



Università degli Studi di Firenze
Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”

Corso di Laurea Magistrale in
Relazioni Internazionali e Studi Europei

Mare Nostrum o Mare Omnium?

Il controllo della migrazione nello spazio mediterraneo.

Relatore: Chiar.mo Prof.

Alberto Tonini

Candidato:

Francesco La Pia

Anno Accademico 2010/2011

*“Il Mediterraneo è un mare di prossimità.
Per quanto separi forzosamente
è troppo piccolo per allontanare.
Per quanto lontano possa essere l'Altro,
non è mai troppo lontano.
Il paradosso, carico di senso,
è che la relativa prossimità della riva
ha finito per creare
l'immagine più distante dei suoi abitanti”
(Predrag Matvejević)*

Ringraziamenti

Come da tradizione è il momento dei ringraziamenti. E mai come questa volta ho l'occasione di porgerne di sinceri.

Sulle note di Mercedes Sosa ringrazio la *vida*, perché finora m'ha regalato tanto, sebbene non sempre me ne sia accorto.

E poi tutte le persone che in questi anni hanno incrociato il mio cammino. Da percorsi congiunti a fugaci incontri in albe insonni, passate in stazioni degli autobus. Temo di dimenticarne qualcuna, di certe altre non so neppure il nome. E quindi ringrazio i luoghi, che forse più degli individui hanno un senso. Il luogo è lo scenario sul quale si dipana la trama dei destini che si incontrano e si scontrano, è un abbraccio che ricomprende tutti, anche gli esclusi che però ne dipendono, anche solo per non sentirsene parte.

E quindi Firenze, città ammaliatrice eppure mai amante. Ai suoi tetti e alle favole che vi nascono. Ai compagni di corso, di C.A.O.S. e di Meridiani, che mi sono sempre stati di stimolo. Agli amici. Ai 30 coinquilini delle case in affitto, che hanno assecondato le mie gaussiane emotive, accompagnandole spesso con ottima musica e del buon vino.

A Milano, per le braccia sempre aperte nonostante lo scarso preavviso.

A Trento, per i suoi violoncelli.

A Trieste che, sebbene non sia collegata alla città precedente da un ponte, si è rivelata un porto sicuro dove approdare alla fine di lunghe traversate.

A Roma, perché le strade prima o poi vi ci riconducono.

Ad Avellino, per le radici ancora vive davanti al tepore di un camino.

A Napoli, per piazza Garibaldi, dove ho conosciuto il *ramadan* di Driss e il *chep bu jen* di Khadi.

A Granada, per le note gitane e per *los pies descalzos*.

A Kosovska Mitrovica, per la sua gelida complessità e le sensazioni che ancora rivivo.

Alla costa adriatica dei Balcani, per farmi comprendere la gioia di Matvejevic.

All'Albania, per un tramonto in spiaggia appoggiato ad un bunker.

Al porto di Patrasso, per l'ostinazione di chi gioca a nascondino tra i tir diretti in Italia o in Spagna.

Al Guatemala, per il venerdì santo più surrealista della mia vita.

A *México lindo*, per il suo universo di culture e di sapori, per la sua sapienza millenaria e per la sua follia. Al Distrito Federal, per le sorprese che mi ha sempre riservato e per gli amici trovati. A San Cristobal per la sua ispirazione, a Oaxaca per il caffè, a Veracruz per i suoi sogni che si perdono in un orizzonte oceanico. A Tijuana, perché è uno dei laboratori sociali più interessanti e contraddittori al globo. Ai migranti che hanno risalito il Messico con me, dispensando parole marchiate a fuoco oramai nella mia mente.

A Barcellona, per la sua spontaneità e la sua reattività.

A Madrid, per il sorriso e lo sguardo con cui mi ha sempre accolto.

A Tangeri, per il modo in cui m'ha presentato il Maghreb. A Rabat, per la famiglia CISS e la sua medina notturna, luogo d'incanto e di vite sospese davanti ad un the con la menta. Ad Essaouira per la sua atmosfera mistica. Al deserto, di cui le mie mani ancora ricordano la sensazione.

La ricerca presentata non sarebbe stata possibile senza aver in parte condiviso le rotte migranti, laddove i protagonisti m'hanno insegnato il lato umano insito nei loro percorsi.

Per tale motivo vorrei ringraziare i professori, i ricercatori ed i colleghi che mi hanno accompagnato in questi ultimi anni.

Agli insegnamenti tratti allo SPECHF, all'UNAM ed al COLEF in Messico; al CIDOB, all'OSPDH e allo IEMED a Barcellona; al centro Jacques Berque a Rabat.

Alle esperienze vissute con i compagni di lavoro a Sinfronteras a Città del Messico; a SOS Racisme e nel gruppo Tanquem els CIE a Barcellona; all'UTL dell'Ambasciata italiana in Marocco e al CISS a Rabat.

Infine dei ringraziamenti più personali.

Al professor Tonini, per avermi seguito con sentito interesse.

Ad Alfonso, per la sua costante presenza. A Valeria, perché è sempre stata esempio e confronto.

Ed in ultimo alla mia famiglia, che non ha mai smesso di supportarmi, sia nelle vesti di Lepe che in quelle del semplice Francesco.

Indice

Introduzione	11
Capitolo 1 – Da Schengen alla sponda sud: la politica migratoria europea	17
1.1 L'area Schengen ed il nuovo approccio comunitario alla migrazione e all'asilo	17
1.1.1 I rischi insiti nel concetto di "Stato terzo sicuro"	20
1.2 Gli accordi di cooperazione euroafricana	21
1.2.1 Dal Partenariato Euromediterraneo alla Politica Estera di Vicinato	21
1.2.2 L'aiuto condizionale allo sviluppo	24
1.3 Il Programma dell'Aia	25
1.4 Prerogative statali e polizia di frontiera europea	26
1.5 La Direttiva rimpatri	28
1.5.1 L'approccio securitario	28
1.5.2 Il rimpatrio come misura sanzionatrice di carattere generale	31
1.5.3 La proibizione d'entrata come sanzione addizionale	31
1.5.4 La privazione della libertà come misura cautelare	33
1.6 Il Patto europeo su immigrazione ed asilo	33
1.7 I sistemi informativi di controllo adottati nell'area Schengen	35
1.7.1. Dal SIS al SIS II	35
1.7.2 Il VIS	38
1.7.3 Gli altri sistemi d'informazione	39
1.8 Logiche di sospetto: il nesso terrorismo-immigrazione	40
1.9 L'esternalizzazione della gestione della frontiera comune	41
1.10 Frontex	45
1.10.1 La genesi dell'Agenzia all'interno dell'IBM	46
1.10.2 Il quadro legale	50
1.10.3 La struttura organizzativa e la funzione	51
1.10.4 La riforma del mandato	53

Capitolo 2 - L'Agenzia Frontex, un nuovo approccio alle frontiere europee	55
2.1 Un budget ed un organico in costante crescita	55
2.2 <i>Risk analysis</i> e sorveglianza	59
2.3 L'attività di formazione	62
2.4 Operazioni congiunte di rimpatrio	63
2.5 Eurosur	65
2.6 Le operazioni congiunte	68
2.6.1 La missione Hera	70
2.6.2 La missione Nautilus	71
2.6.3 La missione Poseidon	75
2.6.4 La missione Rabbit 2010	76
2.7 Le problematiche di Frontex	79
2.7.1 Le carenze informative	79
2.7.2 L'esternalizzazione dei controlli marittimi	81
2.7.3 Le responsabilità ascrivibili all'Agenzia	83
Capitolo 3 - La politica migratoria spagnola nel Mediterraneo	87
3.1 Una <i>frontera</i> porosa che guarda a sud	87
3.2 Il SIVE	90
3.3 Ceuta e Melilla, le porte dell'Europa vengono chiuse	92
3.4 Il nuovo approccio di Madrid alla migrazione africana	97
3.4.1 Il <i>Plan África</i>	97
3.4.2 Gli accordi bilaterali di riammissione	100
3.5 Le isole Canarie e la <i>Crisis de los Cayucos</i>	102
3.5.1 Da Ceuta i flussi si spostano verso le Canarie	102
3.5.2 L'azione di Frontex a "difesa" delle isole Canarie	105
3.6 Gli accordi con la Mauritania	110
3.6.1 Se una presunta partenza diviene reato	110
3.6.2 Un nuovo regime giuridico "suggerito" da Bruxelles	112
3.7 Gli effetti della politica migratoria spagnola sugli sbarchi	115

3.8 Intervista ad Arsenio Garcia Cores – CEAR	117
Capitolo 4 - L'esternalizzazione della visione migratoria europea: il caso marocchino	125
4.1 Il passaggio del Marocco da Paese d'emigrazione a luogo di transito ed immigrazione	125
4.2 Il Marocco e l'UE, un buon vicinato?	130
4.3 Il recepimento interno della visione europea: la legge 02-03	138
4.4 La prassi seguita all'evoluzione legislativa	144
4.5 Il mancato rispetto dei diritti di migranti e rifugiati	150
4.6 Se la parola transito fa rima con precarietà	153
4.7 Storie di vita: le reti dei minori subsahariani nel quartiere di Takadoum	158
4.7.1 Introduzione	158
4.7.2 Percorsi d'arrivo	160
4.7.3 L'ambiente di vita	161
4.7.4 Il desiderio	164
4.7.5 Conclusioni	166
4.8 Intervista a Mercedes Jimenez – Al Jaima	168
4.9 Intervista ad Yvan Loehe – UNHCR	174
4.10 Intervista a Michel Peraldi – EHESS	180
Conclusioni	189
Bibliografia	197

Introduzione

Da circa vent'anni, in seguito all'introduzione dell'obbligo di visto in Spagna ed Italia,¹ migliaia di persone nordafricane hanno tentato la traversata del Mediterraneo per raggiungere le coste italiane e spagnole. Nell'ultima decade, al principale flusso magrebino è andato sommandosi quello subsahariano, che nell'arco di pochi anni ha assunto dimensioni più che consistenti. La falsa credenza, diffusa dai media e dai discorsi politici predominanti tramite le immagini di barconi sovraccarichi, è che l'intera popolazione migrante subsahariana sia diretta verso l'Europa. Le stime fornite dall'IOM² indicano che ogni anno giungono nel Magreb, per via terrestre, tra le 65.000 e le 120.000 persone e solo un 20-30% di queste accede in Europa.³

Ciò nonostante, i migranti subsahariani continuano a costituire una minoranza tra i gruppi nazionali installatisi nel "vecchio Continente". Se osserviamo il quadro italiano e spagnolo, ad esempio, possiamo rilevare come questa componente, seppur in aumento, non sia equiparabile a quella albanese, slava e rumena per l'Italia, né a quella latinoamericana e marocchina per la Spagna. La ragione è che il tipo di migrazioni vigenti sono di "vicinato", culturale per il Paese iberico e frontaliero per la penisola italiana.⁴ E' inoltre importante rimarcare come la maggior parte dei migranti entri legalmente in Europa e che l'"irregolarità" sia dovuta alla permanenza oltre il limite concesso dai visti, comportando la condizione di *overstayer*.⁵

Tuttavia, gli Stati europei hanno adottato controlli sempre più stringenti sui propri confini, facendo al contempo pressione sugli Stati nordafricani, affinché questi implementassero politiche volte ad una gestione più efficace dei flussi migratori e

1 Che ha comportato un arresto della migrazione circolare stagionale dei lavoratori nei due Stati rivieraschi.

2 *International Organization for Migration*.

3 De Haas, H. (2008) *Migration irrégulière d'Afrique Occidentale en Afrique du Nord et en Union Européenne: une vue d'ensemble des tendances générales*, Organisation Internationale pour les Migrations, Serie Migration Research No. 32, Ginevra, pag. 9.

4 Peraldi M., (2011) *D'une Afrique à l'autre. Migrations subsahariennes au Maroc*, Editions Karthala, Parigi

5 L'OIM calcola che i tentativi annui riusciti di ingresso irregolare nel Mediterraneo, da parte di subsahariani, varino tra i 25.000 ed i 35.000.

firmassero accordi di riammissione con i partner europei.⁶ La contropartita offerta è consistita in un aumento degli aiuti allo sviluppo e la concessione di permessi di lavoro.⁷ Ciò nonostante, impermeabilizzare le frontiere dello spazio Schengen sembra un'impresa impossibile ed inoltre la manodopera irregolare pare sempre più utile, sia in termini di rimesse per le nazioni africane che in termini di manodopera sottopagata in Europa.⁸

Sebbene la tendenza migratoria pare destinata a non mutare a breve termine, l'aumento dei controlli esterni ha comportato la deviazione delle rotte, con un aumento dei costi e dei rischi ai quali sono esposte le persone in viaggio, in luogo di una sostanziale diminuzione dei tentativi d'ingresso illegale.

I media e i discorsi politici predominanti hanno veicolato un'immagine apocalittica di un esodo di massa, via via crescente, di africani disperati che fuggono dalla povertà e dalla guerra nei rispettivi Paesi, ammassati su imbarcazioni che a fatica galleggiano, per cercare di accedere all'ambita Europa. Tale raffigurazione, incentrata sui *boat-people*,

6 Occorre distinguere tra accordi di riammissione sottoscritti da uno Stato comunitario con Paesi terzi (nel caso spagnolo con Marocco, Gambia, Mauritania e Guinea) e quelli firmati dall'UE con Stati terzi, che consentono espulsioni coordinate.

7 Come riscontrabile nei casi degli accordi dell'Italia con la Tunisia e della Spagna nel quadro del *Plan Africa* del 2006. Nel 1998 la Tunisia di Ben Ali, assieme al Marocco, è stato il primo Paese con cui l'Italia abbia firmato degli accordi bilaterali di riammissione. Ciò è avvenuto nel quadro di una politica di sviluppo condizionale che ha visto il controllo migratorio come elemento cardine. Dal 3 al 5 agosto 1998 la Commissione mista italo-tunisina si accordò per un nuovo programma di prestiti valido fino al 2001 (dell'ammontare complessivo di 152 milioni di euro), a cui seguì il 6 agosto la firma di un accordo di riammissione. A questo seguirono ulteriori intese che dal 2002 si inscrivono nei limiti imposti dalla legge 189/2002 (Bossi-Fini) in cui all'art.1 è previsto che "nella elaborazione e nella eventuale revisione dei programmi bilaterali di cooperazione e di aiuto [...] il Governo tiene conto anche della collaborazione prestata dai Paesi interessati alla prevenzione dei flussi migratori illegali e al contrasto delle organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina. Inoltre il Governo "può procedere alla revisione dei programmi di cooperazione e di aiuto [...] qualora i Governi degli Stati interessati non adottino misure [...] atte a prevenire il rientro illegale sul territorio italiano di cittadini espulsi".

È ancor più interessante osservare come l'ampliamento o il restringimento delle quote dedicate ai lavoratori tunisini abbia seguito la falsariga degli accordi ministeriali. Il decreto flussi del 1998 venne ampliato ed il nostro Governo riservò 1.500 entrate, ma la scarsa collaborazione sul tema migratorio portò ad una riduzione delle quote, da 3.000 (2001) a 2.000 (2000) fino alle 600 del 2003. Il 13 dicembre 2003, sei giorni dopo la firma del rinnovato accordo di cooperazione di polizia, il decreto flussi 2004 riportò la quota a 3.000 lavoratori. Nell'aprile 2011, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per l'espulsione di un cittadino tunisino sottoposto a tortura, sebbene Roma considerasse la Tunisia un Paese terzo sicuro.

8 A tal proposito, Benita Ferrero-Waldner, (European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy), durante un intervento di valutazione della PEV ha dichiarato: "*L'Europa ha bisogno di migrazione. Le nostre popolazioni si stanno riducendo ed invecchiando. Attraverso la PEV stiamo cercando di gestire in modo migliore la migrazione: accogliendo quei migranti di cui abbiamo bisogno per il nostro benessere economico e sociale, frenando al contempo la migrazione illegale*". "*Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner: The European Neighbourhood Policy*", Stoccolma, 7 marzo 2006. Nel continente africano era la Libia a riprodurre tale dinamica di attrazione di forza-lavoro vulnerabile, nel contesto precedente all'intervento militare della NATO.

risulta quantomeno parziale, giacché come verrà presentato nell'analisi i metodi si sono diversificati, tramite l'uso di visti turistici, documenti falsi, il nascondersi sulle imbarcazioni commerciali dirette verso i porti europei o i tentati ingressi nelle exclavi spagnole di Ceuta e Melilla. Come evidenziato da Michel Peraldi,⁹ tale trattamento mediatico accomuna sia la stampa europea che quella magrebina, comportando la costruzione della figura del subsahariano in transito, “sulla doppia base di una logica ed un immaginario securitario” alla quale corrisponde “il suo inverso simmetrico della 'ragione' umanitaria e della compassione”.¹⁰

Le frontiere euromediterranee hanno mutato la loro dimensione geopolitica, giungendo fino alle coste del Maghreb ed oltre, come nei casi di Mauritania e Senegal. La prima fase della trasposizione dei confini nazionali si è avuta con l'Accordo sulla libera circolazione di Schengen, che ha portato alla progressiva soppressione dei controlli interni. Il rovescio della medaglia dell'apertura comunitaria è stato un reindirizzamento della politica migratoria, comportante la ricerca di una chiusura della migrazione illegale.

Già nell'ottobre 1999, in occasione del Consiglio Europeo di Tampere, si è iniziata a definire la strategia di lotta all'immigrazione clandestina, tramite controlli migliorati alle frontiere ed una più intensa collaborazione con le autorità degli Stati d'origine e transito migratorio, integrando la questione in ogni futuro accordo d'associazione o di cooperazione. Quanto accaduto nel 2001, con gli attentati di New York e del Pentagono, ha portato ad una restrizione delle norme nei confronti dei flussi irregolari, con un'associazione tra questi ed un possibile pericolo terroristico. Il Consiglio Europeo di Siviglia del 2002 ha seguito questa falsariga, accentuando l'aspetto securitario. Venne infatti previsto l'inserimento di una clausola di riammissione, obbligatoria in situazioni d'immigrazione illegale, in ogni futuro accordo di cooperazione od associazione che l'UE avrebbe concluso con Paesi terzi.

Nel 2004 ha preso il via la Politica Europea di Vicinato (PEV), inizialmente concepita per i vicini orientali e poi estesa al Partenariato euromediterraneo ed agli Stati del Caucaso meridionale.¹¹ Nello stesso anno, durante il Consiglio Europeo dell'Aja, la PEV è stata scelta come il quadro strategico nel quale intensificare la cooperazione con i

9 Antropologo, direttore di ricerca al CNRS e al CADIS/EHESS a Parigi.

10 Michel Peraldi, *op. cit.*, pag. 10-11.

11 Per quanto attiene il bacino mediterraneo, la PEV si è integrata al Processo di Barcellona iniziato nel 1995.

Paesi vicini nelle aree dell'immigrazione e dell'asilo. Il principio soggiacente a tale progetto è quello della cogestione delle frontiere, che implica la responsabilizzazione ed il coinvolgimento degli Stati terzi nelle operazioni di sorveglianza dei confini e di gestione dei flussi migratori.

Questa visione ha comportato un'esternalizzazione dei controlli, attuata su diversi livelli, tramite l'obbligo del visto per l'ingresso nello spazio europeo, la contrattazione lavorativa previa all'arrivo sul suolo comunitario, l'aumento dei controlli nei Paesi di transito e la creazione della categoria di "Stati terzi sicuri" per l'esame di richieste d'asilo.

Gli intercettamenti di barconi in acque internazionali e territoriali dei Paesi della riva meridionale divengono uno dei temi centrali. Nello stesso 2004 verrà difatti creata l'Agenzia europea per la gestione delle frontiere (Frontex), con il ruolo di coordinare gli interventi statali nel Mediterraneo ed oltre, come nel caso delle isole Canarie. Infine gli accordi di riammissione, tramite i quali i Paesi terzi accettano il rimpatrio non solo dei propri connazionali, ma anche di coloro che sono transitati sul proprio territorio.¹²

L'approccio securitario europeo, che ha fatto leva sulle politiche di Italia, Spagna e Francia, è proseguito con l'adozione della direttiva sui rimpatri del 2008,¹³ ribattezzata dai suoi critici come "direttiva della vergogna", avente lo scopo di armonizzare i procedimenti seguiti dagli Stati membri per il rimpatrio degli immigrati irregolari. In essa l'internamento viene considerato una misura cautelare ed il rimpatrio diviene una misura sanzionatrice di carattere generale. Una simile postura restrittiva caratterizza il Patto europeo su immigrazione ed asilo, dove la lotta all'immigrazione illegale riveste un ruolo cardine.

Mentre da un lato prendeva forma un quadro normativo comunitario inglobante i Paesi della sponda meridionale, dall'altro in seno allo spazio Schengen si sviluppavano sistemi informativi di controllo sempre più perfezionati, creando delle banche dati utilizzate da agenzie come Frontex ed Europol.

Buona parte della critica si è concentrata su quella che è stata ribattezzata la "Fortezza Europa". L'analisi si è diretta verso i meccanismi interni di controllo migratorio, come la

12 Aparicio, M. Pisarello, G. (2006) "Multiplicar las fronteras, externalizar el control", *Viento Sur*, 89, pp 112-113.

13 In applicazione di tale direttiva il tempo di detenzione nei CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione) può raggiungere i 18 mesi, come nel caso italiano.

reclusione nei Centri di Identificazione ed Espulsione,¹⁴ o sull'operato dell'Agenzia Frontex. Sebbene questo sia un importante campo d'indagine, l'esperienza diretta dell'autore lo ha portato a considerare un approccio che tenesse in conto l'esternalizzazione delle politiche di controllo europee. Questa è intesa come la capacità di estendere le proprie politiche aldilà dei confini nazionali ed europei, in un quadro di relazioni asimmetriche, non soltanto dovute a divari socio-economici, ma anche e soprattutto alla capacità di risposta politica allo stesso fenomeno.¹⁵

E' per questa ragione che lo studio qui presentato ha assunto tale struttura. L'osservazione della dinamica del controllo migratorio dalla sola prospettiva nord-mediterranea, difatti, lascia incompleta l'analisi.

Nel primo capitolo viene presentato l'approccio comunitario riguardante la migrazione illegale, con particolare riguardo alle spinte statali dovute alle dinamiche degli sbarchi sulle coste nazionali e ai sistemi informativi di controllo.

Nel secondo viene analizzato l'operato di Frontex, soggetto innovativo che, sebbene ancora in divenire, sta cambiando il modo di gestire le frontiere mediterranee dell'Unione Europea. Alla luce dei documenti e delle dichiarazioni rilasciate dai funzionari dell'Agenzia, si cercherà di comprendere se Frontex sia un mero coordinatore interstatale oppure un soggetto sempre più autonomo, e quindi tenuto a rispondere delle proprie azioni.

Nel terzo viene considerata l'azione politica della Spagna sul tema migratorio, sia a livello europeo che nei confronti dei suoi partner meridionali. Il Paese iberico è stato propulsore della nascita di Frontex, nonché attore indipendente nell'area nordafricana tramite il *Plan África*. Esso rappresenta un caso di studio rilevante per comprendere il meccanismo d'influenza politica sui vicini meridionali del Mediterraneo.

Infine il quarto capitolo è dedicato al Marocco, ritenuto dall'UE un esempio da seguire per gli altri Stati della regione. L'analisi condotta è volta a comprendere come funzioni concretamente il meccanismo di aiuto condizionale allo sviluppo e come le pressioni

14 La rete Migreurop considera che in territorio europeo siano detenute all'incirca 30.000 persone straniere all'interno di 250-300 centri d'internamento. "*Des Frontières et des Hommes : Claire Rodier, spécialiste des questions de politique migratoire, a décrit le processus de délocalisation des frontières extérieures de l'UE qui est en cours*", 17 novembre 2009. <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/11/conf-claire-rodier/index.html> .

15 Aubarell, G. Zapata-Barrero, R. Aragal, X. (2009) "*New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process*", EuroMesco, paper 79, Barcellona, pag. 12.

europee influiscano sul processo normativo, nonché sulla sua applicazione per quanto concerne il controllo della migrazione in transito.

Questa linea consente di comprendere fenomeni che, come gli eventi occorsi a Ceuta e Melilla nel 2005, visti esclusivamente dal suolo europeo risultano di difficile lettura. Questi divengono facilmente oggetto di retoriche volte alla criminalizzazione delle soggettività migranti o, all'opposto, ad una compassionevole mitizzazione, che si esaurisce in poche lacrime versate in occasione di stragi di persone annegate nel *Mare Nostrum*.

Il fenomeno è molto più complesso; le migliaia di morti occorse nel Mediterraneo vanno contestualizzate in un quadro di norme, di retoriche politiche e di violazioni dei diritti che ne costituiscono la causa.

Capitolo 1

Da Schengen alla sponda sud: la politica migratoria europea

*“L'immagine del Mediterraneo è stata deformata
da fanatici tribuni o da esegeti faziosi,
da studiosi senza convinzioni
e da predicatori senza fede,
da cronisti d'ufficio e da poeti d'occasione.
Stati e religioni,
governanti e prelati,
legislatori secolari e spirituali
hanno diviso in tutti i modi
lo spazio e la gente.
E tuttavia i legami interiori hanno cercato
di resistere alle divisioni.
Il Mediterraneo
non è una semplice appartenenza.”¹⁶*

1.1 L'area Schengen ed il nuovo approccio comunitario alla migrazione ed all'asilo

Negli anni Ottanta del secolo scorso, in concomitanza con la realizzazione del progetto di un mercato interno, ha avuto inizio la cooperazione tra gli Stati comunitari nelle questioni di asilo e migrazione. Da questo momento si è iniziato a distinguere tra cittadini dei Paesi membri e nazionali extracomunitari.¹⁷ I rifugiati ed i migranti vennero definiti come un problema comune e, con il fine di controllare e regolamentare il loro ingresso e la loro permanenza, vennero successivamente adottate restrizioni giuridiche e misure di rafforzamento della “sicurezza” delle frontiere.

Nel 1985 gli stati del Benelux,¹⁸ assieme a Germania e Francia, firmarono l'Accordo di Schengen, riguardante l'eliminazione progressiva dei controlli personali nello spazio delimitato dalle frontiere comuni. La sparizione degli accertamenti fu vista, già in seno all'Intesa, come un elemento portatore di un rischio per la sicurezza interna di tali Stati,

¹⁶ Matvejević P., (2008) “*Breviario Mediterraneo*”, Garzanti, Milano., pagg. 19-21.

¹⁷ Facenti parte di quelli che allora vennero definiti Stati terzi.

¹⁸ Belgio, Olanda e Lussemburgo.

portando a considerare la politica di migrazione ed asilo come una questione strategica, assieme alla delinquenza organizzata.

Il secondo Accordo di Schengen, dell'anno 1990, conteneva nuove disposizioni (misure compensatorie) volte a contrastare gli effetti, ritenuti negativi, dell'apertura delle frontiere interne rispetto alla migrazione. Con Schengen II infatti venne creato un visto comune, così come una lista di paesi con l'obbligo di ingresso muniti di tale documento.¹⁹ Tale politica di visti venne sancita definitivamente con il Trattato di Maastricht (all'articolo 100c)²⁰ e da allora è l'UE che determina la lista degli Stati terzi sottoposti all'obbligo di visto, tra i quali rientrano importanti Stati d'origine dei rifugiati.²¹ Gli accordi di Schengen costituiscono, pertanto, il punto di inizio della politica di chiusura degli Stati membri dell'Unione Europea verso gli immigrati ed i rifugiati.

Per ciò che concerne l'asilo, è il paese d'accesso che viene incaricato dell'esecuzione del processo di accoglimento della richiesta. Le norme riguardanti tale diritto, contenute nel Trattato di Schengen, sono state sostituite nel 1990 dall'“Accordo relativo alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame delle domande d'asilo presentate negli Stati membri della Comunità Europea”, ovvero gli Accordi di Dublino.

In tale testo si stabilisce che il primo Paese nel quale sia entrato un rifugiato o dal quale abbia ottenuto un visto, è responsabile dell'esame della domanda d'asilo e del mantenimento del richiedente.²²

Ulteriori strumenti normativi che hanno prodotto una stretta sulla politica migratoria comunitaria sono le “risoluzioni di Londra” del 1992, le quali regolano tre situazioni diverse.

19 Quest'ultimo strumento ha avuto ripercussioni dirette sui potenziali rifugiati, giacchè una persona in fuga da un paese con l'obbligo del visto Schengen nella maggior parte dei casi si trova impossibilitata ad ottenerlo in quanto perseguita politicamente.

20 "Il Consiglio, deliberando all'unanimità, (dal 1° gennaio 1996 è sufficiente la maggioranza qualificata) su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, determina quali sono i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri".

21 L'obbligo di visto è stato concepito come uno strumento flessibile per il controllo dei movimenti migratori. Nell'articolo 100 c, par.2, del Trattato di Maastricht ciò appare evidente: “nel caso in cui una situazione di emergenza insorta in un paese terzo minacci un improvviso afflusso”, il Consiglio può decidere, senza consultare il Parlamento e a maggioranza qualificata, "di imporre l'obbligo del visto per i cittadini provenienti dal paese in questione per un periodo non superiore a sei mesi”.

22 In tale modo si sono volute ripartire tra i vari Paesi le spese indotte dai procedimenti d'asilo.

- La Londra I statuisce che vi siano “richieste d'asilo manifestamente infondate” che possono essere sottoposte ad un procedimento rapido.²³

- Nella Londra II invece, viene definito il concetto di “Paese terzo sicuro”, tramite il quale è stato disposto i richiedenti asilo, che abbiano attraversato Stati qualificati come sicuri, possano essere respinti verso questi ultimi, senza che la propria richiesta venga esaminata.

- Infine Londra III, in cui si è introdotto il concetto di “Paese di origine sicuro”, comportando la redazione di una lista di Stati nei quali si può escludere una minaccia seria per le persone o nei quali non esiste un rischio grave di persecuzione.²⁴ Ai richiedenti asilo partiti da tali Paesi non si è tenuti a garantire l'accesso al procedimento, bensì essi possono essere riconsegnati dalla polizia di frontiera alle autorità della Nazione di provenienza, senza un esame della richiesta.

Le risoluzioni di Londra hanno comportato quindi una limitazione delle possibilità di accesso al procedimento d'asilo, introducendo un nuovo standard generale e più restrittivo. Nonostante nessuna delle tre risoluzioni fosse giuridicamente vincolante, sono state successivamente adottate negli ordinamenti nazionali.²⁵

Le disposizioni giuridiche introdotte negli anni Ottanta e Novanta hanno marcato in maniera determinante il principio di diritto d'asilo comunitario, sviluppato posteriormente con il Trattato di Amsterdam del 1997.²⁶ In tale testo era previsto che, con la sua entrata in vigore nel 1999, nell'arco di cinque anni si sarebbero poste le basi di un principio comune su immigrazione ed asilo. A tal fine sono state elaborate tre direttive, due regolamenti ed una decisione, divenuti i primi strumenti giuridici comunitari legalmente vincolanti.²⁷

I concetti elaborati con le Risoluzioni di Londra sono stati incorporati nella Direttiva 2005/85/CE del Consiglio Europeo del 1 dicembre 2005 riguardante le “norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca

23 Nel quale però lo standard giuridico rischia di essere inferiore rispetto a quello di una procedura standard.

24 AA.VV. “*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*”, Virus Editorial, 2008, p.118.

25 Ad esempio in Germania, le modifiche costituzionali sul diritto d'asilo del 1993, sono dovute essenzialmente all'incorporazione di tale concetto nell'art.16a della Grundgesetz.

26 Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee, “*Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*”, n. C 340 del 10 novembre 1997. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> .

27 Direttive 2005/85/CE, 2004/83/CE, 2003/9/CE; Regolamento 343/2003 (Dublino II), Regolamento EURODAC 2755/2000 e Decisione 2000/596/CE sul Fondo Europeo per i rifugiati. La disposizione sulla responsabilità d'asilo (Dublino I) è stata implementata con il regolamento di Dublino II.

dello status di rifugiato”. Tale direttiva ha una funzione centrale nel sistema d'asilo comunitario. Essa amplia il contenuto della direttiva 2004/83,²⁸ nella quale sono presenti i criteri di esclusione e le norme minime (ostacoli giuridici) che devono essere rispettati dai richiedenti, affinché il loro status di rifugiato possa essere esaminato, in un procedimento d'asilo, da uno Stato membro.

Gli strumenti di selezione dell'asilo politico, le cui origini si situano negli inizi della cooperazione degli Stati membri per il conseguimento di un mercato interno comune, sono stati quindi integrati quasi completamente nei principi comuni di armonizzazione dell'asilo. È quindi evidenziabile una continuità nella tendenza all'isolamento verso i rifugiati ed i richiedenti protezione, specie se si osserva come gli Stati membri abbiano investito somme elevate nella militarizzazione, nell'ampliamento e nella professionalizzazione della protezione delle frontiere esterne.

1.1.1 I rischi insiti nel concetto di "Stato terzo sicuro"

Il concetto di “Stato terzo sicuro” è una componente fondamentale del diritto comunitario, recepita nella Direttiva 2005/85.²⁹ Il senso profondo è evidente nell'art. 23.4, nel quale si enuncia che “gli Stati membri possono altresì prevedere che una procedura d’esame sia valutata in via prioritaria o accelerata”, quando si consideri che la richiesta d'asilo è infondata poiché lo Stato terzo è considerato sicuro per il richiedente (art. 23.4 c). Inoltre, l'art. 25³⁰ regola le “domande irricevibili” e pone le

28 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, "Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.", L 304/12, 30 settembre 2004. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:IT:PDF> .

29 La quale, all'art. 27 recita: “Concetto di paese terzo sicuro

1. Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che una persona richiedente asilo nel paese terzo in questione riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri:

a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;

b) è rispettato il principio di *non refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra;

c) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale;

d) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra.

30 Gli Stati membri possono giudicare una domanda di asilo irricevibile a norma del presente articolo se:

a) un altro Stato membro ha concesso lo status di rifugiato;

condizioni nelle quali uno Stato membro non è tenuto ad esaminare il compimento dei requisiti della condizione di rifugiato. Al par. 2c figura la condizione di Stato terzo sicuro, conformemente all'art. 27.

1.2 Gli accordi di cooperazione euroafricana

1.2.1 Dal Partenariato Euromediterraneo alla Politica Estera di Vicinato

La migrazione illegale è stato uno dei temi centrali dell'Associazione Euromediterranea,³¹ creata a Barcellona nel 1995. I suoi obiettivi sono la collaborazione politica e di sicurezza, volte alla creazione di “uno spazio comune di pace e stabilità”; la cooperazione economica e finanziaria, che dovrebbe creare “una zona di prosperità condivisa”; la copartecipazione negli ambiti sociale e culturale per lo “sviluppo delle risorse umane” e la “promozione della comprensione tra le culture e degli scambi tra le società civili”.³² Gli Stati membri sono quelli dell'UE assieme ad Algeria, Albania, Autorità Nazionale Palestinese (ANP), Egitto, Giordania, Israele, Libano, Mauritania, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia.³³

Nelle conclusioni delle riunioni dei Ministri degli Affari Esteri dell'Associazione Euromediterranea vengono sottolineate l'importanza della cooperazione nella lotta all'immigrazione illegale e la firma di accordi di riammissione tra l'UE o i suoi Stati

b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 26;

c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 27;

d) il richiedente è autorizzato a rimanere nello Stato membro interessato per un altro motivo ed in conseguenza di ciò gli è stato concesso uno status equivalente ai diritti e ai benefici dello status di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE;

e) il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato membro interessato per altri motivi che lo proteggono dal "refoulement" in attesa dell'esito di una procedura relativa alla determinazione del suo status a norma della lettera d);

f) il richiedente ha presentato una domanda identica dopo che sia stata presa una decisione definitiva;

g) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustifichino una domanda separata.

31 Ribattezzata con il nome di “Processo di Barcellona”.

32 “*Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference*”, 27-28 novembre 1995. http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.

33 La Libia vi ha statuto d'osservatore.

membri ed i Paesi del nord Africa, così come la promozione dell'immigrazione legale e l'integrazione degli immigranti regolari.

Oltre al programma MEDA (che a partire dal Processo di Barcellona copre tutti i settori di cooperazione), l'UE ha creato altri programmi specifici che forniscono i mezzi finanziari per la cooperazione con i Paesi terzi in materia di gestione della migrazione e controllo delle frontiere. Nel 2001 è stata creata la linea di bilancio B7-667 per appoggiare le azioni legate alla regolazione migratoria nei Paesi di origine e transito, ai sistemi di asilo, al rimpatrio volontario, alla riammissione e alla prevenzione e lotta contro l'immigrazione illegale. Nel giugno 2002 il Consiglio Europeo ha approvato il programma ARGO per la cooperazione amministrativa a livello comunitario in materia di asilo, immigrazione e frontiere esterne, includendo le attività degli Stati membri in Paesi terzi.³⁴ Per il periodo 2004-2008 l'UE ha approvato il programma AENEAS, il cui obiettivo è garantire l'aiuto finanziario e tecnico a Paesi terzi nelle aree di migrazione ed asilo.

Dal 2004 l'UE ha sviluppato la Politica Europea di Vicinato (PEV), “con l'obiettivo di evitare l'apparizione di nuove linee divisorie tra l'UE ampliata ed i [propri] vicini e di consolidare la stabilità, la sicurezza ed il benessere di tutti”.³⁵ La PEV integra il Processo di Barcellona, offrendo incentivi aggiuntivi ed opportunità ai Paesi partecipanti quali Algeria, Libia, Moldavia, Marocco, ANP, Siria, Egitto, Tunisia ed Ucraina. Le priorità fissate nei piani d'azione, che già sono stati adottati con Egitto, Marocco e Tunisia, includono una gestione congiunta della migrazione (così come il compromesso di facilitare la migrazione legale e rafforzare la vigilanza delle frontiere con i Paesi vicini, tramite l'aiuto dell'UE) e la firma di accordi di riammissione con l'Unione Europea.

Nel luglio 2006, 57 Paesi europei ed africani, nonché la Commissione Europea hanno partecipato alla conferenza ministeriale euroafricana sulla migrazione e lo sviluppo tenutasi a Rabat. Undici anni dopo Barcellona la Dichiarazione di Rabat ed il suo piano d'azione hanno fissato gli stessi obiettivi, tra i quali: la promozione dello sviluppo, l'adozione di misure che facilitino la circolazione dei lavoratori e delle persone, la cooperazione nella gestione della migrazione legale e la lotta contro l'immigrazione

³⁴ Per il periodo 2002-2006.

³⁵ European Commission “*La politique : Qu'est-ce que la politique européenne de voisinage ?*”.
http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm .

illegale, l'instaurazione di sistemi di riammissione ed il rafforzamento delle capacità di controllo delle frontiere dei Paesi di transito o di emigrazione.³⁶

Gli obiettivi dei partenariati europeo ed africano sono in linea con le decisioni politiche ed i piani adottati a livello europeo.

Il Consiglio Europeo di Tampere, nell'ottobre 1999, aveva già segnalato l'importanza dell'aiuto agli Stati di origine e transito. L'intento era quello di rafforzare la capacità di combattere la migrazione illegale e “rispettare gli obblighi di riammissione riguardanti l'Unione ed i suoi Stati membri”.

Dal 2003, L'UE ha intensificato la propria politica restrittiva verso i rifugiati nella zona del Mediterraneo occidentale. Le conferenze dei Ministri dei Paesi rivieraschi dell'Unione sono state connotate dalla mancanza di una prospettiva di integrazione europea e dalla dipendenza economica e politico-sociale degli Stati arabi. Nel Mediterraneo occidentale, il Marocco e la Tunisia erano il punto centrale di queste strategie di isolamento. In seguito al piano d'azione UE, il Marocco è divenuto il primo Paese nordafricano in cui la migrazione di transito ed il contrasto alla migrazione si sono convertiti in un campo politico e di ricerca di grande importanza. Il piano d'azione prese in considerazione le dispute preesistenti in tema peschiero con la Spagna, così come altre questioni pendenti con l'UE.³⁷ Il risultato è che in Marocco non sono stati creati campi ad hoc dell'UE per i rifugiati, ma il Paese è divenuto il “gendarme d'Europa nel nord Africa”³⁸ in tema di politiche d'asilo. Il Regno alawita ha infatti accettato la restituzione dei propri connazionali sulla base di accordi di riammissione, compiendo inoltre retate ed operazioni di espulsione dei migranti in transito sul proprio territorio.³⁹

Assieme al Piano d'azione UE per il Marocco, anche il programma MEDA PIN⁴⁰ dedica un capitolo completo al controllo della migrazione, in particolar modo al contenimento dell'emigrazione dal nord del Regno alawita tramite aiuti economici (70

36 Questi sono stati confermati anche nelle conferenze successive del novembre 2006 a Tripoli (che ha visto la partecipazione anche dei rappresentanti dell'Unione Africana) e del novembre 2007 a Lisbona.

37 Come nel settore agricolo e la questione del Sahara occidentale.

38 Intervista a Taïb Fass Fihri, vice ministro agli Esteri e alla Cooperazione del Marocco. Euronews “*Il Marocco non puo' sostenere il ruolo del gendarme d'Europa per quel che riguarda l'immigrazione clandestina*”, 8 luglio 2006. <http://it.euronews.com/2006/07/08/il-marocco-non-puo-sostenere-il-ruolo-del-gendarme-d-europa-per-quel-che-riguarda-l-immigrazione-clandestina/>.

39 Si veda il quarto capitolo.

40 Realizzato nel periodo 2002-2004.

milioni di euro), l'appoggio all'emigrazione legale (5 milioni di euro) e mezzi coercitivi per la lotta contro la migrazione⁴¹ (40 milioni).

1.2.2 L'aiuto condizionale allo sviluppo

I principali incentivi offerti dall'Unione Europea per la cooperazione dei Paesi africani di origine e di transito nel controllo della migrazione irregolare, sono la facilitazione della migrazione legale e l'incremento dell'aiuto allo sviluppo.

L'UE è avanzata molto nell'elaborazione di strategie congiunte di gestione dell'immigrazione legale. Durante la propria presidenza del Consiglio Europeo,⁴² l'Italia ha proposto di estendere il sistema di quote a livello comunitario, con il fine di promuovere la firma di accordi di riammissione tra l'Unione ed i Paesi terzi di origine e transito. La proposta italiana è stata rifiutata dalla Francia e dalla Germania, le quali temevano che le quote stabilite da Bruxelles potessero limitare la rispettiva autonomia decisionale.

Riguardo all'aiuto allo sviluppo, il Consiglio Europeo riunitosi a Siviglia nel giugno 2002, sebbene abbia rifiutato la proposta di imporre sanzioni economiche ai Paesi terzi che non cooperino nella lotta contro l'immigrazione illegale, stabilì il principio di un aiuto allo sviluppo condizionale, sostenendo che si dovesse includere “una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione illegale [...] in ogni futuro accordo di cooperazione, di associazione o equivalente che l'Unione Europea o la Comunità Europea [stipulino] con qualsiasi Paese”. Veniva sottolineata la necessità di “condurre una valutazione sistematica delle relazioni con i Paesi terzi che non collaborino nella lotta contro l'immigrazione illegale”, in quanto “una collaborazione insufficiente da parte di un Paese potrebbe rendere difficile l'intensificazione delle relazioni di detto paese con l'Unione”.

⁴¹ Quest'ultimo punto si riferisce soprattutto alla vigilanza delle coste marocchine.

⁴² Luglio-dicembre 2003.

1.3 Il Programma dell'Aia

L'attuale politica di asilo riguardo agli Stati arabi del Mediterraneo occidentale è stata definita con il Programma dell'Aia. Nel testo, approvato dal Consiglio Europeo il 5 novembre 2004,⁴³ è stato enucleato lo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”,⁴⁴ in particolare per ciò che fa riferimento alle conseguenze esterne. Inoltre è stato rivolto un invito al Consiglio ed alla Commissione Europea a continuare il “processo di piena integrazione della migrazione nelle relazioni presenti e future dell'UE con i Paesi terzi”.⁴⁵

Il Programma ha seguito, per ciò che concerne la politica di migrazione ed asilo, la linea dettata a Tampere. A differenza di questa però, promuove un'integrazione sistematica degli Stati di transito nelle politiche di asilo e migrazione. La creazione di un “sistema integrato di protezione delle frontiere (esterne all'UE)”, anche mediante la costituzione di un'agenzia di protezione delle frontiere, e di *protection areas*⁴⁶ al di fuori dell'Europa per i rifugiati, ne sono parti integranti.

Il Processo di Barcellona è stato quindi riorientato assumendo come tema prioritario il controllo migratorio nel Mediterraneo occidentale, inoltre si sono organizzati forum di collaborazione interstatale denominati “5+5”⁴⁷ e “Dialogo sulla migrazione mediterranea di transito”.

43 European Council “*Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione Europea*”, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, COM 2005/C 53/01, 3 marzo 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF>.

44 *Ivi*.

45 Invito raccolto nel dicembre 2005, quando il Consiglio Europeo adottò un Approccio Globale alla Migrazione stabilendo “priorità di attuazione dinanzi alle sfide dell'immigrazione”, invocando misure urgenti per “impiegare tutte le strutture di cooperazione esistenti con i soci mediterranei [...] con il fine di prevenire e combattere la migrazione illegale, [...] aumentare la capacità di gestione della migrazione e studiare la miglior maniera di intercambiare informazioni sulla migrazione legale e le possibilità lavorative”. European Commission (2006) “*The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*”, COM(2006) 735 final, Bruxelles, 30 novembre 2006. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_EN_ACTE.pdf.

46 Nel marzo 2003 il governo inglese ha proposto al Consiglio Europeo il “*New international approaches to Asylum Processing and Protection*”, nel quale si suggeriva la creazione di “*Transit Processing Centres*” al di fuori dei confini europei dove sarebbero state processate le richieste d'asilo. L'invito britannico venne fermamente respinto per il rischio di violazione dei diritti umani in cui potevano incorrere i richiedenti.

47 Creato nel gennaio 2001, vi han preso parte Portogallo, Spagna, Francia, Italia, Malta, Mauritania, Marocco, Algeria, Tunisia, Libia. Finanziati in buona parte dalla Commissione Europea, hanno visto la partecipazione anche di UNHCR ed Europol.

L'IOM⁴⁸ ha contribuito in maniera decisiva alla formazione del gruppo “5+5”, creandosi un campo istituzionale anche per le sue iniziative nel Mediterraneo e nel Sahel, come l'istruzione delle polizie nordafricane riguardo alla migrazione “illegale”. Nella dichiarazione di Tunisi, approvata nel 2002, vennero ripresi gli elementi delle conferenze europee-centroeuropee, della decade anteriore, in tema di lotta contro i movimenti incontrollati di migrazione ed asilo.⁴⁹ Nelle conferenze successive,⁵⁰ gli Stati aderenti al gruppo si sono concentrati sulla comune conoscenza delle rotte di fuga e dei loro punti nodali, così come della formazione di una rete di “esperti”.

Il “Dialogo sulla migrazione mediterranea di transito”, diretto dall'ICMPD⁵¹, si tiene due volte l'anno e riunisce i rappresentanti di 60 Stati. Il suo obiettivo è unire e coordinare i Ministeri dell'Interno e le polizie di frontiera in maniera transnazionale, con un'ottica di costante rafforzamento delle misure di controllo dei confini.⁵²

1.4 Prerogative statali e polizia di frontiera europea

Nell'anno 2000 la creazione di una polizia delle frontiere dell'UE fu proposta dai ministri dell'Interno di Germania ed Italia. Molti Stati, specie quelli di recente integrazione nell'Unione, auspicavano un'equa distribuzione degli incarichi ma al contempo temevano una diminuzione delle proprie prerogative dovuta all'esistenza di un organismo centrale.

Il concetto di “Polizia europea delle frontiere” è apparso, per la prima volta, nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001. Nel testo si afferma che lo sviluppo della protezione delle frontiere dell'UE deve migliorare “la lotta contro il terrorismo, contro le reti illegali d'immigrazione e contro il traffico di persone”. In seguito è stato adottato il “Piano d'azione UE di gestione delle frontiere esterne degli stati membri dell'Unione Europea”,⁵³ approvato dal Consiglio di “Giustizia e Affari interni” del 13 giugno 2002. Con quest'ultimo sono stati creati centri

48 International Organization for Migration. www.iom.int .

49 “*Tunis declaration at the First Summit of the Heads of State and Government of The Western Mediterranean Countries: the 5+5 Dialogue*”, Tunisi, 5-6 dicembre 2003. <http://www.5plus5.tn/english/declaration-tunis.htm> .

50 Rabat 2003 ed Algeria 2004.

51 International Centre for Migration Policy Development.

52 “*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*”, op, cit., pag. 49.

53 Di durata quinquennale.

ad hoc, come i due osservatori dell'UE per la vigilanza del Mediterraneo,⁵⁴ responsabili dell'integrazione delle diverse polizie di frontiera, dogane, esercito, servizi segreti e vigilanza costiera. Questi due centri sono in stretto contatto con l'Agenzia europea per l'analisi dei rischi alle frontiere esterne (RAC),⁵⁵ alla quale partecipano l'Europol, l'EIC⁵⁶ e specialisti nella vigilanza del mar Baltico. Tramite l'analisi dei rischi si possono così delineare i metodi di difesa considerati necessari sulla base di un calcolo costi-benefici, nel quale non vengono però contabilizzati gli effetti negativi per ciò che concerne i movimenti migratori.⁵⁷ Le ispezioni sui controlli alle frontiere esterne sono stati condotti dalla PCU (*External borders Practitioners Common Unit*), la quale assieme alla valutazione del rischio, ha anche il compito di coordinare le misure sul terreno e lo sviluppo di una strategia comune per il coordinamento delle politiche di ogni singolo Stato. La PCU dal punto di vista organizzativo è vincolata allo SCIFA⁵⁸ e alla SCHEVAL,⁵⁹ costituita con l'accordo della Commissione Esecutiva di Schengen⁶⁰ e che attualmente funziona come gruppo di lavoro del Consiglio.

Questa "Common Unit" è stata creata nel giugno del 2002 e da allora ha supervisionato operazioni e progetti pilota alle frontiere esterne, come le manovre nel Mediterraneo ridenominate Ulisse, Rio IV, Pegaso, Tritone, ORCA e Nettuno. La presidenza greca dell'UE aveva addirittura proposto di dotare tale organismo del potere di decidere e dirigere "operazioni di emergenza" tramite "comunicazione scritta", senza necessità di informare previamente il Consiglio.⁶¹

54 Il primo in Spagna ed il secondo in Grecia.

55 *Risk Analysis Centre*, con sede in Finlandia.

56 *European Intelligence Center*.

57 "*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*", pag. 51. Nell'analisi dei rischi RAC non si tengono in considerazione i danni che questo status negato produce, come ad esempio il numero massiccio di morti in mare.

58 *Strategic committee for immigration, frontiers and asylum*. Creato come gruppo di alto livello in base al Trattato di Amsterdam.

59 Commissione permanente di valutazione ed applicazione di Schengen.

60 European Commission (2001) "*Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale*", COM(2001) 672 definitivo, Bruxelles, 15 novembre 2001.

61 "*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*", op. cit., pag. 52.

1.5 La Direttiva rimpatri

1.5.1 L'approccio securitario

Dal 2004 la retorica politica europea ha continuato ad utilizzare l'argomento migratorio in chiave securitaria. Oltre al contesto italiano, dove l'allora ministro degli Interni Roberto Maroni lanciò una cosiddetta “caccia agli indocumentati”, è stato quello francese quello che più si è mosso in chiave repressiva.

Il governo di Nicolas Sarkozy⁶² ha fatto della lotta all'immigrazione illegale il tratto distintivo della propria presidenza europea, nel secondo semestre del 2008. A livello nazionale sono stati tre i punti principali della sua politica: la creazione del Ministero dell'Immigrazione e dell'Identità Nazionale,⁶³ la scelta della linea dell' “*immigration choisie*” ed infine la valutazione quantitativa del “rendimento”, secondo cui il numero di “trasferimenti” alla frontiera costituisce un indicatore positivo.⁶⁴ A livello europeo, il Presidente francese ha chiesto riforme in cinque settori: rafforzamento del controllo delle frontiere, meccanismi efficaci di espulsione degli irregolari, rigido adeguamento alle necessità del mercato, armonizzazione della politica di asilo e delle politiche di aiuto allo sviluppo.

L'obiettivo prioritario è stato tuttavia la “lotta all'immigrazione illegale” ed è in tale quadro che va situata l'adozione della “Direttiva sui rimpatri”.⁶⁵ La sua implementazione obbliga a riflettere su quali sfide supponga una “politica migratoria che non cessi di riconfigurarsi in una logica progressivamente riduttiva e strumentale e centrata ossessivamente nell'identificazione di frontiere come muri invalicabili”,⁶⁶ un obiettivo che prevale su qualsiasi altra considerazione e che comporta conseguenze negative per i diritti umani e per lo Stato di Diritto.

62 Il quale come Ministro dell'Interno ha imposto la sua visione securitaria dell'immigrazione, sotto il dogma “*migration choisie, pas subie*”.

63 Per la prima volta si affida ad un ministero il pieno esercizio della responsabilità di gestire la totalità del periplo di uno “straniero candidato all'immigrazione”.

64 Nel primo anno di presidenza sono stati accompagnati al Paese d'origine 29.729 immigrati clandestini. Come sottolineato dal Ministro degli Esteri francese Brice Hortefeux, l'incremento del 31% rispetto al periodo antecedente è senza precedenti. Lahlou M., “*La fortaleza Europa se construye hacia el Sur*”, Afkar/Ideas, 19, 6, pp. 22.

65 Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea “*Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*”, L 348/98, 24 dicembre 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF> .

66 De Lucas, J. (2008), “*Directiva de riesgo: Europa frente a los inmigrantes*”, Afkar/Ideas, 19, 6, pp. 25-27.

La Direttiva sui procedimenti e le norme comuni negli Stati membri, riguardanti il rimpatrio dei nazionali di Paesi terzi che si trovino illegalmente nel loro territorio, è stata presentata dalla Commissione Europea nel settembre 2005. Dal punto di vista procedurale la sua adozione ha rappresentato un momento inedito, in quanto per la prima volta si è seguito il procedimento di codecisione in materia d'immigrazione.⁶⁷ L'obiettivo e la funzione manifesta della nuova norma è stata l'armonizzazione dei procedimenti seguiti dagli Stati membri per il rimpatrio degli immigrati irregolari.

I punti principali contenuti nella Direttiva sono:

- Il rimpatrio, previsto dall'art. 3, al Paese d'origine del migrante, ad uno di transito con cui l'UE abbia un accordo di rimpatrio o ad un altro Stato in cui l'immigrato decida di andare, sempre che questi venga ammesso.
- Una volta emesso l'ordine d'espulsione, è fissato un periodo per il rimpatrio volontario dell'immigrante di una durata variabile tra i 7 ed i 30 giorni.
- Trascorso tale lasso di tempo, l'art. 14 prevede l'internamento degli immigrati irregolari fino a sei mesi, estendibili per altri 12 (per un totale di 18 mesi) in caso di mancata cooperazione della persona al suo rimpatrio o di problemi procedurali (come l'ottenimento del permesso del Paese implicato).
- La reclusione è possibile non in base ad un ordine giudiziario, bensì mediante una semplice ordinanza amministrativa, anche se esige un “controllo giudiziario il più rapidamente possibile”.
- L'art. 15 permette la detenzione di minori non accompagnati, sebbene questa misura venga presa “solo come ultima risorsa e per il minor tempo possibile”. Ciononostante gli articoli 3 ed 8 permettono l'espulsione di tali soggetti in Paesi dove non abbiano un tutore od una famiglia, sempre che vi siano strutture adeguate di accoglienza.
- Sebbene non si garantisca l'assistenza giuridica gratuita,⁶⁸ i ministri degli Interni hanno introdotto la possibilità della difesa gratuita degli immigrati detenuti, anche se in maniera non obbligatoria.
- Infine l'art. 9 stabilisce che una persona, in situazione irregolare e sottoposta ad espulsione, avrà proibita l'entrata nel territorio comunitario per un periodo di cinque anni.

⁶⁷ Per la quale la decisione del Parlamento, al pari di quella del Consiglio, è vincolante.

⁶⁸ *Conditio sine qua non* per un processo equo.

Tale direttiva è stata fortemente criticata e ribattezzata “direttiva della vergogna” da buona parte delle ONG europee che si occupano di diritti umani e degli immigrati. In essa viene creata una categoria di soggetti per cui in luogo dello Stato di Diritto vige lo stato d'eccezionalità, rendendo vulnerabile ed insicuro lo status di coloro che vengono ritenuti delinquenti solo perché privi di documenti. Ciò comporta una precarietà nella titolarità dei diritti e nella garanzia degli stessi, oltreché un'arbitrarietà amministrativa dinanzi al controllo giudiziario. Le persone soggette al procedimento di rimpatrio si ritrovano in un limbo giuridico, palese per ciò che concerne i CIE (Centri d'Internamento ed Espulsione), che non sono prigioni, ma neppure centri d'accoglienza od integrazione, giacché suppongono un regime di privazione della libertà e con deboli garanzie.⁶⁹ E' inoltre da evidenziare il potenziale criminalizzante, giacché dalla Direttiva traspare una visione semplificata e parziale del fenomeno migratorio, in una connessione tra immigrazione e delinquenza, che giustifica l'adozione di misure che violano i principi dello Stato di Diritto con il pretesto della pericolosità di una minoranza. La direttiva inoltre innesca procedimenti di privazione della libertà come risposta ad un illecito amministrativo. Tali procedimenti sono potenzialmente arbitrari, giacché possono essere adottati da autorità amministrative senza controllo giurisdizionale. Una detenzione che si pretende giustificare per ragioni amministrative, ossia quelle di rendere più agevole un procedimento d'espulsione, sebbene contraddittoriamente autorizzi tempi di detenzione sproporzionati. Inoltre essa abilita la detenzione dei minori non accompagnati introdotti nei centri e la loro espulsione, senza garanzia del ricongiungimento familiare, in contravvenzione ai diritti riconosciuti nella convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

Le condizioni dell'internamento sono assimilabili a quelle di una prigione⁷⁰ e non viene garantito in maniera sufficiente il diritto alla comunicazione.⁷¹ Inoltre vengono colpite la tutela giuridica effettiva, il diritto alla difesa, il principio di presunzione d'innocenza ed altre garanzie giuridiche imprescindibili nei procedimenti sanzionatori amministrativi.

69 Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011) “*Grave preoccupazione per le ripetute violazioni del diritto nei riguardi degli stranieri respinti, espulsi o trattenuti nei CIE, dei richiedenti asilo e dei lavoratori stranieri*”, ASGI, 12 agosto 2011. http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_asgicomunicati.12811.pdf.

70 Del Grande G. (2011) “*Cie: se la parola 'lager' finisce in parlamento*”, FortressEurope, 5 luglio 2011. <http://fortresseurope.blogspot.it/2011/07/cie-se-la-parola-lager-finisce-in.html>.

71 Del Grande, G. (2011) “*Lasciateci entrare nei Cie! L'appello dei giornalisti*”, FortressEurope, 26 maggio 2011. <http://fortresseurope.blogspot.it/2011/05/lasciateci-entrare-lappello-dei.html>.

1.5.2 Il rimpatrio come misura sanzionatrice di carattere generale

La direttiva porta ad estremi poco giustificabili il carattere generale della sanzione di rimpatrio. Anche nei casi in cui esista un procedimento di rinnovamento del permesso di soggiorno ancora pendente, l'art. 6.5 suggerisce solamente che “lo Stato membro considererà la possibilità d'astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio” finché non si sarà concluso il processo di rinnovo. Nel caso in cui la richiesta sia infondata, la Direttiva permette agli Stati di non concedere un tempo di uscita volontaria (art. 7.4), implicando un vincolo tra rimpatrio e proibizione d'entrata. C'è da evidenziare anche il permesso per gli Stati, opativo anch'esso, di regolarizzare la situazione della persona incorsa in irregolarità per ragioni umanitarie o d'altro tipo (art. 6.4). Inoltre è prevista, in forma obbligatoria, la posposizione dell'espulsione quando sia applicabile il principio di *non refoulement* (art. 9.1)⁷² e per effetto di una decisione con effetti sospensivi.

L'orientamento restrittivo viene confermato dall'art. 9 quando, nei casi che potrebbero portare alla sospensione sia per ragioni fisiche che mentali (vincolate al trasporto o alla difficoltà d'identificazione della persona), si stabilisce solo che “si potrà ritardare” l'espulsione, lasciando nelle mani degli Stati la decisione al rispetto, senza alcun obbligo.

1.5.3 La proibizione d'entrata come sanzione addizionale

Sebbene nella direttiva venga stabilito che la proibizione non possa superare i cinque anni, è concesso agli Stati d'imporre periodi più prolungati⁷³ quando ritengano che la

⁷² Il principio di *non-refoulement* è enunciato nell'art. 33 della Convenzione sui Rifugiati del 1951, vincolante anche gli Stati parte del Protocollo del 1967. L'art. 33(1) della Convenzione del 1951 dispone che: “Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (“*refouler*”) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche”.

La protezione dal *refoulement* così espressa dall'art. 33(1) si applica a chiunque soddisfi i criteri enunciati nella definizione di rifugiato contenuta nell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e non rientri nell'ambito di una delle disposizioni di esclusione. “*Convenzione sullo statuto dei rifugiati*”, Ginevra, 28 luglio 1951. <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>.

⁷³ Non sono previsti limiti all'arbitrarietà delle decisioni statali.

persona rappresenti una minaccia grave per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o quella nazionale (art. 11.2).

Anche l'eccezione al divieto, prevista nel caso in cui la persona dimostri d'aver lasciato volontariamente il Paese nel periodo imposto dall'autorità (tra i 7 ed i 30 giorni), non ha carattere assoluto. L'uscita volontaria non è sempre attuabile, la Direttiva infatti permette agli Stati di non concedere un tempo per partire in caso di rischio di fuga, d'esistenza di una richiesta di permesso infondata o quando la persona rappresenti un "rischio per la sicurezza". Anche l'art. 7.1 prevede che gli Stati dispongano che l'uscita volontaria si possa realizzare solamente in caso di espressa richiesta da parte della persona implicata.⁷⁴ L'essenza restrittiva della Direttiva risalta anche nel fatto che la partenza volontaria, effettuata e dimostrata dalla persona in questione, implica solo che lo Stato "potrà considerare la possibilità di ritirare o sospendere la proibizione d'entrata".

La misura di proibizione d'entrata comporta l'adozione di strumenti che possono vulnerare i diritti fondamentali. La Direttiva prevede il principio di *non refoulement* (art. 4.4 e 5) ma non si esprime chiaramente sulla sospensione od il ritiro dell'interdizione d'entrata in tali situazioni, lasciando alla discrezionalità statale la decisione sulla presenza di motivi umanitari (art. 11.3).

Infine, la Direttiva esplicita la possibilità che la misura di rimpatrio sia eseguita portando la persona in un Paese di transito. Tale opzione è presente nelle "definizioni" (art. 3), in cui si indica che per rimpatrio si intende "il processo di rientro" nello Stato d'origine o "verso un Paese di transito in base ad accordi comunitari o bilaterali di riammissione". Nulla viene precisato riguardo le garanzie che dovrebbero offrire gli Stati di transito né il modo di verifica da parte dei membri comunitari delle condizioni d'accoglienza.

L'idea è che non solo si possano effettuare i rimpatri degli immigrati irregolari che si trovino nell'UE, ma condizionare i Paesi terzi a controllare l'uscita e l'entrata nel proprio territorio di nuovi migranti.⁷⁵

74 Se la persona non fa richiesta, e ciò può essere dovuto in molte occasioni al timore ed alla disinformazione, viene meno la possibilità di uscita volontaria ed in tal caso la proibizione d'entrata viene applicata senza eccezioni.

75 Aparicio Wilhelmi, M.(2009) "La Directiva de Retorno como pieza en la construcción de una Europa privilegiada", in Aparicio Wilhelmi, M. Illamola Musà, M. Moya Malpeira, D. Roderà Ranz, S. "Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea", Edicions A Petició, Girona.

1.5.4 La privazione di libertà come misura cautelare

Sebbene l'internamento venga considerato una *ultima ratio* (adottabile “per il minor tempo possibile”), non viene indicata chiaramente la lista di casi in cui è possibile la privazione della libertà, avendo solo un generico riferimento al rischio di fuga ed al caso in cui la persona “renda difficile la preparazione del processo di rimpatrio o di espulsione” (art. 15.1).

La misura d'internamento potrà essere dettata sia dalle autorità amministrative che da quelle giudiziarie. Quando all'art. 15.2 si prevede un “controllo giudiziario rapido” che “dovrà decidersi il più rapidamente possibile”, si utilizzano termini giuridici indeterminati in luogo di indicare i tempi massimi per l'azione giudiziaria. Inoltre, la revisione della decisione d'internamento avviene solamente su richiesta della persona internata e nel caso di detenzioni “prolungate” vengono previsti riesami ad “intervalli ragionevoli”(art. 15.3). Infine l'art. 18 prevede che, in caso di internamenti di massa, gli Stati possano stabilire periodi più lunghi di revisione giudiziaria.

La privazione di libertà è una delle più gravi restrizioni ai diritti previsti da un ordinamento. Per tale ragione uno dei tratti distintivi dello sviluppo dello Stato democratico è stata la costruzione di un sistema punitivo garantista, legato alla necessità di una decisione giudiziaria soggetta a norme processuali penali ed a principi d'interpretazione che assicurino l'applicazione restrittiva della sanzione. Nel caso dell'internamento nei CIE la privazione della libertà non è neppure prevista come sanzione, bensì come mera misura cautelare per assicurare l'esecuzione di una sanzione di tipo amministrativo (!).

1.6 Il Patto europeo su immigrazione ed asilo

Il Patto europeo su immigrazione ed asilo, promosso dalla presidenza francese ed adottato nell'ottobre 2008, ha una postura di “chiusura” rispetto ai Paesi di provenienza

degli immigrati irregolari, utilizzando il principio della “preferenza comunitaria”⁷⁶ come tratto basilare della politica migratoria unificata d'Europa.

Gli obiettivi del Patto sono:

- L'organizzazione dell'immigrazione legale, secondo le necessità, priorità e capacità di accoglienza fissate da ogni Stato membro ed il favorimento dell'integrazione. Il Patto chiama i 27 paesi dell'UE a sviluppare l'immigrazione professionale ed a potenziare l'attrattiva comunitaria nei confronti dei lavoratori altamente qualificati sebbene, in materia d'impiego, dovrà rispettarsi la preferenza comunitaria. Infine, prima di accogliere immigranti, gli Stati dovranno assicurarsi che questi dispongano di entrate sufficienti per installarsi nel Paese d'accoglienza e di un livello di lingua che consenta l'integrazione.
- Combattere l'immigrazione illegale, con l'obiettivo di garantire il rientro degli stranieri in situazione irregolare nel proprio Paese d'origine od in quello di transito. I membri UE devono coordinare le proprie azioni e rinunciare alle “regolarizzazioni di massa”. Inoltre è prevista la firma di accordi di riammissione “con i Paesi per cui sia necessario”.
- Rafforzare l'efficacia dei controlli alla frontiera. Su questo aspetto la Francia ha chiesto ai suoi soci europei di adoperarsi per l'adozione di visti biometrici entro l'1 gennaio 2012⁷⁷ ed il rafforzamento dei mezzi dell'Agenzia di protezione delle frontiere esterne (Frontex).
- Erigere un' “Europa dell'asilo” con il fine d'instaurare un procedimento unico ed adottare statuti uniformi per i rifugiati.
- Potenziare il cosviluppo. Il Consiglio Europeo si è impegnato ad appoggiare lo sviluppo dei paesi interessati ed a costruire con essi uno stretto partenariato per favorire la sinergia tra le migrazioni e lo sviluppo armonioso dei Paesi d'origine.

Se però si analizza il documento emerge la matrice ideologica “sicuritaria”, promossa da Sarkozy. Questa si basa su un approccio unidimensionale verso l'immigrazione ed al contempo contiene una contraddizione posto che, sebbene il patto pretenda ridurre i flussi migratori di cittadini del sud verso il nord, converte l'immigrazione in uno

⁷⁶ Gli Stati membri terranno conto delle richieste di accesso sul loro territorio, per fini di occupazione, solo qualora l'offerta di posti di lavoro proposta in uno Stato membro non possa essere coperta dalla manodopera nazionale e comunitaria o dalla manodopera non comunitaria che risiede legalmente, o a titolo permanente in detto Stato membro e che già fa parte del regolare mercato del lavoro di detto Stato.

⁷⁷ La proposta non ha ancora trovato attuazione.

strumento di sviluppo. In tal maniera nonostante si chieda esplicitamente ai governi dei Paesi africani di ridurre l'emigrazione dei propri cittadini, gli si consiglia di basare le proprie politiche di sviluppo sulle rimesse.⁷⁸

1.7 I sistemi informativi di controllo adottati nell'area Schengen

1.7.1. Dal SIS al SIS II

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS), entrata in vigore nel 1995, da un lato elimina i controlli alle frontiere interne degli Stati partecipanti,⁷⁹ dall'altro prevede “controlli rigorosi ed una vigilanza efficace”,⁸⁰ con il fine di rendere sicura la nuova frontiera esteriore comune.

Una parte essenziale delle misure compensatorie dell'eliminazione dei controlli interni è il Sistema di Informazioni di Schengen (SIS).⁸¹ Il SIS è una banca-dati di cui si avvalgono le polizie dei Paesi Schengen, tramite la quale si garantisce il lavoro coordinato delle autorità incaricate della sicurezza interna all'area.

Tale rete informativa digitale ha uno schema a stella. La cosiddetta C-SIS (SIS centrale) ubicata a Strasburgo, costituisce la banca-dati di riferimento. Il C-SIS è connesso con i siti nazionali (detti N-SIS), ognuno dei quali possiede una copia dei dati.⁸² Nel 1995, quando tale rete fu creata, avevano diritto d'accesso alle banche dati degli N-SIS circa 30.000 terminali nei sette Stati Schengen, giunti a più di 125.000 punti d'accesso nel 2008.

Immagazzinate nel SIS vi sono informazioni sia su oggetti che sulle persone. I dati introducibili inerenti gli individui sono quelli facenti capo a “persone ricercate per il loro arresto o la loro espulsione; stranieri con proibizione d'entrata; persone sparite o che necessitano di protezione temporanea (specie i minori); testimoni o persone citate a giudizio così come persone da sottoporre a vigilanza discreta o controlli speciali per

78 European Commission (2011) “*The Global Approach to Migration and Mobility*”, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011, pag. 20.

79 Gazzetta ufficiale “*Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen*”, n. L 239 del 22/09/2000, pag. 19-62.

80 *Ibidem*.

81 Definito dal ministero degli Interni tedesco come “il sistema di ricerca comune più importante [...] di protezione delle frontiere”.

82 Le differenti banche-dati sono costantemente sincronizzate

reprimere attività illecite od evitare pericoli per la sicurezza pubblica”.⁸³ Ogni inserimento di dati include inoltre note individualizzate indicanti se una persona sia “armata” o “violenta”, così come la causa della presenza nel registro e le misure da adottare. Tra gli oggetti sono inserite cose “rubate, sottratte od occultate in maniera fraudolenta”, quali veicoli, caravan, armi da fuoco, documenti vergini e documenti d'identità emessi.

La quantità di dati di ricerca presenti nel SIS è andata crescendo in maniera continua dalla sua messa in funzione. Nel 1996 il sistema conteneva 3,8 milioni di dati; nel 1997 sono divenuti 5,6 milioni e nel 1998 sono giunti ad 8,8 milioni. Secondo il governo tedesco, nel 2003 ve n'erano 10,6 milioni mentre nel 2006 risultavano più di 16 milioni.⁸⁴

La maggior parte dello spazio dedicato alle informazioni personali è occupato dalla lotta contro la denominata immigrazione illegale.⁸⁵ E' possibile osservare una notevole discrepanza tra i diversi registri statali, giacché quelli di Italia e Germania costituiscono di per sé il 77% di tutti i dati relativi all'art. 96 del CAS. Tale predominanza è dovuta all'interpretazione dell'articolo citato in precedenza, in cui si consiglia la registrazione nel caso in cui una persona straniera di uno “Stato terzo” che sia stata condannata per un'infrazione sanzionata con una pena privativa della libertà di “almeno un anno” o “sulla quale esistano ragioni serie per ritenere che abbia commesso fatti delittuosi gravi, inclusi quelli contemplati nell'art.71,⁸⁶ o sul quale esistano indizi reali che tale persona pensi di commettere tali fatti nel territorio di una Parte contraente”. La decisione ultima sulla presunta minaccia che possa costituire tale persona “per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale” resta nelle mani dei singoli Stati.⁸⁷

Il Consiglio UE ha deciso, alla fine del 2001, di procedere alla sostituzione del SIS con il Sistema di Informazione di Schengen II (SIS II)”.

La ragione dell'introduzione del SIS II è rinvenibile nel fatto che il precedente sistema era concepito per 18 Stati e non era quindi in grado di rispondere alle esigenze di un'Europa a 27 membri, sebbene questa non fosse l'unica ragione. In un considerando

83 Gazzetta ufficiale “*Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen*”, n. L 239 del 22/09/2000.

84 “*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*”, p.126. La maggior parte dei dati riguarda oggetti mentre solo un 7% fa riferimento a persone.

85 Nell'aprile del 2005 l'89% dei dati riferiti a persone erano proibizioni d'entrata.

86 Art. 71.3: “Allo scopo di lottare contro l'importazione illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope, compresa la cannabis, le Parti contraenti potenziano i controlli della circolazione delle persone e delle merci nonché dei mezzi di trasporto alle frontiere esterne. [...]”

87 Tra questi ricadono anche i richiedenti asilo o coloro a cui è stata negata il riconoscimento.

del Regolamento, approvato dal Consiglio il 6 dicembre del 2001 si statuisce la creazione del SIS II “con il fine di usufruire degli ultimi progressi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e permettere l'introduzione di nuovi strumenti.”⁸⁸ Questi ultimi hanno consentito un ampliamento considerevole rispetto al modello preesistente, consentendo al SIS II l'immagazzinamento e l'elaborazione di un numero molto più congruo di dati. Il nuovo sistema d'informazione può essere difatti ampliato progressivamente con delle funzionalità aggiuntive.

I punti centrali sono “la prevenzione ed il riconoscimento di minacce all'ordine e alla sicurezza pubblica”. L'iniziativa del Governo spagnolo ha portato l'inclusione di nuovi tipi di dati come “imbarcazioni, aeronavi, equipaggiamento industriale, permessi di residenza e documenti di viaggio, certificati d'immatricolazione dei veicoli, carte di credito, etc. che siano state rubate o siano state perse.”⁸⁹ Inoltre sono stati introdotti dati “su persone che non possano abbandonare lo spazio Schengen, che siano considerate agitatrici o che risultino attivisti politici”.⁹⁰

Con il SIS II è inoltre aumentato il tempo di conservazione dei dati. Le note sulle proibizioni d'entrata (art. 96) passano da 3 a 5 anni, i dati sulle estradizioni (art. 95), le persone sparite (art. 97) e persone con obbligo di comparizione dinanzi ad un tribunale (art. 98) si ampliano da 3 a 10 anni. In caso di misure di vigilanza (art. 99) il tempo di vita delle informazioni passa da 1 a 3 anni.

Anche le istituzioni con possibilità d'accesso sono aumentate cospicuamente con il passaggio al nuovo sistema. Difatti, il primo apriva i suoi dati solo a polizia, guardie di frontiera ed autorità doganali. Con il SIS II quattro nuovi gruppi di utenti sono apparsi: uffici di permessi di circolazione per veicoli, Europol, Eurojust e le autorità giudiziarie degli Stati membri.

La trasformazione del sistema d'informazione in un sistema di indagine è stata evidenziata da Antonio Vitorino, ex Commissario alla Giustizia e agli Interni dell'UE: “Penso che il SIS II non sia una semplice banca-dati come il SIS. La nuova versione

88 Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea “Regolamento (CE) N. 2424/2001 del Consiglio del 6 dicembre 2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)”, L 328, 13 dicembre 2001, pag. 4.

89 Regolamento CE 1160/2005.

90 Era inoltre prevista l'introduzione di dati biometrici, ossia fotografie digitali ed impronte digitali, per quanto non abbia ancora trovato attuazione.

deve essere molto più orientata alle necessità della sicurezza e della delinquenza transfrontaliera”.⁹¹

1.7.2 II VIS.

Un'altra banca dati dell'UE per il controllo della migrazione è il *Visa Information System* (VIS), un sistema ideato dal Consiglio Europeo di Siviglia del 2002 per l'identificazione dei dati sui visti.⁹² L'obiettivo del VIS, secondo la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo è il miglioramento “dell'applicazione della politica comune in materia di visti, la cooperazione consolare e la consultazione tra le autorità diplomatiche centrali, con il fine di prevenire le minacce alla sicurezza interna degli Stati membri; facilitare la lotta contro le frodi documentarie; agevolare i controlli nei punti di accesso alle frontiere esterne; contribuire al rimpatrio delle persone in situazione irregolare”.⁹³

Il VIS inoltre riceve tutti i dati esistenti di ciascuna richiesta di visto in ogni Paese comunitario, indipendentemente dall'ottenimento o dal rifiuto. Nel caso questa fosse ammessa, sono inclusi tra gli altri: dati sul procedimento di concessione del visto, la data ed il luogo dell'emissione, il tipo ed il numero dell'etichetta adesiva.⁹⁴

In principio, l'accesso al VIS era riservato “al personale debitamente autorizzato degli organismi incaricati dei visti, le autorità incaricate dei controlli alle frontiere esterne e quelle competenti in materia di immigrazione ed asilo”. Nel mentre però “anche le autorità nazionali incaricate della sicurezza interna e del personale dell'Europol [...] hanno il diritto di consultare i dati del VIS”. In luogo degli originari controlli frontalieri, l'accesso è ora consentito “con fini di prevenzione, scoperta ed investigazione di delitti terroristici ed altri delitti gravi”.

Dal punto di vista tecnico il VIS è ufficialmente un sistema indipendente, avente un'architettura centralizzata.

91 Hayes, B. (2005) “*SIS II: fait accompli? Construction of EU's Big Brother database underway*”, <http://www.statewatch.org/news/2005/may/sisII-analysis-may05.pdf>

92 Il garante europeo per la protezione dei dati, Oeter Hustinx, ha definito il VIS come “la banca-dati transfrontaliera più grande d'Europa”.

93 European Parliament “*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas*” COM (2004) 835.

94 Hustinx ha calcolato che vengano realizzati 20 milioni di registrazioni ogni anno, con un tempo di immagazzinamento di cinque anni.

1.7.3 Gli altri sistemi d'informazione

Il SIS II ed il VIS sono i due principali sistemi d'informazione in quanto a vigilanza e controllo delle frontiere esterne dell'UE e dei flussi migratori. Esiste però una serie di sistemi aggiuntivi di vigilanza in progressiva connessione tra loro.

Il “*Supplementary Request at the National Entry*” (SIRENE), è un sistema di intercambio di informazioni alternativo al SIS II e, al contempo, costruito in connessione con esso, il cui obiettivo è facilitare l'intercambio bilaterale e multilaterale dei dati. Il SIRENE fornisce un'informazione complementaria sulle persone e gli oggetti registrati nel SIS. Le autorità di polizia possono richiedere, attraverso il SIS II, informazioni complementarie transfrontaliere su determinate persone così come su “dati delicati”.

Eurodac (*European Dactyloscopie*) è un sistema informatico comunitario per la comparazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo, sviluppato in seguito all'Accordo di Dublino ed in vigore dal 2003.

L'agenzia di polizia europea Europol possiede ed amministra un sistema di informazione proprio. Le funzioni dichiarate di Europol comprendono, tra le altre, la facilitazione dell'interscambio di informazioni tra gli Stati membri, riunire ed analizzare informazioni e conoscenze, alimentare la raccolta di informazioni automatizzate, così come facilitare l'appoggio tecnico tra gli Stati membri.

L' *Information and Coordination Network for Member States* (ICONET), è “un luogo sicuro nella rete per il coordinamento e l'interscambio di informazioni sull'immigrazione illegale”. Rende possibile “agli Stati membri la trasmissione sicura di indicazioni d'allerta, specie dei primi indizi di immigrazione illegale e reti di trafficanti e le modifiche significative delle rotte d'immigrazione [...]”.⁹⁵

Infine Prosecur che, secondo la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, è una “procedura di sicurezza” dell'interscambio di dati, la cui finalità è “permettere il trattamento permanente dell'informazione tra le autorità competenti in materia di controllo delle frontiere esterne”.

⁹⁵ European Commission, “*Rafforzare la lotta contro l'immigrazione illegale – Garantire una rete basata sul web per il coordinamento e lo scambio d'informazioni sull'immigrazione irregolare*”, IP/06/57, Bruxelles 20/01/2006.

1.8 Logiche di sospetto: il nesso terrorismo-immigrazione

L'evoluzione delle politiche migratorie ed il controllo delle frontiere in Europa è stato in buona misura condizionato dal contesto internazionale riguardante il terrorismo.

Dopo gli attentati di New York e Washington (11 settembre 2001), Madrid (11 marzo 2004) e Londra (7 luglio 2005) tra gli Stati europei si è diffusa una sensazione di vulnerabilità rispetto al terrorismo che ha portato all'adozione di una serie di misure dirette alla gestione dei pericoli, implicanti serie restrizioni delle libertà individuali; rischi che, al fare riferimento a possibili atti futuri e data la vulnerabilità delle società moderne, non si possono evitare, per cui tale logica e le sue ripercussioni si convertono in ciò che Ulrich Beck denomina “ironia del rischio”.⁹⁶

L'impossibilità di neutralizzare un “nemico” sconosciuto incrementa la percezione del rischio e la ricerca delle corrispondenti misure di prevenzione. Le tecnologie di vigilanza acquisiscono quindi un sempre maggior protagonismo, come unica risposta di fronte alla “minaccia” che rappresenta un nemico diffuso e quasi impossibile da “rintracciare” tra la popolazione.

Dinanzi all'impossibilità della certezza, il “sospetto” si è convertito in caratteristica paradigmatica delle politiche antiterroristiche post 11 settembre. Il clima sociale contro immigrati e stranieri, specie coloro provenienti da Paesi islamici, ha contribuito all'adozione di posizioni restrittive in molti circoli politici, specie quelli che hanno giustificato misure generali contro migranti e richiedenti asilo.⁹⁷

Il controllo dell'immigrazione “illegale” si è convertito, sempre più esplicitamente, in una priorità della lotta al terrorismo.⁹⁸ Sotto l'argomentazione che il terrorismo può vedersi favorito, protetto o camuffato dall'esistenza di grandi comunità di immigrati e di flussi migratori incontrollati, si è pertanto giustificata la necessità di rinforzare le frontiere ed i controlli interni.

Già nel dicembre 2001, nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken, si è data priorità alla configurazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, con la finalità di garantire “una migliore gestione del controllo delle frontiere esterne

96 Beck, U. “*Living in the world risk society*”, *Economy and Society*, Volume 35 N. 3, agosto 2006., pag. 329-345, Londra. http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_beck-2006.pdf.

97 Bigo, D. Carrera, S. Guild E. e. Walker, R. (2006) “*The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term report on the result of the CHALLENGE Project*”, Centre for European Policy Studies Publications, Bruxelles.

98 “*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*”, pag. 137.

dell'Unione” che contribuisca “alla lotta contro il terrorismo, le reti di immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani”. A partire dall'11 settembre, la relazione tra immigrazione “illegale”, terrorismo, insicurezza cittadina e delinquenza si è estesa, traducendosi nell'elaborazione di una normativa europea, che contempla gli aspetti diretti ed indiretti dell'immigrazione.⁹⁹ Le conseguenze sono state l'estensione delle misure d'espulsione ed il rafforzamento dei controlli esterni della frontiera europea.

La lotta al terrorismo e contro l'immigrazione “illegale” è stata riaffermata nel Programma dell'Aja (2005-2009), nel quale è stato consacrato l'accento securitario nel consolidamento dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. In tale contesto, gli Stati hanno approvato, con ampio consenso, una serie di misure, come il rafforzamento della condivisione di informazioni e dati personali, la cooperazione tra esperti e l'estensione dell'uso di tecnologie di vigilanza e controllo, soprattutto riguardo la gestione delle frontiere esterne.¹⁰⁰ Ma è con gli attentati dell'11 marzo 2004 a Madrid e l'ingresso del terrorismo internazionale nell'agenda politica europea che è stato possibile l'utilizzo, per altri fini, di talune misure adottate in principio per il controllo dello spazio Schengen ed il suo susseguente sviluppo con finalità antiterroristiche. Ciò ha permesso il consolidarsi di politiche, normative e pratiche la cui implementazione non era concepibile fino a quella data a causa dell'opposizione attendibile da parte di alcuni Stati o ampi settori della società civile.

1.9 L'esternalizzazione della gestione della frontiera comune

Oltre all'influenza della lotta antiterroristica, un'altra caratteristica rilevante nella configurazione delle attuali politiche migratorie europee è la “gestione integrata”, che implica una “responsabilità comune” e la “solidarietà” tra gli Stati nel controllo delle frontiere esterne e la gestione delle migrazioni.

⁹⁹ Garcia Coso, E. (2004) “*Los avances de la UE contra el crimen organizado, trafico de personas e inmigración ilegal*”, *Inmigración y seguridad*, I, Instituto Universitario De Investigación Sobre Seguridad Interior (IUISI), UNED, , pagg. 4-5.

¹⁰⁰Sul piano legislativo vennero adottate varie decisioni sulla lotta al terrorismo per uniformare le definizioni dei delitti terroristici, le pene e le sanzioni, con il fine di facilitare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e terzi sulla base di un minimo comun denominatore di legislazione europea. Un'altra decisione adottata in questo periodo fu l'ordine europeo di detenzione e consegna. (Cortes Márquez, R. “*La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*”, IUISI, febbraio 2006. http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/Cuadernillo_Febrero2006.pdf)

I punti emersi nel Programma dell'Aja sono stati approfonditi nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles (15-16 dicembre 2005) nell'annesso intitolato: "Approccio globale alla migrazione: misure prioritarie centrate su Africa e Mediterraneo".¹⁰¹ In questo documento il Consiglio ha introdotto una serie di provvedimenti riguardanti il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, così come l'incremento del dialogo e la cooperazione con i Paesi terzi dell'area. Il cosiddetto "approccio globale" ha richiesto un reindirizzamento della politica migratoria europea, la quale ha incentrato gran parte dei suoi sforzi nella politica estera e la cooperazione con Stati terzi per cercare di "prevenire" l'arrivo dei flussi migratori. La responsabilità è stata così trasferita alle Nazioni di origine e transito per evitare le partenze dalle loro coste, spesso in cambio di scarse quote per l'immigrazione legale e/o di investimenti per lo sviluppo.¹⁰²

La Spagna ha avuto un ruolo centrale nell'evoluzione del trattamento "integrato" e "globale" della gestione delle frontiere e dei flussi procedenti dall'Africa.

La visibilità internazionale dell'arrivo di migranti con mezzi rudimentali dall'Africa verso le coste di Andalusia, Sicilia, Lampedusa, Canarie o le exclavi spagnole di Ceuta e Melilla, nonché la lesione dei diritti umani ed il numero ingente di morti nel Mediterraneo, hanno catalizzato l'attenzione europea sulle frontiere meridionali, risvegliando una grande attenzione mediatica e politica.

La risposta a questa situazione si è articolata su due assi complementari. Da un lato sono state incrementate la vigilanza e le misure operative alle frontiere marittime esterne, volte a "lottare" efficacemente contro l'arrivo dei migranti. I Paesi coinvolti, specie la Spagna, hanno chiesto la "solidarietà" e la "responsabilità" del resto degli Stati europei per gestire la frontiera mediterranea ed atlantica iberica, rafforzando in tal modo l'implementazione degli strumenti comuni, come il dispiegamento di Frontex in queste aree.

Dall'altro lato l'approccio globale, nel contesto degli accordi di vicinato e dell'Accordo di Cotonou,¹⁰³ ha richiesto l'aumento delle relazioni e della cooperazione con Paesi terzi

101Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione" COM(2006) 735 <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,it&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=436705:cs&page=> .

102In molte occasioni per lo sviluppo di forze di sicurezza ed i controlli di frontiera, come evidenziato nei capitoli III e IV.

103Accordo di associazione tra gli stati dell'Africa, Caribe e Pacifico, la Comunità Europea ed i suoi Stati membri. Firmato nella capitale del Benin il 23 giugno 2000, prese il posto della precedente

per rafforzare il dialogo, con il fine di affrontare le cause della migrazione ed adottare le misure operative nelle acque territoriali dei partner. Si è quindi assistito ad una prioritizzazione della prospettiva di controllo e sicurezza, che ha provocato un aumento dei rischi per i migranti dovuto alle nuove rotte percorse.¹⁰⁴

In questo scenario il Governo di Madrid ha centrato parte delle sue attività nel dotare le politiche migratorie di una dimensione esterna, moltiplicando i contatti diplomatici con i principali Paesi di origine e transito migratorio dell'Africa subsahariana. In tal modo, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione si è convertito in un attore protagonista dello sviluppo di alcuni aspetti di tali politiche:¹⁰⁵ la firma di accordi di riammissione e sui flussi lavorativi (accordi di terza generazione); l'incremento della collaborazione con gli Stati vicini, i Paesi d'origine e di transito ed il vincolo creato tra immigrazione e sviluppo.

Sebbene l'origine di tale strategia si possa trovare nelle proposte del Primo Ministro José Maria Aznar, rivolte nel Consiglio Europeo di Siviglia del 2002, questa si è sviluppata in particolare durante la presidenza di José Luis Zapatero.

Il Primo Ministro socialista ha fermamente supportato la creazione di Frontex, la cui azione principale e più visibile in Spagna è consistita nel dispiegamento di operazioni di sorveglianza e controllo¹⁰⁶ tra le isole Canarie ed i paesi della costa atlantica, specie durante la cosiddetta “*crisis de los cayucos*”, su richiesta dello stesso governo di Madrid. Annunciata dal Governo iberico come “la maggior crisi umanitaria” all'interno della UE, le Canarie vennero presentate come una regione criticamente vicina alle coste africane, soggetta all'arrivo di circa 35.000 migranti nell'anno 2006¹⁰⁷ e per la quale era richiesta “una urgente soluzione europea”.¹⁰⁸

La presidenza britannica dell'UE e la Spagna si sono incaricate dell'organizzazione della riunione Euromediterranea di Barcellona nel 2005, nella quale è stato adottato il documento “Migrazione, integrazione sociale, giustizia e sicurezza” assieme al “Codice

Convenzione di Lomé.

104Spijkerboer, T. (2007) “The human costs of Border Control”, *European Journal of Migration and Law*, 9, pagg. 127-133.

105Nel 2007 sono stati inviati funzionari del Ministero degli Interni in Mauritania, Senegal, Mali, Guinea Bissau, Guinea Conakry e Capo Verde (Ministerio del Interior, *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*. <http://www.interior.gob.es/file/11/11204/11204.pdf>).

106Operazioni HERA.

107Carrera, S. (2007) “The EU border management strategy. Frontex and the challenges of irregular immigration in the Canary islands” Centre for European Policy Studies Working Document.n°261

108Ibidem.

di condotta in materia di lotta contro il terrorismo".¹⁰⁹ Quest'ultimo, sebbene non definisca la nozione di terrorismo, elenca una serie d'iniziative di cooperazione sulle quali i soci euromediterranei avrebbero potuto collaborare.

La riunione informale di Hampton Court, tenutasi nel 2005, ha evidenziato la capacità delle diplomazie spagnola e francese di influire sull'agenda europea attraverso l'elaborazione di una strategia globale per le migrazioni, nella quale un ruolo centrale venivano a trovare l'Africa ed il Mediterraneo.¹¹⁰ Nel documento finale¹¹¹ le azioni descritte si articolano su tre assi: il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, con gli Stati africani e con quelli del bacino mediterraneo. Mediante la politica di sviluppo sono stati legati i temi del rafforzamento del controllo delle frontiere, del rimpatrio e della riammissione degli immigrati.¹¹²

Anche la Conferenza euro-africana su migrazione e sviluppo di Rabat¹¹³ ha permesso il dialogo sulla questione migratoria con un approccio globale, portando all'adozione di un piano d'azione con i partner africani nel quale sono stati inclusi lo sviluppo sostenibile e la lotta contro la povertà.

Dietro un discorso ufficiale di compromesso con i Paesi d'origine della migrazione (cooperazione, aiuti allo sviluppo, quote per la migrazione legale) è stato rafforzato il modello di esternalizzazione delle frontiere e lo sviluppo delle agenzie comunitarie per la gestione integrata delle stesse. Come osservato da Gemma Pinyol¹¹⁴ "nella misura in cui tali elementi si consolidano nell'agenda estera della politica d'immigrazione, la Spagna [ha promosso] una europeizzazione degli stessi".

Per affrontare le sfide poste dal tema securitario, la politica comunitaria di Giustizia ed Affari Interni (JHA)¹¹⁵ si è andata rafforzando tanto negli obiettivi come negli strumenti. Con l'ambizione di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (ESLJ)¹¹⁶ tale politica, inizialmente legata in maniera funzionale alla creazione del

109 Albioni, R. (2007) "*L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*", Servizio Studi Senato della Repubblica, Istituto Affari Internazionali (IAI), documento n°85. http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/85.pdf.

110 Wolff, S. (2007) "*España y la gobernanza de la seguridad mediterránea*", Revista CIDOB d'afers internacionals, 79, 80, pp. 107-123.

111 "Approccio globale alla migrazione: azioni prioritarie incentrate in Africa e nel Mediterraneo".

112 Tali punti formeranno lo zoccolo duro del documento adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2005.

113 Tenutasi il 10 ed 11 luglio 2006.

114 Pinyol, G.. (2007) "*España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones*", Revista CIDOB d'afers internacionals, 79-80, pagg. 8-9.

115 *Justice and Home Affairs*.

116 *European Space of Liberty and Justice*.

mercato comune, ha continuato a rappresentare uno strumento della politica estera europea.¹¹⁷ L'agenda JHA ha segnato il programma degli incontri di Politica Estera e Sicurezza Comune (PESC) tramite “un processo simultaneo d'internalizzazione e di esternalizzazione”.¹¹⁸ Internalizzazione in quanto progressiva presa in considerazione, da parte dell'UE, delle politiche e delle richieste dei suoi vicini, consentendo una maggiore partecipazione di questi nell'elaborazione delle politiche europee.¹¹⁹ Al contempo, simmetricamente, si è assistito ad una maggiore partecipazione degli stessi nella politica di Giustizia ed Affari Interni tramite un rafforzamento della cooperazione poliziarica e giudiziaria nella maggior parte degli accordi negoziati tra l'UE ed i Paesi terzi, specialmente con i suoi vicini più prossimi del Mediterraneo.

Ancor più rilevante ai fini dell'analisi qui condotta è l'analisi di L. Peral: “indipendentemente dalla relazione complessa tra migrazione e sviluppo, il rischio di condizionalità a partire dal vincolo tra la politica migratoria e la politica di cooperazione allo sviluppo pare evidente; ciò potrebbe supporre la subordinazione dei fini generali della seconda all'obiettivo quasi unico della prima. Il risultato potrebbe essere un aumento dell'aiuto a certi Paesi, basato non sulle reali necessità della popolazione locale -rifugiati inclusi- ma nella propria inclinazione ad assorbire i flussi migratori non desiderati dall'Unione”.¹²⁰

1.10 Frontex

Il concetto di IBM (*Integrated Border Management*), aggiornato nel meeting del Consiglio Giustizia e Affari Interni del dicembre 2006,¹²¹ suppone una strategia tendente a contrastare efficacemente tutte le questioni legate alla frontiera, con lo scopo di far fronte alla pressione migratoria nel Mediterraneo. Esso rappresenta un tentativo di riconciliare diversi aspetti, facilitando gli scambi, rispettando il principio di

117 Council of the European Union (2005) “*A strategy for the external dimension of JHA: global freedom, security and justice*”, Documento n° 14366/3/0 REV 3, Bruxelles.

118 Wolff, S. (2007) *op. cit.*

119 Come nella Politica Europea di Vicinato (PEV).

120 Peral, L. (2006) “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refolement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, 11, pp.1-21.

121 Informal Justice and Home Affairs Ministerial Meeting “*Development of the EU's integrated management system for external borders: Border management strategy*”, Tampere, 20-22 settembre 2006

sovranità, il rispetto delle libertà individuali ed una lotta efficace contro i pericoli di sicurezza.¹²²

L'emergere dell'IBM è stato favorito dall'ampliamento dell'UE, compiutosi l'1 gennaio 2007, con l'ingresso di Bulgaria e Romania, giacché i nuovi membri si sono ritrovati a dover sopportare in gran misura il dovere del controllo delle frontiere esterne. Frontex ha rappresentato, in tale contesto, una risposta istituzionale al compito di favorire il principio di solidarietà e promuovere una gestione integrata delle frontiere. La creazione di tale Agenzia europea è avvenuta partendo dai quadri frammentati di strutture informali con il fine di aumentare la cooperazione interstatale.¹²³

1.10.1 La genesi dell'Agenzia all'interno dell'IBM.

La risoluzione 2007/2004 del Consiglio Europeo, approvata il 26 ottobre 2004, ha posto le basi per la creazione dell'agenzia Frontex, regolandone le sue funzioni e la sua struttura. Il quadro normativo evidenzia il fatto che questo strumento non assume la competenza sovrana degli Stati riguardo al controllo delle frontiere, ma agisce come un nesso di congiunzione tra questi.¹²⁴

Frontex è gestita da un organo collettivo e nel suo Consiglio d'Amministrazione partecipano, con un voto, tutti gli Stati membri dell'UE e quelli aderenti a Schengen.¹²⁵ Il Direttore esecutivo, il quale è indipendente, ne è il suo rappresentante. L'Agenzia è stata dotata di competenze esclusive, ossia ha la facoltà di cooperare in maniera autonoma con organizzazioni internazionali ed autorità di Stati terzi. Di conseguenza, essa sfugge al controllo politico degli Stati membri del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europei.

La sua funzione è quella di aiutare a coordinare la “gestione delle frontiere esterne” di tutti gli Stati membri con equipaggiamento ed *expertise*, così come con interventi

122 Jorry, H. (2007) “*Construction of a European Institutional model for managing operational cooperation at the EU's External Borders: is the Frontex Agency a decisive step forward?*”, Centre for European Political Studies, Research Paper n°6, Bruxelles.

123 La Commissione ed il Parlamento europei inizialmente avevano supportato la creazione di un corpo europeo di guardie di frontiera, ma la riluttanza degli Stati membri a cedere parte della propria sovranità ha comportato il ritiro della proposta.

124 Hernandez i Sagrera, R. “FRONTEX: Projection at the European level of the vision of Spain on border control” in *Spain in Europe 2004-2008*, Monografia dell'Observatory of European Foreign Policy, n° 4, Esther Barbé (Ed.) Bellaterra (Barcelona).

125 La Commissione Europea ha diritto di voto con due rappresentanti.

concreti. A questo fine è stato creato un “registro centrale di equipaggiamenti tecnici”, conosciuto come *tool box*, da questa organizzato e coordinato.

Frontex è incaricata della formazione specializzata delle polizie di frontiera ed è responsabile della creazione dei “*Rapid Border Intervention Teams*” (RABIT)¹²⁶. Essa inoltre compie l'analisi dei rischi per determinati territori o Paesi di transito della migrazione diretta verso l'Europa. Tale informazione non è pubblica, ma viene messa a disposizione dei soli Stati membri.¹²⁷

In quanto istituzionalizzazione permanente di previe strutture informali, l'Agenzia Frontex è un corpo comunitario centralizzato ed indipendente. Nonostante non abbia missioni operative dirette essa ha diverse competenze, incluse una missione di coordinamento della cooperazione operativa e l'ausilio ad operazioni di rimpatrio congiunto. Nonostante la sua azione sia limitata alla partecipazione volontaria degli Stati membri, questa rappresenta “una prima rottura nella storia dell'UE del monopolio statale nell'implementazione ed il rispetto della legislazione comunitaria alle frontiere”.¹²⁸

Con l'integrazione del regime di Schengen nel Titolo IV del Trattato della Comunità Europea e nel Titolo VI del Trattato di Amsterdam, l'*acquis* di Schengen è divenuto parte essenziale per la definizione e la protezione dell' “area di libertà, sicurezza e giustizia” e con esso la gestione delle frontiere esterne si è tramutata in una priorità per l'UE.

Il Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001 ha costituito una pietra angolare per la gestione delle frontiere, riconoscendo che “una migliore gestione delle frontiere esterne dell'Unione aiuterà la lotta al terrorismo, alle reti della migrazione illegale ed al traffico di esseri umani”.¹²⁹ In questa sede si è inoltre dato mandato alla Commissione Europea di redarre “un accordo per la cooperazione tra servizi responsabili del controllo esterno delle frontiere e di esaminare le condizioni nelle quali un meccanismo comune [...] di controllo delle frontiere esterne possa essere creato”.¹³⁰

La Commissione, il 7 maggio 2002, ha rilasciato la Comunicazione “Verso una

126Gruppi di intervento rapido alle frontiere.

127Ciò è dovuto al fatto, tra gli altri, che Frontex lavora in collaborazione con i servizi segreti.

128Hobbing, P. (2003) “*Management of external EU borders: enlargement and the the European Border Guard Issue*”, DCAF, Ginevra.

129European Council (2001) “Presidency conclusion.European Council meeting in Laeken”, SN/300/1/01 REV 1, 14-15 dicembre 2001.
http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf.

130Ibidem.

gestione integrata del controllo delle frontiere degli Stati membri dell'Unione Europea”,¹³¹ la quale non includeva una chiara definizione dell'IBM, ma fissava cinque componenti della politica comune sul tema:

- un *corpus* legislativo condiviso per riformulare il Manuale comune di Schengen, introdurre buone pratiche, elaborare un manuale per le polizie di frontiera ed esaminare il quadro legale per la creazione della guardia di frontiera europea;
- un meccanismo uniforme per il coordinamento e la cooperazione attraverso la creazione di un'unità comune come corpo centrale dello SCIFA+;¹³²
- un'analisi integrata dei rischi, condotta dall'unità comune;
- personale ed equipaggiamento interoperativo, incentrati su moduli collettivi per la formazione di guardie di frontiera ed un uso standardizzato delle tecnologie;
- un meccanismo di ripartizione del carico finanziario tra Stati membri, includente la cooperazione tra servizi doganieri.¹³³

La Commissione nel testo recepì in parte lo studio di fattibilità guidato dall'Italia e presentato nel 2002 da Francia, Belgio, Spagna e Germania concernente la creazione di una polizia di frontiera europea.¹³⁴ Lo studio si basava su di una complessa rete di forze di frontiera nazionali con elementi comuni, come centri ad hoc specializzati in diverse aree della sicurezza frontaliere e dislocati in diversi Stati. La proposta però, su pressioni del Regno Unito e dei Paesi scandinavi durante il Consiglio Giustizia ed Affari interni del 14 giugno 2002, venne rivista e resa più moderata. Veniva raccomandata la creazione di un'unità comune sulle frontiere esterne come fulcro del comitato SCIFA+. Questa venne approntata nell'autunno 2002 ed intraprese operazioni congiunte e progetti pilota come Ulisse¹³⁵ e Tritone.¹³⁶ A Berlino è stato stabilito un centro operativo per le frontiere esterne e sono stati implementati progetti pilota sulla formazione delle guardie frontaliere ed i controlli negli aeroporti. Sarà solo con la

131Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo, Bruxelles, 7 maggio 2002, COM (2002) 233.

132*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum.*

133Jorry, H. (2007) *op. cit.*

134Monar, J. (2003) “*The project of a European border guard: potential, models and challenges*”, DCAF, Ginevra.

135Lanciata nel gennaio 2003 sotto la supervisione spagnola e la partecipazione di Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Portogallo. Si occupava del controllo delle frontiere nel Mediterraneo occidentale.

136 Iniziata nel marzo 2003 sotto la supervisione della Grecia nel Mediterraneo nord-orientale.

creazione dell'Agenzia Frontex che verrà realmente dato impulso alla creazione dell'IBM.

La costruzione di tale strumento comporta implicazioni per la libera circolazione e le libertà individuali tramite l'“impermeabilizzazione” delle frontiere. Le istituzioni europee l'hanno definito “la via verso la convergenza di sistemi nazionali per assicurare un livello alto ed uniforme di controllo delle persone e della sorveglianza delle frontiere esterne come preconditione per lo sviluppo dell'area di libertà, sicurezza e giustizia”.¹³⁷ Il discorso europeo ha enfatizzato la visione securitaria rispetto al controllo frontaliero e FRONTEX nasce da questa concezione.

Una questione di rilevante importanza è la definizione del concetto di *Border Management Strategy*. Il Consiglio Giustizia e Affari interni del 4-5 dicembre 2006 ha adottato l'IBM nelle sue conclusioni,¹³⁸ definendone lo schema concettuale:

- controllo delle frontiere;¹³⁹
- deteazione ed investigazione dei crimini transfrontalieri;
- sistema di controllo degli accessi con quattro filtri: misure nei Paesi terzi d'origine o transito, cooperazione con Stati vicini, misure di controllo delle frontiere esterne, misure riguardanti l'area comune di libera circolazione;
- cooperazione tra agenzie nella gestione, comprendente guardie di frontiera, dogana e polizia, sicurezza nazionale ed altre autorità rilevanti;
- coordinamento e coerenza a livello nazionale e transnazionale.

Il principio guida ispirante questi cinque aspetti pare essere quello dell'integrazione della gestione delle frontiere Schengen in ogni questione implicante l'UE su questo tema”.¹⁴⁰

¹³⁷European Commission (2003) “*Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*”, Bruxelles, 20 novembre 2003, COM (2003) 687. final/2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0687:FIN:EN:PDF>.

¹³⁸ Consiglio dell'Unione Europea, 2768esima sessione del Consiglio Giustizia e Affari interni, 4-5 dicembre 2006.

¹³⁹ La definizione di controllo delle frontiere è data dall'art. 2.9 del Codice sulle Frontiere Schengen: “l'attività svolta alla frontiera, in conformità e per gli effetti del presente regolamento, in risposta esclusivamente all'intenzione di attraversare la frontiera o al suo effettivo attraversamento e indipendentemente da qualunque altra ragione, e che consiste in verifiche di frontiera e nella sorveglianza di frontiera”. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2006) “*Regolamento (CE) N. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*”, L 105/1, 13 aprile 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:IT:PDF>.

¹⁴⁰Council of the European Union (2003) “*A secure Europe in a better world. European security strategy*”, Bruxelles.

In una comunicazione della Commissione al Consiglio sulla protezione delle frontiere marittime meridionali il motivo della creazione dell'Agenzia risulta chiaro:

*“Per ciò che concerne le operazioni congiunte, Frontex deve esaminare la fattibilità delle operazioni di controllo e vigilanza continue alle frontiere esterne marittime meridionali, in particolare nel periodo che va dalla primavera fino alla fine dell'autunno 2007, coprendo pertanto la stagione in cui la maggior parte degli immigranti illegali tentano di giungere in barca nell'Unione Europea dall'Africa. Oltre ad intercettare più barconi con immigrati illegali a bordo e contribuire a salvar vite in alto mare, le attività operative continue agiranno anche come elemento dissuasore, diminuendo così la pressione su questa parte delle frontiere esterne ed evitando che le situazioni potenzialmente critiche arrivino ai livelli registrati [nel 2006]”.*¹⁴¹

1.10.2 Il quadro legale

Il cuore della creazione di Frontex è legato alle clausole del Trattato costitutivo della Comunità Europea, ed in particolare gli articoli 62 par. 2a e 66. Secondo questa base legale, gli Stati membri hanno la responsabilità della gestione delle frontiere esterne, specie attraverso l'implementazione di operazioni congiunte o progetti pilota. Ad ogni modo, Frontex può coordinare le attività dei Membri con il fine di sostenere la cooperazione operativa tra singole amministrazioni nazionali incapaci di raggiungere in maniera soddisfacente “una gestione europea della cooperazione operativa comprensiva ed integrata nei campi del controllo delle frontiere esterne e l'allontanamento¹⁴² di cittadini di Stati terzi dai territori dei Paesi membri”.¹⁴³ Inoltre, l'art. 66 del TCE statuisce che il Regolamento del Consiglio 2007/2004 deve compiere l'obiettivo di supportare lo sviluppo dell'area di “libertà, sicurezza e giustizia” tramite il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra il livello nazionale e la Commissione Europea riguardo l'implementazione della normativa di Schengen sui controlli e sulla sorveglianza alle frontiere. In tal senso il Regolamento Frontex viene a costituire uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen.¹⁴⁴

141 European Commission (2006) “*Rinforzo della gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione Europea*”, COM/2006/0733 finale, Bruxelles, 30 novembre 2006.

142 Nel testo inglese “*removal*”.

143 COM (2003) 687.

144 Jorry, H.(2007) *op. cit.*

1.10.3 La struttura organizzativa e la funzione

L'organizzazione dell'Agenzia non ha una particolare struttura gerarchica, essendo suddivisa in sei unità: amministrazione, finanza, approvvigionamento, pianificazione/ricerca/sviluppo, training, analisi dei rischi ed operazioni. Quest'ultima si compone di quattro sotto-unità (ognuna formata da due o tre persone) incaricate delle frontiere terrestri, costiere, degli aeroporti e delle operazioni di rimpatrio.¹⁴⁵

L'articolo 2 del Regolamento 2007/2004 elenca quelle che sono le principali funzioni dell'Agenzia:

- coordinamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri riguardo la gestione delle frontiere esterne;¹⁴⁶
- assistenza agli Stati membri nella formazione¹⁴⁷ di guardie di frontiera nazionali;
- realizzazione di analisi dei rischi;
- osservazione degli sviluppi delle ricerche rilevanti per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne;
- assistenza agli Stati membri quando sia richiesto un maggior contributo tecnico ed operativo alle frontiere esterne;
- assistenza agli Stati membri in operazioni congiunte di rimpatrio.¹⁴⁸

Per ciò che attiene alle operazioni congiunte e ai progetti pilota, il Consiglio Europeo del 15-16 dicembre 2005 ha richiesto a FRONTEX, nel contesto di un approccio globale alle migrazioni, di porre un'attenzione particolare all'area del Mediterraneo ed ai Paesi africani, ove il Consiglio riteneva che “i flussi migratori incontrollati in arrivo via mare [dovessero] essere propriamente affrontati”.¹⁴⁹

L'analisi dei rischi occupa una parte centrale dei compiti dell'Agenzia. L'art. 4 del Reg. 2007/2004 indica che FRONTEX “può sviluppare ed applicare un modello comune di

145L'Agenzia può inoltre predisporre sezioni specializzate per identificare le migliori pratiche nel campo dell'IBM.

146La prima operazione terrestre compiuta da FRONTEX si è svolta tra il 16 ed il 25 dicembre 2005 in Austria, Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

147Stabilendone gli standard comuni.

148Leonard S. (2009), “The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy”, *Journal of Contemporary European Research*, 5, 3. pp. 371-388.

149Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, 15914/1/05 REV I, pag. 10.

analisi dei rischi”.¹⁵⁰ La finalità è quella di consentire all'Agenzia di pianificare nella maniera più efficiente le operazioni congiunte richiedendo, laddove fosse necessario, la collaborazione delle autorità locali.

Le analisi dei rischi sono presentate alla Commissione Europea ed al Consiglio. Il Parlamento ne resta escluso dalla diffusione, denotando una mancanza di trasparenza nelle attività dell'Agenzia.

L'art. 8 prevede il supporto tecnico ed operativo offerto da Frontex in “circostanze richiedenti una maggiore assistenza tecnica ed operativa alle frontiere esterne”. In tali casi, quindi, l'Agenzia può fornire esperienza e personale per un periodo limitato od un equipaggiamento tecnico per il controllo delle frontiere e la sorveglianza.

Nel luglio 2007 Frontex è stata integrata con il Regolamento del Consiglio CE 863/2007, nel quale si è definita l'attivazione dei gruppi d'intervento Rabit. In base alle stesse considerazioni del Consiglio, la creazione di unità congiunte risponde alla volontà di mettere a disposizione di ogni Stato membro, il quale si trovi a fronteggiare un numero elevato di tentativi di ingresso illegale, gruppi di esperti di polizia alle frontiere.¹⁵¹

L'art. 9 autorizza l'Agenzia a “fornire la necessaria assistenza nell'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunto degli Stati membri”,¹⁵² senza specificare se il Paese terzo possa prendere parte o meno in tale progetto. Tale competenza è la più discussa dalle associazioni di difesa dei diritti umani e degli immigrati,¹⁵³ specie alla luce del numero crescente di espulsioni.

L'art. 14 prevede la facilitazione della cooperazione operativa con “autorità dei Paesi terzi su materie coperte dal Regolamento” nel quadro della politica di relazioni esterne dell'UE.

150A tale scopo il *Finnish Risk Analysis Centre* (RAC) ha predisposto un modello di analisi flessibile, il quale consente valutazioni generali, così come analisi specifiche di determinati gruppi o territori.

151 Per le unità di intervento rapido Frontex conta tra i 500 ed i 600 poliziotti di frontiera degli Stati membri, i quali intervenendo sotto la direzione dell'Agenzia hanno diritto di intervento anche all'interno di uno Stato diverso dal proprio. Tra i ruoli dei componenti dei RABIT vi sono specialisti in documenti ufficiali, in interviste a persone di paesi terzi e nella realizzazione di controlli di frontiera.

152Il Regolamento inizialmente in fase di redazione prevedeva un ruolo di coordinamento/organizzazione delle operazioni di rimpatrio. Tale punto è stato fortemente criticato dal Parlamento Europeo, in quanto mancava una politica comunitaria in tema d'immigrazione ed asilo.

153 Si vedano le denunce di Migreurop, APDHA, Human Rights Watch ed Amnesty International.

1.10.4 La riforma del mandato di Frontex.

Il Parlamento Europeo il 13 settembre 2011 ha approvato, a larga maggioranza,¹⁵⁴ il nuovo mandato dell'agenzia Frontex.

Durante il dibattito previo al voto, il relatore Simon Busuttil¹⁵⁵ ha affermato che “questa è la riforma più importante dalla creazione di Frontex nel 2004 e il Parlamento la accoglie con grande favore. La nostra valutazione dei primi 6 anni di lavoro dell'agenzia ci dice che è necessario rinforzarla e renderla più efficace”.¹⁵⁶ La priorità è stata quella di garantire una rafforzata autonomia giacché, come da egli stesso affermato, “molti Stati membri non onorano i propri impegni [...] ostacolando[ne] l'efficacia”.¹⁵⁷

Questi ha inoltre sottolineato l'importanza del fatto che “il rafforzamento delle frontiere esterne sia non solo una questione degli Stati periferici, ma un tema di comune interesse”.

Il Parlamento è riuscito ad inserire nel nuovo mandato la figura del "responsabile per i diritti fondamentali" ed un "forum consultivo sui diritti fondamentali" in supporto al Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia. Il forum consultivo sarà composto dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE e dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, dall'Alto Commissariato ONU per i rifugiati e da rappresentanti di ONG del settore.

In base alle nuove norme le missioni Frontex potrebbero essere sospese o cancellate, se le operazioni comportassero una violazione dei diritti umani. Inoltre l'agenzia avrà anche un ruolo d'assistenza per gli Stati membri, in situazioni comportanti emergenze umanitarie e soccorsi in mare.

Frontex dovrà redarre dei codici di condotta che assicurino il rispetto dei diritti umani di tutte le missioni, anche di quelle di rimpatrio. In base al diritto internazionale, non potranno essere fatti sbarcare o rimpatriare individui in un Paese in cui questi incorrano in un pericolo per la propria vita e libertà. In base alle modifiche apportate al testo

154 431 voti a favore, 49 contrari e 48 astensioni.

155 Esponente maltese del Partito Popolare Europeo.

156 Parlamento Europeo, Press Room Attualità, "*Frontex: nuovi poteri e ispettori per i diritti umani*", 13 settembre 2011.
<http://www.europarl.europa.eu/news/it/pressroom/content/20110913IPR26455/html/Frontex-nuovi-poteri-e-ispettori-per-i-diritti-umani> .

157Europolitics, "*Parliament approves new Frontex mandate*", 13 settembre 2011.
<http://www.europolitics.info/sectoral-policies/parliament-approves-new-frontex-mandate-art312794-16.html>

difatti, l'agenzia sarà tenuta a non violare il principio di "non respingimento" in ogni circostanza.

Frontex inoltre non dovrà più dipendere dalle attrezzature fornite dagli Stati membri, ma avrà la facoltà di procedere all'acquisizione di proprio materiale. I Governi nazionali saranno tenuti a rispettare i propri impegni, concordati su base annua, garantendo un quantitativo prestabilito di guardie di frontiera o di attrezzature.

Le squadre europee di guardie di frontiera, create allo scopo di migliorare l'efficienza e di Frontex tramite l'unificazione delle previe squadre comuni di sostegno e delle squadre d'intervento rapido, verranno ad essere composte da guardie nazionali ripartite dagli Stati membri per le operazioni comuni.

La riforma del mandato è stata criticata da diverse ONG ed associazioni per i diritti umani. Tra le principali note negative riscontrate vi è il mancato controllo democratico sulle attività dell'Agenzia, sottolineato dal fatto che il Parlamento europeo non disponga di reali strumenti di supervisione dell'operato di Frontex.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Per maggiori informazioni si veda il comunicato stampa "*Frontex: AEDH calls for more guarantees for human rights*" dell' *European Association for the Defense of Human Rights*. AEDH, 20 settembre 2011. <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Comunicu%C3%A9s/Press%20release%20Frontex%20vote%20EN.pdf>.

Capitolo 2

L'Agenzia Frontex, un nuovo approccio alle frontiere europee

“È più facile dividere il mare che la terra, è più difficile possederlo”¹⁵⁹

Per comprendere lo sviluppo di Frontex è necessario prendere in considerazione quelle che sono state le sue principali direttrici in questi anni di operatività.

A partire dal 2005, questa ha avuto una continua espansione dei mezzi a propria disposizione, nonché un ampliamento del proprio raggio d'azione. Le attività più importanti condotte dall'Agenzia si sono suddivise su differenti livelli tra compiti operativi, analisi dei rischi ed implementazione della strategia per una gestione integrata delle frontiere. L'evoluzione interna è stata costante, così come la centralità conferitale dai Governi europei, esemplificata dall'operazione Rabbit iniziata in Grecia a fine 2010 e proseguita durante il primo semestre del 2011 per far fronte all'arrivo di migranti provenienti dalle coste tunisine e libiche.¹⁶⁰

2.1 Un budget ed un organico in costante crescita

Al momento della sua messa in funzione nell'ottobre 2005, l'Agenzia contava un organico di sole 45 persone,¹⁶¹ delle quali il 60% erano impegnate in unità operative,¹⁶² ospitate presso la sede fornita a Varsavia dal Ministero degli Interni polacco.

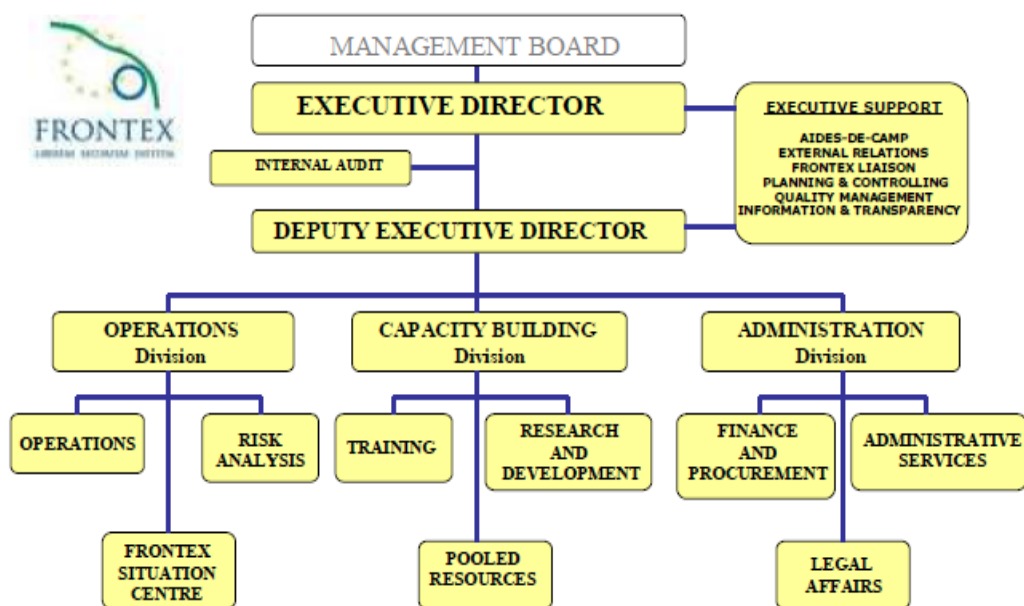
159 Matvejević P., (2008) *“Breviario Mediterraneo”*, Garzanti, Milano., pag. 57.

160 È importante rammentare che entrambi i Paesi avevano stipulato accordi di riammissione con l'Italia che (come si vedrà in seguito), non appena la situazione politica interna lo ha concesso, sono stati rinnovati.

161 Suddivisi in 17 agenti ausiliari, 27 esperti nazionali distaccati ed un agente temporaneo.

162 Frontex, *“Relazione generale 2005”*.

Nel 2006 ha ottenuto l'autonomia finanziaria¹⁶³ ed ha ricevuto un primo incremento dei fondi ricevuti e del personale, giunto a 72 unità.¹⁶⁴ Ad inizio anno il bilancio approvato dal Consiglio d'Amministrazione era di 12,4 milioni di euro,¹⁶⁵ cresciuto fino a 19,2 milioni per supportare l'operato volto a fronteggiare la particolare situazione migratoria in atto nel Mediterraneo.¹⁶⁶ Osservando i dati relativi alla ripartizione del budget, è possibile osservare come il controllo delle frontiere marittime meridionali, già dall'inizio delle attività di Frontex, costituisse uno degli obiettivi essenziali del suo mandato, occupando il 90% delle risorse disponibili.¹⁶⁷



Struttura organizzativa di Frontex¹⁶⁸

Nel 2007 la tendenza non s'è arrestata, bensì ha avuto una forte impennata, dettata dalle operazioni svolte non solo lungo le coste spagnole e delle isole Canarie, ma anche nel Mediterraneo centrale. Il bilancio è così aumentato a 42 milioni di euro¹⁶⁹ e sono state decise 57 nuove assunzioni. Nel 2008 è stata fissata una nuova struttura organizzativa, volta a migliorare “la cooperazione tra le diverse entità di Frontex”¹⁷⁰ e a “rispondere

163 Per ovviare ad una gestione congiunta Varsavia-Bruxelles per ciò che riguardava le spese amministrative e del personale.

164 Frontex, “Relazione annuale 2006”, pag. 21.

165Ivi, pag. 22.

166Ivi, pag. 23.

167Ivi, pag. 24.

168 Immagine disponibile in Frontex, “General report 2008”, pag. 17.

169Frontex, “Relazione generale 2007”, pag. 11.

170Frontex, “General report 2008”, pag. 17.

alla domanda per un approccio più generale ed orizzontale”.¹⁷¹ Il miglioramento più rilevante è consistito in una distinzione più chiara “degli ambiti di attività fra le tre unità: centro di situazione Frontex, unità per l'analisi dei rischi e unità per le operazioni congiunte”.¹⁷²

Oltre ai cambiamenti gestionali, sono state apportate anche delle innovazioni organizzative, per “venire incontro al crescente bisogno di processare le informazioni”.¹⁷³

È stata creato l'FSC (*Frontex Situation Centre*), un'unità separata la cui funzione è quella di fornire, in maniera continuativa, analisi a breve termine della situazione alle frontiere esterne dell'UE. Il Centro costituisce lo snodo informativo centrale nel momento in cui viene ad attuarsi un meccanismo d'emergenza.

Le attività della RAU (*Risk Analysis Unit*) sono inoltre notevolmente aumentate, con la presentazione di analisi non più esclusivamente annuali ma anche di breve termine.¹⁷⁴

Le operazioni, grazie al notevole incremento di budget ricevuto, sono state estese ed ampliate¹⁷⁵ e tramite una nuova interpretazione dell'art. 9 del Regolamento Frontex è stato possibile finanziare 5 (su un totale di 15) operazioni di rimpatrio congiunto. I fondi a disposizione sono cresciuti del 68% rispetto al 2007, raggiungendo i 70,4 milioni di euro¹⁷⁶ e lo staff del 40%, giungendo alle 181 unità.¹⁷⁷ E' da rimarcare come le operazioni marittime abbiano continuato ad essere la voce di spesa più importante, assorbendo il 62% del budget operativo.

171Ibidem.

172Frontex, “*Relazione generale 2009*”, pag. 19.

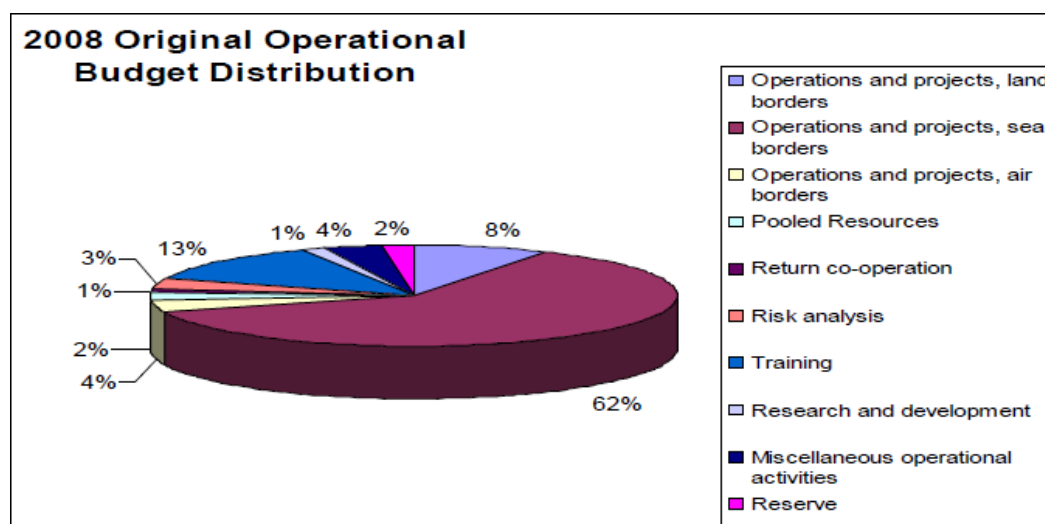
173Ivi, pag. 18.

174Semi Annual Risk Assesment, *FRAN Analytical Quarterlies e Tactical Focused Assesments*.

175Le operazioni Hera e Poseidon sono state rese permanenti.

176Frontex, “*General report 2008*”, pag. 21.

177Ivi, pag. 19.



Distribuzione del budget di Frontex (anno 2008)¹⁷⁸

Il *trend* evidenziato negli anni precedenti non si è arrestato nel 2009, nel quale il bilancio ha difatti segnato un aumento del 25%, attestandosi a 88,3 milioni di euro.¹⁷⁹

Le funzioni operative hanno impiegato il 71% del budget e, se da una parte vi è stata una flessione dei fondi riservati alla sorveglianza marittima,¹⁸⁰ dall'altra, per effetto della “direttiva rimpatri” del 2008, le operazioni di rimpatrio hanno rappresentato la terza voce di spesa dopo le attività di formazione.¹⁸¹

Nel 2010 l'Agenzia ha riconfigurato la struttura dei propri interventi, pertanto il budget dedicato alle attività operative è lievemente decresciuto ma l'intensità delle operazioni è aumentata.¹⁸²

In base ai dettami del Trattato di Lisbona¹⁸³ e del Programma di Stoccolma,¹⁸⁴ Frontex ha incentrato le proprie attività operative sul rilevamento di crimini transfrontalieri, “ponendo specifica attenzione ad un effettivo coordinamento del controllo delle frontiere inclusivo della lotta al crimine come azione secondaria, in particolare all'identificazione di gruppi vulnerabili e del traffico di esseri umani”.¹⁸⁵ A tale scopo

¹⁷⁸ Immagine disponibile in Frontex, “*General report 2008*”, pag. 24.

¹⁷⁹ Frontex, “*Relazione generale 2009*”, pag. 24.

¹⁸⁰ Le quali hanno costituito il 55% del budget riservato alle attività operative.

¹⁸¹ È interessante l'analisi del report 2009 giacché viene evidenziato “un cambiamento di priorità nel 2009, come nel caso del bilancio per la cooperazione in materia di rimpatri che è quintuplicato nel corso dell'esercizio finanziario”. Frontex, “*Relazione generale 2009*”, pag. 24.

¹⁸² Il budget operativo, nonostante i nuovi progetti pilota e le operazioni congiunte, è passato da 48,2 a 47,4 milioni di euro. Frontex, “*General report 2010*”, pag. 13.

¹⁸³ Entrato in vigore nel dicembre 2009.

¹⁸⁴ Che prevede un rafforzamento della cooperazione e delle responsabilità delle agenzie UE nella lotta e nella prevenzione del crimine organizzato.

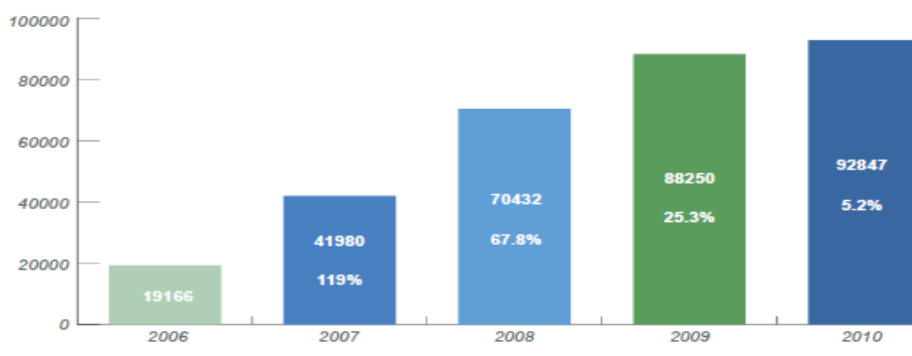
¹⁸⁵ Frontex, “*General report 2010*”, pag. 14.

l'Agenzia ha preso il controllo del CIREFI (*Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration*).¹⁸⁶

A seguito del consistente aumento degli ingressi illegali alla frontiera terrestre greco-turca, v'è stata una redistribuzione delle risorse dalle attività operative marittime a quelle terrestri, con un rafforzamento delle azioni di sorveglianza, il conferimento dello status permanente alla missione Poseidon ed il lancio della prima operazione Rabit.

Nel quinto anno di esistenza dell'Agenzia il budget a disposizione si è stabilizzato, con un incremento del 5,2% rispetto al 2009,¹⁸⁷ raggiungendo i 92,8 milioni di euro. La crescita dei fondi annuali stanziati in questo breve arco di tempo è stata di uno strabiliante 360%.¹⁸⁸

Figure 2: Budget development



Evoluzione del budget di Frontex¹⁸⁹

2.2 Risk analysis e sorveglianza

Nonostante non sia incluso nel proprio regolamento istitutivo, l'Agenzia si presenta¹⁹⁰ come un'organizzazione “*intelligence-driven*”.¹⁹¹

¹⁸⁶ Istituito il 30 novembre 1994: “Council Conclusions of 30 November 1994 on the organization and development of the Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi)”, *Official Journal C 274*, 19/09/1996 P. 0050 – 0051. Si veda:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919\(15\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919(15):EN:HTML).

¹⁸⁷ Dovuto in buona parte ai fondi addizionali erogati dalla Commissione Europea per l'operazione Rabit.

¹⁸⁸ Frontex, “*General report 2010*”, pag. 20.

¹⁸⁹ Immagine disponibile in Frontex, “*General report 2010*”, pag. 20.

¹⁹⁰ Frontex *Report 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011*.

¹⁹¹ Il termine *intelligence* tradizionalmente fa riferimento a situazioni di analisi riguardanti rischi per la sicurezza nazionale, questo ha infatti una valenza meno neutra di parole come “dati” o

Sin dalla creazione, tra i suoi compiti più importanti figuravano l'analisi dei rischi e la formazione delle guardie di confine.

Già nel 2005, durante i pochi mesi di attività, i tecnici di Frontex hanno compiuto un'analisi specifica legata alla questione migratoria nelle exclavi spagnole di Ceuta e Melilla.¹⁹² Essi hanno inoltre dato il via alla collaborazione tra l'unità d'analisi dei rischi ed Europol¹⁹³ ed intrecciato i primi contatti con le autorità greche ed italiane, per la condivisione dell'*expertise* maturata nella tutela della sicurezza dei grandi eventi sportivi.¹⁹⁴

Nel 2006 Frontex ha redatto la sua prima analisi completa dei rischi inerente l'intero arco delle frontiere esterne.¹⁹⁵ Ciò è stato possibile grazie alla modifica del modello di analisi comune CIRAM (*Common Integrated Risk Analysis Model*) e alla creazione della rete FRAN (*Frontex Risk Analysis Network*), la quale a giugno e dicembre ha organizzato due riunioni funzionali a mettere in contatto le unità d'analisi dei paesi membri dell'UE e dell'area Schengen.¹⁹⁶

Per quanto attiene alle analisi specifiche, esse sono state ancora una volta incentrate sulle direttrici migratorie provenienti dall'Africa. L'area mediterranea ha rappresentato il punto nodale e l'Agenzia ha supportato con vigore¹⁹⁷ il dialogo tra gli Stati sui flussi migratori di transito nella zona (MTM).

Durante il 2007 la cooperazione con l'Europol si è intensificata¹⁹⁸ e l'attività di analisi è stata più specifica, concentrandosi su particolari aree e sui flussi da esse provenienti come i Balcani occidentali, il mar Nero, la Cina, l'Ucraina, l'Iraq e la tratta di cittadini nigeriani.¹⁹⁹ Inoltre, in seguito all'ampliamento dell'UE a 27 Paesi, l'Agenzia ha svolto uno studio per valutare “l'impatto dell'allargamento di Schengen sulla migrazione illegale e sui reati di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri”.²⁰⁰

“informazioni”. Léonard, S. “*Frontex and the securitization of migrants through practices*”, European University Institute, Florence, 9 febbraio 2011, pag. 21. <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardspaper.pdf>.

192 Tramite anche la partecipazione alla missione tecnica realizzata dalla Commissione Europea in Marocco.

193 Che ha portato al contributo nella prima relazione sulla valutazione della minaccia costituita dalla criminalità organizzata (OCTA).

194 Frontex “*General report 2005*”.

195 Frontex, “*Relazione annuale 2006*”, pag. 17.

196 *Ivi*, pag. 16.

197 In collaborazione con l'ICMP ed Europol.

198 Portando alla relazione comune Europol – Frontex: “*Determination of High Risk Routes Regarding Illegal Migration in the Western Balkan Countries*” Frontex Reference Number: 5581/R002/2007

199 Frontex, “*Relazione generale 2007*”, pagg. 46 e seguenti.

200 *Ivi*, pag. 48.

Le iniziative di maggior rilievo si sono registrate sul terreno delle nuove tecnologie; Frontex ha infatti condotto un “esame dei sistemi di controllo biometrico automatizzato alle frontiere negli aeroporti” ed ha implementato il BorderTechNet,²⁰¹ portando all'unificazione (tramite intranet) degli attori coinvolti nella ricerca sulla sicurezza frontaliera. Inoltre, all'interno del progetto Icarus,²⁰² l'Agenzia ha introdotto valutazioni sull'opportunità di utilizzo di droni nel controllo delle frontiere.²⁰³

Il progetto pilota FISO (*Frontex Intelligence Support Officers*), lanciato nel settembre 2008, ha segnato un passo importante nella decentralizzazione dell'attività informativa e di raccolta dati dell'Agenzia. Sono state individuate tre aree strategiche ai confini meridionali ove sono stati aperti degli uffici²⁰⁴ nelle città di:

- Madrid: per l'area includente Spagna e Portogallo;
- Roma: per il Mediterraneo centrale;
- Atene: per Grecia, Bulgaria, Cipro e Romania.

I compiti degli esperti dispiegati erano tesi alla preparazione, implementazione e valutazione delle operazioni congiunte, questioni di *intelligence* e la fornitura di informazioni all'Agenzia per analisi dei rischi specifiche.²⁰⁵

Nel 2009 sono stati varati nuovi programmi, volti a raggruppare le attività svolte. Il centro di situazione Frontex (FSC) entrato in pieno regime ha dato priorità al recepimento di dati tramite GIS²⁰⁶ per lo studio delle rotte migratorie illegali e della tratta di persone. Con il programma Intellops si è cercato un miglior coordinamento tra strutture operative e di analisi mentre, con il programma *Border Checks Development*, si è dato impulso a studi sulla biometrica²⁰⁷ e sulle tecnologie di intercettazione.²⁰⁸ Una

201Rete di supporto alla cooperazione tra gli Stati membri nel campo della ricerca sulla sicurezza delle frontiere.

202Volto alla sorveglianza delle frontiere aeree.

203Valutazioni presentate nel workshop “*Sistemi aerei senza equipaggio nella sorveglianza delle frontiere*”. È da notare come la pratica fosse già in vigore lungo la frontiera tra Messico e Stati Uniti d'America, ove le tecnologie militari vengono utilizzate per il rilevamento degli attraversamenti notturni nel deserto. The Washington Post, “*More Predator drones fly U.S.-Mexico border*”, 21 dicembre 2011. http://www.washingtonpost.com/world/more-predator-drones-fly-us-mexico-border/2011/12/01/gIQANSZz8O_story.html.

204In cui operavano esperti d'analisi e di *intelligence*.

205Frontex, “*General report 2008*”, pag. 30.

206*Geographic Information System*.

207Nel report 2009 presentato come uno “strumento operativo che può essere utile nel controllo delle frontiere in quanto aumenta la sicurezza consentendo un accesso più facile e più veloce all'Europa”, pag. 32. La giustificazione appare quantomeno eufemistica in quanto la raccolta di dati biometrici è funzionale alle operazioni di controllo delle autorità statali più che ai cittadini in transito da e verso l'Europa.

208Frontex “*Relazione generale 2009*”, pag. 18.

linea perseguita anche nel 2010 nell'area del sistema ABC (*Automated Border Crossing*) incentrato sui passaporti biometrici.²⁰⁹

2.3 L'attività di formazione

Come sottolineato da Rijpma,²¹⁰ uno degli aspetti positivi della costituzione dell'Agenzia Frontex consiste nelle sue attività di esercitazione congiunta. La formazione del personale di controllo delle frontiere delle polizie dei Paesi membri consente di uniformare le pratiche adottate, sia nell'utilizzo di tecnologie che di expertise, e porta ad una maggiore conoscenza degli obblighi derivanti dalle norme comunitarie e dai trattati internazionali.²¹¹ L'attività formativa è inoltre necessaria, come dimostrato nell'operazione Rabbit 2010, per le squadre d'intervento rapido²¹² e per il progetto di costituzione di una polizia di frontiera europea (EUROSUR).

Sin dalla sua creazione, l'Agenzia ha sviluppato un *Common Core Curriculum* (CCC) ed un *Mid-Level Course* (MLC).²¹³ Per realizzarli ha stipulato un “partenariato accademico”²¹⁴ con le scuole e le accademie preposte alla formazione del personale di controllo dei confini,²¹⁵ con un'attenzione particolare alle attività concernenti le frontiere marittime, aeree²¹⁶ e terrestri,²¹⁷ le lingue straniere e gli strumenti d'identificazione.²¹⁸ È importante rilevare come la preparazione alle operazioni di rimpatrio congiunte abbia guadagnato una rilevanza crescente,²¹⁹ ancor prima dell'approvazione della Direttiva rimpatri.

209Frontex “*General report 2010*”, pag. 26.

210Rijpma, J.J. (2010) “Frontex: successful blame shifting of the Member States?”. *Analysis of the Real Instituto Elcano*, 69, pp 1-5. Si veda: http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Paper_Rijpma_tcm22-128134.pdf.

211Ivi, pag. 6.

212Nel solo 2009 le esercitazioni Rabbit furono quattro e videro la partecipazione di 19 Stati membri, Frontex 2010.

213Leonard S. (2009), *op.cit.*

214Frontex relazione generale 2006, pag. 19.

215I primi accordi in tal senso sono stati siglati con istituti in Austria, Finlandia, Germania, Lituania, Slovacchia e Regno Unito.

216Già nel 2006 ha avuto inizio la formazione di piloti di elicotteri “in materia di pattugliamento tattico comune in volo”.

217Ivi.

218Specie per la detezione di documenti falsificati.

219Una rilevanza anche budgetaria, Frontex relazione generale 2007, pag. 61.

2.4 Operazioni congiunte di rimpatrio

L'uso di voli congiunti come strumento per ottimizzare le misure di espulsione a livello europeo è stato concepito, durante il vertice del G5 di Evian del luglio 2005, dai ministri degli Interni di Germania, Spagna, Francia, Gran Bretagna ed Italia,²²⁰ in concomitanza con l'inizio dell'operatività dell'Agenzia Frontex. Il numero di voli congiunti è incrementato esponenzialmente, da quando Frontex ha iniziato a giocare un ruolo attivo nella loro organizzazione. Data l'esperienza acquisita nelle diverse fasi di questo tipo di operazioni, gli Stati membri hanno richiesto sempre più spesso la presenza di ufficiali dell'Agenzia, sottolineando come sebbene l'autorità resti ai singoli Paesi, l'operato integrato di Frontex dia un forte messaggio ai possibili immigranti illegali.²²¹

Year	Number of JROs	Number of returnees
2006	4	74
2007	13	428
2008	15	801
2009	32	1622
2010	39	2038

Rimpatri congiunti coordinati da Frontex nel periodo 2006-2010:²²²

Gli articoli 2 (f) e 9 del Regolamento 2007/2004, indicano che Frontex debba prestare agli Stati membri l'assistenza necessaria nell'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio (JRO²²³ nell'acronimo inglese):

- fornendo l'assistenza necessaria nell'organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio di Stati membri in attuazione della legislazione UE, tramite l'uso di strumenti finanziari provenienti anche da fonti comunitarie altre rispetto al suo budget;

²²⁰Casella Colombeau S., Charles M., Clochard O., Rodier C., (2010) “*Agence Frontex: quelles garanties pour les droits de l'homme? Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*”. Verts / ALE au Parlement européen, Bruxelles.

²²¹COWI (2009) “*External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Final Report*”, Working Paper n° P-69209-A, Lyngby.

²²²“Guild, E. Carrera, S. den Hertog, L. Parkin, J. (2011) *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies*”, Centre for European Policy Studies Publications, Bruxelles.

²²³*Joint Return Operations*.

- identificando le migliori pratiche per l'acquisizione dei documenti di viaggio e l'allontanamento di nazionali di Paesi terzi che soggiornino illegalmente sul suolo comunitario.²²⁴

Le JRO vengono organizzate nella seguente maniera: nel momento in cui un volo di rimpatrio viene segnalato sul sistema ICONet²²⁵ dallo Stato membro che lo organizza, altri membri possono integrarlo. La responsabilità complessiva ricade sul Paese annunciante, ma compito di Frontex è quello di coordinare e cofinanziare l'operazione e garantire la presenza a bordo di suo personale.²²⁶

Delle *task force* dei Paesi terzi vengono invitate a visitare gli Stati membri intenzionati ad effettuare operazioni di rimpatrio. Il loro compito è quello di intervistare le persone implicate dalla misura di allontanamento, al fine di stabilire la loro identità.

Il ritmo delle espulsioni gestito dall'Agenzia si è intensificato esponenzialmente in pochi anni, così come il numero delle persone allontanate dal territorio europeo, specie verso la Nigeria ed il Kosovo.²²⁷

Le capacità operative di Frontex sono cresciute ed il 28 settembre 2010 questa ha eseguito, accompagnata da Austria, Francia e Germania, una operazione JRO congiuntamente a Polonia e Georgia. Per la prima volta l'aereo era noleggiato direttamente dall'Agenzia la quale, oltre al ruolo di coordinatrice, ha svolto anche quello di co-organizzatrice,²²⁸ mostrando in tal modo la futura capacità autonoma e la centralità nella gestione europea dei rimpatri.

224COWI (2009), *op. cit.*, pag. 57.

225ICONet è l' "Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services", creato dal Consiglio Europeo con la Decisione 2005/267/EC del 16 marzo 2005. Operativo dal 2006 sotto la supervisione della Commissione Europea. Due sono gli elementi chiave riguardo il funzionamento della rete, ICONet 'è creato primariamente per facilitare lo scambio di informazioni strategiche e tattiche sui flussi migratori irregolari. Secondariamente è stato approntato un 'early-warning system' (EWS), un collegamento tra *immigration liaison officers* (ILO), informazioni sui documenti usati per la migrazione illegale e casi inerenti i rimpatri.

226Possibile grazie ad un'interpretazione estensiva del Regolamento 2007/2004 da parte della Commissione Europea, specie per quanto riguarda l'affitto degli aerei.

227Frontex, "General Report 2010", pagg. 37-39.

228Ivi, pag. 25. L'operazione ha portato al rimpatrio di 59 cittadini georgiani.

2.5 Eurosur

Nella Comunicazione del 30 Novembre 2006 denominata “*Reinforcing the Management of the EU's Southern Maritime Borders*”²²⁹ la Commissione ha proposto la costituzione di un “*Coastal Patrol Network*”²³⁰ ai confini marittimi esterni meridionali e la creazione di uno “*European Surveillance System for Borders*”.²³¹

La Comunicazione ha preceduto la valutazione e le considerazioni sulle prospettive future di Frontex²³² dopo i primi anni di attività. In queste ultime, oltre a prevedere raccomandazioni concernenti l'Agenzia,²³³ è ribadito il progetto di formazione di un sistema europeo di guardie frontaliere e la possibilità di creare l'Eurosur.²³⁴

La comunicazione riguardante l'*European Border Surveillance System* (Eurosur)²³⁵ prevede l'integrazione dei sistemi esistenti di sorveglianza degli Stati membri. Il fine, nel lungo periodo, è quello dello sviluppo di strumenti comuni per la sorveglianza delle frontiere a livello europeo, teso a stabilire “un ambiente comune di monitoraggio e scambio informativo”.²³⁶

Secondo la Commissione, l'Eurosur “supporterebbe gli Stati membri nel raggiungere piena visione della situazione alle loro frontiere esterne”, incrementando “la capacità di reazione delle autorità di polizia” allo scopo di:

- “ridurre il numero di immigranti illegali che tentino di entrare nell'UE senza essere scoperti;
- incrementare globalmente la sicurezza interna comunitaria contribuendo alla prevenzione dei crimini transfrontalieri;

229European Commission (2006) “*Communication from the Commission to the Council - Reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Border*” COM (2006) 733 final.

230Network di pattuglie costiere.

231European Commission (2008) “*Communication on examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assessment*”, COM (2008) 68 final, Bruxelles, 13 febbraio 2008.

232European Commission (2008) “*Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency – Impact Assessment*”, Commission Staff Working Document, SEC 150, Bruxelles. Pagg. 36-42.

233Possibilità per Frontex di esser parte del meccanismo di valutazione del sistema Schengen, di avviare progetti-pilota con Stati terzi, di implementare l' “integrazione orizzontale” tra i differenti attori preposti al controllo delle frontiere.

234Jeandesboz, J. (2008) “*Reinforcing the surveillance of EU borders. The future development of FRONTEX and EUROSUR*”, Centre for European Policy Studies Publications, Research Paper No. 11, Bruxelles..

235Commission of the European Communities (2008) “*Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assessment*”, Commission Staff Working Document, SEC 152, Bruxelles.

236*Ibidem*.

- accrescere le capacità di ricerca e salvataggio”.²³⁷

Sebbene la Comunicazione Eurosur preveda un sistema includente tutti i tipi di frontiere, un'attenzione particolare è dedicata ai confini marittimi meridionali.²³⁸

L'implementazione di Eurosur prevede tre fasi:

- “aggiornamento ed estensione dei sistemi di sorveglianza delle frontiere e l'interconnessione di infrastrutture nazionali in un network comunicativo;
- individuazione degli obiettivi di ricerca e sviluppo per migliorare gli strumenti di sorveglianza nell'ottica di una loro comune applicazione;
- analisi e condivisione in maniera integrata di tutti i dati nazionali rilevanti”.²³⁹

Seguendo le indicazioni delle analisi MEDSEA e BORTEC,²⁴⁰ realizzate da Frontex, la Commissione ha proposto l'insediamento di Centri Nazionali di Coordinamento (NCC nell'acronimo inglese) “negli otto Stati membri formanti i confini marittimi UE nel mar Mediterraneo e nell'oceano Atlantico”, aventi un ruolo cardine nei singoli sistemi nazionali. Il compito di Frontex consta nella gestione dello scambio informativo tra i differenti NCC.²⁴¹

La fase di ricerca e sviluppo si è invece centrata nel possibile utilizzo di satelliti e droni per il pattugliamento, in particolare “in mare aperto e lungo le coste ed i territori dei Paesi terzi”.²⁴² La stessa Commissione sottolinea come siano necessari “accordi appropriati con i Paesi terzi” per poter controllare il loro suolo.

La terza fase riguarda esclusivamente l'ambito marittimo meridionale con il fine di “incoraggiare lo sviluppo progressivo di una rete integrata di sistemi di report e sorveglianza”.²⁴³ Le informazioni, nel progetto europeo, provengono da differenti fonti europee ed internazionali,²⁴⁴ dai diversi sistemi nazionali di sorveglianza,²⁴⁵ da servizi congiunti di controllo²⁴⁶ e fonti di *intelligence*. Ufficialmente la Commissione afferma che “l'analisi di questi dati dovrebbe servire a riconoscere scenari, analizzare tendenze

²³⁷Jeandesboz, J.(2008) *op. cit.*, pag. 9.

²³⁸ *Ivi*, pag. 10.

²³⁹“*Communication on examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assesment*”COM (2008) 68 final, pag. 4.

²⁴⁰Solo parzialmente declassificate.

²⁴¹“*Communication on examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assesment*”COM (2008) 68 final, pag. 5.

²⁴²*Ivi*, pag. 6.

²⁴³*Ivi*, pag. 7.

²⁴⁴Come il Sistema di monitoraggio delle imbarcazioni, *Automatic Identification System, Long Range Identification and Tracking System, SafeSeaNet*.

²⁴⁵Ad esempio: *SIVE, SPATIONAV, Vessel Traffic management and Information System*.

²⁴⁶Satelliti radar e droni.

e rilevare anomalie e quindi predire rischi”.²⁴⁷ Tuttavia è innegabile che tale mole di informazioni, raccolta anche al di fuori dello spazio europeo, costituisca un *vulnus* alla libertà personale di coloro che vogliono entrare nell'area comunitaria, oltreché a quella degli stessi cittadini europei.²⁴⁸

Le misure previste sono state attuate dai Paesi rivieraschi²⁴⁹ e chiave è stato il ruolo di Frontex, specie nel supporto tecnico funzionale allo stabilimento degli NCC e alla condivisione informativa.²⁵⁰

L'importanza della cooperazione dei Paesi terzi viene ribadita anche nel Report del 2009 sui progressi nello sviluppo di EUROSUR, finalizzata a “migliorare la loro capacità di gestione delle proprie frontiere, di lottare contro il crimine transnazionale e di rispettare i propri doveri di ricerca e soccorso”.²⁵¹

Negli ultimi anni importanti progressi sono stati compiuti e Frontex è divenuto l'attore cardine nell'amministrazione del sistema di sorveglianza,²⁵² “assicurando la piena applicazione degli strumenti di sorveglianza e fornendo un quadro di *intelligence* pre-frontaliera”.²⁵³ Dal punto di vista della ricerca sono stati sviluppati svariati progetti di sorveglianza, quali AMASS,²⁵⁴ GLOBE,²⁵⁵ OPERAMAR,²⁵⁶ TALOS,²⁵⁷ WIMASS,²⁵⁸ OPARUS,²⁵⁹ SEABILLA,²⁶⁰ I2C²⁶¹ e PERSEUS,²⁶² dal budget complessivo di oltre 100 milioni di euro.

247Ivi, pag. 9.

248Gilligan, C. (2012) “*Immigration control and the erosion of popular sovereignty*”. GRITIM working paper series n°10, GRITIM-UPF Publications, Barcelona.

249Commission of the European Communities (2009) “*Report on progress made in developing the European Border Surveillance System (EUROSUR)*”, Commission Staff Working Document, SEC 1265 final, Bruxelles.

250Ivi, pag. 3.

251Ivi, pag. 6. Un esempio di tale tipo di cooperazione è il sistema SEAHORSE, operante tra Spagna, Portogallo, Mauritania, Senegal, Capo Verde, Gambia, Guinea Bissau e Marocco.

252La Comunicazione su EUROSUR non menziona l'*European Security Research and Innovation Forum* (ESRIF), il cui gruppo di lavoro 3, guidato da Frontex, si occupa specificatamente della “gestione integrata delle frontiere e la sorveglianza marittima”.

253European Commission (2011) “*Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment*”, Commission staff working paper, SEC 145 final, Bruxelles.

254*Autonomous Maritime Surveillance System*.

255*GLOBAL Border Environment*.

256*An interoperable approach to the EU maritime security management*.

257*Transportable autonomous patrol for land border surveillance*, il quale prevede l'utilizzo di droni aerei e terrestri e dispone di un budget di 19,9 milioni di euro.

258*Wide maritime area airborne surveillance*, anch'esso volto all'uso di droni.

259*Open Architecture for Unmanned Aerial Vehicle-based Surveillance System*.

260*Sea Border surveillance*.

261*Integrating System for interoperable sensors and information sources for common abnormal vessel behaviour detection and collaborative identification of threat*.

262 *Protection of the European seas and borders through the intelligent use of surveillance*.

L'obiettivo previsto del lancio del sistema Eurosur entro il 2013 pare realizzabile, sebbene con brevi ritardi. Se si analizzano le poche fonti informative disponibili però è possibile comprendere dove risieda il punto debole del progetto. Senza una cooperazione effettiva ed integrata dei Paesi terzi il sistema Eurosur risulta inefficace. E se Frontex è l'attore principale del processo creativo, suo è anche il ruolo di elemento di integrazione al sistema europeo degli Stati terzi marittimi.

L'autonomia operativa conferitale negli anni consente di svolgere pienamente tale attività, ponendo ulteriori questioni sulla mera funzione di coordinamento assegnata nel Regolamento istitutivo.

2.6 Le operazioni congiunte

Aldilà delle funzioni di *intelligence*, di raccolta ed armonizzazione dei dati tra i vari Paesi membri, Frontex è il principale attore europeo nel controllo delle frontiere aeree, marittime e terrestri.

Come previamente evidenziato, i confini marittimi meridionali hanno rappresentato, fin dall'inizio delle sue attività, il cuore delle azioni intraprese dall'Agenzia.

Sebbene i dati concernenti gli *illegal stayers*²⁶³ - come dimostrato dalla stessa Frontex nelle sue analisi dei rischi²⁶⁴ - sopravanzino di gran lunga quelli attinenti agli ingressi irregolari, il controllo dello spazio mediterraneo è stato, fin dalla prima ora, una priorità.

Illegal stayers nell'UE²⁶⁵	
anno	
2008	441230
2009	412125
2010	348666

263 Immigrati entrati regolarmente in territorio europeo ma che vi risiedono illegalmente a causa del mancato rinnovo del visto.

264 Frontex Risk Analysis Unit (2011) “*Annual Risk Analysis 2011*”, Reference number: 4591, Varsavia.

265 *Ivi*, pag. 58.

La ragione di tale politica è ravvisabile nella “logica emergenziale” delle operazioni marittime, specie quelle riguardanti le Isole Canarie (Spagna), Lampedusa (Italia), Malta e Grecia. Come sottolineato da Arsenio Cores Garcia “le operazioni congiunte si originano dalla pressione politica esercitata dai singoli Stati. La retorica securitaria dei Governi europei presenta la realtà degli sbarchi come una questione di pubblica sicurezza. I termini usati sono tsunami, valanga, invasione, vengono declamati numeri irrealistici che se osservati nella complessità del fenomeno risultano decisamente minoritari”.²⁶⁶

Ingressi irregolari rilevati alle frontiere dell'UE²⁶⁷			
anno	via mare	via terra	totale UE
2008	84943	74149	159092
2009	471595	57440	104599
2010	14258	89791	104049

Nel corso dei suoi primi anni di attività Frontex ha guidato numerose operazioni congiunte le quali, in base alle pressioni statali, hanno seguito lo spostamento dei flussi migratori dai confini spagnoli verso quelli greci. La chiusura delle frontiere occidentali, tramite l'azione di Frontex con l'operazione Hera e le politiche spagnole di cooperazione nel controllo migratorio con i Paesi rivieraschi della costa atlantica, hanno concorso alla ridefinizione delle rotte migratorie. Queste ultime, condizionate dalle nuove misure di controllo poste in essere da Paesi come Tunisia e Libia, rese possibili dagli accordi con Italia e Malta in particolare, sono giunte gradualmente fino al fiume Evros, ultimo simbolo di un'Europa incapace di trovare una soluzione organica sia nel controllo frontaliero che nel rispetto dei diritti umani dei soggetti migranti.²⁶⁸

Il confine Grecia-Turchia è divenuto il nuovo epicentro del “pericolo” migratorio. Le ultime statistiche disponibili²⁶⁹ indicano come, oltre a cittadini afgani ed irakeni in fuga, il numero di persone provenienti dal nord-Africa sia in costante crescita.²⁷⁰

²⁶⁶ Intervista realizzata il 25 aprile 2011 al responsabile giuridico di CEAR (*Comisión Española de Ayuda a los Refugiados*).

²⁶⁷ Frontex, “*Annual Risk Analysis 2011*”, pag. 56.

²⁶⁸ Inter Press Service, “*Fortress Europe starts with Greece*”, 31 gennaio 2010. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=50169>.

²⁶⁹ Frontex, “*General Report 2010*”, pag. 8.

²⁷⁰ Uno dei fattori che ha condizionato il cambio di rotta migratoria è il mancato obbligo di visto (o la facilità nell'ottenimento) per l'ingresso in Turchia di cittadini marocchini, algerini, tunisini e libici. Frontex, “*Annual Risk Assesment 2011*”, pag. 49.

La stessa Frontex evidenzia (senza però analizzarne le cause) come vi sia stato un passaggio, nel Mediterraneo orientale, dall'uso di piccole imbarcazioni a navi mercantili per viaggi più lunghi,²⁷¹ fornite da “organizzazioni criminali con ramificazioni internazionali”.²⁷² Mentre la situazione alle frontiere più sorvegliate di Paesi come Spagna ed Italia, vede partenze da Algeria, Marocco e Tunisia a bordo di “imbarcazioni piccole ed insicure”²⁷³ volte ad eludere i pattugliamenti ed i rilevamenti radar nei piccoli bracci di mare.

2.6.1 La missione Hera

Nel marzo-aprile 2006, le isole Canarie sono entrate al centro del dibattito europeo per l'arrivo di centinaia di *pateras* (piccole imbarcazioni di legno) provenienti dalle coste atlantiche nord-africane.

Il Governo spagnolo ha presentato tale situazione come “una crisi umanitaria senza precedenti” ed una “invasione di massa di immigranti illegali” per la quale era necessaria una “urgente soluzione europea”.²⁷⁴

La Spagna ha chiesto ufficialmente l'intervento di Frontex il 24 maggio 2006, la quale ha varato la missione Hera il 17 luglio seguente.²⁷⁵ In questa prima operazione congiunta hanno partecipato esperti di Francia, Portogallo, Italia e Germania²⁷⁶ con il fine di identificare gli immigrati giunti senza documenti. Ad essi si sono affiancati rappresentanti di Senegal, Gambia e Mauritania.

Dei 18.987 immigranti irregolari giunti in suolo spagnolo, solamente di 100 è stato determinato il Paese d'origine.²⁷⁷

A distanza di pochi mesi²⁷⁸ le autorità spagnole hanno richiesto un secondo intervento, accolto con il lancio della missione Hera II l'11 agosto 2006.²⁷⁹ La nuova missione aveva lo scopo di fornire equipaggiamento tecnico per la sorveglianza delle frontiere.

271 *Ivi*, pag. 29.

272 *Ibidem*.

273 *Ivi*, pag. 30.

274 Discorso tenuto dal Presidente del Governo delle isole Canarie all'incontro del Parlamento Europeo “*From Tampere to The Hague: Moving Forward? Progress and Shortcomings in the Area of Freedom, Security and Justice*”, 2-3 ottobre 2006.

275 La missione Hera I è durata fino al 31 ottobre 2006.

276 Ai quali in una seconda fase si sono aggiunti esperti del Regno Unito, Olanda e Norvegia.

277 Frontex (2006) “*Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands*”, press release, 19 dicembre, Varsavia.

278 Il 28 giugno 2006.

279 Terminata il 15 dicembre 2006.

Un controllo che è andato aldilà delle acque territoriali spagnole: le imbarcazioni intercettate oltre le 24 miglia nautiche dalle coste africane sono state scortate fino alle Canarie,²⁸⁰ mentre per i *cayucos* incontrati nelle acque territoriali senegalesi il destino era quello della riconsegna alle autorità di competenza. Frontex ha entusiasticamente dichiarato che durante Hera II siano stati fermati “più di 3.500 migranti” con una “drastica diminuzione della migrazione irregolare”.²⁸¹

È con il varo dell'operazione Hera III, nel febbraio 2007, che le due aree d'azione delle precedenti missioni, invio di esperti ed operazioni marittime congiunte, sono state accorpate, con l'obiettivo ufficiale di impedire ai migranti di intraprendere lunghi viaggi in mare.²⁸² Nel corso della missione “più di 1.000 migranti sono stati reindirizzati verso i punti di partenza ai porti delle coste dell'Africa occidentale”.²⁸³ A partire dal febbraio 2008, la missione Hera è divenuta permanente, chiudendo *de facto* la rotta migratoria verso le isole Canarie. Come affermato da Frontex “la migliore collaborazione con i paesi africani interessati”, unita alla “ottimizzazione della sorveglianza aerea e marittima nelle vicinanze del territorio del Senegal e della Mauritania”,²⁸⁴ ha comportato un'ulteriore diminuzione degli arrivi.²⁸⁵



Area d'intervento delle missioni HERA (2006 – 2009)²⁸⁶

2.6.2 La missione Nautilus

Così come l'operazione Hera, anche Nautilus si è sviluppata in diverse fasi con la partecipazione di numerosi Stati comunitari,²⁸⁷ evolvendosi in missione permanente. Il

280 Con la possibilità per i passeggeri di presentare richiesta d'asilo.

281 Frontex (2006) “Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands”, press release, 19 dicembre, Varsavia..

282 Frontex (2007) “*A sequel of Operation HERA just starting*”, press release, 15 febbraio, Varsavia.

283 Frontex (2007) “*HERA III operation*”, press release, 13 aprile, Varsavia.

284 *Ibidem*.

285 Frontex, “*Relazione generale 2009*”, pag. 46.

286 Casella Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, C. (2010), *op.cit.*, Pag. 46.

287 Germania, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Romania. Frontex, “*Relazione generale 2007*”, pag. 21.

suo obiettivo iniziale era “rafforzare il controllo del confine marittimo del Mediterraneo centrale [...] e supportare le autorità maltesi negli interrogatori dei migranti”.²⁸⁸ La prima fase ha avuto luogo nel periodo giugno-luglio 2007: 401 migranti sono stati individuati nell'area operativa, 63 al di fuori di essa e 166 sono stati i soccorsi. I tecnici di Frontex hanno intervistato il 26% di coloro che sono giunti a Malta. Le principali nazionalità rilevate erano Eritrea, Somalia, Etiopia, Nigeria ossia tra le principali dei richiedenti asilo sull'isola nel 2008, la metà dei quali ha ricevuto una forma di protezione.²⁸⁹

Nautilus 2008 è stata lanciata dopo il raggiungimento di un accordo tra i Paesi partecipanti essendo “rimasta in sospeso a causa della differenza d'opinione riguardo la responsabilità sui migranti salvati in mare”.²⁹⁰ Dopo prolungate discussioni è stato deciso che i migranti intercettati nell'area SAR (*Search and Rescue Area*)²⁹¹ sarebbero stati respinti in Libia o portati al porto sicuro più vicino nel caso la prima opzione si fosse rivelata impraticabile. Senza l'autorizzazione delle autorità libiche, nessun respingimento si sarebbe potuto realizzare.

Sulle coste italiane sono giunti 16.098 migranti, mentre su quelle maltesi gli arrivi sono stati 2.321.²⁹²

Il Governo italiano e quello libico, il 30 agosto 2008, hanno siglato il “Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione”, comprendente una mutua collaborazione nella lotta alla migrazione irregolare.²⁹³ Il primo risultato tangibile della *partnership* tra i due Paesi è stato il trasferimento in Libia di tre delle sei motovedette sulle quali operavano congiuntamente le autorità di entrambi gli Stati, a partire dal 14 maggio 2009.²⁹⁴ Come esplicitato dal comandante della Guardia di Finanza Cosimo d'Arrigo, i mezzi sarebbero stati usati in operazioni congiunte in acque territoriali libiche ed internazionali, in concomitanza con operazioni navali italiane. Inoltre, membri della guardia costiera

288 Frontex (2007) “*The joint operation Nautilus – the end of the first phase*”, press release, 6 agosto, Varsavia.

289 Status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Eurostat newsrelease, “*Asylum in the EU in 2008*”, STAT/09/66, 8 maggio 2009.

290 Frontex (2008) “*Go ahead for Nautilus 2008*”, press release, 7 maggio, Varsavia.

291 La Convenzione Solas (1974) e la Convenzione di Amburgo (1979) stabiliscono che il posto sicuro (*place of safety*) in cui sbarcare i migranti va individuato tra i porti del paese che è titolare della zona Sar.

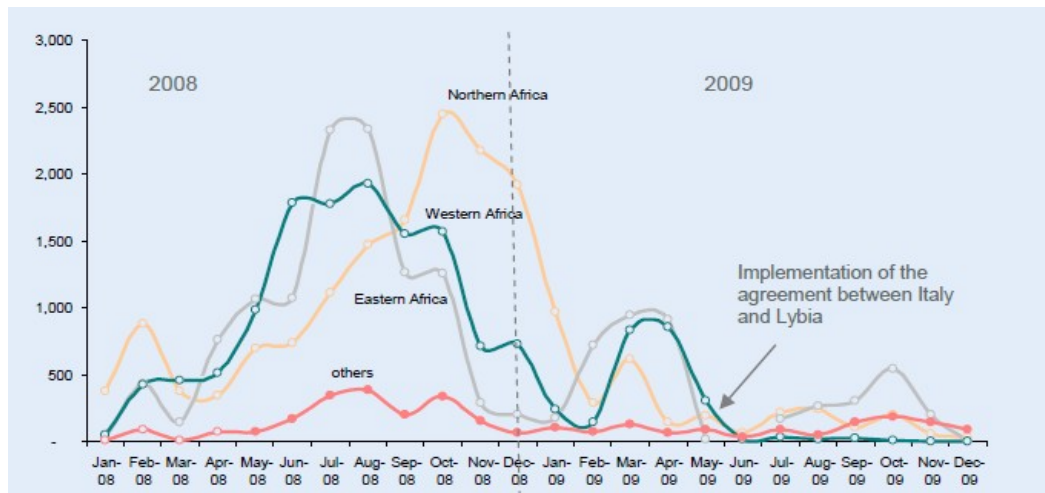
292 Frontex (2009) “*HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics*”, press release, 17 febbraio, Varsavia.

293 Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione. Istituto Affari Internazionali, dossier n.108, gennaio 2009.

294 Violeta Moreno Lax, op. cit. pag. 7.

libica avrebbero stazionato nel comando di Lampedusa, mentre componenti di quella italiana avrebbero operato nella stazione di Zuwarah.²⁹⁵

Grazie a tale accordo ed alle sue modalità operative, l'Italia ha intercettato imbarcazioni in alto mare respingendole verso le coste libiche. L' UNHCR²⁹⁶ ha espresso forti preoccupazioni a riguardo, denunciando la mancata “verifica del possibile bisogno di protezione internazionale” di cui avrebbe goduto “un numero significativo” delle persone a bordo.²⁹⁷



Trend delle nazionalità delle persone intercettate nel Mediterraneo centrale²⁹⁸

Sebbene la relazione tra l'operazione Nautilus 2009 ed i respingimenti italiani sia ambigua, il dato di fatto è che l'operazione, sviluppatasi tra aprile ed ottobre 2009, abbia coinciso con il periodo in cui l'Italia ha avviato tale politica.

La diminuzione nel numero di arrivi sulle coste della Sardegna e della Sicilia in questo periodo è stata apertamente attribuita agli accordi tra Italia e Libia. L'allora Ministro degli Interni italiano Roberto Maroni al riguardo ha affermato che “la proficua collaborazione avviata ha dato i suoi frutti, giacché nel 2009 sono stati riconsegnati alle autorità libiche 834 clandestini intercettati nelle acque internazionali, mentre nel 2010 non è stato necessario effettuare alcuna operazione di riconsegna. L'efficacia di questo accordo emerge anche dai dati, che evidenziano la drastica riduzione degli sbarchi di clandestini. Dal 5 maggio al 31 dicembre 2009, da quando è stato attuato il dispositivo, sono arrivati in Italia 3.185 clandestini, a fronte dei 31.281 sbarcati nello stesso periodo

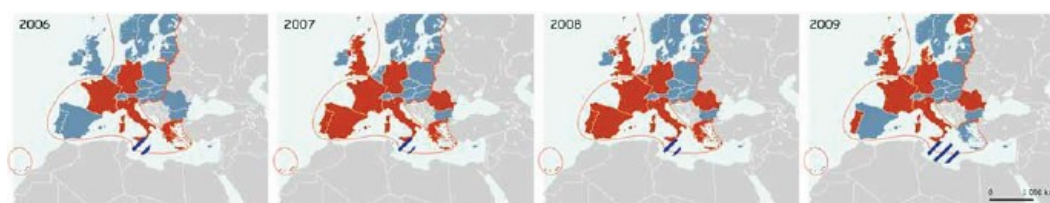
²⁹⁵Vassallo Paleologo, F. “Verso altre forme di respingimenti collettivi in Libia”, www.globalproject.info, 27 ottobre 2009.

²⁹⁶ Alto Commissariato ONU per i rifugiati.

²⁹⁷ UNHCR deeply concerned over returns from Italy to Libya, UNHCR press release, 7 maggio 2009.

²⁹⁸ Frontex Annual Risk Assessment 2010, *op. cit.*, pag. 18.

dell'anno precedente, con una riduzione di circa il 90%”.²⁹⁹ L'enfasi del Ministro, così come quella di Frontex, si sofferma sui dati relativi agli sbarchi e non prende in minima considerazione la possibile presenza (verificata dall'UNHCR) di richiedenti asilo. Come mostrato dalla tabella sovrastante, il crollo degli sbarchi è drammatico e se per chi gestisce il controllo delle frontiere comunitarie è un segnale decisamente positivo, risulta palese che la funzione di “dissuasione” sia stata “esternalizzata” ad un paese quale la Libia, dal quale l'UNHCR era stata allontanata e le cui violazioni dei diritti umani erano state ripetutamente denunciate.³⁰⁰



Area d'intervento delle missioni NAUTILUS (2006 – 2009)³⁰¹

L'Agenzia Frontex è stata però accusata d'aver assistito l'Italia nei respingimenti, come denunciato da Human Rights Watch nel caso di un elicottero Puma tedesco operante durante Nautilus IV, che il 18 giugno 2009 avrebbe coordinato l'intercettazione ed il respingimento di un'imbarcazione con 75 migranti a 29 miglia nautiche da Lampedusa.³⁰² L'Agenzia ha seccamente smentito un suo coinvolgimento, asserendo che l'operazione si svolgeva in una “differente area operativa”,³⁰³ ma il fatto che i piani operativi di Nautilus 2009 siano rimasti segreti rende difficile comprovare la dichiarazione e le eventuali responsabilità.

Nel 2010 l'operazione è stata ribattezzata “Chronos” ma, fatto ancor più rilevante, ha visto il diniego da parte delle autorità maltesi di ospitarla.

Le ragioni principali sono state due: da un lato il disaccordo maltese sulle nuove linee guida di Frontex per le operazioni marittime le quali prevedono che, in determinate circostanze, i migranti intercettati vengano ricondotti al Paese ospitante la missione. La seconda motivazione è costituita dal successo dell'accordo Italia-Libia che, avendo

299 Vassallo Paleologo, F. (2011) “Respingimenti ed accordi di riammissione – sotto accusa l'Italia: non è un paese sicuro per i richiedenti asilo”, www.meltingpot.org.

300 “Pushed back, pushed around”, Human Rights Watch Report (2009).

301 Casella Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, C. (2010), *op.cit.*, Pag. 46.

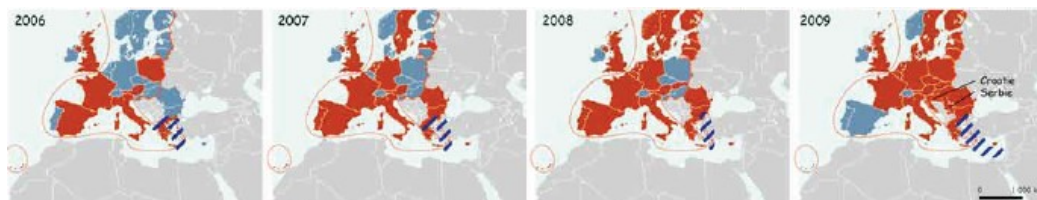
302 Ivi, pag. 37.

303 Frontex (2009) “Frontex not involved in diversion activities to Libya”, press release, 21 settembre, Varsavia.

comportato una netta riduzione degli arrivi anche sulle coste maltesi, avrebbe reso inutile una partecipazione di quest'ultima alla missione europea per il 2010.³⁰⁴ Un 2010 che ha visto l'arrivo di soli 47 migranti nell'isola,³⁰⁵ inducendo le autorità a reiterare la decisione di non ospitare la missione Chronos neppure per l'anno 2011.

2.6.3 La missione Poseidon

La prima operazione Poseidon si è svolta nei mesi di giugno e luglio 2006, sia nelle acque territoriali greche che lungo la frontiera terrestre con la Turchia. La sua funzione era quella di formare i funzionari greci sul tema del controllo dei confini ed effettuare una mappatura della situazione inerente “l’immigrazione clandestina” e la “tratta di esseri umani”.³⁰⁶ Furono intercettati 422 immigranti irregolari, dei quali un quinto nei porti italiani.³⁰⁷ L'anno seguente il numero di Stati partecipanti è cresciuto notevolmente³⁰⁸ e sono stati compiuti, nei tre mesi di operatività,³⁰⁹ 249 respingimenti e registrati 1.362 ingressi illegali.³¹⁰ Nel 2009 gli Stati partecipanti sono divenuti 21, con un “elevato coinvolgimento di esperti e mezzi”³¹¹ che ha comportato una riduzione del flusso migratorio del 16% rispetto all'anno precedente,³¹² con una netta diminuzione delle vie marittime, scese al 38% del totale dei tentati ingressi.



Area d'intervento delle missioni POSEIDON (2006 – 2009)³¹³

304 Il Times of Malta indica che nel 2009 gli arrivi di immigrati irregolari sono stati 1.475. The Times of Malta, "Frontex patrols stopped as Malta quits", 28 aprile 2010. <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20100428/local/frontex-patrols-stopped-as-malta-quits.304761>.

305 The Times of Malta, "No Frontex mission planned this year", 4 febbraio 2011. <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110204/local/no-frontex-mission-planned-this-year..>

306 Frontex, "Relazione Generale 2006", pag.12.

307 Nascosti in veicoli, dotati di documenti falsi o completamente sprovvisti di essi. *Ibidem*.

308 Oltre a Grecia, Austria, Italia, Polonia e Regno Unito si sono aggiunti Bulgaria, Francia, Lituania, Malta, Olanda e Romania.

309 Da maggio ad ottobre 2007.

310 Frontex, "Relazione generale 2007", pag. 28.

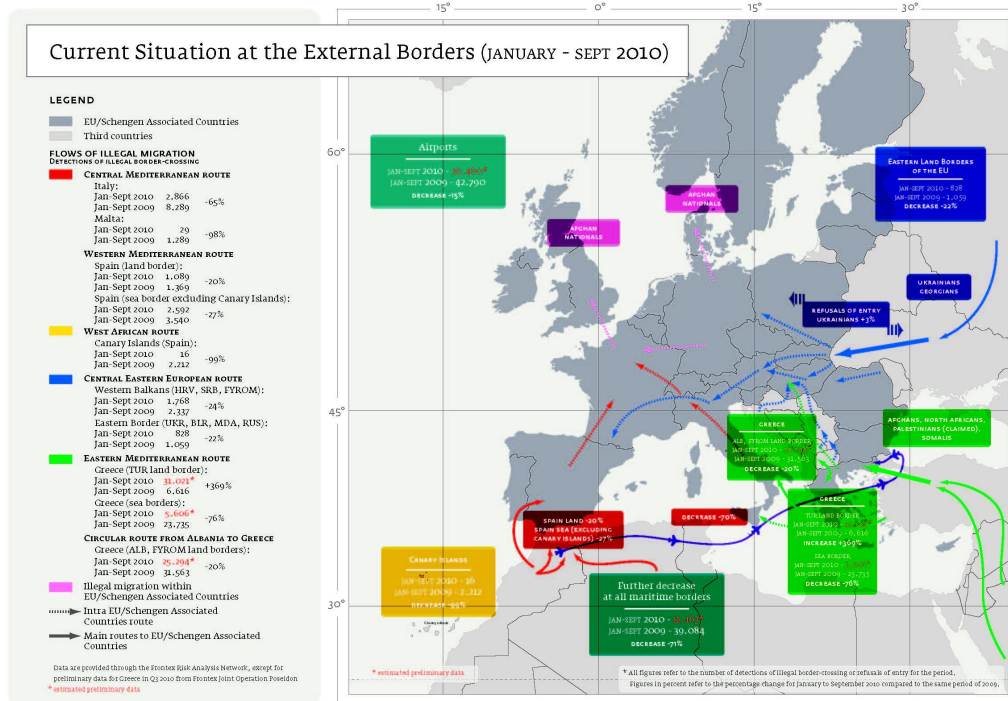
311 I mezzi marittimi utilizzati sono stati 21: 4 unità navali di pattugliamento in mare aperto, 6 unità navali di pattugliamento costiero e 13 pattugliatori marittimi. A questi sono stati affiancati anche 6 aerei e 4 elicotteri.

312 Frontex, "Relazione Generale 2009", pag. 45.

313 Casella Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, C. (2010), *op.cit.*, Pag. 47.

2.6.4 La missione Rabit 2010

Una flessione negli ingressi durata ben poco, difatti il 2010 si è rivelato un *annus horribilis* comportando quella che l'UNHCR ha definito una “crisi umanitaria” a causa del mancato funzionamento del sistema d'asilo in Grecia.³¹⁴



Situazione alle frontiere esterne europee (gennaio – settembre 2010)³¹⁵

Alla particolare situazione geografica,³¹⁶ ai suoi confini porosi ed alla cronica difficoltà nel gestire il sistema d'asilo si è sommato infatti l'onere derivato dal Regolamento Dublino II,³¹⁷ che attribuisce la responsabilità dell'esame delle richieste d'asilo al primo Paese comunitario in cui il richiedente faccia ingresso.

Frontex, nella sua analisi dei rischi 2010, spiega come la Grecia sia divenuta la porta d'ingresso in Europa: “in seguito alle decrescenti partenze dalla Libia e dall'Africa occidentale, la Turchia è ora diventata il più importante Paese di transito per la

314 UNHCR (2010) “UNHCR says asylum situation in Greece 'A humanitarian' crisis”, Briefing Notes, 21 settembre, Ginevra.

315 Immagine disponibile in Frontex, “Current situation at the external borders of the EU (Jan-Spt 2010)”. <http://frontex.europa.eu/news/current-situation-at-the-external-borders-of-the-eu-jan-spt-2010--YMLr4z>.

316 Che la vede come crocevia della migrazione proveniente da paesi in guerra come Irak ed Afganistan e Stati soggetti a forti tensioni interne come Iran e Pakistan.

317 Council Regulation (EC) No 343/2003, 18 febbraio 2003.

migrazione illegale. [...] Gli accordi bilaterali di collaborazione con i Paesi terzi di partenza sulla rotta del Mediterraneo centrale (Italia-Libia) e sulla rotta occidentale africana (accordi della Spagna con Senegal e Mauritania) hanno avuto un impatto riducendo le partenze di migranti illegali dall'Africa. [...] Come corollario alle ampie riduzioni registrate in Italia e Spagna, il numero di rilevamenti di attraversamenti illegali delle frontiere in Grecia è cresciuto dal 50 al 75% del totale dell'UE".³¹⁸

Durante il primo semestre del 2010 ed in particolare dal mese di aprile i flussi migratori tra Grecia e Turchia sono slittati dal confine marittimo (isole Egee) verso quello terrestre, in particolare verso la regione occidentale di Evros.

Questa è percorsa quasi interamente dal fiume omonimo, eccetto una piccola striscia di terra di 12,5 km che funge da confine tra i due Stati. Una zona militarizzata, epperò di difficile controllo a causa della morfologia del terreno. Prima dell'inizio dell'operazione RABIT 2010, il numero massimo di migranti arrestati mensilmente lungo la frontiera è stata registrata in ottobre, con una media di 245 detenzioni giornaliere.³¹⁹

Incoraggiata dalla Commissione Europea,³²⁰ la Grecia ha richiesto l'intervento³²¹ di Frontex per un'operazione Rabit. La risposta è stata pressoché immediata³²² ed il 2 novembre 2010 l'Agenzia era già operativa tramite l'invio di 175 guardie di frontiera.³²³

Tra il 2 novembre 2010 e l'1 marzo 2011, un totale di 11.809 migranti irregolari è stato arrestato per aver attraversato illegalmente il confine nell'area operativa. Il gruppo maggioritario proveniva dall'Afganistan (23%), seguito da Pakistan (16%), Algeria (11%), Palestina (7%) e Marocco (7%).³²⁴

L'unica indagine indipendente svolta sull'operato di Frontex durante Rabit 2010³²⁵ è quella realizzata da Human Rights Watch. In essa viene evidenziato come gli ufficiali

318 Frontex, "Annual Risk Analysis 2010", pag. 12.

319 Frontex, "RABIT Operation 2010 Evaluation Report", pag. 6.

320 Human Rights Watch (2011) "The EU's dirty hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece", HRW Report 2011, New York, pag. 23.

321 Il 24 ottobre 2010 il Governo greco ha presentato richiesta formale alla Commissione Europea di assistenza al suo confine terrestre con la Turchia nella regione nordorientale del fiume Evros.

322 Le esercitazioni RABIT si svolgevano già dal 2007 in vista di un possibile utilizzo dei gruppi di intervento rapido.

323 Oltre al personale i Paesi partecipanti, coordinati da Frontex, hanno fornito: 1 elicottero, 4 autobus, 5 minibus (i bus ed i minibus sono stati utilizzati per trasportare i migranti ai centri d'internamento), 19 jeep per il pattugliamento, 9 furgoni dotati di equipaggiamento termovisuale e 3 unità mobili.

L'Agenzia ha anche cercato di rendere meno grave la crisi, fornendo tende al Governo greco per far fronte al sovraffollamento dei centri di detenzione. Malauguratamente tali tende non erano progettate per il clima invernale e sono quindi rimaste inutilizzate.

324 Frontex, "RABIT Operation 2010 Evaluation Report", pag. 10.

325 Iniziata nel novembre 2010 e terminata nel marzo 2011, seguita dalla continuazione dell'operazione congiunta Poseidon Land 2011 e dal Progetto Attica 2011 (inerenti i rimpatri dalla Grecia). Frontex, "RABIT Operation 2010 Evaluation Report", pag. 6.

di Frontex non si limitassero a coordinare e ad assistere ma “prendessero de facto decisioni” ad Evros, giacché erano coinvolti nell'arresto dei migranti e nel riconoscimento delle loro nazionalità. Sebbene il mandato conferito dalla missione prevedesse la presenza e la direzione costante di un comando greco, sono stati accertati casi in cui gli agenti europei hanno agito autonomamente.³²⁶

Il 20 gennaio del 2000, Turchia e Grecia hanno siglato un accordo di sicurezza³²⁷ in base al quale i cittadini di Paesi terzi, così come i greci ed i turchi che attraversino irregolarmente il confine tra i due Paesi possono essere respinti verso il Paese di provenienza. I due Stati hanno avuto ripetute divergenze riguardo l'interpretazione del testo e la prassi ha portato ad un'accettazione, da parte della Turchia, dei cittadini di Paesi con i quali abbia un accordo di riammissione, ovverosia Iraq, Iran, Siria e Georgia.

La difficoltà nel riconoscimento delle nazionalità ed i pochi accordi di riammissione vigenti tra Grecia e Paesi terzi hanno influito in maniera decisiva sulla durata delle detenzioni.³²⁸

La Corte Europea dei Diritti Umani, nel caso *M.S.S. v. Belgium and Greece*,³²⁹ ha enfatizzato il fatto che siano due le componenti nella violazione della proibizione di trattamenti inumani e degradanti:

- 1) compiere azioni che di fatto contribuiscono all'espore una persona a tali trattamenti;
- 2) essere a conoscenza che l'azione avrà quel risultato.

Entrambe le condizioni sono necessarie affinché tale violazione occorra.

Frontex ha considerevolmente e ripetutamente intrapreso azioni durante Rabit 2010 che hanno esposto i migranti ed i rifugiati a trattamenti inumani e degradanti nei centri di detenzione di Evros.

³²⁶ Ad esempio nel riconoscimento di nazionalità.

³²⁷ "Agreement between the Hellenic Republic and the Republic of Turkey on Cooperation of the Ministry of Public Order of the Hellenic Republic of Turkey on Combating Crime, especially Terrorism, Organized Crime, Illicit Drug Trafficking and Illegal Migration", 20 gennaio 2000.

³²⁸ Dato che alcune nazionalità non possono essere deportate, alcuni migranti indocumentati affermano d'essere membri di questi gruppi. I controlli per il riconoscimento della nazionalità sono indirizzati a contrastare questo fenomeno. Ibidem; Frontex sostiene che i loro riconoscimenti non sono vincolanti ma piuttosto delle “supposizioni” che il Governo greco può accettare o rigettare, Human Rights Watch 2011, *op. cit.*, pagg. 42 e 45.

³²⁹ ECHR, "Case of *M.S.S. v. Belgium and Greece*", Strasburgo, 21 gennaio 2011. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880339&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

L'Agenzia, direttamente od indirettamente, ha contribuito all'arresto e al trasferimento nei centri di detenzione e, quindi, alla loro conseguente detenzione in condizioni inumane e degradanti.³³⁰

Frontex era a conoscenza delle condizioni nei centri:

*“[...] Le condizioni dei migranti arrestati sono da considerarsi uno dei fattori più critici dell'operazione Rabit. Nonostante i risultati significativi nella diminuzione del numero di migranti arrestati, la situazione nei centri di detenzione è rimasta soggetta a critiche in particolare dal punto di vista umanitario in termini d'infrastrutture, cure mediche e cibo adeguati, promiscuità, condizioni di sicurezza ed insufficiente assistenza. La sfida principale era costituita dal fatto che tutti i centri di detenzione erano sovraffollati a cause di infrastrutture insufficienti”.*³³¹

2.7 Le problematiche di Frontex

L'analisi dell'operato dell'Agenzia si rivela complessa, specie se si tenta di valutare la sua azione in una maniera scevra dalle singole politiche statali.

Gli studi effettuati in ambito accademico sono scarsi ed ancora poco esaustivi, salvo che nel caso di indagini specifiche riguardanti singoli episodi o fasi operative.

2.7.1 Le carenze informative

Un grosso ostacolo allo studio delle attività di Frontex è dato dall'Agenzia medesima. Il sito www.frontex.europa.eu si rivela una scarsa fonte informativa, in quanto viene compiuta un'attenta selezione delle notizie rivelabili.

La struttura dei report è variata ogni anno e l'attenzione si è concentrata sul tema del budget, dell'organico e delle funzioni coordinative di *intelligence*.

Delle operazioni congiunte, in cui sono effettivamente partecipati gli agenti comunitari, non vengono fornite che scarse analisi, dove ad essere enfatizzati sono i meri numeri

330 Human Rights Watch (2011), *op. cit.*, pag. 48.

331 Frontex, “*RABIT Operation 2010 Evaluation Report*”, pag. 12.

riguardanti i migranti individuati e la riduzione della percentuale di ingressi. La mancanza di trasparenza risulta evidente, laddove non vengono riportate le singole operazioni ma si compie una scelta a priori sulle positività da presentare al pubblico.

Anche il tema del rispetto dei diritti umani viene oscurato, con l'eccezione del Rabbit Report 2010. Una lacuna questa denunciata da tutte le organizzazioni e gruppi di studio che si sono occupati di Frontex. In risposta alle critiche ricevute, sono stati intrapresi dei passi per mostrare l'impegno in questo settore.

Nel 2007 un *liaison officer* dell'UNHCR è stato designato per collaborare con Frontex e garantire che “la gestione frontaliera rispetti gli obblighi internazionali dei membri UE”.³³² Nel giugno 2008, Frontex ha siglato un accordo con l'UNHCR, che comprende misure per integrare i diritti umani nelle esercitazioni delle guardie di frontiera³³³ e la cooperazione dell'Agenzia ONU durante le attività operative.

Nel maggio 2010 Frontex ha siglato un accordo di cooperazione con l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE (FRA nel suo acronimo inglese), riguardante le esercitazioni e lo sviluppo di buone pratiche.³³⁴

Nello stesso anno il Consiglio dell'Unione Europea ha varato nuove norme, regolanti le operazioni di sorveglianza marittima ed includenti il rispetto dei diritti fondamentali.³³⁵

Nel marzo 2011, le medesime pressioni hanno indotto il Consiglio d'Amministrazione ad adottare una Strategia per i diritti fondamentali, la quale prevede misure specifiche per rendere effettivi i sistemi di controllo e report riguardanti le operazioni congiunte e di rimpatrio, oltre che l'inclusione di personale con esperienza sui diritti umani in operazioni “particolarmente difficili dal punto di vista dei diritti fondamentali”.³³⁶

Nella proposta di modifica del Regolamento 2007/2004, l'art. 26(a) pone l'obbligo per Frontex d'implementare e monitorare la propria strategia sui diritti fondamentali, di nominare un ufficiale che si occupi di tale questione e di creare un forum consultivo

332UNHCR (2008), "*Q&A: Working for refugees on Europe's outer borders*", 18 maggio, Ginevra. www.unhcr.org/4bf29c8b6.html.

333UNHCR (2008) "*UNHCR Agreement with Frontex*", Press release, 17 giugno, Ginevra. www.unhcr.org/4857939e2.html.

334FRA-Frontex, "*Cooperation arrangement between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union and the European Union Agency for fundamental rights*", 26 maggio 2010. http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf.

335 Decisione 2010/252/EU del 26 aprile 2010 integrante il Codice delle Frontiere Schengen riguardo la sorveglianza dei confini marittimi esterni nel contesto di attività di cooperazione operativa coordinate da Frontex.

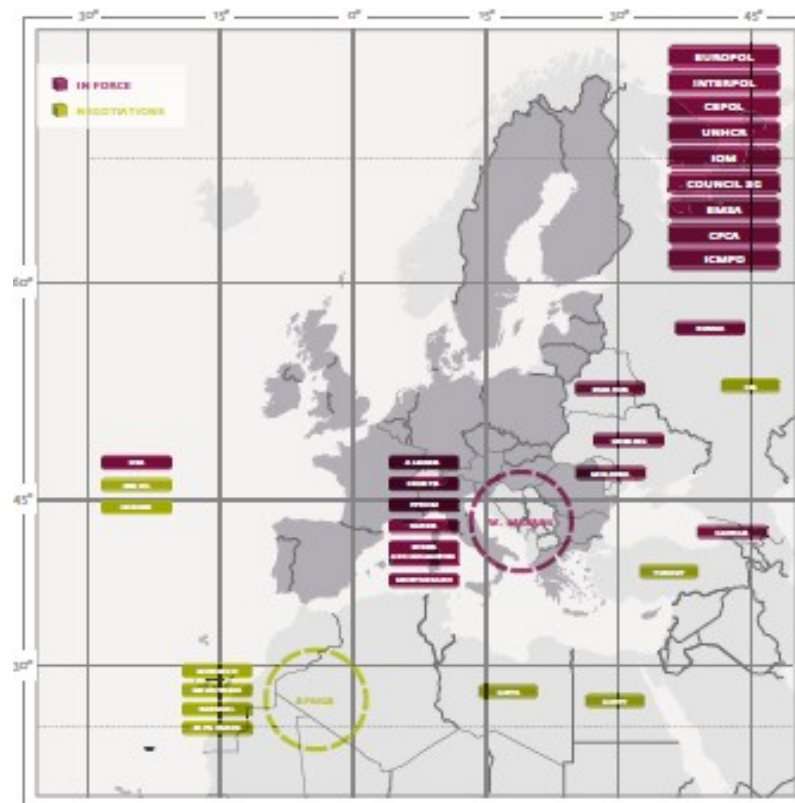
336 "*Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies*", pag. 39.

che assista il Consiglio d'Amministrazione sul tema. Inoltre, il Direttore Esecutivo avrà il potere di sospendere o concludere un'operazione nel caso identificasse una violazione dei diritti.³³⁷

Nonostante i miglioramenti adottati, c'è da sottolineare la mancanza di meccanismi indipendenti di controllo e report nel testo finale del nuovo Regolamento.³³⁸ Si ripropone quindi il dubbio sulla possibilità di valutare in maniera efficiente il rispetto delle norme internazionali durante le operazioni coordinate dall'Agenzia.

2.7.2 L'esternalizzazione dei controlli marittimi

Sebbene i dati indichino che le persone provenienti via mare dal nord-Africa siano



Accordi con Paesi-terzi e agenzie europee coinvolte nella gestione migratoria³³⁹

relativamente poche, rispetto al computo totale degli immigrati in condizione irregolare presenti in Europa, gli attori politici comunitari si sono impegnati economicamente e diplomaticamente per combattere il fenomeno. I Paesi mediterranei e dell'UE hanno tentato non solo di rendere più stringenti i controlli alle proprie frontiere, bensì

337 Art. 3.1(a) del "Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)", Roma, 10 giugno 2010.

338 "Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies", pag.40.

339 Frontex (2011) "Frontex Press Pack", maggio 2011, Varsavia, pag. 8.

di estendere la vigilanza al di fuori di esse.³⁴⁰

La sorveglianza viene quindi ad essere delocalizzata ed esternalizzata. Gli accordi bilaterali in tema di cooperazione poliziarica e riammissione d'immigrati irregolari sono gli strumenti principali impiegati a tal fine. Con i primi sono stati forniti ai Governi della riva meridionale equipaggiamenti per il controllo delle frontiere (funzionali allo svolgimento dei pattugliamenti congiunti, come nel caso italo-libico)³⁴¹ e si è favorito lo scambio informativo. Gli accordi di riammissione permettono invece l'espulsione di immigrati illegali verso il Paese d'origine o di transito.³⁴²

In tutti i Paesi nordafricani sono state approvate nuove leggi e sono stati intensificati i controlli alle frontiere, così come le retate della polizia all'interno del territorio nazionale.³⁴³ I Paesi di transito e di origine dei flussi migratori mancano però delle risorse necessarie al controllo e si trovano nella condizione per la quale le rimesse inviate dai propri cittadini all'estero costituiscono una delle principali voci del PIL.³⁴⁴

Come sottolineato da Jeandesboz, “l'extraterritorializzazione è stata avviata dall'inizio degli anni 2000” ma è stata “l'istituzione di Frontex ad autorizzare la sua sistematizzazione”.³⁴⁵

Frontex può facilitare la cooperazione operativa tra Stati membri e terzi nel quadro della politica di relazioni esterne dell'UE. L'Agenzia può inoltre cooperare con Paesi terzi nel quadro di Accordi di lavoro, delineando due tipi di intese: da un lato Frontex funge da facilitatore, dall'altro stabilisce una collaborazione bilaterale in maniera autonoma. Gli accordi di lavoro non vengono considerati trattati internazionali ed in quanto tali non sono legalmente vincolanti.³⁴⁶

L'unica valutazione esterna delle attività di Frontex,³⁴⁷ compiuta dal COWI³⁴⁸ e presentata nel febbraio 2009, è alquanto decisa a riguardo. In essa si rammenta come,

340 Tramite l'incremento del controllo delle acque internazionali e l'invio di propri agenti di liaison verso i paesi nordafricani affinché questi partecipassero in maniera diretta alla lotta all'immigrazione illegale.

341 J.J. Rijpma, *op. cit.*, pag. 6.

342 Tali accordi consentono agli Stati europei di inviare verso quelli nordafricani non solo i rispettivi cittadini ma anche quelli di un Paese-terzo, nel caso sia comprovabile il loro transito.

343 Cuttitta, P. (2008) “*Los acuerdos de cooperación*” in “Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa”, *op. cit.*, pag. 91.

344 Nel 2006 i lavoratori migranti residenti all'estero hanno inviato rimesse per 5,5 miliardi di dollari in Marocco (5% del PIL), 5,3 miliardi in Egitto (5%), 1,5 miliardi in Tunisia (5%) e 2,5 miliardi in Algeria (2,2%). “Migration and Remittances Factbook 2008”, Banca Mondiale.

345 Jeandesboz, J. *op. cit.*, pag.8.

346 Anche se gli Stati nordafricani non hanno mai disatteso, finora, i propri obblighi.

347 COWI, *op. cit.*

348 COWI (*Consultancy within engineering, environmental science and economics*).
<http://www.cowi.com/menu/home/Pages/cowi-group.aspx> .

secondo gli stessi Stati UE, senza accordi chiari con Paesi-terzi (come Libia e Tunisia) sia difficile ottenere una riduzione del flusso d'immigranti illegali.³⁴⁹

Nelle conclusioni del report è possibile chiarire la portata del contributo dei Paesi nordafricani, senza il quale il sistema di controllo -approntato dagli Stati UE e coordinato da Frontex- non si rivelerebbe efficace:

“In termini di impatto operativo, c'è una chiara evidenza dell'aumentata cooperazione tra gli Stati membri in termini di scala di partecipazione e di numero di operazioni. Senza Frontex ciò non sarebbe stato possibile.

In termini di controllo migratorio, il quadro non è chiaro: le operazioni congiunte hanno un effetto immediato alle frontiere terrestri e marittime: 1) aumento degli arresti e 2) riduzione della pressione in determinati punti di attraversamento dovuta alla reazione di migranti ed organizzazioni che agiscono dietro di loro. Ad ogni modo, l'effetto sembra essere visibile solamente durante le operazioni congiunte e declinerà presto, una volta conclusa la JO.

*Nelle operazioni marittime, lo stesso quadro può notarsi in acque dove le operazioni congiunte possono respingere le persone verso il Paese d'imbarco. Dove ciò non sia possibile l'aumento dei pattugliamenti potrebbe aumentare il flusso, nel momento in cui i migranti riconoscessero di avere una migliore opportunità di sopravvivere al loro pericoloso viaggio e di non incorrere nel rischio di respingimento”.*³⁵⁰

2.7.3 Le responsabilità ascrivibili all'Agenzia

Ciò che realmente appare di difficile comprensione è il grado di responsabilità di Frontex, ossia se il suo ruolo sia quello di puro coordinatore interstatale o quello di un attore co-partecipe delle iniziative nazionali.

Secondo l'art. 1 del Regolamento 2007/2004, gli Stati membri sono legalmente responsabili del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne. Contemporaneamente però, Frontex è stata dotata di personalità giuridica e della possibilità di concludere in maniera autonoma accordi con organizzazioni internazionali e Paesi terzi.

I poteri complementari di Frontex rappresentano nuove forme d'autorità che non sembrano derivabili da quelle preesistenti. L'istituzionalizzazione della gestione delle frontiere esterne europee pare riferirsi alla densità organizzativa, in termini finanziari ed umani. Appare però molto meno istituzionalizzata se si considera il fatto che opera

349 Un fattore riconosciuto dalla Commissione Europea che ha supportato un più stretto coordinamento tra lo sviluppo di un accordo bilaterale tra Frontex e Libia e la relazione UE-Libia nel suo complesso.

350 COWI, *op. cit.*, pag. 43.

in un contesto ambivalente, caratterizzato perlopiù da una debole leadership politica ascrivibile alle differenze sostanziali tra i diversi Stati e all'incertezza sull'interpretazione del Regolamento.³⁵¹

L'approccio sperimentalista di Frontex concede alle *élite* amministrative nazionali e sovranazionali un margine di manovra ma, al contempo, facilita la loro autonomia da altri attori (il Parlamento Europeo, la Corte di Giustizia Europea, i Parlamenti nazionali così come l'opinione pubblica) che restano sistematicamente al margine in termini d'informazione, di *decision-making* e controllo.³⁵²

Frontex può essere concepito come una *network agency* che consente di ridurre i costi del coordinamento; un corpo tecnocratico, depoliticizzato e manageriale³⁵³ preposto al collegamento di autorità nazionali e sovranazionali. Frontex non ha solamente integrato network esistenti nel campo della gestione delle frontiere, ma ha creato dei sotto-network,³⁵⁴ aumentando la densità e la complessità delle reti previe. L'istituzionalizzazione del controllo dei confini diviene quindi preconditione per nuovi obiettivi dell'Agenzia, tramite la sperimentazione di nuove soluzioni a problemi presenti o che ancora non si sono manifestati.³⁵⁵

Da un altro punto di vista, vi è l'incertezza su come giungere ad una effettiva gestione integrata delle frontiere (IBM). In tal senso Frontex ha avuto e continua ad avere l'autonomia necessaria per sperimentare nuove soluzioni.³⁵⁶ Specie il campo delle operazioni congiunte non può essere considerato un mero aiuto a determinati Stati membri, quanto un'opportunità per Frontex d'identificare problemi sistemici ed operativi, così come carenze nei sistemi di sorveglianza esistenti, lungo i confini marittimi meridionali dell'UE, includenti quelli degli Stati terzi.³⁵⁷

Il Parlamento Europeo ha un ruolo legislativo limitato e sebbene riceva i risultati delle ricerche condotte riguardanti lo sviluppo tecnico, non dispone delle ben più importanti analisi dei rischi, le quali sono invece fornite alla Commissione. Il solo strumento per

351 Pollak, J. Slominski, P. (2009) "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics*, 32, 5, pp. 904 – 924.

352 *Ivi*, pag. 906.

353 Carrera, S. (2007), *op. cit.*, pag. 9.

354 Come il *Frontex Risk Analysis Network* (FRAN) e lo *European Patrol Network*.

355 Si comprende in tal senso l'importanza sempre crescente del settore ricerca e sviluppo.

356 Tramite analisi, ricerche, progetti pilota ed anche operazioni congiunte.

357 Pollak, J. Slominski, P. (2009) *op. cit.*, pag. 908.

esercitare la propria influenza risiede nella procedura d'approvazione del budget comunitario.³⁵⁸

Dato il suo ruolo ufficiale di “coordinatore” delle operazioni congiunte, su Frontex non ricade la responsabilità legale delle azioni, la quale grava sui Paesi che ospitano le missioni. A tal proposito ci sono state diverse dispute interstatuali sui controlli al di fuori del territorio europeo,³⁵⁹ come nel caso dei respingimenti di possibili richiedenti asilo, lesivi dei loro diritti fondamentali.

L'art. 19 del Regolamento 2007/2004, dispone che l'Agenzia assumerà la responsabilità davanti alla Corte di Giustizia Europea per i danni occasionati dalla stessa o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Il problema resta ad ogni modo quello di determinare chi debba rispondere dei comportamenti imputati (se il solo Stato ospite o, congiuntamente con esso, Frontex assieme al quale è stato redatto il piano operativo).³⁶⁰

Frontex opera in un quadro di regole definito in maniera non esauriente, ma ciò è riconducibile alla mancata volontà, da parte di alcuni Stati membri, di creare un vero corpo di guardie di frontiera europee e alla mancata comprensione della necessità di gestire a livello comunitario i flussi migratori in ingresso. D'altro canto però i membri concordano nel concedere a Frontex la necessaria autonomia³⁶¹ per una sua operatività, nonostante l'Agenzia dipenda interamente (in termini di mezzi e di supporto) dai contributi statali. Ciò innesca il paradosso di un soggetto che ha risorse finanziarie sufficienti, dispone della necessaria flessibilità ma è dipendente dalla buona volontà degli Stati membri che le garantiscono gli strumenti operativi. Pare dunque necessaria, per il futuro, una scelta politica. Rendere Frontex uno strumento interstatale con una responsabilità che ricada sugli Stati oppure un'Agenzia indipendente dai Paesi e quindi chiamata a rispondere in toto delle proprie azioni.³⁶²

358 Un budget che, nonostante le scarse informazioni ricevute dal Parlamento, non ha smesso di crescere.

359 Né il Regolamento 2007/2004, né il Regolamento 863/2007 (istitutivo dei gruppi RABIT), precisano la legislazione applicabile, il giudice competente o la responsabilità in caso di danni causati in occasione di operazioni, coordinate da Frontex, che si svolgono al di fuori del territorio di uno Stato membro.

360 Casella Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, C. (2010), *op.cit.*, Pag. 22.

361 In termini di budget ed organico.

362 Casella Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, C. (2010), *op.cit.*, Pag. 23.

Capitolo 3

La politica migratoria spagnola nel Mediterraneo

*“Al Mediterraneo non si adattano metri più esigui dei suoi.
Lo tradiamo accostandoci ad esso da punti di vista eurocentrici,
[...] giudicandolo dalla posizione di qualsivoglia particolarismo
etnico, religioso o politico.*

*Il Mediterraneo non è mai stato solo Europa
è stato a lungo molto di più,
così come da tempo diventa forse meno,
ma loro non possono essere l'uno senza l'altro.”³⁶³*

3.1 Una frontiera porosa che guarda a sud

La gestione dei flussi migratori rappresenta un problema politico relativamente recente per la Spagna.³⁶⁴ La prima *Ley de Extranjería* è stata infatti approvata nel luglio del 1985, su richiesta della CE, come requisito necessario per l'ingresso di Madrid nell'organizzazione.³⁶⁵ Da allora il Governo spagnolo ha configurato una politica d'immigrazione sempre più multidimensionale. Nel 1985 la legge era stata ispirata dai modelli allora predominanti nella Comunità Europea, ossia quello francese e tedesco, “senza una particolare attenzione alla funzionalità dell'applicazione di tali testi nel contesto iberico”.³⁶⁶ Già nell'anno 2000, la nuova *Ley de Extranjería* ha rappresentato un cambio nell'approccio, ma è con il concepimento e l'avvio del *Plan Africa* che la Spagna è divenuta un modello comunitario nella regolazione migratoria.³⁶⁷

Il rafforzamento della sfera preventiva è ciò che ha contraddistinto tale nuovo corso. I fenomeni affrontati dalla politica immigratoria hanno così trasceso i confini statali, venendo ad essere legati a processi transnazionali sui quali l'ordinaria azione statale ha

³⁶³Matvejević P., (2008) “*Breviario Mediterraneo*”, Garzanti, Milano., pag. 19.

³⁶⁴Così come per l'Italia.

³⁶⁵Delgado Godoy, L. (2010) “La acción exterior como innovación en la política española de inmigración”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 91, pagg. 63-85.

³⁶⁶Intervista dell'autore a Jordi Vaquer, ricercatore della fondazione CIDOB, Barcellona, marzo 2011.

³⁶⁷Nel 1998 il Governo italiano ha introdotto il meccanismo delle quote riprendendo quello adottato da Madrid che, dal 1994 al 2000, ha avuto fasi alterne obbligando le autorità iberiche a periodiche regolarizzazioni.

un effetto limitato.³⁶⁸ Tale politica di prevenzione ha cercato di influire sui flussi migratori al di fuori del Paese recettore,³⁶⁹ implicando l'adozione di strumenti di politica estera³⁷⁰ già presenti in altri ambiti della politica pubblica. La novità è consistita nella prioritizzazione della sfera migratoria, alla quale sono stati dedicati buona parte degli strumenti e delle azioni esterne.

La Spagna ha utilizzato, come mezzo principale nel perseguimento della propria logica, gli accordi bilaterali. Se si osservano quelli stipulati con gli Stati africani è infatti possibile riscontrare come, nella maggior parte, rispondano alla necessità di ordinare la gestione dei flussi migratori.

Il rafforzamento della funzione preventiva, concepito dalla Spagna, ha costituito un'innovazione anche in ambito comunitario, non essendoci nell'UE disposizioni vincolanti sul tema. In tal senso, una delle abilità spagnole è stata quella di incorporare la Commissione Europea nello sviluppo della sua strategia,³⁷¹ oltretutto coinvolgere l'UE nel patrocinio e nella partecipazione agli eventi chiave dell'azione iberica in Africa,³⁷² con l'intento di indirizzare gli Stati membri verso un approccio più solidale.

Il rafforzamento della prevenzione non è un avvenimento isolato, al contrario si è prodotto nel quadro di una trasformazione più ampia nella gestione del fenomeno migratorio.

A partire dall'anno 2000 viene introdotto il sistema di quote di immigrati a cui è consentito l'ingresso. Tale variazione è frutto della volontà di vincolare la fissazione del numero di persone ammissibili alla firma di accordi bilaterali,³⁷³ tramite i quali sia possibile regolare il flusso d'immigrati lavoratori.³⁷⁴

Allo stesso tempo, vengono firmati accordi di riammissione con i Paesi emittenti e di transito per rendere più agevole la gestione delle espulsioni.³⁷⁵

368 Delgado Godoy, L. *“Las cuestiones críticas de la política española de prevención de la inmigración”*, relazione presentata all' VIII Congresso spagnolo di scienza politica e dell'amministrazione, Valencia, settembre 2007.

369 Monar, J (1997) *“Comprehensive Migration Policy”*, in Heilbronner, K., Martin D.A e Motomura H. *“Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States”*, Berghahn ed., Providence.

370 Una politica preventiva che, nel caso spagnolo, è ravvisabile a partire dall'anno 2000.

371 Si veda a proposito la Comunicazione 359 final *“Una politica comune di emigrazione per l'Europa: principi, misure e strumenti”*, Bruxelles, 17 giugno 2008.

372 Come la I Conferenza Euroafricana su migrazione e sviluppo, tenutasi a Rabat l'11-12 luglio 2006.

373 Presentati ai Governi dei Paesi di transito e d'origine come accordi più ampi che includano temi di loro interesse, come negli accordi di seconda generazione. Questi riguardano non solo la riammissione dei cittadini delle parti contraenti, ma anche di coloro che vi transitano. Inoltre sollecitano la responsabilizzazione dei Paesi-terzi nel controllo delle loro frontiere.

374 In tal modo l'ammissione (contingente) viene legata alla prevenzione (accordi bilaterali).

375 Vincolando le funzioni preventive (accordi di riammissione) con quelle di controllo (espulsioni).

La frontiera marittima spagnola,³⁷⁶ nonostante non sia la più importante dal punto di vista numerico riguardo l'entrata di immigrati irregolari, è quella che ha suscitato più preoccupazione ed ha visto un maggior investimento di risorse nella lotta agli ingressi illegali, “a causa delle vittime e della centralità mediatica prodotta dalle immagini degli sbarchi”.³⁷⁷

La vigilanza delle coste si sviluppa in tre aree differenziate:³⁷⁸

- nelle acque territoriali hanno luogo controlli all'ingresso dei porti abilitati e la vigilanza di altri porti (commerciali, sportivi e peschieri);
- la seconda è quella della zona contigua.³⁷⁹ Data l'impossibilità di monitorare in maniera capillare quest'area, la *Guardia Civil* è ricorsa all'installazione del sofisticato sistema tecnologico del SIVE,³⁸⁰ per facilitare l'identificazione e l'intercettazione di qualsiasi imbarcazione che si approssimi alle coste spagnole.
- La terza area è quella sita nelle acque territoriali degli Stati vicini.³⁸¹ La presenza delle pattuglie spagnole ed europee (nelle attività coordinate da Frontex) è possibile grazie alla stipulazione di accordi di cooperazione poliziarica che consentano il dispiegamento di operazioni congiunte, la formazione delle forze di sicurezza dei Paesi-terzi e lo stanziamento di *liaison officers*.³⁸²

376Con più di 8.000 km di costa tra Mediterraneo ed Atlantico meridionale

377Intervista realizzata dall'autore a Carlos Boggio, ex rappresentante dell'UNHCR in Spagna, Barcellona, aprile 2011.

378Cortés Marquez, Ramón. (2006) “*La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*”. Boletín 15, doc. N° 43, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Madrid.

379Che si estende fino alle 24 miglia nautiche dalla costa.

380Il *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* è entrato in funzione nell'agosto del 2002 con un centro sperimentale nella città di Algeciras, volto alla vigilanza dello Stretto di Gibilterra.

381Fernández Bessa, C. (2008) “*El estado español como punta de lanza del control y exclusión de la migración en Europa*” in “*Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*”, *op.cit.*

382Il *liaison officer* è un rappresentante degli Stati membri, destinato all'estero per stabilire e mantenere contatti con le autorità del Paese ospite, con il fine di contribuire alla prevenzione ed alla lotta dell'immigrazione illegale, al rimpatrio degli immigrati irregolari ed alla gestione della migrazione regolare. Vedasi il Regolamento CE n° 377/2004 del 19 febbraio 2004, riguardante la creazione di una rete di *liaison officers* per l'immigrazione.

3.2 II SIVE

Nel 1999 il Governo del *Partido Popular* (PP)³⁸³ ha approvato un piano, per la vigilanza delle frontiere meridionali, per fronteggiare l'arrivo delle pateras,³⁸⁴ stanziando 180 milioni di euro per un periodo di cinque anni.³⁸⁵

Il piano faceva perno sull'impiego del *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE), un sistema operativo della *Guardia Civil*, integrato da sistemi di sensori, telecamere e radar. Questo consente di trasmettere le informazioni, in tempo reale, ad un Centro di Comando e Controllo, dal quale vengono impartiti gli ordini per l'intercettazione delle imbarcazioni che si avvicinino alle coste spagnole e che rientrino nel raggio d'azione del sistema.³⁸⁶



Dispiegamento del SIVE lungo le coste spagnole³⁸⁷

Le stazioni dotate di sensori sono dispiegate lungo la costa in due maniere: da un lato quelle fisse, dall'altro quelle installate su piattaforme mobili terrestri, aeree o navali. Il segnale o l'immagine captati vengono ritrasmessi al centro di controllo, dove la mole di

383Guidato dall'allora Primo ministro José Maria Aznar.

384Piccole imbarcazioni, dotate di motori di scarsa potenza, utilizzate all'epoca principalmente per l'attraversamento dello Stretto di Gibilterra.

385Analizzando i dati degli arrivi è calcolabile una spesa di 1.800 euro per ogni migrante intercettato in tale periodo. Carling, J. (2007) "Migration Control and migrant fatalities at the Spanish-African Borders", International Migration Review, 41 (2), pp. 320.

386Il sistema permette il rilevamento di imbarcazioni di ridotte dimensioni a lunga distanza, la loro identificazione e procede al coordinamento del loro monitoraggio.

387 Immagine disponibile in APDHA (2011) "Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010-2011", Publicaciones Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Siviglia, pag. 88.

informazioni viene centralizzata e, una volta analizzata e valutata, vengono diramati gli ordini concernenti l'intercettazione od il salvataggio

dell'imbarcazione localizzata.³⁸⁸ La *Guardia Civil* a tal fine si è dotata di unità marittime, terrestri ed aeree, funzionali a fornire una rapida risposta al SIVE, e

di altri apparati tecnologici che consentissero di integrare la sorveglianza delle frontiere. Sono state acquisite nuove imbarcazioni veloci, veicoli fuoristrada, moto, telecamere termiche, intensificatori di luce, fari di grande potenza, rilevatori di droghe ed esplosivi, rilevatori del battito cardiaco,³⁸⁹ sistemi d'identificazione automatica delle targhe delle autovetture³⁹⁰ e sensori, nonché equipaggiamento, per il volo notturno degli elicotteri.

A causa del costo e della complessità del SIVE, l'installazione è proceduta per fasi: fino al 2004 era presente ad Algeciras, Fuerteventura, Cadice, Malaga, Ceuta e Granada. Dal 2005 è entrato in funzione ad Almeria, Huelva, Lanzarote, Gran Canaria, mentre nel 2008 è stato ampliato fino a Tenerife, La Gomera, El Hierro, Valencia, Alicante, Murcia ed Ibiza.³⁹¹ Attualmente copre interamente le coste mediterranee e le isole Canarie.

Il SIVE, nonostante una spesa -nei suoi primi otto anni di attività- pari a 232,16 milioni di euro,³⁹² non si è rivelato uno strumento capace di “impermeabilizzare”³⁹³ la frontiera marittima spagnola.³⁹⁴ La Spagna ha pertanto aumentato il numero di agenti a presidio delle frontiere, passando dai 10.239 del 2003 ai 16.375 del 2010.³⁹⁵

388Le stazioni sono dotate di sensori radar che possono individuare imbarcazioni a 10 km di distanza, telecamere a largo raggio, intensificatori di luce e telecamere ad infrarossi che, per mezzo del loro uso congiunto, consentono una visione notturna e diurna.
<http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/intro.jsp>.

389Il sistema *Micro Search* è stato installato nelle zone di sbarco dei veicoli trasportati nei traghetti, consentendo l'individuazione di persone che viaggino nascoste al loro interno. Comunicato stampa della *Guardia Civil*, 16 maggio 2006.

390Il sistema SIAM (*Sistema de Identificación Automático de Matriculas*), anch'esso installato nelle aree di sbarco dei traghetti, è connesso tramite un server alla base di dati di Schengen. Nel caso una targa fosse segnalata nel database, gli agenti presenti nel porto vengono immediatamente avvisati in modo da procedere a perquisizione. Ibidem.

391“*Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*”, Ministero dell'Interno spagnolo.

392Fernández Bessa, C. (2008), *op. cit.*, pag. 146.

393Sebbene il Ministro dell'Interno spagnolo abbia affermato che “con il SIVE abbiamo l'assoluta certezza che nessuno entri nel nostro Paese senza che noi lo sappiamo” consentendo di rilevare “il 99%” dei tentativi d'ingresso per via marittima. Europe Press, 18 gennaio 2011.

394Ciononostante, di fronte alla sempre più preponderante militarizzazione delle frontiere, le imprese implicate nella costruzione del sistema SIVE hanno iniziato ad esportarlo in altri Stati. La AMPER lo ha venduto a Serbia e Montenegro e lo ha installato lungo la frontiera fluviale tra Estonia e Russia, mentre la INDRA lo ha diffuso ad Hong Kong ed in Lettonia.

395APDHA (2011), *op. cit.*, pag. 88.

Il risultato principale dell'adozione del SIVE é stato “uno spostamento dei flussi verso altre coste”.³⁹⁶

3.3 Ceuta e Melilla, le porte dell'Europa vengono chiuse

Le due exclavi spagnole di Ceuta e Melilla, nel nord del Marocco,³⁹⁷ “rappresentano un caso particolare ed emblematico della sperimentazione di nuove politiche di gestione migratoria da parte di Spagna ed Ue in Africa”.³⁹⁸

Quando la Spagna ha fatto il suo ingresso nell'Unione Europea, i due territori nordafricani sotto la sua sovranità, sono passati automaticamente a far parte del processo di costruzione europea, divenendo le uniche entità territoriali dell'UE presenti nel continente africano. Queste non sono però state inserite nell'accordo Schengen, ratificato dalla Spagna nel 1991, che garantisce la libera circolazione all'interno del territorio europeo. A Ceuta e Melilla sono quindi venute a coesistere due frontiere separate da pochi chilometri: da un lato quella tra la Spagna (e quindi l'UE) ed il Marocco, dall'altro quella dello spazio Schengen con la Penisola ed il resto d'Europa.



Ubicazione delle exclavi spagnole³⁹⁹

³⁹⁶Intervista citata ad Arsenio Cores, rappresentante legale CEAR.

³⁹⁷Dopo la capitolazione, il 2 gennaio 1492 di Granada e Cordoba, ultimi bastioni musulmani nella penisola iberica, ebbe inizio l'occupazione militare di Ceuta e Melilla da parte del Portogallo e della Spagna. I due paesi stabilirono i confini delle rispettive aree di influenza nei territori del nord Africa nei trattati di Alcaçovas (1479) e di Tordesillas (1494). Nel 1497 la città di Melilla è stata conquistata dalle truppe spagnole agli ordini del comandante Pedro de Estopiñán, mentre Ceuta è divenuta ufficialmente una colonia spagnola nel 1640 dopo essere stata ceduta dal Portogallo che l'aveva occupata nel 1415. I tentativi di liberazione del territorio, da parte dei sultani del Marocco, si sono succeduti nel corso dei secoli successivi: tra i più importanti vi è l'assedio di Ceuta da parte del Sultano Moulay Ismaël durato dal 1697 al 1720 e quello del 1780 ad opera di Moulay Yazid. Il 2 marzo 1956 la Francia riconobbe la piena indipendenza marocchina, seguita, il 7 aprile, dalla rinuncia del governo di Madrid all'esercizio del protettorato sul Marocco e poco dopo dalla restituzione al sultano anche della zona internazionale di Tangeri. La Costituzione spagnola del 1978 prevedeva che le città di Ceuta e Melilla potessero scegliere di divenire Comunità Autonome. Melilla, che faceva parte della provincia di Malaga, dopo l'adozione dello Statuto di Autonomia nel marzo 1995 è divenuta una città autonoma. Ad oggi, le due enclavi continuano ad essere oggetto di diatriba tra Spagna e Marocco.

³⁹⁸Intervista realizzata dall'autore a Carlos Ugarte, direttore di *Medicos Sin Fronteras España*, Madrid, aprile 2011.

³⁹⁹Immagine disponibile in BBC, “*EU outposts turn into fortresses*”, 29 settembre 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4294426.stm> .

Negli anni '90 è iniziato l'arrivo significativo di immigranti e richiedenti asilo subsahariani.

I lunghi tempi necessari per l'esame delle domande d'asilo, l'arrivo di nuove persone e la limitata capacità delle strutture provvisorie d'accoglienza originarono forti tensioni.⁴⁰⁰ Date le ridotte dimensioni delle città autonome, queste si sono convertite in centri di reclusione all'aria aperta, costringendo le autorità spagnole ad iniziare un programma di trasferimenti sul continente europeo,⁴⁰¹ sviluppato tra il 1992 ed il 1995⁴⁰² e riattivato in maniera meno regolare nel corso degli anni seguenti.

Ciò nonostante la pressione migratoria rimase intensa, portando il Governo di Madrid a realizzare, nel 1999, l'operazione “*Choque*”⁴⁰³ che vide il trasferimento di 6.700 migranti, principalmente da Ceuta.⁴⁰⁴ Ciò, sull'onda emotiva suscitata dalle immagini delle condizioni di vita dei migranti nelle enclavi, segnò la fine della politica dei trasferimenti. Nel maggio del 1999 venne inaugurato il CETI (*Centro de Estancia de Inmigrantes*) di Melilla, con una capacità di 320 posti (ampliata nell'ottobre del 2001 a 480), mentre nel marzo del 2000 fu attivato il CETI di Ceuta, capace di accogliere sino a 450 persone.⁴⁰⁵

Ceuta e Melilla sono divenute una sorta di “limbo legale”,⁴⁰⁶ dove migliaia di persone sono state detenute contro la loro volontà in strutture detentive presumibilmente aperte. Nell'autunno 2005 sono occorsi i tragici avvenimenti lungo le recinzioni poste dalle autorità spagnole a protezione del proprio territorio.⁴⁰⁷ Il 29 settembre diverse centinaia di persone hanno cercato di scavalcare le barriere di Ceuta usando scale di fortuna.⁴⁰⁸ Membri della *Guardia Civil* hanno iniziato a sparare in aria ed a lanciare gas lacrimogeni, mentre in contemporanea le forze di sicurezza marocchine aprivano il fuoco in direzione del gruppo di migranti. Il 3 ottobre, 350 persone hanno compiuto un

400MSF (2003) “*Deficiencias en las Condiciones de Acogida de Inmigrantes y Solicitantes de Asilo; El Caso de Ceuta y Melilla*”, Publicaciones Medicos sin Fronteras, Madrid.

401Date anche le difficoltà occorse nel processo di espulsione.

402Durante questi tre anni, ogni tentativo di sospendere il programma si è rivelato controproducente. Il sovraffollamento e le cattive condizioni di accoglienza generavano tensioni che obbligavano le autorità spagnole a riprendere i trasferimenti.

403Il termine in spagnolo significa “scontro”.

404Ivi, pag. 5.

405Ibidem.

406Asociación Elin (2010) “*Ceuta: el drama silenciado de una frontera*”, Informe sobre la realidad de la inmigración en Ceuta hoy, Melilla, pag. 6.

407AA.VV. (2006) “*Le livre noir de Ceuta e Melilla*”, Migreurop publication, Parigi pag. 63.

408“Amnesty International, (2006), “*Spain and Morocco: Failure to Protect the Rights of Migrants - Ceuta and Melilla One Year On*”, Index Number: EUR 41/009/2006, Londra.

gesto analogo sul confine di Melilla.⁴⁰⁹ A pochi giorni di distanza, nella notte tra il 5 ed il 6 ottobre, 400 migranti vi hanno ritentato.⁴¹⁰ Nel corso di una settimana, nei tentativi di valicare il confine spagnolo, sono morte almeno 14 persone e decine sono rimaste ferite.⁴¹¹ A ciò si aggiunse la persecuzione, in territorio marocchino, di centinaia di famiglie di subsahariani che vivevano nelle foreste limitrofe. I campi dove trovavano rifugio vennero abbattuti dalla polizia ed essi vennero espulsi nel deserto a sud di Oujda, alla frontiera tra Algeria e Marocco.⁴¹² La stessa sorte toccò a decine di immigrati centroafricani, arrestati negli stessi giorni a Casablanca, Fez, Rabat e Tetouan.⁴¹³



Registrazione del tentato valicamento delle recinzioni di Melilla⁴¹⁴

A partire da quanto occorso nel 2005, il Governo spagnolo ha rafforzato il sistema di protezione di ambe le frontiere: controlli frontaliери 24 ore su 24, uso di nuovi

409Dal 1992, con gli accordi di Malaga tra Spagna e Marocco, quest'ultimo si è impegnato formalmente a riammettere ogni persona transitata nel suo territorio. Già dal 6 ottobre la Spagna ha riattivato l'accordo del 1992 (fino ad allora inapplicato) espellendo 73 sub-sahariani verso Tangeri; a due giorni di distanza il governo di Madrid annunciava delle espulsioni in direzione dell'Africa sub-sahariana oltre al raggiungimento di accordi di rimpatrio con il Mali ed il Ghana (tali accordi erano già in vigore con il Marocco, l'Algeria, la Guinea Bissau, la Nigeria e la Mauritania) ed infine la costruzione d'una terza barriera attorno a Ceuta e Melilla.

410Ivi, pag. 8.

411Asociación Elin (2010), *op. cit.*, pag. 4.

412Amnesty International 2006, *op. cit.*, pag. 23.

413Ibidem.

414Immagine disponibile in El Mundo (2005), <http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/album/14.html>.

strumenti come sensori di movimento, videocamere di sicurezza e visori notturni.⁴¹⁵ La recinzione lungo il perimetro di frontiera è stata elevata da 3 a 6 metri, mentre nello spazio compreso tra la rete del lato spagnolo e quella del lato marocchino sono state fissate corde d'acciaio incrociate (alte fino a tre metri e dotate di sensori), in modo da formare una trama che consenta il rilevamento di potenziali immigrati.

In seguito a questa nuova militarizzazione i tentativi riusciti di attraversamento del perimetro sono drasticamente diminuiti. Di converso sono aumentate le entrate ai valichi di frontiera⁴¹⁶ di migranti nascosti in autoveicoli⁴¹⁷ e sono cresciuti i tentativi di passare a nuoto o in piccole imbarcazioni di gomma.⁴¹⁸

Entrate clandestine rilevate a Ceuta e Melilla⁴¹⁹										
Anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate	4969	n/d	n/d	n/d	5556	2000	1553	1210	1108	1567

Le autorità spagnole “hanno limitato il più possibile i trasferimenti verso la penisola, sistematizzando i metodi di detenzione ed espulsione”.⁴²⁰ Le due città hanno quindi smesso di rappresentare un facile accesso per l'Europa.

Una delle modifiche apportate alla legge nazionale sull'asilo,⁴²¹ entrata in vigore il 20 novembre 2009, è stata la limitazione della cause di non ammissione quando una persona richieda asilo nel territorio spagnolo e l'introduzione di un procedimento abbreviato, per il trattamento d'urgenza dei casi manifestamente fondati ed infondati. Tale normativa ha prodotto evidenti effetti a Ceuta e Melilla. Nella prima, i trasferimenti dal CETI ai centri peninsulari dei richiedenti asilo ammessi a tramite hanno subito un rallentamento fino a bloccarsi definitivamente il 22 dicembre 2009. Dal 28 gennaio 2010 la polizia, incaricata del controllo della documentazione nel porto, ha negato l'accesso ai richiedenti asilo sui traghetti diretti verso le coste spagnole.⁴²² Le

415“*Ceuta la cárcel dulce*” in AA.VV. (2010) “*En las fronteras de Europa. Controles, confinamientos, expulsiones*”, Informe de Migreurop 2009-2010, Parigi pag. 11.

416Tarajal a Ceuta e Benienzar a Melilla.

417Una opzione che può costare fino a 3.000 euro.

418APDHA (2011), *op. cit.*, pag. 61.

419Dati del Ministero dell'Interno spagnolo, raccolti da APDHA, *ibidem*.

420Intervista citata, realizzata dall'autore a Carlos Ugarte, responsabile relazioni esterne di MSF España.

421“*Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*”.

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/31/pdfs/BOE-A-2009-17242.pdf>.

autorità locali hanno motivato tale decisione con il rischio di un possibile “effetto chiamata”, causato da un'eventuale continuazione dei trasferimenti.⁴²³

Il principale problema, causato da questa politica di controllo migratorio riguardante le enclavi spagnole, è quello dell'eccessiva permanenza nel CETI.

“Gli immigrati possono restare bloccati nelle due città”, all'interno di tali strutture, “fino a cinque anni, senza sapere se alla fine verranno espulsi dal territorio nazionale o se gli verrà concessa l'ingresso nella penisola”.⁴²⁴ Le strutture adibite all'accoglienza “si sono rivelate da subito inadeguate e molti immigrati le hanno abbandonate volontariamente”,⁴²⁵ mentre altri ne sono stati allontanati dalla direzione dei Centri,⁴²⁶ finendo a vivere in baracche costruite sulla collina di Palma Santa.⁴²⁷

Il Governo spagnolo, nell'attuazione delle espulsioni da Ceuta e Melilla, agisce con due modalità: da un lato, la consegna alle autorità marocchine dei migranti intercettati nelle acque territoriali del Regno o lungo il perimetro frontaliero; dall'altro viene attuata una detenzione nel CETI, nell'attesa di un trasferimento in un CIE della penisola, finalizzato ad una successiva espulsione.⁴²⁸

422Viene data maggiore valenza alla Direttiva Schengen rispetto alla legge spagnola sull'asilo. La prima infatti, all'art. 5, riconosce alla Spagna il mantenimento dei controlli (d'identità e dei documenti) nei collegamenti marittimi ed aerei provenienti da Melilla e Ceuta aventi come unica destinazione un altro punto del territorio spagnolo. Dato che le due città non fanno parte dello spazio Schengen, i richiedenti asilo (che non dispongono di documenti) non possono accedere nell'Unione Europea.

423“*Ceuta la cárcel dulce*”, op. cit., pag. 14-15.

424Intervista citata dell'autore ad Arsenio Cores di CEAR.

425Intervista citata dell'autore a Carlos Boggio, ex rappresentante UNHCR in Spagna.

426APDHA (2011), *op. cit.*, pag. 64.

427Il 26 marzo 2011 sono morti tre immigrati subsahariani a causa dell'incendio della loro baracca, pochi giorni dopo aver subito l'allontanamento dal CETI di Melilla.

428Una volta trattenuti, gli immigrati vengono portati nel Commissariato dove possono permanere fino ad un massimo di 72 ore. Durante questo lasso di tempo il giudice valuta chi debba essere trasferito in un CIE (dove la permanenza può durare fino a 60 giorni) dove si procederà al riconoscimento della nazionalità tramite personale delle rispettive ambasciate. Nel caso ciò non sia possibile, al termine dei 60 giorni la persona verrà rilasciata, divenendo una persona priva di documenti soggiornante illegalmente in territorio spagnolo.

3.4 Il nuovo approccio di Madrid alla migrazione africana

3.4.1 Il *Plan África*

Sinché la rotta migratoria proveniente dalla sponda meridionale del Mediterraneo non ha acquisito piena centralità, la politica di cooperazione internazionale spagnola si era centrata sull'America Latina.

Nonostante le raccomandazioni di alti funzionari, il Governo del *Partido Popular* non era riuscito a creare, durante il secondo mandato di José Maria Aznar, un'efficace rete comunicativa con i propri omologhi africani. La nuova compagine governativa, guidata dal PSOE e con Miguel Angel Moratinos⁴²⁹ agli Esteri,⁴³⁰ ha portato ad una maggiore attenzione verso quest'area.⁴³¹

Il *Plan África*, lanciato nel 2006, è stato oggetto di negoziazioni sin dall'inizio delle attività del governo socialista, ma gli avvenimenti di Ceuta e Melilla, la crisi dei *cayucos* nelle isole Canarie e le difficoltà nei negoziati con il Senegal⁴³² hanno impresso una rapida accelerazione alla sua formalizzazione.⁴³³

La prima fase, durata dal 2006 al 2008, prevedeva sette obiettivi principali: la promozione della democrazia, il rispetto dei diritti umani, la pace e la sicurezza; la lotta alla povertà e l'aiuto allo sviluppo del Continente africano; il rafforzamento degli scambi economici, degli investimenti e della sicurezza energetica; l'intensificazione della cooperazione culturale ed una maggiore presenza politica ed istituzionale spagnola.⁴³⁴

429Che prima di ricoprire tale carica dal 1991 al 1993, era stato direttore dell'Istituto per la cooperazione con il mondo arabo (1991-1993), ambasciatore della Spagna in Israele (1993-1996), e rappresentante dell'Unione Europea nel processo di pace in Israele (a partire dal 1996).

430Il nuovo approccio è visibile anche nella ridenominazione del Ministero degli Esteri, divenuto *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* (MAEC), dove la politica di cooperazione diviene parte integrante delle relazioni estere iberiche.

431In particolare nei confronti degli Stati della costa atlantica quali Senegal, Mauritania, Capo Verde e Mali.

432L'aumento dei controlli nel Mediterraneo e l'adozione del SIVE han causato uno spostamento della rotta per l'accesso all'UE. Le isole Canarie sono divenute la nuova meta dei migranti e la direttrice principale delle reti di traffico, con una traslazione dei porti di partenza dapprima in Mauritania e susseguentemente in Senegal.

433Delgado Godoy, L. (2010) *op. cit.*, pag.13.

434Si veda a riguardo il *Plan África* 2006-2008 (www.mae.es/es/Home/planafrica.htm).

Per la Spagna, il Piano ha comportato un'intensificazione del dialogo politico ed un miglioramento delle relazioni diplomatiche,⁴³⁵ con una nuova veste di mediatore tra Africa ed Unione Europea.⁴³⁶

I due canali cooperativi erano quello bilaterale ed il multilaterale. Il Governo di Madrid, per procedere sulla prima strada, ha classificato gli Stati partner in base alla nevralgicita per i propri interessi. Sono state definite tre categorie:

- I Paesi di interesse prioritario: Guinea Equatoriale, Mauritania, Kenia, Angola, Namibia, Mozambico, Sudafrica, Senegal, Nigeria, Mali ed Etiopia.
- Gli Stati di interesse specifico:⁴³⁷ Camerun, Guinea, Guinea Bissau, Gabon, Seychelles, Sao Tomé e Principe, Capo Verde, Gambia, Ghana e Tanzania.
- Le Nazioni di speciale attenzione:⁴³⁸ Zimbabwe, Costa d'Avorio, Chad, Sudan e Repubblica Democratica del Congo.

Il *Plan África* si rivelò quindi come una maniera di sistematizzare, all'interno di una strategia, le relazioni spagnole con i differenti attori del Continente,⁴³⁹ insistendo sui temi della lotta alla povertà, della cooperazione⁴⁴⁰ e dello sviluppo.⁴⁴¹

Tra i vari obiettivi era inclusa la necessità di lottare contro i flussi migratori nella regione, con una modalità d'azione articolata su 4 livelli:

- In ambito comunitario, la Spagna ha voluto rafforzare i meccanismi di gestione delle frontiere e di lotta alle reti di traffico.
- È stata enfatizzata l'importanza dell'integrazione delle comunità d'immigrati nel Paese e nell'Unione Europea.

435Tra cui l'apertura di sei nuove ambasciate spagnole nel Continente e di tre uffici tecnici di cooperazione.

436Nello stesso periodo la Spagna assume la guida del progetto europeo "Seahorse" (finanziato da Bruxelles all'interno del programma Aeneas), il quale prevede la cooperazione tra Paesi d'origine, transito e destinazione quali Marocco, Mauritania, Capo Verde, Senegal, Italia, Germania, Portogallo, Francia e Belgio. L'obiettivo era quello di arrestare la rotta migratoria confluyente verso le isole Canarie.

437Poiché d'origine o transito della migrazione illegale, per relazioni consolidate di carattere storico-culturale o di cooperazione, per le potenzialità economiche, turistiche o peschiere.

438Per la loro mancanza di stabilità, potenzialmente destabilizzante per l'area, e per le potenzialità nel lungo periodo.

439Nel 2006 erano già in vigore accordi bilaterali con alcuni Stati, ma senza un'organicità.

440Madrid ha aumentato il proprio aiuto allo sviluppo, destinandone il 39% alla regione.

441Wolff, S. (2007) "España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos, espacios y actores", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 79-80, pagg. 107-123.

– In sede bilaterale⁴⁴² si sono raccomandati accordi di cooperazione migratoria e di riammissione con paesi prioritari come Senegal, Mali, Ghana, Camerun, Costa d'Avorio, Capo Verde, Guinea-Conakry e Gambia.⁴⁴³

– Per la sfera multilaterale si è caldeggiata la riproposizione di iniziative come la Conferenza Euroafricana su Migrazione e Sviluppo di Rabat⁴⁴⁴ ed il mantenimento del dialogo nei fori multilaterali pertinenti.

Occorre tener presente come la lotta al terrorismo acquisisca un'importanza crescente nelle relazioni con i partner africani. Gli attentati del 2004 e del 2007 in Marocco e dell'aprile di quest'ultimo anno in Algeria, hanno focalizzato l'attenzione dell'UE e degli Stati Uniti sui legami correnti tra il Gruppo Salafita per la Predicazione ed il Combattimento (GSPC) ed Al Qaeda. Al contempo l'estensione nel Maghreb del terrorismo islamico, con la comparsa del gruppo AQMI (Al Qaeda nel Maghreb Islamico)⁴⁴⁵ ha innescato una ridefinizione della strategia antiterrorista nell'area. La conseguenza è stata l'intensificazione della cooperazione multilaterale tra gli Stati maghrebini, sebbene fossero presenti delle frizioni,⁴⁴⁶ e l'apparizione sulla scena degli Stati Uniti. Questi, per mezzo della *Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership*,⁴⁴⁷ hanno inviato forze speciali per la formazione di soldati nigeriani, ciadiani, maliani e mauritani, congiuntamente con gli eserciti di Algeria, Marocco, Nigeria, Senegal e Tunisia per raggiungere il controllo degli spazi “sottogovernati”⁴⁴⁸ del Sahara, dove i terroristi trovano rifugio.⁴⁴⁹

Il *Plan África* è stato rinnovato anche per il periodo 2009-2012, con l'introduzione di alcuni obiettivi trasversali come le azioni a protezione dell'ambiente e la protezione dei diritti umani. Ciò nonostante, il tema migratorio ha continuato a rivestire un ruolo centrale, come evidenziato nella riunione tenutasi l'1 aprile 2009, nelle isole Canarie,

442È da segnalare come in questo periodo vengano siglati anche accordi bilaterali con il Senegal per lotta al crimine organizzato e con Marocco e Capo Verde per la lotta al traffico illegale di esseri umani ed il crimine organizzato.

443Questi venivano ad affiancarsi a quelli già stipulati con Nigeria e Guinea Bissau.

444Patrocinata da Francia, Spagna e Marocco e tenutasi il 10-11 luglio 2006.

445Nuova denominazione di GSPC dopo l'affiliazione ad Al Qaeda.

446Come nel caso dei rapporti tra Marocco ed Algeria.

447Che sostituì la “*Pan-Sahel Initiative*” del 2003, volta a formare unità antiterroriste in Mauritania, Mali, Niger e Ciad.

448The Economist (2007) “Policing the undergoverned spaces. Africa and the 'war on terror'”, *The Economist*, 16 giugno 2007.

449Per l'iniziativa sono stati stanziati 115 milioni di dollari, con un cospicuo sostegno in aiuti non militari.

tra la Spagna e 15 Stati nordafricani⁴⁵⁰ volta a coordinare le politiche pubbliche per gestire con maggior efficacia la lotta all'immigrazione irregolare.⁴⁵¹

3.4.2 Gli accordi bilaterali di riammissione

Come già osservato nei capitoli precedenti, la cooperazione dei Paesi terzi, tramite un aiuto condizionale, si rivela nodale per fronteggiare la pressione migratoria.

La Spagna in questo settore ha avuto come principale partner il Marocco con il quale, il 13 febbraio 1992, ha firmato il suo primo accordo di riammissione. La particolarità⁴⁵² consisteva nella possibilità di rimpatrio, verso il Regno alawita, di persone originarie di altri Stati.⁴⁵³ Tale parte dell'accordo è però rimasta inapplicata e numerose ONG ed associazioni di difesa dei diritti umani hanno denunciato, negli anni, la pratica di un respingimento “invisibile” effettuato di notte lungo gli accessi⁴⁵⁴ posti nelle recinzioni a difesa di Ceuta e Melilla.⁴⁵⁵

All'interno del *Plan África*, si è proceduto ad un approccio bilaterale nell'ambito degli accordi di cooperazione migratoria e riammissione. I Paesi, ritenuti prioritari, con i quali sono stati stipulati sono: Gambia, Guinea Conakry, Capo Verde, Costa d'Avorio, Camerun, Ghana, Mali e Senegal.⁴⁵⁶ Per semplificare il processo di ratifica di tali accordi, la Spagna ha aperto ambasciate in Mali ed a Capo Verde ed ha ampliato l'organico nelle sedi preesistenti in Ghana, Camerun, Costa d'Avorio, Nigeria e Senegal.⁴⁵⁷

Con i nuovi accordi, siglati a partire dall'anno 2001, viene quindi a rinsaldarsi il binomio espulsioni-riammissioni,⁴⁵⁸ con le prime divenute pienamente strumentali alla

450Migreurop 2010, *op. cit.*, pag. 23.

451L'*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID), diretta dal MAEC, ha stanziato un fondo di 10 milioni di euro per il rafforzamento delle istituzioni pubbliche nei Paesi partecipanti. Mentre il Governo spagnolo, nel solo 2010 e all'interno del Piano, ha consegnato alla Mauritania, al Senegal e a Capo Verde un aereo C-212 per le operazioni congiunte di vigilanza marittima.

452Che diverrà modello per gli accordi a seguire.

453Dietrich, H. “*El Mediterráneo como nuevo espacio de disuasión*” in “*Frontera Sur*”, *op. cit.*, pag. 57.

454Carlos Ugarte, nell'intervista realizzata dall'autore, sottolinea come “il fatto che le porte si aprano solo in direzione del Marocco denota la loro funzione di 'svuotamento’”.

455APDHA 2004, 2010; Migreurop 2005, 2009, 2010; Amnesty International 2005, 2006.

456Accordi andati a sommarsi a quali già in vigore con Marocco, Nigeria e Guinea Bissau.

457In Ghana, Nigeria e Senegal la Spagna aveva previamente dislocato personale del Ministero degli Interni.

458Questo induce una riforma della struttura del Ministero degli Interni. Vengono infatti create due unità atte a gestire il processo di espulsione: la *Dirección General de Relaciones Internacionales* y

politica estera. Le intese sulle riammissioni,⁴⁵⁹ d'altra parte, vengono ad inserirsi nella nuova strategia migratoria di lungo periodo del Paese iberico. Queste infatti consentono di velocizzare i tempi delle espulsioni, evitando le negoziazioni sull'accettazione del rientro dei migranti e riducendo il tempo di permanenza nei Centri di Internamento ed Espulsione.

Accordi bilaterali ratificati dalla Spagna includenti clausole di riammissione⁴⁶⁰		
Anno	Paese	Oggetto
1992	Marocco	Rimpatrio di nazionali di Paesi-terzi.
2001	Nigeria	Riammissione.
2003	Guinea Bissau	Regolazione dei flussi, migrazione lavorativa e riammissione di nazionali.
	Mauritania	
2004	Algeria	Riammissione.
2005	Nigeria	Memorandum d'intesa per un'alleanza strategica. ⁴⁶¹
	Ghana	Regolazione dei flussi, migrazione lavorativa e riammissione di nazionali.
2006	Senegal	Identificazione-riammissione di nazionali e aiuto allo sviluppo. ⁴⁶²
	Capo Verde	Identificazione-riammissione di nazionali e realizzazione di progetti per lo sviluppo.
	Guinea Conakry	
	Gambia	Identificazione e riammissione di nazionali.
2007	Marocco	Rimpatrio di giovani migranti illegali e campagne d'informazione.
	Mali	Identificazione e riammissione di nazionali. Formazione per lavoratori.
2008	Guinea Bissau	Riammissione, migrazione legale e sviluppo.
	Nigeria	Accordo per un'alleanza strategica.
	Mauritania	Buon vicinato, amicizia e cooperazione.

Extranjeria e la Unidad de Relaciones Comunitarias y Bilaterales.

459La Commissione Europea ha definito la riammissione come “l'azione tramite la quale uno Stato accetta il reingresso di un individuo (propri cittadini, cittadini di paesi terzi o apolidi), che è stato trovato nell'atto di entrare illegalmente in un altro Stato, o che è illegalmente presente o che risiede illegalmente in un altro Stato”

460Rut Bernejo, “*The migration management and development nexus in Spanish immigration policy*”, presentazione tenuta al seminario “Narratives of Migration Management and Cooperation with Countries of Origin and Transit”, University of Sussex, 18-19 Settembre 2008, pagg. 15-23.

461L'accordo siglato con la Nigeria nel 2005 é di seconda generazione (vedi nota 10). Ugualmente dicasi per quelli di Senegal, Capo Verde e Guinea Conakry del 2006 e gli accordi firmati a partire dal 2007, ad eccezione di quello contratto con il Marocco.

462Accordo di seconda generazione.

	Niger	Identificazione e riammissione di nazionali. Formazione per lavoratori.
--	-------	--

Nel solo 2010 la Spagna ha rimpatriato 30.163 immigrati, ne ha riammessi 1.959 ed espulsi 11.454.⁴⁶³ I rimpatri verso il continente africano hanno rappresentato quasi il 50% del totale e sono stati diretti verso Paesi con i quali il Governo di Madrid aveva siglato accordi bilaterali e che rientrano nel *Plan África*.

Nonostante i vari tentativi, in seno all'Unione Europea, di un approccio integrato alla gestione dei flussi, la discrezionalità statale unita al contributo condizionato dei Paesi terzi, resta la strada primaria nel trattamento di coloro che sono riusciti ad eludere la rete di controllo operante nel Mediterraneo e coordinata da Frontex.

Gli accordi di seconda generazione si rivelano lo strumento più efficiente, in quanto la merce di scambio per l'aiuto allo sviluppo è l'accettazione, da parte degli Stati di origine o transito dei flussi, dell'esternalizzazione dei controlli migratori.⁴⁶⁴

3.5 Le isole Canarie e la *Crisis de los Cayucos*

3.5.1 Da Ceuta i flussi si spostano verso le Canarie

L'arrivo di migranti privi di documenti alle isole Canarie ha avuto inizio nella seconda metà degli anni '90.⁴⁶⁵ Dal 1994 al 2007, 85.775 persone hanno raggiunto l'arcipelago⁴⁶⁶ secondo i dati forniti dalla Delegazione del Governo delle Canarie, con un aumento esponenziale tra il 2005 ed il 2006,⁴⁶⁷ che ha raggiunto il suo apice nella cosiddetta "*Crisis de los cayucos*", occorsa tra la primavera e l'estate del 2006.⁴⁶⁸

463Dati forniti dal Governo spagnolo in La Moncloa, "*La llegada de inmigrantes ilegales a las costas españolas disminuye más del 80% en una década*", 18 gennaio 2011. http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/2011/ntmpr180111_inmigracion+ilegal.htm.

464La Spagna ne è l'esempio più rappresentativo; essa è stata infatti un attore chiave nell'uropeizzazione della gestione migratoria ed al contempo ha sviluppato una strategia autonoma nei confronti dei Paesi di origine e transito della migrazione diretta verso le proprie coste.

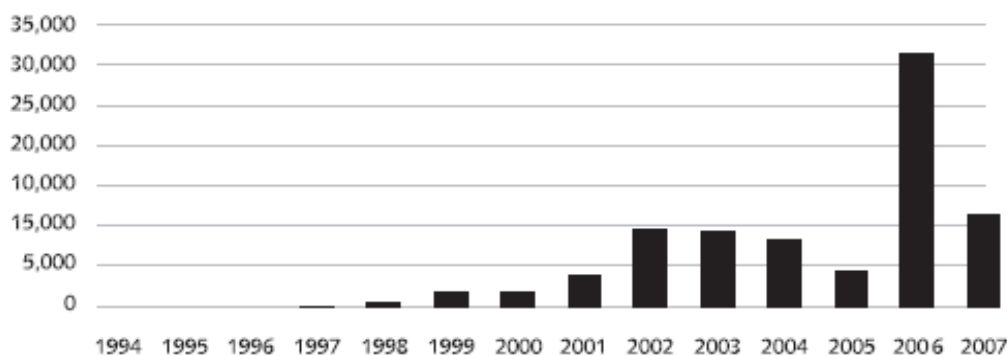
465Come riportato nei documentari: "*Cayuco*", di María Miró, e "*Dijarama*" di Chus Barrera e Alicia Fernández.

466El Dia, "*Más de 90.000 inmigrantes han llegado en patera a Canarias desde el año 1994*", 14 settembre 2008. <http://www.eldia.es/2008-09-14/sociedad/sociedad2.htm>.

467 In concomitanza con il blocco dell'accesso a Ceuta e Melilla.

468 Dove l'uso di imbarcazioni da pesca (i *cayucos*) ha sostituito quello di zattere (le *pateras*), incrementando il numero di passeggeri e massimizzando i profitti delle reti di traffico. L'adozione di tali mezzi di navigazione ha obbligato i trafficanti a percorrere rotte più rischiose, lontane diverse

Le isole Canarie sono quindi divenute il nuovo obiettivo delle rotte marittime dei migranti irregolari, provenienti dalle coste africane. I porti di partenza sono traslati gradualmente verso sud, dapprima nel Sahara occidentale e poi in Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau e Guinea Conakry.



Arrivi di persone indocumentate alle isole Canarie (1994-2007)⁴⁶⁹

La ragione dell'impennata dei tentativi di sbarco nell'arcipelago sono ascrivibili ad una serie di fattori interagenti:

- la riduzione della permeabilità delle frontiere nello stretto di Gibilterra e nelle exclavi di Ceuta e Melilla, dovuta anche ai pattugliamenti marittimi congiunti ispano-marocchini iniziati nel 2004;⁴⁷⁰
- l'accresciuta collaborazione, tra Unione Europea ed i Paesi di transito, nei controlli antecedenti l'ingresso nel territorio europeo;⁴⁷¹
- i limitati rimpatri dalle Canarie, i quali hanno comportato trasferimenti degli immigrati giunti nell'arcipelago verso la Penisola;⁴⁷²
- l'aumentata informazione dei migranti rispetto alle opzioni disponibili nel loro tentativo di raggiungimento dello spazio comunitario.⁴⁷³

Occorre inoltre considerare come, ancor più che nel caso marocchino, la striscia di mare che separa le isole dalla costa nordafricana divide due tra le zone più

miglia dalla costa, per eludere i controlli delle autorità spagnole. La conseguenza diretta è stata un aumento delle persone che han trovato la morte nel tentativo di traversata.

469 CIDOB 17, *op. cit.*, pag. 22.

470 Cuttitta, P. "Los acuerdos de 'cooperación' y el nuevo régimen fronterizo" in "Frontera Sur", *op. cit.*, pag. 88.

471 López Sala A. M., (2006) "Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada", *Revista Internacional de Filosofía Política*, n° 27, pp.71, 100.

472 Fatto che per i migranti rappresentava il compimento dell'itinerario pianificato, nel momento in cui veniva a scadere il periodo massimo di permanenza in un CIE.

473 Informazioni offerte anche dalle stesse reti di traffico, le quali con le nuove rotte hanno ottenuto un incremento considerevole delle proprie entrate.

asimmetriche al mondo. I redditi pro-capite dei Paesi di origine come Mauritania, Guinea, Costa d'Avorio e Mali sono infatti più di 20 volte inferiori rispetto a quelli spagnoli, costituendo un'ulteriore attrattiva per la possibile porta d'accesso all'Europa.⁴⁷⁴

Durante il 2006, il numero di arrivi ha quasi eguagliato quello del quadriennio 2002-2005,⁴⁷⁵ accelerando lo sforzo del Governo madrileno di porvi un freno.

Fino ad allora infatti la Spagna si era dimostrata piuttosto impreparata, ritrovandosi costretta a soluzioni precarie per l'accoglienza di chi aveva raggiunto le isole.

Nel maggio 2002 è stato aperto il centro di “*El Matorral*”⁴⁷⁶ nell'isola di Fuerteventura.⁴⁷⁷ Questo ha rappresentato un notevole miglioramento delle strutture di accoglienza, in quanto le autorità spagnole avevano riservato, come luogo di concentrazione dei migranti, il vecchio terminal aeroportuale.⁴⁷⁸

Le persone giunte sull'isola di Lanzarote, invece, venivano internate in un hangar dell'aeroporto;⁴⁷⁹ quelle approdate a Gran Canaria erano condotte in una vecchia prigione riadattata a centro di detenzione per migranti e ridenominato “*Barranco Seco*”;⁴⁸⁰ a Santa Cruz de Tenerife è stato aperto il centro “*Hoya Fría*”.⁴⁸¹

La capacità di tali strutture si è rivelata insufficiente a far fronte all'aumento precipitoso degli sbarchi, le autorità hanno quindi aperto svariati CETI nelle isole minori.⁴⁸²

Così come a Ceuta e Melilla, in assenza di accordi di riammissione con i Paesi di origine o transito, i migranti che non possono essere espulsi vengono trasferiti sulla Penisola, una volta scaduto il termine massimo di detenzione. Tale misura viene accompagnata da un ordine di espulsione entro 30 giorni, il quale impedisce una regolarizzazione.⁴⁸³

474 Godenau, D. Zapata Hernández, V. “*Immigration flows and the management of the EU's southern borders*”, in “*Documentos CIDOB Migraciones*; 17”, dicembre 2008, pag. 20.

475 *Ibidem*.

476 Capace di accogliere 1.269 persone.

477 Amnesty International 2006, *op. cit.*, pag. 69.

478 Tale soluzione è stata adottata in seguito alle veementi proteste, contenute nel rapporto sulle condizioni detentive all'interno dell'aeroporto, presentato nel 2002 da SOS Razzismo, CEAR, APDHA, CEAR, ed Associazione dei lavoratori immigranti marocchini in Spagna (ATIME). “*Informe sobre las condiciones de detención de inmigrantes en Canarias*”, <http://www.inisoc.org/guanta2.htm>.

479 Amnesty International 2006, *op. cit.*, pag. 78.

480 Capace d'ospitare fino a 168 persone.

481 Con una capienza massima di 321 persone.

482 Dirk Godenau, Vicente Manuel Zapata Hernández, *op. cit.*, pag. 32.

483 Negli anni SOS Racisme, CEAR, APDHA e Amnesty International hanno denunciato il fatto che, al momento del trasferimento in Spagna, i migranti non fossero informati del loro status legale e quindi resi vulnerabili.

3.5.2 L'azione di Frontex a "difesa" delle isole Canarie

Prima della crisi dei *cayucos*, la *Guardia Civil* spagnola aveva già preso parte a diverse operazioni congiunte cofinanziate dall'Unione Europea.⁴⁸⁴

Dal 2006 però, l'Agenzia Frontex è divenuta lo strumento cardine nel contrastare la spinta migratoria diretta verso l'arcipelago. L'obiettivo principale consisteva nell'evitare la partenza delle imbarcazioni dalle coste africane. Nel caso le pattuglie europee le avessero avvistate in mare, si sarebbe tentato d'intercettarle all'interno delle acque territoriali del Paese di partenza,⁴⁸⁵ in modo da riconsegnarle immediatamente alle autorità terze. Nel caso in cui, invece, fossero state raggiunte in acque internazionali o spagnole, si sarebbe proceduto a rimorchiarle verso le isole Canarie.⁴⁸⁶

Per poter coordinare le attività con gli inviati di Frontex, nell'ottobre del 2006 il Consiglio dei Ministri iberico ha statuito la creazione del Centro di Coordinamento Regionale delle Canarie, diretto da un ufficiale della *Guardia Civil* e sito nel Centro per le operazioni navali del Comando Navale di Las Palmas. Da qui è stata gestita l'interazione degli attori coinvolti: Esercito, Frontex, Centro nazionale di *intelligence*, *Guardia Civil*, Polizia, Centro di valutazione e guida delle operazioni strategiche, Capitaneria di Porto e Croce Rossa.⁴⁸⁷ Al Centro di coordinamento sono stati affiancati, a fine 2007, il Centro nazionale di vigilanza marittima⁴⁸⁸ ed i Centri Regionali del Mediterraneo,⁴⁸⁹ ai quali è stato affidato il coordinamento con Frontex nelle rispettive aree di competenza.⁴⁹⁰

L'operazione HERA è stata la prima e più importante missione europea di controllo delle frontiere. Per quanto concerne le coste spagnole però, il Governo di Madrid ha ospitato altre missioni:

484 Come il programma ARGO, riguardante la cooperazione amministrativa nei settori visti, asilo ed immigrazione e frontiere esterne dell'UE. Iniziato l'1 gennaio 2002, si è concluso il 31 dicembre 2006.

485 Fissate a 12 miglia nautiche, in base alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, siglata a Montego Bay nel 1982.

486 Sottoponendo i migranti irregolari alla procedura descritta di internamento ed eventuale espulsione.

487 Fernandez Bessa, C. (2008) *op. cit.*, pag. 149.

488 Con sede a Madrid.

489 Stretto, Atlantico e Cantabrico con sedi a Valencia, Algeciras, Las Palmas e La Coruña.

490 Información.es, "De la Vega anuncia un centro de vigilancia marítima en Valencia", 4 ottobre 2007. http://www.diarioinformacion.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2187_12_677857__Alicante-Vega-anuncia-centro-vigilancia-maritima-Valencia.

- Agios 2006:⁴⁹¹ operazione congiunta⁴⁹² volta a rafforzare i controlli dei passaporti dei passeggeri dei traghetti provenienti dal nord Africa e diretti verso i porti spagnoli del Mediterraneo.⁴⁹³
- Minerva 2007-2010:⁴⁹⁴ finalizzata all'ottimizzazione dei controlli alle frontiere esterne comunitarie ed al blocco dei flussi illegali diretti verso le coste meridionali spagnole.⁴⁹⁵
- Indalo 2007-2010:⁴⁹⁶ tesa a valutare la tendenza migratoria proveniente da Marocco, Algeria ed area subsahariana.⁴⁹⁷
- Hermes 2007-2010:⁴⁹⁸ avente l'obiettivo di coordinare il pattugliamento nel Mediterraneo centrale⁴⁹⁹ e guidata congiuntamente da Spagna ed Italia.⁵⁰⁰

Hera é l'operazione più lunga e costosa intrapresa dall'Agenzia Frontex, assorbendone il 20% dell'intero budget operativo.⁵⁰¹ Questa è stata lanciata su richiesta del Governo di Madrid, il 17 luglio 2006, con il fine di coadiuvare le autorità spagnole nella gestione degli arrivi di migranti irregolari alle isole Canarie. La missione si è sviluppata in diverse fasi, coinvolgendo numerosi Stati membri dell'UE.⁵⁰² La sua funzione è quella di prevenire l'immigrazione illegale proveniente per via marittima e l'identificazione di trafficanti e contrabbandieri, oltre che incrementare la cooperazione operativa tra membri comunitari partecipanti e Stati-terzi.

Hera I⁵⁰³ si è incentrata sull'identificazione dei migranti irregolari, coinvolgendo esperti europei nel supporto del personale spagnolo atto al riconoscimento della nazionalità

491All'operazione Agios hanno preso parte Germania, Italia, Francia, Olanda e Portogallo.

492Durata 63 giorni.

493Frontex 2006, *op. cit.*, pag. 29.

494Rinnovata annualmente e condotta da Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Francia, Italia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Regno Unito.

495L'azione si è concretizzata in maggiori controlli nei porti di Algeciras, Almeria e Ceuta e nella vigilanza dello spazio marittimo circostante la città di Almeria.

496Rinnovata annualmente e alla quale hanno partecipato Belgio, Germania, Spagna, Francia, Italia, Malta, Portogallo e Romania.

497Frontex (2007), *op. cit.*, pag. 22; Frontex 2008, *op. cit.*, pag. 40; Frontex 2009, *op. cit.*, pag. 39; Frontex 2010, *op. cit.*, pag. 35.

498 Rinnovata annualmente ed implicante Germania, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Lettonia, Portogallo, Romania, Regno Unito e Slovacchia.

499L'operazione fu decisa per contrastare l'aumentato afflusso di migranti salpati dalle coste algerine e diretti verso la Sardegna e le isole Baleari.

500 Frontex (2008), *op. cit.*, pag. 40; Frontex 2009, *op. cit.*, pag. 39; Frontex 2010, *op. cit.*, pag. 35.

501 COWI (2009), *op. Cit.*, pag. 38.

502 Francia, Portogallo, Islanda, Italia, Lussemburgo, Germania, Regno Unito, Olanda e Norvegia.

503Svoltasi tra luglio ed ottobre 2006.

delle persone sbarcate.⁵⁰⁴ Durante questa prima fase, 18.987 persone sono sbarcate nell'arcipelago e 6.076 sono state rimpatriate.

Hera II ha prolungato la precedente fase fino al termine del 2006⁵⁰⁵. Il suo obiettivo era quello di rafforzare la sorveglianza marittima dell'area che separa le isole Canarie dalla costa atlantica africana, dissuadendo le partenze delle *pateras* e dei *cayucos* dalle coste senegalesi, mauritane e capoverdiane.⁵⁰⁶ Il Comandante in capo spagnolo, in un'intervista rilasciata all'emittente BBC, ha dichiarato che “barche contenenti un totale di 1.243 persone sono state intercettate e rinviate a riva”, sottolineando come nei casi in cui fossero state localizzate “entro le 24 miglia nautiche”, queste fossero immediatamente riconsegnate alle autorità africane.⁵⁰⁷

Dall'aprile al novembre 2007, Hera III ha riunito le due dimensioni delle missioni che l'hanno anticipata. La stessa Agenzia dichiarava che “lo scopo dei pattugliamenti effettuati con le autorità senegalesi, [era] l'arresto delle partenze dei migranti in lunghi viaggi in mare, riducendo il pericolo di perdite di vite umane”.⁵⁰⁸ Nel corso dell'operazione “più di 1.000 persone sono state dirottate verso i punti di partenza nei porti dell'Africa occidentale”.⁵⁰⁹ Con il 2008 Hera è divenuta una missione permanente, con un “risultato” di 5.969 respingimenti.⁵¹⁰

Hera 2009, svoltasi da marzo a dicembre, ha visto “una migliore collaborazione dei Paesi africani interessati” consentendo, a detta di Frontex, “una considerevole riduzione del numero di migranti arrivati alle isole Canarie e di quelli fermati nel luogo di partenza”, resa possibile “dall'ottimizzazione della sorveglianza aerea e marittima nelle vicinanze del territorio del Senegal e della Mauritania, insieme a campagne d'informazione e alla cooperazione delle forze di polizia”.⁵¹¹

Per quanto concerne l'operazione Hera 2010, l'Agenzia non fornisce dati sul numero di persone respinte ma declama degli “ottimi risultati”.⁵¹² Questi sono il frutto della

504Frontex Press Release, "*Longest Frontex coordinated operation – Hera, the Canary Islands*", 19 dicembre 2006.

505Frontex Press Release, "*Hera II operation to be prolonged*", 13 ottobre 2006.

506Tramite l'intercettazione nelle acque territoriali di questi Stati costieri.

507BBC (10 settembre 2006) "*Stemming the immigration wave*", BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5331896.stm>.

508 Frontex, (2007) "*A sequel of operation Hera just starting*", Press Release 15 febbraio.

509 Frontex (2007) "*Hera III operation*", Press Release, 13 aprile. Nonostante l'enfasi posta nei numeri dei respingimenti, Frontex non fa alcuna menzione del trattamento dei migranti una volta rientrati in Africa né del metodo del loro conteggio.

510 Frontex (2008), "*Hera 2008 and Nautilus 2008 Statistics*", Press Release, 17 febbraio.

511 Frontex 2009, *op. cit.*, pag. 46.

512Frontex 2010, *op. cit.*, pag. 42.

combinazione delle attività di controllo marittimo con il supporto di *intelligence* da parte delle autorità, l'identificazione dei facilitatori del traffico di migranti e delle nazionalità di questi ultimi, la prevenzione dei crimini transfrontalieri. “Il fattore chiave” dell'operazione Hera è stato “la cooperazione bilaterale tra la Spagna ed i Paesi terzi” quali “Senegal e Mauritania”.⁵¹³

Gli Stati non possono esercitare poteri sovrani nelle acque territoriali di Paesi terzi senza il loro consenso. La base legale delle operazioni Hera è stata pertanto fornita dagli accordi bilaterali in vigore tra Spagna, Senegal e Mauritania.⁵¹⁴

Gli Stati membri e Frontex⁵¹⁵ pare facciano ricadere la responsabilità di possibili violazioni dei diritti umani e della normativa internazionale sui rifugiati, occasionatesi durante le operazioni congiunte, esclusivamente al Paese terzo nelle cui acque territoriali fosse in svolgimento la missione. Il consenso di Senegal e Mauritania al pattugliamento congiunto ed al respingimento nel loro spazio di sovranità, tuttavia, non esime gli Stati comunitari dalle loro responsabilità, dettate dalle norme di diritto internazionale. Il fatto che “un ufficiale mauritano o senegalese sia sempre presente a bordo delle pattuglie”⁵¹⁶ non li rende i soli responsabili dei respingimenti.⁵¹⁷

Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, la Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) ha accertato che laddove “lo Stato stipuli accordi internazionali finalizzati alla cooperazione in alcune aree di attività, possono esservi implicazioni per la protezione dei diritti fondamentali. Sarebbe incompatibile con lo scopo e l'oggetto della Convenzione Europea dei Diritti Umani se gli Stati contraenti fossero assolti dalla loro responsabilità in relazione al settore di attività ricoperto da tali [accordi]”.⁵¹⁸ Il fatto che Senegal e Mauritania non siano parti delle CEDU rende impossibile una loro colpevolezza in base a tale strumento ma, nel momento in cui più Stati siano responsabili per lo stesso atto illecito, la responsabilità dovrebbe essere attribuibile ad ogni singolo Paese per la propria condotta.⁵¹⁹ Pertanto, anche nei pattugliamenti congiunti, dovrebbe applicarsi tale principio.

513 *Ibidem*.

514 Così come per l'operazione Nautilus i respingimenti in acque territoriali libiche sono stati possibili grazie al Trattato d'amicizia sottoscritto tra Italia e Libia.

515 In base ai documenti e alle valutazioni delle attività forniti.

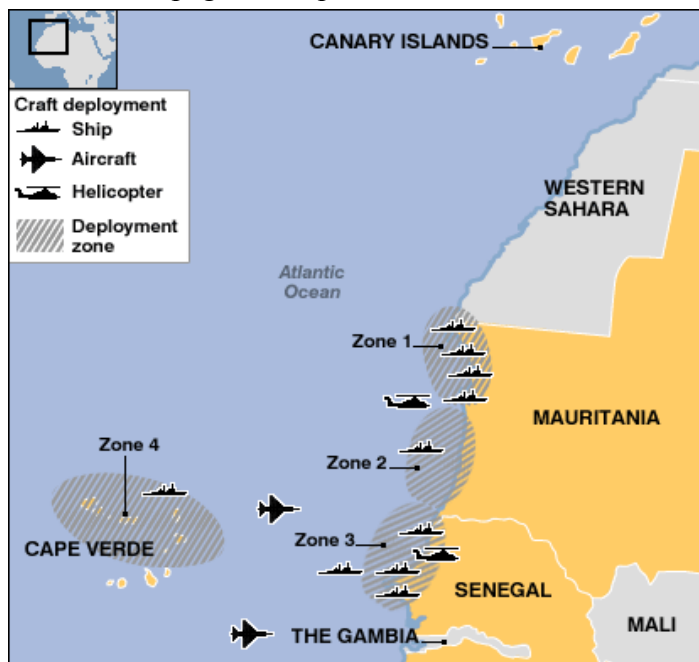
516 Frontex Press Release, "Hera 2008 and Nautilus 2008 Statistics", 17 febbraio 2009.

517 L'interpretazione di Frontex, fornita nei suoi comunicati stampa, pare contraria.

518 ECHR, *T.I. v. The United Kingdom*, Appl. No. 43844/98, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 marzo 2000. Disponibile alla pagina: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dfc.html>.

519 Violeta Moreno Lax, *op. cit.*, pag. 17.

Ciò che però non risulta chiaro è quali situazioni, diverse dalla detenzione e dall'arresto, rappresentino un controllo effettivo delle persone occupanti le imbarcazioni, tale da determinare una responsabilità rispetto a possibili violazioni dei diritti umani. Nel caso riguardante il *Marine I*,⁵²⁰ il Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura ha espresso il suo parere riguardo le singole responsabilità statali nelle operazioni SAR (operazioni di ricerca e salvataggio) compiute extraterritorialmente in cooperazione con altri Stati. Nonostante l'accordo concluso tra il Governo spagnolo e quello mauritano e la collaborazione con Stati terzi nell'azione,



Dispiegamento della missione Hera⁵²²

il Comitato ha ritenuto che fosse la Spagna a “mantenere il controllo sulle persone a bordo del *Marine I*, dal momento in cui l'imbarcazione è stata soccorsa ed attraverso l'identificazione ed il processo di rimpatrio che ha avuto luogo a Nouadighbou”.⁵²¹ Esercitando un controllo “de facto”, secondo il Comitato, le presunte vittime erano soggette alla giurisdizione spagnola.⁵²³

⁵²⁰Il motopeschereccio *Marine I*, salpato dalle coste mauritane con 372 migranti asiatici e subsahariani a bordo, dopo due mesi di navigazione ed una settimana in avaria in acque internazionali, nel febbraio 2007 fu ricondotto verso il porto di Nouadighbou. Lo scandalo fu prodotto dalla disputa tra le autorità spagnole e mauritane su chi dovesse consentire l'attracco dell'imbarcazione, abbandonando i migranti al loro destino in alto mare. Una volta ricondotte in Mauritania, 25 persone sono state trasferite alle Canarie prima d'essere rimpatriate nei propri Paesi d'origine, dopo che le proprie richieste d'asilo erano state rifiutate dalla Spagna.

⁵²¹Committee against torture, *J.H.A. Vs Spain*, Decision Communication 323/2007, 10 novembre 2008. <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/22/1/104.short>.

⁵²²Immagine disponibile in BBC, “*Stemming the immigration wave*”, 10 settembre 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5331896.stm>.

⁵²³*Ibidem*.

3.6 Gli accordi con la Mauritania

3.6.1 Se una presunta partenza diviene reato.

In seguito ai citati fatti di Ceuta e Melilla dell'ottobre 2005 ed al susseguente rafforzamento dei controlli, le rotte migratorie hanno subito una modificazione, facendo divenire il porto di Nouadighbou⁵²⁴ uno dei principali punti di partenza per raggiungere le isole Canarie.

La Mauritania è così divenuta il nuovo oggetto delle attenzioni europee, sebbene fosse già in vigore l'accordo di riammissione con la Spagna del 2003.

L'articolo IX del testo, al I paragrafo stabilisce che “ogni Parte contraente riammetterà nel proprio territorio, su richiesta dell'altra Parte contraente, il nazionale di uno Stato terzo che non rispetti o abbia smesso di rispettare le condizioni di entrata o di permanenza applicabili nel territorio della Parte contraente richiedente, sempre che si accerti che il suddetto nazionale di uno Stato terzo sia transitato effettivamente per il territorio della Parte contraente richiesta”.⁵²⁵ È il secondo paragrafo a prevedere però



una piccola, seppur sostanziale, modifica. Esso infatti consente la riammissione di cittadini di Paesi-terzi, nel territorio di una delle due parti, nel momento in cui anche solo “si presuma”⁵²⁶ il transito. Questa precisazione ha consentito al Governo spagnolo di chiedere la riammissione in Mauritania di migranti, anche nel momento in cui non fosse chiaro il loro porto d'imbarco.⁵²⁷

Ubicazione della Mauritania⁵²⁸

⁵²⁴Localizzato sulla costa occidentale mauritana.

⁵²⁵BOE (2003) "*Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración*, BOE núm. 185, 4 agosto 2003. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Normativa/Jurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosReadmission/documentos/Readmission_Mauritania.pdf

⁵²⁶*Ibidem*.

⁵²⁷Amnesty (2008), *op. cit.*, pag. 25. Nei casi in cui il Governo di Nouakchott ha posto obiezione, un proprio rappresentante ha condotto una controinvestigazione nelle isole Canarie, per accertare se l'imbarco fosse stato effettuato dalle coste mauritane. La Spagna però, usufruendo anche dei rilevamenti satellitari forniti da Frontex, è riuscita quasi sempre a suffragare la propria tesi. Ivi, pag. 26.

Nel maggio 2006 la Spagna ha lanciato il *Plan África*, mentre nel giugno le rappresentanze europee ed africane si sono riunite a Dakar per redarre un piano d'azione contro l'immigrazione illegale, in vista della conferenza euroafricana di Rabat, su migrazione e sviluppo, del luglio seguente.⁵²⁹

Mentre Frontex avviava l'operazione Hera, l'Unione Europea ha sbloccato più di due milioni di euro, nel quadro del “meccanismo di risposta rapida”, per finanziare il funzionamento dei mezzi forniti dalla Spagna alla Mauritania, oltre che la formazione delle forze marocchine, la detenzione ed il rimpatrio dei migranti intercettati.⁵³⁰ Tale schema è divenuto un elemento portante delle relazioni con lo Stato africano, integrando il tema migratorio a quello della cooperazione europea.⁵³¹

Osservando gli stanziamenti previsti dal decimo Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES), è possibile notare come 8 milioni di euro siano stati elargiti per “un miglioramento qualitativo dei controlli alle frontiere, appoggio ai servizi responsabili della vigilanza territoriale, la formazione dei servizi preposti alla gestione delle migrazioni, la sensibilizzazione sui rischi connessi alla migrazione irregolare, la revisione del quadro giuridico e del dispositivo penale, la riflessione sulla regolarizzazione dei migranti e lo sviluppo di una cooperazione regionale per la gestione positiva dei flussi migratori”.⁵³²

Il Governo mauritano si è quindi impegnato a “sviluppare ed applicare una strategia globale sulla migrazione, che include la penalizzazione delle reti illegali, il rafforzamento dei controlli alle frontiere e l'adattamento delle leggi e dei regolamenti”.⁵³³

Come sottolinea Frontex nel suo report 2009, l'operazione Hera è quella “di maggior successo” mai realizzata dall'Agenzia, grazie ad “una stretta cooperazione con i Paesi dell'Africa occidentale”,⁵³⁴ una cooperazione che è saldamente vincolata al controllo migratorio e che non tiene in considerazione le condizioni dei migranti arrestati prima della possibile partenza.⁵³⁵

528Immagine disponibile in Del Grande G. (2011) "*Verso Spagna e Canarie*", FortressEurope, 10 novembre 2011. <http://fortresseurope.blogspot.it/2006/02/verso-spagna-e-canarie.html> .

529Migreurop 2010, *op. cit.*, pag. 33.

530*Ibidem*.

531Specie con Mauritania e Mali.

532Mauritanie-Communauté Européenne, “*Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013*”, pag. 41, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_mr_csp10_fr.pdf.

533*Ivi*, pag. 83.

534Frontex 2009, *op. cit.*, pag. 46.

535Nessun report di Frontex ne ha mai fatto menzione.

3.6.2 Un nuovo regime giuridico “suggerito” da Bruxelles

In seguito alla sua indipendenza dalla Francia,⁵³⁶ il Governo di Nouakchott ha adottato un regime giuridico favorevole agli ingressi e allo stanziamento nel proprio territorio,⁵³⁷ esemplificato dall'accordo bilaterale con il Mali, siglato nel 1963, grazie al quale vige un regime di libera circolazione delle persone.⁵³⁸

Sebbene nel dicembre 2000 il Paese si sia ritirato dall'ECOWAS,⁵³⁹ questi aveva mantenuto la sua tradizione di ospitalità, come riportato dal CIGEM⁵⁴⁰ nel suo studio delle politiche migratorie nel continente africano. Le considerazioni riguardanti lo Stato costiero indicavano che “l'organizzazione ed il controllo delle migrazioni non avevano la priorità per un popolo che si considera come viaggiatore e che praticava il commercio carovaniero”.⁵⁴¹

Dal 2006 il quadro legislativo si avvia al cambiamento giungendo all'introduzione, nel febbraio 2010, di una legge sul traffico illegale degli immigranti, volta a lottare contro i *passseurs*.⁵⁴²

Inoltre é allo studio una nuova legge sull'immigrazione,⁵⁴³ la quale ricalca la legislazione francese ed i principi europei in materia.⁵⁴⁴

La legge 65.046, del 23 febbraio 1965,⁵⁴⁵ prevede sanzioni penali in caso di ingresso o soggiorno irregolare di una persona straniera, con pene fino ai sei mesi.⁵⁴⁶ Le

536 Ottenuta il 28 novembre 1960.

537 Il 7% dei suoi abitanti é di origine straniera, i quali sono occupati per lo piú nel settore peschiero, delle costruzioni e minerario.

538 APDHA 2010, *op. cit.*, pag. 44.

539 *Economic Community of West African States*, composta attualmente da Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone e Togo.

540 *Centre d'Information et de Gestion de Migrations*. www.cigem.org.

541 “*Etude de synthèse des politiques migratoires et des cadres législatifs en matière de migration sur le continent africain, fyché Mauritanie*”, pag. 8, CIGEM, dicembre 2009. http://www.cigem.org/index.php?view=article&catid=71%3Adocuments&id=228%3Asynthese-des-politiques-migratoirescadres-legislatifs&format=pdf&option=com_content&Itemid=259

542 APDHA 2010, *op. cit.*, pag. 45.

543 NOORINFO “*Conseil des ministres : Le gouvernement se penche sur l'immigration en Mauritanie*”, 19 gennaio 2012, http://www.noorinfo.com/Conseil-des-ministres-Le-gouvernement-se-penche-sur-l-immigration-en-Mauritanie_a2158.html

544 L'adozione di controlli biometrici in un Paese di tradizione carovaniera palesa una “ispirazione” europea nel testo da adottare.

545 Relativa alle sanzioni penali connesse al regime immigratorio. Si veda a proposito: El Yessa, A. (2009) “*Le cadre législatif et institutionnel des migrations internationales en Mauritanie*”, CARIM Analytic and Synthetic Notes, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi). http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/10801/CARIM_AS%26N_2009_09.pdf?sequence=1.

546 *Ivi*, pag. 5.

detenzioni effettuate dalle forze di sicurezza mauritane però vengono operate su persone riconsegnate da Spagna e Marocco, intercettate in mare o sospettate di voler abbandonare illegalmente il suolo mauritano in direzione dell'Europa.⁵⁴⁷ Per ottemperare a quest'ultimo aspetto la polizia di Nouadighbou ha iniziato a praticare detenzioni di subsahariani nelle residenze-dormitorio e nel porto.⁵⁴⁸ È importante denunciare come quest'ultimo sia un motivo di arresto assolutamente extragiuridico,⁵⁴⁹ sebbene noto alle autorità europee e mauritane.⁵⁵⁰

La maggior parte delle persone fermate vengono trasferite nel centro di detenzione della città, tristemente noto come “*Guantanamo*”. Tale luogo è stato designato nel corso di una riunione⁵⁵¹ tra inviati spagnoli del Ministero degli Affari Esteri e funzionari degli Interni e degli Esteri mauritani; viene gestito dalle autorità locali ma al suo interno vi operano anche la Croce Rossa iberica e la Mezzaluna rossa mauritana.⁵⁵² Questo tipo di struttura, non rientrando nella legislazione mauritana, non prevede limiti nella durata della detenzione.⁵⁵³

Le misure adottate dalla Mauritania, in accordo con la Spagna e l'UE, hanno permesso di ridurre il numero di migranti diretti verso le isole Canarie. Il Governo di Nouakchott non ha fornito stime precise sulle persone recluse a Nouadighbou, ma la Croce Rossa spagnola ha calcolato che dall'ottobre 2006 al giugno 2008 vi siano stati internati 6.745 migranti,⁵⁵⁴ in condizioni che sono valse al centro per migranti irregolari l'appellativo di “piccola Guantanamo”.⁵⁵⁵

Nonostante gli accordi bilaterali per la libera circolazione con i Paesi dell'area, ogni anno centinaia di migranti vengono respinti ai confini con il Mali ed il Senegal.⁵⁵⁶ La

547 Amnesty International (2008) “*Mauritania: 'Nobody wants to have anything to do with us'. Arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe*”, pagg. 16-17.

548 Migreurop, (2010) *op. cit.*, pag. 36.

549 Nel momento in cui Frontex elogia, nel suo rapporto 2009, la cooperazione mauritana nell'evitare che “più di 1.000 migranti” salpassero non specifica come ciò sia stato possibile. Tuttavia i dati forniti in queste pagine erano già stati diffusi da Amnesty International ed ONG spagnole, risulta quindi falso presumere che l'Agenzia non fosse a conoscenza di tali pratiche.

550 *Ibidem*, nota 21.

551 Tenutasi a Nouakchott il 16 marzo 2006.

552 Amnesty (2008), *op. cit.*, pagg. 20-21.

553 La quale si protrae fino a che la polizia non riesce ad organizzare l'allontanamento tramite espulsione.

554 “*Una 'Guantanamo' in Mauritania*”, *Le Monde diplomatique*, ottobre 2008.

555 “*Informe de evaluación del centro de detención para migrantes de Nuadibú (Mauritania)*”, CEAR, dicembre 2008.

decisione della deportazione viene presa all'interno della stessa struttura, in funzione della nazionalità e talvolta su scelta dei migranti.⁵⁵⁷

Le persone vengono caricate su piccoli autobus diretti verso la capitale, dove a queste si aggiungono altri reclusi. Nel solo 2006, 4.499 immigrati sono stati deportati, mentre nel 2007 sono stati 4.148.⁵⁵⁸ Tra di esse molte persone erano già state espulse dal Marocco⁵⁵⁹ e dalla Spagna, un totale di 11.000 nel 2006 e 6.634 nel 2007.⁵⁶⁰

L'espulsione verso il Senegal ha luogo nella zona di Rosso, sita a poche centinaia di chilometri dalla capitale mauritana. Data la mancanza di accordi di riammissione, la pratica avviene durante la notte quando i migranti vengono rilasciati su piccole imbarcazioni, per attraversare il fiume che segna il confine tra i due Stati.⁵⁶¹

Le espulsioni verso il Mali richiedono un percorso di quasi 1.200 km, con un viaggio della durata variabile tra i 2 ed i 4 giorni.⁵⁶²

All'interno di tale quadro, volto a controllare i 5.000 km di frontiere mauritane, il 22 gennaio 2012 è stato lanciato il programma *West Sahel*, finanziato da un prestito dell'UE e basato su di un partenariato con la *Guardia Civil*, dotato di un budget di 2 milioni di euro.⁵⁶³ Tom Corrie, Consigliere economico della delegazione UE in Mauritania, nell'occasione ha dichiarato che "questo progetto s'inscrive nell'impegno preso dall'UE d'accompagnare la Mauritania affinché essa si doti di una politica migratoria che leghi la necessità di mettere in sicurezza il proprio territorio e accogliere i migranti nel rispetto dei loro diritti, prendendo in considerazione gli aspetti positivi della migrazione per lo sviluppo del Paese su scala nazionale e regionale". Poco dopo Corrie ha spiegato gli strumenti di tale impegno, quando ha affermato che il progetto

556 Non essendo vigenti accordi di riammissione, queste hanno luogo senza notifica delle misure di allontanamento.

557 I quali dichiarano una falsa nazionalità per essere espulsi in un Paese dove sia più facile riaccedere in Mauritania.

558 Migreurop (2010), *op. cit.*, pag. 39.

559 Sono noti casi di espulsioni nel deserto, da parte delle forze marocchine, in una zona soprannominata "Kandahar" per la presenza di mine risalenti al conflitto del Sahara Occidentale.

560 "Migration en Mauritanie, profil nationale 2009", OIM, pag. 49. L'OIM al momento (febbraio 2012) non ha fornito dati più recenti.

561 In base alle dichiarazioni raccolte dall'AMDH (*Association Mauritanienne pour le Droits de l'Homme*) e pubblicate da Migreurop, sulla sponda senegalese è la Croce Rossa locale (finanziata da quella spagnola) a prendersene cura, pagandogli un biglietto verso Dakar. Il respingimento verso il vicino meridionale sembra essere funzionale anche per i migranti cacciati, per i quali il rientro in Mauritania è più agevole rispetto ai tentativi effettuati dal Mali.

562 Migreurop (2010), *op. cit.*, pag. 40.

563 15 soldati mauritani riceveranno inoltre una formazione dalla *Guardia Civil* di stanza a Noudhibou, alla quale seguiranno tre mesi di pattugliamenti congiunti.

prevede "la messa a disposizione di equipaggiamenti informatici, la fornitura di veicoli e moto fuoristrada, visori notturni e rilevatori di falsi documenti".⁵⁶⁴

3.7 Gli effetti della politica migratoria spagnola sugli sbarchi

Nel suo bilancio sulla lotta all'immigrazione illegale nel 2011,⁵⁶⁵ il Governo spagnolo enfatizza con grafici sgargianti la riduzione di ingressi irregolari lungo le sue coste.⁵⁶⁶ Nel 2011 gli arrivi registrati sono stati 5.443, con un aumento rispetto ai 3.632 del 2010.⁵⁶⁷ Alle isole Canarie sono giunte 340 persone, mentre a Ceuta e Melilla 3.345. Le rotte tendono a modificarsi e l'instabilità marocchina pare aver allentato il sistema di controllo alle porte delle enclavi.⁵⁶⁸ Sebbene nell'ultimo anno le cifre siano state ascendenti, il Ministero dell'Interno ha tenuto a mostrare come dal 2006 la riduzione di arrivi annui sia stata di 33.737 unità. Ed il riferimento a tale anno non è ovviamente casuale, come mostrato nel corso del capitolo.

Sono stati effettuati 30.792 rimpatri, mentre lo stesso Ministero sottolinea la diminuzione delle espulsioni ordinarie (11.358, -0,84% rispetto al 2010) contrapposto all'aumento delle espulsioni qualificate (9.114).⁵⁶⁹

La logica quantitativa sottesa alla presentazione di questi dati non tiene conto però di chi alle coste spagnole non è riuscito a giungere. Nel 2011 sono 198 i migranti di cui sia stata registrata la morte durante la traversata atlantica o mediterranea in direzione della Spagna.⁵⁷⁰ Di chi abbia perso la vita nel controllo migratorio esternalizzato,

564 Gueye B., "Le Projet West Sahel aide la Mauritanie à sécuriser ses frontières", 27 gennaio 2012. <http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/fr/features/awi/features/2012/01/27/feature-01>.

565 Presentato il 2 febbraio 2012.

566 Ministerio del Interior, "Balance de la lucha contra la inmigración irregular 2011", febbraio 2012. <http://www.mir.es/file/54/54238/54238.pdf>.

567 La Moncloa, "La tendencia de llegada de inmigrantes ilegales a las costas españolas sigue en descenso pese al ligero repunte del último año", 2 febbraio 2012. http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/2012/ntpr20120202_inmigrantes.htm.

568 L'osservazione diretta degli accadimenti nel regno alawita ha permesso all'autore di verificare come i tentativi più frequenti di accedere nelle due enclavi si siano registrati durante le due settimane previe al referendum sulla riforma costituzionale dell'1 luglio 2011. Le forze di polizia erano state redistribuite nel territorio per sedare le proteste, indebolendo così la sorveglianza "esternalizzata".

569 Il Ministero degli Interni spagnolo indica che 8 persone espulse su 10 abbiano precedenti giudiziari e/o giudiziari (espulsioni qualificate), senza però specificare di quale tipo.

570 APDHA (2011) "Balance Migratorio 2011: Avance del informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2012", Siviglia. http://www.apdha.org/media/Balance_Migratorio_FS_2011.pdf.

finanziato e sostenuto dall'Unione Europea e nel caso specifico dalla Spagna, non si dispongono cifre.

3.8 Intervista ad Arsenio Garcia Cores, responsabile giuridico CEAR⁵⁷¹

- Qual é stata secondo lei l'evoluzione nella percezione del migrante negli ultimi 10 anni in Spagna?

Innanzitutto bisogna dire che in Spagna non ci sono studi su razzismo e xenofobia, nonostante l'obbligo posto dalla Direttiva europea⁵⁷² su discriminazione e xenofobia.⁵⁷³ Non vi sono inchieste ufficiali, ma ricerche informali condizionate dalla cronaca del momento, per la quale gli stereotipi ed i pregiudizi hanno un andamento altalenante.

A mio parere il punto di partenza é Tampere, per la quale si dá un salto qualitativo considerando la migrazione non tanto come un problema ma come qualcosa di vantaggioso per le società europee ed extraeuropee, per iniziare politiche che includano Paesi di destinazione, transito ed origine migratoria. É qui che si avvia lo sviluppo di una politica comune di asilo, perché per quanto concerne la politica sull'immigrazione, gli Stati sono ancora restii a cedere parte della propria sovranità, come dimostra l'esempio di Ventimiglia.⁵⁷⁴ La mia visione é che le leggi sull'immigrazione dei Paesi europei in realtà siano leggi di controllo delle frontiere.

Il vero cambio si é pero prodotto nel 2001, con l'attentato alle Twin Towers ed al Pentagono. Occorre però considerare che con il Trattato di Amsterdam del 1997 l'Europa assume la struttura a tre pilastri ed in quello di sicurezza, al lato di narcotraffico e terrorismo si pone l'immigrazione, ponendolo come un problema di sicurezza e non un "problema" sociale.

Nel 2002, durante la presidenza spagnola del PP, si ha un ripiegio assoluto verso il controllo con la Conferenza di Siviglia. Da lí si sviluppano Frontex, la Direttiva Rimpatri, il Regolamento di Dublino del 2003 e le politiche di esternalizzazione. Particolare rilievo hanno Frontex e gli accordi bilaterali

571 Comisión Española de Ayuda a los Refugiados, <http://www.cear.es>. Intervista realizzata il 25 aprile 2011 a Madrid.

572 GUCE, "Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.", L 180/22, 19 luglio 2000. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:IT:PDF>.

573 Anche Italia e Malta non hanno ancora rispettato tale obbligo.

574 L'intervistato fa riferimento alla chiusura della frontiera francese, nella primavera 2011, dovuta alla concessione da parte dell'Italia di un permesso di soggiorno umanitario ai migranti tunisini giunti sulle coste italiane in seguito agli avvenimenti occorsi in Patria durante il cambio di regime.

siglati dai singoli Stati. Per quanto riguarda la Spagna ci sono i casi mauritano e marocchino. In Mauritania c'è un centro di internamento gestito dalla polizia spagnola, a Nouakchott, in cui vengono detenute le persone che sono sospettate di voler uscire dal Paese, sebbene non esista nulla a riguardo nella legislazione mauritana. Per un semplice sospetto una persona può essere internata. Il caso del Marine I è emblematico, giacché sebbene la polizia spagnola avesse agito al di fuori delle frontiere era tenuta ad offrire tutte le garanzie ai possibili richiedenti asilo.

- Secondo lei Frontex ha rappresentato un vero cambio?

Certamente sì. Sono convinto che gli Stati non vogliono sapere molto di ciò che concerne il controllo migratorio. La responsabilità viene così addossata ad un'Agenzia europea, relegando possibili colpe solamente in ultima istanza agli Stati.

- Ma gli agenti che agiscono per conto di Frontex sono statali...

Certamente, ma è una maniera di lavarsi le mani. Se accade qualcosa di grave la colpa viene data a Frontex e non agli Stati. È un modo di vendere politicamente il tema. La gente non ha un'idea chiara dei processi decisionali europei, pertanto basta pronunciare il nome "Unione Europea" perché l'opinione pubblica svanisca. In tal modo non vi è nemmeno il rischio (per i governanti nazionali) di perdere voti.

Ed è vero che esiste una doppia dinamica. Se da un lato dipende dai partner nazionali, Frontex si è convertita in un'agenzia potente e con un buon grado d'indipendenza, dato dall'abilità nel muoversi nei parametri fissati dal Regolamento 2007/2004. Ciò che prevale è il concetto di sicurezza e non quello di garanzia dei diritti umani. Ma il primo è in realtà molto volubile. Se prendiamo il caso di Ventimiglia, qual è il pretesto per parlare di problema di sicurezza? Cos'è realmente accaduto perché si possa parlare di crisi? L'arrivo di ciò che equivale ad un terzo del Santiago Bernabeu?⁵⁷⁵ Ciò che sorprende non è tanto la decisione francese, ma l'assenso della Commissione Europea.

575Stadio della società calcistica spagnola Real Madrid, della capienza di 90.000 posti.

- E per quanto riguarda il caso spagnolo?

L'azione di Frontex ha influito a diversi livelli. I nostri flussi migratori principali, per quanto la gente si sia centrata sull'arrivo di pateras e cayucos, entrano per gli aeroporti e a La Junquera.⁵⁷⁶

Il profilo delle persone migranti è quello di latinoamericani e di nordafricani, più che di soli marocchini. Si stima che in Spagna vi siano tra i 150 ed i 200.000 mila subsahariani. La situazione di crisi economica che ha colpito il Paese ha avuto un riflesso nella riduzione della migrazione, ma ciò che si è ridotto in maniera drastica è l'arrivo di cayucos e pateras, dovuto principalmente all'azione di Frontex. Le imbarcazioni già non partono dal Marocco, ma da aree meridionali, fino alle coste del Senegal. La tragedia di tutto ciò è che abbiamo i numeri di coloro che arrivano, ma non di quelli che non giungono a destinazione. Vi è poi la questione degli accordi bilaterali siglati, in specie quello con il Marocco.

Ma l'aspetto che più è rilevante è quello dei rifugiati. Nel 2006, con l'arrivo di 32.000 migranti alle isole Canarie, solamente 340 hanno chiesto asilo. Questo evidenzia uno dei primi grandi problemi spagnoli, l'accesso alla procedura d'asilo. Il secondo problema è che il tasso di riconoscimento è del solo 5%, il che pone il Paese in penultima posizione europea, dopo la Grecia, con una media nell'UE del 25%. Il restringimento è dovuto al fatto che la politica migratoria spagnola è in realtà una politica di controllo della frontiera e non ci sono flussi differenziati, ma flussi misti, per cui gli stessi problemi nell'arrivare che può avere un migrante dovrà affrontarli anche un rifugiato, con la differenza che normalmente quest'ultimo sta correndo anche un pericolo "imminente" per la propria integrità.

- Tale dinamica ha connotato la Spagna da sempre?

La Spagna non ha mai brillato per il numero di rifugiati accolti. Tra il 2003 ed il 2006 ha ricevuto una media di 500.000 migranti annui con un numero di richiedenti asilo oscillante intorno ai 5.000. Nel 2009 furono 2.999 e nel 2010 2.738, mentre in Italia furono quasi 20.000 ed in Francia quasi 51.000. Anche Stati di dimensioni più ridotte come l'Olanda ed il Belgio sono sui 20.000.

⁵⁷⁶Cittadina catalana alla frontiera con la Francia.

I motivi sono molteplici: innanzitutto diamo per scontato che la persona rifugiata sappia di esserlo, e questa è la prima grande bugia. In Spagna vi è grande ignoranza anche da parte della popolazione, la quale associa il rifugiato all'immagine dei campi di rifugiati in Africa, che al più inducono compassione, spingendo a partecipare a Telethon per fare un'offerta durante le festività. Se noi, che abbiamo accesso all'informazione, non ne sappiamo abbastanza, che cosa chiediamo ad una persona in fuga? In molti casi, ad esempio in quelli di violenza di genere, le persone non sanno d'aver diritto a protezione.

Il secondo punto è che il personale di frontiera non è formato in tema di diritti umani, non discriminazione ed asilo.⁵⁷⁷ Quando una persona si presenta all'aeroporto di Madrid se non dice la parola magica "asilo" non si vedrà riconoscere l'accesso alla procedura e spesso volte dovrà farlo in spagnolo, perché qui la polizia non è formata linguisticamente. I traduttori non vengono interpellati per tali procedure. La figura del poliziotto intimidisce, anche perché la persona è abituata a vederlo in maniera negativa nel proprio Paese. Tutte condizioni che portano, in Spagna, ad un numero basso di richieste d'asilo. E tra queste solo il 5% viene accolto. Ciò non è casuale. Il caso colombiano è rappresentativo, è il Paese con il maggior numero di sfollati ma quanti statuti vengono concessi? La scusa è che questo possa produrre un effetto chiamato, ma se esistono un milione di violazioni dei diritti umani esse vanno riconosciute. Altrimenti uno Stato può uscire dalla Convenzione sui Rifugiati, come il Canada, e stabilire un sistema di quote per i rifugiati.

Frontex ha indubbiamente reso più difficile l'arrivo per i subsahariani, la situazione in Marocco per loro è particolarmente grave, non v'è riconoscimento statale dei rifugiati ma solo da parte dell'UNHCR. Specie per le donne la situazione è precaria, difatti molte di loro cadono nelle reti della tratta, che produce uno sfruttamento che continua una volta giunte in Spagna. Inoltre i livelli di discriminazione della società marocchina sono molto alti.

- La politica che conduce lo Stato marocchino è diretta relazione dei suoi rapporti con gli Stati europei ?

⁵⁷⁷ Come evidenziato dalla relatrice per le Nazioni Unite Gabriela Pizarro, nel documento sulla situazione delle persone migranti e rifugiate in Spagna del 2004. Il documento è consultabile alla pagina <http://www.ugt.es/inmigracion/nunidas.pdf>.

Certamente. Il motivo per cui sono calati drasticamente i tentativi di oltrepassare le reti di Ceuta e Melilla è la presenza delle forze marocchine, non la barriera in sé. Ciò che fanno le autorità spagnole è chiudere un occhio sulle pratiche violente commesse dai loro colleghi maghrebini. Tutto ciò non si sa e non viene fatto apparire. È una pura connivenza, se osservi la posizione dei militari marocchini vedi che essi guardano verso l'interno, per controllare il flusso migratorio, così come accade in Messico.

- La percezione della figura del migrante in Spagna è cambiata negli ultimi 10 anni?
È la legge sull'immigrazione del 2009 che ha cambiato la visione, ora in Spagna è difficile ottenere un permesso di soggiorno, l'idea è che ci sia una contrattazione all'origine. Si indurisce il regime sanzionatorio e ciò genera una situazione di irregolarità, che alimenta l'economia sommersa. La maggior parte della gente non delinque, però si perpetua lo stereotipo negativo. Si produce una precarietà della loro situazione, parlare solo di vulnerabilità non fa riferimento al contesto in cui essa ha luogo.

- Quali sono i termini che definiscono la percezione sociale in Spagna?
Quando si parla di migrazione si dice che ce n'è "molta", alcuni dicono "troppa". Dicendo che ce ne sono troppi, si intende implicitamente che vi sia un limite. Ma dove si trova questo limite e chi lo fissa? Ciò conduce a pregiudizi interni, influenzando la percezione, alimentati dai politici. Quando dicono che ci sono 5,6 milioni di stranieri questo non vuol dire che siano tutti immigrati, perchè il 45% sono comunitari. Nel discorso confuso che si fa si usano cifre fuorvianti e termini dispregiativi come sudaca, chino, paki, moros, negros.⁵⁷⁸ E la stampa non fa che riprodurre tale narrazione. C'è poi il tema della delinquenza. Una persona che viene in Spagna, per esempio un corriere di droga, non è un immigrante. Se osserviamo il discorso di presenze nelle carceri anche qui la distinzione, tra comunitari e non, sparisce. Si dice ci sono molti stranieri in prigione, ma le statistiche del 2009 indicano che sebbene la Spagna sia uno dei Paesi con il più basso indice di delinquenza sia al contempo lo Stato con una delle maggiori carcerazioni, sintomo di un codice

⁵⁷⁸Usati per indicare persone latinoamericane, cinesi, pakistane, marocchine, di pelle nera.

penale duro. Il dettaglio fondamentale è la prigione preventiva, qui non si conteggiano le condanne ma le persone reclusi. E uno straniero ha più probabilità di finire in prigione, poichè i giudici normalmente decretano la prigione preventiva, per paura di una fuga della persona. Ciò fa aumentare i numeri della popolazione carceraria. Tutti questi numeri generano un'immagine facilmente riproducibile.

- A livello di xenofobia qual è la situazione in Spagna?

In Spagna c'è il Partido Popular (PP), che occupa tutta la sfera della destra, il che toglie rappresentanza ai piccoli partiti della destra estrema. Ma ciò è stato possibile anche perché il PP ha usato un discorso ed una politica di indurimento negli anni di Aznar. Quando vinse le elezioni politiche nel 2000, la prima cosa che disse è stata "cambiamo la legge sull'immigrazione ". La questione migratoria è stata presentata come un problema che ha una soluzione. Ma questa in realtà è una situazione sociale, che emana da un diritto umano universale come quello di emigrare, come stabilito dall'art. 13.2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.⁵⁷⁹ Un diritto umano non può essere un problema, che possa generarne è qualcosa di cui va discusso. Ed il PP non fa che un amalgama, nel quale ripete le argomentazioni del francese Le Pen. Nell'anno 2002, l'allora Ministro degli Interni Mariano Rajoy,⁵⁸⁰ vincolò direttamente la migrazione con la delinquenza, presentando cifre generiche sulla migrazione, senza dire che la metà delle reclusioni era dovuta a motivi legati alla condizione d'immigrato. Metà delle persone indicate venivano conteggiate a causa di una mera infrazione amministrativa, rendendo un delitto l'immigrazione irregolare. La giustificazione di una misura di questo tipo è il compimento di una legge superiore, in questo caso quella sull'immigrazione. Viene richiamato l'ordine pubblico, che esige il rispetto delle regole, sebbene questo rappresenti una barbarità. È importante dire che anche il PSOE in politica migratoria non è stato molto differente.

⁵⁷⁹Il quale recita che "Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese". OHCHR, "Dichiarazione universale dei diritti umani", 10 dicembre 1948, New York. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

⁵⁸⁰Attuale Primo Ministro spagnolo.

- Il discorso del rischio causato dai migranti è economico o culturale?

Il discorso è complesso. Con la crisi economica di colpo ci sono state code agli uffici della sicurezza sociale e si è data la colpa ai migranti, ma il problema era la mancanza di un'adeguata organizzazione del sistema a protezione del cittadino, tarato su numeri che non rispecchiano più il reale quadro demografico del Paese. Dinanzi ad una colpa dell'amministrazione pubblica, un collettivo ne viene incolpato.

I migranti non hanno diritto di voto, ci sono diritti che non possono esser fatti valere. Stanno nascendo collettivi, perché sin qui non hanno avuto modo di far sentire la propria voce. E nel momento in cui non hai voce, puoi essere manipolato senza che tu possa protestare. Questa è la logica che si segue in Spagna, così come negli altri Stati europei.

- Cambiando argomento, può descrivere il funzionamento della zona di detenzione nell'aeroporto di Barajas?

In Spagna queste zone vengono chiamate "Dependencias adecuadas al efecto", sono dipendenze aeroportuali, non CIE, dove le persone restano in attesa o dell'esame della richiesta d'asilo o di essere respinti. Al momento abbiamo il caso di una ragazza che vi è tenuta da 25 giorni, godendo di ancor meno diritti che in un CIE, dove almeno c'è un patio e si può vedere il cielo, respirare. Non v'è un limite di tempo della permanenza, ma un controllo giudiziario, poiché la legge sull'immigrazione non regola nulla a proposito. Normalmente il tempo di detenzione è di 10 giorni. Il caso in questione però non è atipico, una ragazza nigeriana vittima di tratta, probabilmente minore, reclusa da 25 giorni.

- E per quanto riguarda i CETI di Ceuta e Melilla?

Il CETI è qualcosa senza molto senso, creato appositamente per Ceuta e Melilla. È qualcosa a metà tra il centro d'internamento e centro di permanenza. Le persone non sono recluse, ma quando il centro viene chiuso nessuno può entrare od uscire. Non esistono regole, giacché nella legge sull'immigrazione non ne viene indicata la figura. Persino le norme sui CIE, che sono molto, non vengono applicate.

- Qual è il senso del CETI?

Questo è connesso al tema del razzismo e del controllo, in modo da non tenere gli stranieri per strada, per eliminarne la percezione. Ci sono persone confinate lì da tre anni. A Ceuta e Melilla non c'è controllo sul traffico verso la penisola, ma agli stranieri non viene concesso l'accesso. Si esternalizza la frontiera all'interno della stessa Spagna. Che una persona vi resti bloccata tre anni non ha senso, dato che non è un CIE non c'è limite. Le persone in questo tempo non possono nemmeno contrattare un lavoro regolare. A seconda dei periodi e dei contesti politici, si sono prodotte espulsioni irregolari di gente detenuta attraverso la barriera.

- Qual è il risultato dell'insieme di queste pratiche securitarie?

Il risultato è la criminalizzazione del migrante. Se fossero concessi visti ai Paesi africani non vi sarebbero barconi nè gommoni. Ad Eichmann, durante il processo, gli fu chiesto come fosse stato possibile convincere l'intera popolazione tedesca ad appoggiare le atrocità commesse. Egli affermò che fu sufficiente ripetere ossessivamente che gli ebrei erano pericolosi. Anche per l'immigrazione vale questo discorso. È sufficiente dire che immigrazione e delinquenza sono legate, senza fornire dati nè spiegazioni, cadendo negli stereotipi più comuni. Dato che si dà maggior credito allo Stato come fonte d'informazioni, anche sulla stampa, è questo il messaggio che passa. Le associazioni non vengono mai interpellate.

La paura è qualcosa di irrazionale, e fa guadagnare voti.

- Quali possono essere le soluzioni?

Bisogna formare la gente, affinché comprenda che le migrazioni non sono qualcosa di negativo. Il criterio d'integrazione adottato dagli Stati europei è assimilazionista, gli immigrati devono conformarsi ai nostri comportamenti. È un tema sociale, bisogna fomentare la convivenza e non la coesistenza, senza discriminare dei collettivi.

Capitolo 4

L'esternalizzazione della visione migratoria europea: il caso marocchino

“Il Mediterraneo è proprio tentazione continua, mare terreno.”⁵⁸¹

4.1 Il passaggio del Marocco da Paese d'emigrazione a luogo di transito ed immigrazione

Il commercio carovaniero ha comportato una significativa mobilità tra l'Africa subsahariana e quella occidentale. La storia precoloniale del Marocco è stata connotata da un tipo di migrazione stagionale e circolare⁵⁸² tra alcune aree rurali⁵⁸³ e le regioni delle città nordoccidentali. Con l'inizio della colonizzazione francese dell'Algeria nel 1830, ebbe inizio una ristrutturazione economica e politica, fautrice di un ridisegno del quadro migratorio nel Maghreb. Nella seconda metà del XIX secolo, la crescente domanda di manodopera agricola da parte dei coloni francesi, oltre che nelle città di Algeri ed Orano, attirò un crescente numero di migranti marocchini.

Con la Conferenza di Berlino del 1884 venne stabilito il Protettorato spagnolo nella regione meridionale, anche se delle vere frontiere vennero tracciate solamente nel 1924 in seguito ad un accordo con la Francia, la quale si stava espandendo in Algeria.⁵⁸⁴

Nel 1912 venne formalmente stabilito il protettorato franco-spagnolo sul Marocco,⁵⁸⁵ la Spagna assunse il controllo del Sahara occidentale e della zona montagnosa del Rif, mentre la Francia gestì l'area centrale del Paese.⁵⁸⁶ La presenza delle forze coloniali

581 Matvejević P., (2008) *“Breviario Mediterraneo”*, Garzanti, Milano., pag. 57..

582 De Haas, H. (2007) “Morocco's migration experience: a transitional perspective”, *International Migration*, 45, 4, pp. 39-70.

583 Come la zona del Rif e le oasi meridionali.

584 Elmadmad, K. (2007) *“La gestion des frontières au Maroc”*, Carim Research Report 2007/04, pag. 4.

585 È in questo momento che nascono nel regno le frontiere nell'accezione moderna. Previamente essa faceva riferimento alla tradizione islamica, con una distinzione tra *Dar al Islam* (il mondo musulmano includente musulmani e non) e *Dar alharb* (il mondo dei non credenti).

586 Tale spartizione del territorio ha determinato in buona parte le future direttrici migratorie.

comportò un'integrazione delle tribù in uno Stato moderno⁵⁸⁷ ed in un'economia capitalista, mentre la rapida crescita di città lungo la costa atlantica determinò l'apertura di nuovi mercati per l'immigrazione proveniente dalle zone rurali.

Durante la I Guerra Mondiale, la Francia necessitò con urgenza di maggiori unità da combattimento, e reclutò nelle file del proprio esercito decine di migliaia di marocchini.⁵⁸⁸ Sebbene buona parte dei migranti abbia fatto ritorno al termine del conflitto bellico, dagli anni '20 l'economia francese in espansione costituì un fattore d'attrazione migratoria.⁵⁸⁹

Anche durante la II Guerra Mondiale la domanda lavorativa francese si accrebbe, con l'impiego di 126.000 marocchini nelle forze armate, dispiegate in seguito anche in Corea ed in Indocina.

Nel 1956 il Marocco guadagnò l'indipendenza dalla Francia, mantenendo una migrazione circolare con l'Algeria che durò fino al 1962, anno in cui la frontiera tra i due Paesi venne chiusa,⁵⁹⁰ comportando una "europeizzazione" ancor più decisa dell'emigrazione.

La rapida crescita economica in Europa, negli anni '50, necessitava di manodopera in settori chiave quali industria, estrazione mineraria, costruzioni ed agricoltura. Nel momento in cui l'assunzione di immigrati dell'Europa meridionale rallentò, l'attenzione venne rivolta verso la riva sud del Mediterraneo. Vennero siglati accordi per il reclutamento di *gastarbeiter* con la Germania Ovest e la Francia (1963), il Belgio (1964) e l'Olanda (1969), diversificando la rotta previamente orientata quasi esclusivamente in direzione della Francia.

Sebbene in un primo tempo questa forma di contrattazione si rivelò efficace, ben presto venne sostituita dai *network* migratori e da forme di assunzione informali da parte delle imprese. La soluzione più accessibile era migrare come turista per restare come lavoratore migrante,⁵⁹¹ in attesa di una futura "legalizzazione", come accaduto con le campagne di regolarizzazione in Olanda e Belgio (1975) e Francia (1981).

587 *Ibidem*.

588 Impiegati nell'esercito, nell'industria e nel settore minerario.

589 Focus Migration, (2009) "Country Profile Morocco", Doc. N° 16, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Amburgo., febbraio 2009, pag. 2.

590 Nel 1963 scoppiò una guerra di confine e dal 1975 la guerra per il Sahara, guidata dai membri del Polisario basati in Algeria.

591 All'interno della propria rete migratoria erano spesso parenti ed amici a fungere da intermediari tra datori di lavoro e nuovi arrivati.

La comunità ebraica del Regno inoltre, con la creazione dello Stato d'Israele, diede luogo ad una consistente emigrazione.⁵⁹²

La situazione migratoria circolare venne ad arrestarsi con la crisi petrolifera del 1973, che comportò una stagnazione economica, con conseguente aumento della disoccupazione ed un calo della richiesta di manodopera non qualificata.⁵⁹³ Tale contesto portò ad una chiusura europea nei confronti dell'arrivo di nuovi lavoratori; ciò, contrariamente alle aspettative, contribuì allo stanziamento dei migranti.⁵⁹⁴ A tale processo si accompagnò un incremento considerevole dei ricongiungimenti familiari, che causò un costante incremento della popolazione marocchina residente in Francia, Belgio, Olanda e Germania. Esauritasi la matrice della ricomposizione del nucleo familiare negli anni '80, a prendere il sopravvento è stata la formazione di nuove unioni (negli anni '90) che hanno rappresentato il maggior fattore migratorio.⁵⁹⁵

Se i matrimoni con dei connazionali sono divenuti una delle poche modalità di accesso regolare in Europa, le politiche migratorie restrittive hanno avuto come importante corollario un incremento della migrazione indocumentata.⁵⁹⁶ Specie durante la fase di espansione economica degli anni '90, la domanda di lavoro a basso costo nel settore agricolo, delle costruzioni e dei servizi attirò manodopera verso Italia e Spagna,⁵⁹⁷ passate in poche decadi da Paesi d'emigrazione a principali mete dei lavoratori marocchini. È da registrare infine come, nell'ultimo decennio, anche Canada e Stati Uniti siano divenute destinazioni migratorie, specie di cittadini professionalmente specializzati.

592Tra il 1948 ed il 2003, più di 270.000 membri della comunità sono emigrati verso Israele. Se alla fine del II conflitto mondiale in Marocco vi erano 250.000 ebrei, allo stato attuale non ne restano che 5.000.

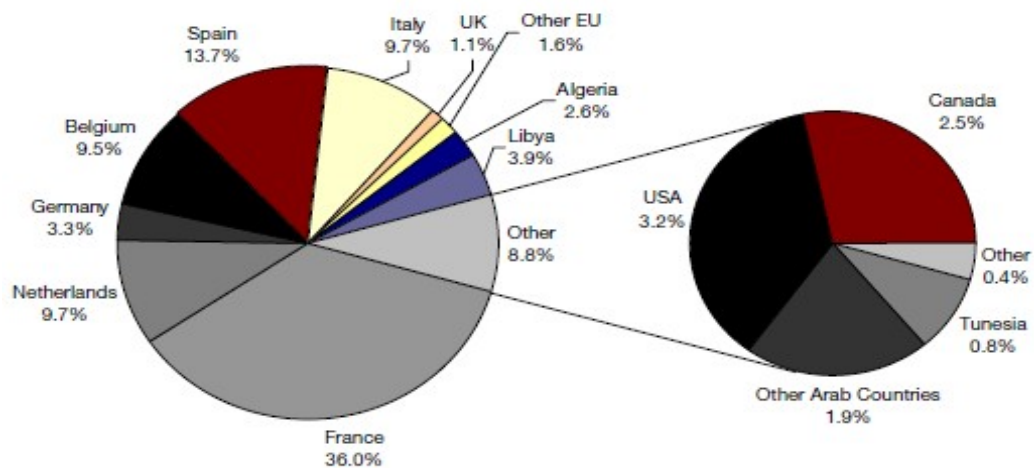
593De Haas, H.(2010) "Intra-household conflicts in migration decisionmaking: return and pendulum migration in Morocco", *Population and Development Review*, 36, 3, pagg. 541-561.

594Il Marocco fu particolarmente colpito dalla crisi, alla quale si aggiunse un quadro politico altamente instabile segnato da due tentativi di colpo di Stato nel 1971 e 1972 nei confronti del re Hassan II, seguiti da una forte repressione da parte del *Makhzen*. Tale situazione indusse molti dei migranti marocchini in Europa a non fare ritorno in Patria.

595Tramite matrimoni tra immigrati di seconda generazione con persone provenienti in prevalenza dalla propria regione d'origine.

596Oltre alle solite mete del nord Europa, anche Italia e Spagna sono divenuti Paesi ricettori. La Spagna da 300.000 persone di origine marocchina nel 1972 è passata agli stimati 2,4 milioni del 2004.

597Entrambi i Paesi hanno introdotto l'obbligo di visto (l'Italia nel 1990, la Spagna nel 1991) nei confronti dei marocchini.



Distribuzione della popolazione marocchina residente all'estero (2004):⁵⁹⁸

I marocchini, con 2,7 milioni di nazionali residenti in Europa,⁵⁹⁹ sono il gruppo africano immigrato più numeroso,⁶⁰⁰ sopravanzando di gran lunga l'insieme degli altri migranti nordafricani presenti nel continente.

All'interno del Paese invece, nel periodo post-indipendenza, l'immigrazione è rimasta limitata.⁶⁰¹ Una situazione questa che si è andata evolvendo, trasformando il Regno in una zona di transito e di destinazione della migrazione subsahariana, sebbene nei primi tempi si ritenesse che ciò fosse dovuto all'instabilità politica⁶⁰² e alle guerre civili, combinate al declino economico di uno Stato recettore come la Costa d'Avorio. Nel 2005, in Marocco, risiedevano regolarmente 25.000 migranti africani,⁶⁰³ mentre le stime sull'immigrazione irregolare oscillavano, per l'anno 2007, tra i 10 ed i 20.000 migranti.⁶⁰⁴

La maggior parte di coloro che entrano illegalmente in Marocco attraversano l'Algeria, ove confluiscono le rotte provenienti dagli Stati limitrofi, le quali ricalcano gli antichi tracciati carovanieri che si dipanano nel deserto del Sahara. La rotta verso la Spagna è quella che passa per il Marocco, tramite l'accesso nelle zone contigue alla città

⁵⁹⁸Ivi, pag. 4.

⁵⁹⁹Focus Migration, (2009), *op.cit.* pag. 3.

⁶⁰⁰Circa 1 milione in Francia, 500.000 in Spagna, 350.000 in Italia e Belgio, 325.000 in Olanda e 108.000 in Germania. *Ibidem.*

⁶⁰¹Sebbene con dei quadri migratori consolidati come gli studenti francofoni africani, le rotte commerciali e le confraternite musulmane (*Tijanyya*).

⁶⁰²La repressione degli immigrati in Libia, intercorsa a partire dal 2000, ha portato ad una convergenza dei flussi "irregolari" subsahariani e maghrebini diretti verso l'Europa.

⁶⁰³Mentre gli europei residenti ufficialmente erano 28.000.

⁶⁰⁴Mghari, M. (2007) "*La migration irrégulière au Maroc*", Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED), Rabat, pag. 4.

frontaliera di Oujda.⁶⁰⁵ In quest'area urbana è possibile trovare riparo sia nei pressi della città universitaria⁶⁰⁶ che nei boschi limitrofi. Inoltre è qui che si raccolgono le prime informazioni sulla continuazione del tragitto ed il costo del “passaggio” per l'Europa, nonché i consigli sulle condizioni di vita nel Paese. Di lì le strade da intraprendere sono principalmente due: quella che conduce al litorale mediterraneo, per tentare l'ingresso nelle enclavi spagnole di Ceuta e Melilla o l'attraversamento dello Stretto di Gibilterra, o quella che conduce verso sud, laddove salpano le imbarcazioni dirette alle isole Canarie.

Un'altra modalità d'ingresso nel Regno è quella aerea, specie per i cittadini di Congo Brazzaville, Costa d'Avorio, Guinea, Mali, Niger e Senegal, i quali non sono sottoposti ad obbligo di visto.⁶⁰⁷ Il vantaggio di tale opzione è che, essendo in regola, i migranti non sono costretti ad un percorso rischioso per attraversare il Paese in direzione dei punti, a nord e sud, d'imbarco clandestino per l'Europa. Tuttavia, secondo lo studio condotto da Mohamed Mghari per il CARIM (*Consortium for Applied Research on International Migration*),⁶⁰⁸ solamente il 14,3% dei migranti giunge in Marocco direttamente dal proprio Paese d'origine; più dell'85% infatti attraversa dai due ai sei Stati.⁶⁰⁹ Come evidenziato dall'IOM, le reti di traffico di migranti sono le principali beneficiarie di tale contesto, con dei soggetti migranti sempre più dipendenti e vulnerabili in quanto irregolari.⁶¹⁰ I mezzi d'informazione europei, così come quelli marocchini, hanno contribuito alla creazione della figura del “subsahariano in transito”,⁶¹¹ fondata sulla “doppia base di una logica e di un immaginario securitario ed il suo inverso simmetrico della 'ragione' umanitaria e della compassione”.⁶¹² Si viene a creare così, durante i primi anni 2000, un approccio fondato sulla sicurezza e volto a contrastare l'immigrazione illegale, che vede copartecipi le polizie europee e quella

605Il viaggio fino alla frontiera marocchina può durare da qualche mese a diversi anni. La traversata del deserto si rivela un'ardua prova da superare, durante la quale i migranti sono spesso vittime di furti e violenze.

606Giacché di norma la polizia non ha accesso alle residenze universitarie.

607Elmadmad, K. (2007), *op.cit.*, pag.28.

608Mghari, M.(2008) “*L’immigration subsaharienne au Maroc*”, CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2008/77; Irregular Migration Series; Demographic and Economic Module, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

609Ivi, pag. 8.

610Lautier C.(2009) “*Traite transnationale des personnes. Etat des lieux et analyse des réponses au Maroc*”, Organisation Internationale pour les Migrations, Ginevra.

611Peraldi M., (2011) “*D’une Afrique à l’autre. Migrations subsahariennes au Maroc*”, Editions Karthala, Parigi pag. 11.

612Ibidem. È da notare come vi sia una repressione statale sulla popolazione subsahariana ed al contempo un'aumentata presenza di dispositivi di supporto ai migranti.

marocchina,. In tale raffigurazione, la visione europea viene trasposta nel Maghreb, rappresentando ogni migrante come un possibile nuovo elemento di quella “invasione” paventata dai governanti comunitari.⁶¹³ Che ripercussioni abbia questa visione condivisa della questione migratoria tra UE e Marocco è l'obiettivo d'analisi di questo capitolo.

4.2 Il Marocco e l'UE, un buon vicinato?

Gli inizi dell'attenzione comunitaria nei riguardi del Marocco risalgono all'Accordo di Cooperazione del 1976,⁶¹⁴ tramite il quale il Paese maghrebino ha ricevuto, fino al 1996, un totale di un miliardo e 92 milioni di euro.⁶¹⁵ I quattro protocolli finanziari indicavano come prioritario lo sviluppo rurale, seguito dalle infrastrutture economiche e dal settore sociale e privato.

Nel 1995 prese il via il Partenariato Euromediterraneo, mediante il quale sono state racchiuse organicamente la collaborazione politica, economica e culturale tra gli Stati occidentali e meridionali del Mediterraneo. L'idea era quella di inserire le relazioni intercorrenti nel bacino all'interno di un quadro strategico che avesse una visione condivisa.⁶¹⁶ Questa mirava a creare nel *Mare Nostrum* uno spazio di pace e stabilità ed un'area di prosperità tramite la formazione progressiva di una zona di libero scambio,⁶¹⁷ volta a ridurre l'asimmetria economica tra le due sponde. In ambito migratorio l'idea era che, tramite la riduzione delle disparità economiche si sarebbe inciso su uno dei fattori principali di spinta ed al contempo d'attrazione. Una strategia rivelatasi inefficace, tanto da indurre un ripensamento dell'approccio comunitario, con l'obiettivo di lottare contro l'immigrazione illegale per ridurre le ripercussioni in suolo europeo.

613 “*Le printemps arabe n'a pas entraîné d'afflux migratoire en Europe*”, Le Monde, 14 marzo 2011.

614 EU External Action (2007) “*Morocco Strategy Paper 2007-2013*”, European Neighbourhood and Partnership Instrument, Bruxelles. pag. 17.

615 574 milioni di euro dal budget comunitario e 518 milioni mediante prestiti della Banca Europea per gli Investimenti.

616 Elmadmad, K. (2007), *op.cit.*

617 Inizialmente prevista per la fine del 2010 ma, allo stato attuale, ancora irrealizzata.

Nel luglio 1996 il programma MEDA⁶¹⁸ si converte nel principale strumento finanziario per lo sviluppo del Partenariato Euro-Mediterraneo.⁶¹⁹ Il Marocco ne è divenuto il principale beneficiario⁶²⁰ ricevendo, tra il 1995 ed il 2006, crediti per un ammontare di 1,472 miliardi di euro.⁶²¹ L'approccio della cooperazione nel quadro di MEDA includeva programmi di aggiustamento strutturale nei settori finanziario, idrico, trasporti, salute, educazione, oltre che gemellaggi e scambi in aree come dogane, ambiente, gioventù, trasporti e giustizia. I fondi vennero inoltre diretti nel settore delle migrazioni, con il fine di migliorare la gestione dei flussi.⁶²²

All'interno del Processo di Barcellona, la Banca Europea per gli Investimenti ha rafforzato i propri legami finanziari con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, mediante la creazione del FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*),⁶²³ del quale il Marocco ha beneficiato per 887 milioni di euro sino al 2006.⁶²⁴

Con l'allargamento dell'UE e la conseguente variazione delle sue frontiere esterne, lo strumento concepito a Barcellona lasciò il posto alla Politica Europea di Vicinato (PEV), ideata con lo scopo di creare una cintura di Stati limitrofi stabili⁶²⁵ accomunati dai medesimi obiettivi e valori dell'Unione. Nonostante la PEV miri a stabilire un'area uniforme e sicura ai confini dello spazio comunitario, il suo approccio è differenziato⁶²⁶ per tenere in considerazione le caratteristiche peculiari di ogni Stato. La forma attraverso la quale si attua è il Piano d'Azione, il quale copre cinque aree principali:

- il dialogo politico per il rafforzamento della democrazia, il rispetto dei diritti umani ed il buon governo;

618Il programma MEDA è volto a attuare misure di cooperazione destinate ad aiutare i Paesi terzi mediterranei a procedere alla riforma delle loro strutture economiche e sociali e ad attenuare gli effetti dello sviluppo economico a livello sociale ed ambientale. http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_it.htm .

619I fondi stanziati nel periodo 1995-1999 (Meda I) sono stati 3.4 miliardi di euro, mentre tra il 2005 ed il 2006 (Meda II) l'esborso è stato di 5.4 miliardi.

620È da notare come l'accordo d'associazione tra Marocco ed UE, siglato nel 1996, coincida temporalmente con l'avvio del rafforzamento delle frontiere comunitarie e preceda di poco l'inizio della costruzione delle barriere attorno alle exclave spagnole di Ceuta e Melilla.

621660 milioni di euro durante Meda I e 812 milioni con Meda II.

622Morocco Strategy Paper 2007-2013, *op. cit.*, pag. 17.

623EIB, "*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP)*". <http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm> .

624Nei 10 anni di politica euromediterranea il Marocco ha inoltre ricevuto altri 15 milioni di euro tramite linee budgetarie comunitarie come Meda democracy, LIFE, ECIP, lotta all'AIDS, finanziamento di ONG e lotta alle droghe.

625Sia nell'Europa dell'est che nel Mediterraneo.

626Ed elaborato in maniera congiunta.

- le politiche di sviluppo sociale ed economico;
- l'apertura dei mercati con un allineamento delle norme e degli standard;
- la giustizia e gli affari interni, tra cui rientra la gestione dei confini e della migrazione e la lotta al terrorismo ed al crimine organizzato;
- la cooperazione sociale e culturale.

Il Marocco, assieme ad altre sei Nazioni,⁶²⁷ è stato il primo Paese ad adottare un Piano d'Azione. Per quanto attiene alla sfera migratoria, tra gli obiettivi prioritari si indica “la gestione efficace dei flussi migratori, compresa la firma di accordi di riammissione con la Comunità Europea e la facilitazione della circolazione di persone, in conformità con l'*acquis*, in particolare esaminando le possibilità di ammorbidimento delle formalità per l'ottenimento di visti di soggiorno breve per alcune categorie da definire di comune accordo”.⁶²⁸ L'accordo di riammissione non è ancora stato siglato, a causa delle resistenze marocchine,⁶²⁹ ma ancora nel giugno 2010 il Rappresentante dell'UE in Marocco, Eneko Landaburi, dichiarava che l'UE avrebbe semplificato la concessione di visti ai cittadini marocchini, in cambio di un'intesa tramite la quale il Paese accettasse il rinvio di migranti illegali transitati sul proprio territorio.⁶³⁰

Gli aspetti legati alla gestione frontaliera ed ai flussi sono trattati nella sezione “Cooperazione in materia di Giustizia ed Affari interni” del Piano e vengono suddivisi in diversi ambiti.⁶³¹ Rispetto al tema dei rifugiati, è previsto un aiuto per lo sviluppo di una legislazione nazionale che rispetti la Convenzione di Ginevra del 1951 ed il suo Protocollo del 1967.⁶³²

Il Piano prosegue prevedendo uno scambio informativo sulla migrazione legale e campagne di sensibilizzazione sui rischi connessi alla modalità illegale, un dialogo con le autorità dei Paesi d'origine dei flussi in transito per il Marocco e lo studio del fenomeno.

627ANP, Israele, Giordania, Moldavia, Tunisia ed Ucraina.

628"Plan d'action UE/Maroc, actions prioritaires", pag. 3.

629Le autorità di Rabat richiedono infatti una prova formale del transito ed un consistente aiuto economico per l'efficace messa in moto dei meccanismi di formazione e controllo.

630Apdha 2011, *op. cit.*, pag. 54.

631Nell'analisi qui presentata ci si concentra sul controllo delle frontiere e la lotta all'immigrazione illegale. Il Piano prevede anche altre azioni legate alla frontiera, quali: l'agevolazione del passaggio delle merci in vista di una libera circolazione; riforme nei settori marittimo, aereo e delle infrastrutture per i trasporti; la modernizzazione del sistema doganale con la relativa armonizzazione della legislazione nazionale con le norme europee ed internazionali; messa in sicurezza della catena logistica internazionale.

632L'aiuto prevedeva anche un supporto amministrativo per l'esame delle domande d'asilo così come per la formazione del personale. Al 2012 l'UNHCR non gode ancora di uno status nel Paese ed è l'unica responsabile della valutazione delle domande.

L'Action Plan offre un sostegno pratico alla strategia di lotta alla migrazione illegale intrapresa dal governo di Rabat. Il metodo prescelto è quello della cooperazione con la Direzione della Migrazione e della Sorveglianza delle Frontiere, unito ad un'azione europea nei Paesi d'origine e transito,⁶³³ con particolare attenzione alle materie di riammissione e cooperazione regionale.⁶³⁴ Viene prevista una collaborazione relativa al regime dei visti, tesa ad agevolare la circolazione delle persone tra il Regno alawita e l'Europa e garantire al contempo un maggior controllo dei documenti di viaggio e dei visti.⁶³⁵

Il Piano contempla il rafforzamento delle capacità organizzative ed istituzionali delle autorità preposte al controllo dei punti di passaggio autorizzati, oltre che di quelle destinate alla sorveglianza dei possibili luoghi d'accesso illegale.⁶³⁶ La messa in pratica di tale sostegno prevede inoltre la redazione di una strategia nazionale sulle migrazione, la formazione del personale, la fornitura di equipaggiamento tecnico in zone geografiche sensibili oltre che il rafforzamento della cooperazione regionale in materia di controllo dei confini e di lotta alla criminalità organizzata.⁶³⁷ A quest'ultimo punto è strettamente connessa l'azione volta a contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, ove è prevista una formazione specifica per i magistrati, le forze di polizia, il personale di controllo delle frontiere e quello destinato al salvataggio ed all'assistenza delle vittime delle reti criminali.⁶³⁸

L'Unione Europea rappresenta quindi un sostenitore chiave per il Marocco. Tra i suoi membri, chi ha contribuito maggiormente nell'aiuto allo sviluppo del Regno è la Spagna, la quale ha esercitato una forte influenza politica sull'agenda marocchina inerente la migrazione illegale.⁶³⁹

I rapporti tra i due Stati si erano decisamente incrinati nel luglio del 2002, quando alcuni soldati marocchini avevano occupato l'isolotto spagnolo di Perejil; ciò causò una decisa risposta iberica, tramite l'invio dell'esercito ed il richiamo dell'Ambasciatore a Rabat. A questo episodio seguirono 15 mesi di rottura diplomatica, rinsaldata nel

633Transiti previi al Marocco.

634European Commission (2004) “Plan d'action UE/Maroc”, European Neighbourhood Policy, Bruxelles. Punti 46-53, pagg. 21-23.

635Come è possibile osservare nelle parole di Landaburi, Rappresentante dell'UE in Marocco, questo aspetto costituisce una sorta di *do ut des*. Senza la firma dell'accordo di riammissione, tale apertura nel regime dei visti non viene effettuata.

636Marittimi e terrestri.

637La quale include la lotta al traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

638Elmadmad, K. (2007), *op.cit.* pag.34.

639Valluy, J. (2007) “Contribution à une sociologie politique du HCR: le cas des politiques européennes et du HCR au Maroc”, Collection “Etudes”, Terra-Editions, Parigi. pag. 12.

dicembre del 2003, durante la riunione di alto livello di Marrakech. Fu questa l'occasione per la firma degli accordi in materia migratoria tra i due Paesi,⁶⁴⁰ che nel caso specifico portarono al rimpatrio di 5.000 minori non accompagnati. Nonostante lo scontro diplomatico, le discussioni sugli aspetti migratori del Partenariato non si arrestarono ed anzi si conclusero nell'accordo euromarocchino del marzo 2002, riguardante la circolazione delle persone ed il controllo delle frontiere.⁶⁴¹

Nel novembre del 2003 il Marocco ha adottato la legge 02-03 sull'entrata ed il soggiorno degli stranieri nel Paese, dando ascolto alle indicazioni europee.⁶⁴² Pochi mesi dopo, tra il 22 ed il 23 ottobre, Rabat ha ospitato la conferenza ministeriale del "gruppo 5+5", intitolata "La migrazione nel Mediterraneo occidentale".⁶⁴³ In questa occasione si è rimarcata la necessità di un approccio di tipo regionale sul tema, incentrato sulla regolazione dei flussi, la lotta all'immigrazione illegale ed il cosviluppo.

Con l'arrivo, nel 2004, del nuovo premier spagnolo José Luis Zapatero le relazioni bilaterali si avviarono verso una ancor più marcata normalizzazione.⁶⁴⁴ In concomitanza con l'indurimento del trattamento riservato ai migranti subsahariani nel Regno, il Governo di Madrid aumentò il proprio aiuto allo sviluppo⁶⁴⁵ e regolarizzò, nel febbraio 2005, circa 500.000 persone indocumentate presenti nel proprio territorio.⁶⁴⁶

Nel dicembre 2004 presero inoltre avvio i pattugliamenti congiunti, tra la *Guardia Civil* spagnola e la gendarmeria reale marocchina, nella zona antistante Gibilterra. Fu questo l'*incipit* della cooperazione bilaterale nella sorveglianza delle coste mediterranee e delle isole Canarie.⁶⁴⁷ Nel febbraio 2005 il Governo di Rabat firmò l'accordo per

640Il Marocco ha firmato accordi di riammissione anche con la Germania, la Francia, l'Italia, Malta e Portogallo.

641La sovvenzione dell'accordo, per i due anni seguenti, è stata di 115 milioni di euro.

642Fino a quella data il Governo spagnolo aveva accusato il Regno alawita di utilizzare la pressione migratoria, tramite una politica di *laissez-faire* lungo i confini mediterranei, per influenzare il contenzioso tra i due Paesi riguardanti le isole Perejil. "L'étranger rendu visible au Maghreb – la voie ouverte à la transposition des politiques juridiques migratoires européennes", Delphine Perrin. www.reseau-terra.eu/article770.html.

643La prima riunione del gruppo 5+5 ha avuto luogo nel dicembre del 1990 a Roma.

644Esemplificata dalla visita del Primo ministro iberico a Rabat nell'aprile del 2004 e dall'attività dei rispettivi ministri degli Affari esteri.

645Con un aiuto supplementare, annunciato nel novembre 2004, di 950.000 euro.

646Tra le quali la componente marocchina era maggioritaria.

647Il 18 gennaio 2005 il re spagnolo Juan Carlos ringraziò ufficialmente il Marocco per la collaborazione nella lotta all'immigrazione illegale.

l'insediamento dell'OIM nel Paese, la quale grazie ai consistenti fondi a disposizione finanzia i programmi di rimpatrio assistito.⁶⁴⁸

La situazione che porterà alla crisi, ed ai morti, dell'autunno 2005 a Ceuta e Melilla inizia quindi a formarsi in questi mesi. Durante la fase più acuta, tra settembre ed ottobre, i rapporti politici e tra forze di polizia ispano-marocchine furono costanti.⁶⁴⁹ Mentre veniva annunciata una proposta comune trilaterale di Francia, Spagna e Marocco per il Vertice euromediterraneo di Barcellona di novembre, tra la popolazione immigrata iniziò a circolare la voce di un probabile innalzamento ed un raddoppio delle barriere delle enclavi. Il timore di vedere preclusa la possibilità d'accesso in territorio spagnolo e le retate sempre più violente della polizia nei quartieri popolari di Rabat e Casablanca, indussero i migranti ad un disperato tentativo congiunto.

Il 27 settembre 2005, le forze di polizia realizzarono retate ed arresti nelle due città; il giorno seguente, data d'apertura del Vertice ispano-marocchino sulle politiche migratorie, i tentativi di valicare la frontiera delle enclavi vennero repressi nel sangue dalle forze spagnole e marocchine.

Mentre i migranti accampati nelle foreste di Gourougou e Ben Younes, così come a Oujda, venivano perseguiti dalla polizia, iniziavano i preparativi per la Conferenza di Rabat, del 10 luglio 2006, su migrazione e sviluppo. Lo scopo di tale incontro era di inserire la questione migratoria nel quadro della cooperazione tra i Paesi partecipanti, con l'ausilio di strumenti finanziari per fomentare lo sviluppo economico africano.⁶⁵⁰ Il piano d'azione presentato al termine dei lavori dedica ampio spazio all'immigrazione irregolare ed al rafforzamento delle misure di controllo degli Stati di transito e partenza. Per quest'ultimo punto si prevede che si operi:

- un miglioramento della formazione dei servizi competenti, degli equipaggiamenti e della cooperazione operativa transfrontaliera;
- una cooperazione volta ad elaborare una base di dati elettronica per fronteggiare efficacemente la migrazione irregolare;

648 Intervista condotta dall'autore con Stephane Rostiaux, Capo Missione dell'OIM in Marocco, il 19 maggio 2011.

649 Valluy, J. (2007) *op. cit.*, pag. 14.

650 *Conférence ministérielle Euro-africaine sur la migration et le développement, Action Plan*, pag. 1. http://www.carim.org/public/polsocetexts/PS2REG002_EN.pdf.

- una cooperazione per approntare un sistema di allerta rapida sullo schema di quello europeo, in modo da trasmettere rapidamente i dati indicanti l'immigrazione irregolare e le attività delle organizzazioni di trafficanti.⁶⁵¹

Un approccio simile è adottato anche nella sezione dedicata alla cooperazione operativa poliziarica e giudiziaria e d'aiuto alle vittime. Si prospetta una collaborazione tra Paesi d'origine, transito e destinazione per il miglioramento del controllo dei confini ed attività congiunte marittime, terrestri ed aeree tese a smantellare le organizzazioni criminali che controllano i traffici al di là delle frontiere nazionali.⁶⁵²

Il VII Consiglio d'associazione UE-Marocco del 13 ottobre 2008 ha rappresentato una nuova tappa nelle relazioni mediterranee,⁶⁵³ tramite l'adozione di un documento congiunto che ha concesso, per la prima volta ad un Stato del Mediterraneo meridionale, lo Statuto Avanzato.⁶⁵⁴ Il documento prevede un approfondimento della cooperazione politica e giudiziaria, un'integrazione più intensa del mercato interno sulla base di un avvicinamento progressivo all'*acquis communautaire* e la negoziazione di un accordo di libero scambio approfondito e globale, così come un rafforzamento della cooperazione settoriale.⁶⁵⁵ Sul piano politico, lo statuto avanzato pone un'agenda regolare di vertici UE-Marocco, mentre su quello economico prospetta la creazione di uno spazio comune.⁶⁵⁶ Le parole di Benita Ferrero Waldner, Commissaria europea incaricata delle Relazioni esterne e della Politica di vicinato, aiutano a comprendere la logica di tale intesa: “Lo Statuto avanzato accordato al Marocco è un segno del nostro apprezzamento per le riforme intraprese e per la buona cooperazione bilaterale. L'UE è molto contenta di vedere il Marocco come pioniere nella regione sud del Mediterraneo.

651 *Ivi*, pag. 5.

652 L'approccio securitario, alla base della Conferenza, è stato fortemente criticato dai movimenti della società civile marocchini ed europei. A tal fine è stata organizzata la “Conferenza non governativa sulla migrazione euroafricana, sui diritti fondamentali e la libertà di circolazione”, tenutasi dal 30 giugno al 1 luglio 2006.

653 Decisivo in questo caso è stato l'impulso dato dal Presidente francese Nicolas Sarkozy (allora anche Presidente di turno dell'Unione Europea) il quale, in quel periodo, si stava adoperando per affermare il suo progetto di Unione per il Mediterraneo.

654 Lo statuto avanzato consente al Marocco di beneficiare delle medesime attribuzioni di un Paese membro, eccetto la partecipazione alle istituzioni politiche dell'UE, quali la Commissione Europea ed il Parlamento.

655 *Huitième Septième Session du Conseil d'Association UE-Maroc*, Bruxelles 7 Dicembre 2009, pag. 1. <http://eeas.europa.eu/delegations/morocco/documents/news/20091211.pdf>.

656 *L'Express*, “*Le Maroc obtient le "statut avancé" auprès de l'UE*”, 14 ottobre 2008. http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/le-maroc-obtient-le-statut-avance-aupres-de-l-ue_590564.html.

L'esperienza del Regno potrebbe incitare altri Paesi ad intraprendere la stessa strada nell'avvenire”⁶⁵⁷.

Lo stesso sovrano alawita Mohammed VI ha commentato che il Marocco rivolge “un interesse particolare al [...] vicinato euromediterraneo, contribuendo in questo quadro, alla messa in opera ottimale del processo di Barcellona, con il fine di concretizzare il concetto di sicurezza globale,⁶⁵⁸ nelle sue diverse dimensioni”⁶⁵⁹.

All'interno del testo, i punti 25 e 26 sono dedicati alla questione migratoria. Nel primo “l'UE saluta gli sforzi del Marocco per fronteggiare l'immigrazione illegale, che hanno condotto ad una riduzione sostanziale dei flussi provenienti da questo Paese. [...] L'UE conta sul Marocco⁶⁶⁰ per continuare a giocare un ruolo ed essere motore del processo iniziato a Rabat nel 2006, in favore di un approccio globale ed equilibrato alla migrazione”⁶⁶¹.

Nel secondo, “ricordando gli sforzi intrapresi dal Marocco in materia d'immigrazione illegale, l'UE lamenta che le negoziazioni su di un accordo di riammissione non abbiano portato alla sua firma. [...] L'UE riafferma l'importanza che riveste la prossima conclusione di questo accordo, che aprirà delle nuove possibilità di sviluppo della cooperazione con il Marocco, compreso il contesto del dialogo sul rafforzamento delle relazioni bilaterali”⁶⁶².

La logica del *do ut des* emerge lampante,⁶⁶³ la mobilità mercantile e finanziaria diviene la contropartita di una visione securitaria ed esternalizzata della migrazione.⁶⁶⁴

657Aujourd'hui le Maroc, *Signature du Statut avancé entre le Maroc et l'Union européenne*, 14 ottobre 2008. <http://www.aujourd'hui.ma/couverture-details64397.html>.

658Il Marocco parteciperà a diverse Agenzie ed iniziative comunitarie, come la PESC, EUROPOL e l'EMCDDA (Osservatorio delle droghe e delle tossicodipendenze). È prevista inoltre la creazione di una commissione parlamentare mista, il rafforzamento degli scambi tra partiti politici e lo status d'osservatore, per il Parlamento marocchino, nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

659Ibidem.

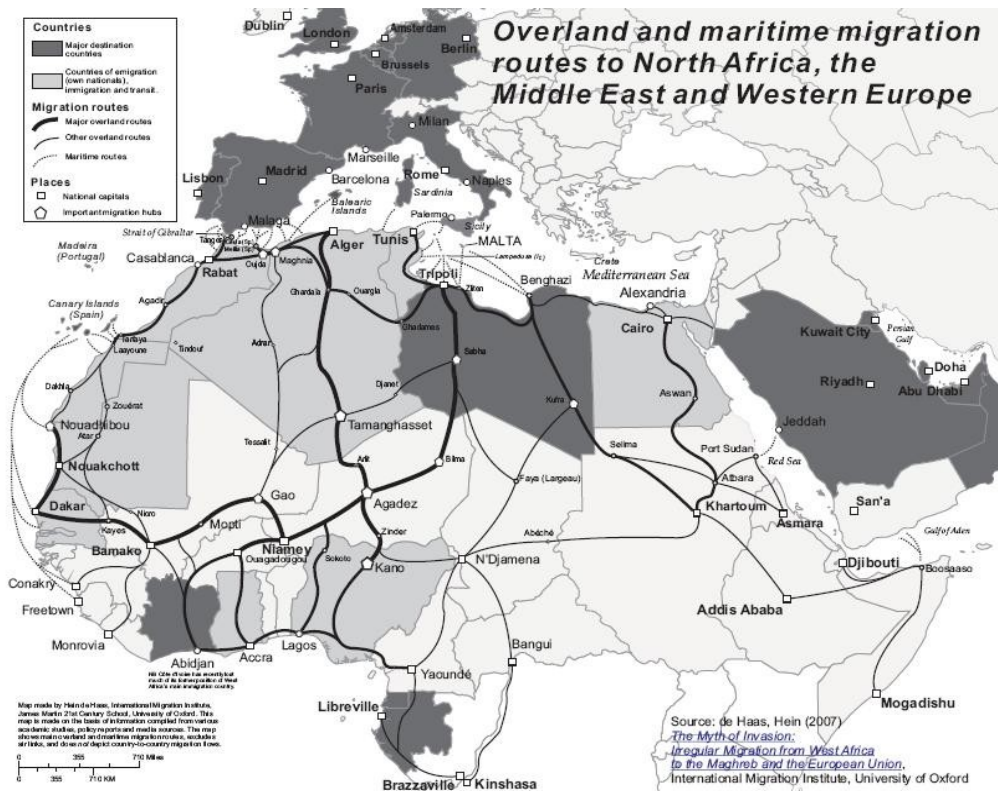
660L'accordo per il finanziamento europeo è stato siglato il 23 febbraio 2012 a Rabat, il budget totale a disposizione per l'avanzamento delle riforme è di 180 milioni di euro. “*Maroc-UE : 91 millions euros pour financer le programme "réussir le Statut avancé"*”, http://www.statut-avance.com/index.php?option=com_content&view=article&id=303:maroc-ue-91-millions-euros-pour-financer-le-programme-qreussir-le-statut-avanceq-&catid=1:latest-news.

661*Statut Avancé d'Association UE-Maroc*, Firmato a Lussemburgo il 13 ottobre 2008.

662Ibidem.

663L'UE ha mantenuto la propria posizione sulla presunzione di nazionalità marocchina per chiedere una riammissione, mentre il Marocco non accetta la clausola di “silenzio assenso”, in caso di mancato rispetto dei tempi di risposta. Il nodo principale continua ad essere la richiesta di Rabat di una facilitazione nel regime dei visti.

664Jaidi L., Martin I. (2010), “*Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc?*”, Institut européen de la Méditerranée, Barcellona.



Rotte della migrazione diretta verso il Nord Africa, l'Europa ed il Medio Oriente⁶⁶⁵

4.3 Il recepimento interno della visione europea: la legge 02-03

Fino all'entrata in vigore della legge 02-03, la legislazione marocchina sulla tematica migratoria si rifaceva ai *dahir*⁶⁶⁶ dell'epoca del protettorato francese.⁶⁶⁷ Essendo passati oltre 50 anni dall'indipendenza⁶⁶⁸ ed essendo variato il contesto della mobilità all'interno ed attraverso il Paese, era necessario un aggiornamento della normativa inerente.⁶⁶⁹

665 Immagine disponibile in De Haas, H. (2007) "The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union", International Migration Institute, Oxford. <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>.

666 Decreto reale.

667 Tra i più importanti vi erano: *dahir* del 15 novembre 1934 regolante l'immigrazione in zona francese, *dahir* del 2 gennaio 1940 relativo al soggiorno di alcune categorie di persone in zona francese, *dahir* del 16 maggio 1941 relativo ai permessi di soggiorno in zona francese, *dahir* del 17 settembre 1947 relativo alle misure di controllo stabilite nell'interesse della sicurezza pubblica, *dahir* dell'8 novembre 1949 regolante l'emigrazione dei lavoratori marocchini.

668 Raggiunta nel 1956.

669 La politica migratoria marocchina si è orientata su tre ambiti: protezione dei diritti dei migranti soggiornanti legalmente, controllo dei migranti facenti ingresso e soggiornanti illegalmente, rafforzamento dei legami con i migranti marocchini residenti all'estero.

La legge 02-03, concernente “l'entrata ed il soggiorno degli stranieri in Marocco, l'immigrazione e l'emigrazione irregolari” è stata adottata nel novembre del 2003. L'elaborazione del testo è stata influenzata da due fattori: da un lato il clima di tensione seguito agli attentati del 16 maggio a Casablanca,⁶⁷⁰ dall'altro le pressioni esterne esercitate dalle controparti europee. Tale forma d'ingerenza è stata implicitamente confermata dal Ministro dell'Interno marocchino poco dopo l'adozione della legge: “la legge 02-03 si iscrive, da un lato, nel quadro dell'adeguamento della legislazione sulla materia con le convenzioni internazionali relative ai diritti degli emigrati e degli stranieri residenti in maniera illegale, mentre dall'altro sul rispetto dell'impegno preso dal Marocco verso i propri partner nella sfera della lotta all'emigrazione”.⁶⁷¹

La legge trova ispirazione nel decreto francese del 2 novembre 1945, relativo al diritto d'entrata e residenza degli stranieri in Francia,⁶⁷² modificato dall'allora Ministro dell'Interno Nicolas Sarkozy nel 2003.

La visione securitaria nell'approccio alla migrazione illegale risulta evidente in numerosi articoli, con l'indicazione di attentato all'ordine pubblico.⁶⁷³ L'implementazione di tale visione è stata possibile grazie al versamento, annunciato nell'agosto 2006, di 70 milioni di euro⁶⁷⁴ da parte dell'Unione Europea,⁶⁷⁵ in appoggio al “programma d'emergenza⁶⁷⁶ di sostegno allo sviluppo istituzionale ed all'aggiornamento della strategia migratoria”.⁶⁷⁷

In seguito alle pressioni europee, ed in particolare spagnole, il Marocco ha adottato, sempre nel 2003, una “Strategia nazionale nella lotta contro l'emigrazione clandestina”,

670È chiarificatrice la contemporaneità nell'adozione della legge antiterrorismo 03-03.

671Khrouz, N. Ouardi, A. Rachidi, H. (2009) “*Le cadre juridique relatif à la condition des étrangers*”, Gadem, Rabat, pag. 18.

672IEMED (2011), “*Migration legislation, institutions and policies in the Euromed region*”, Euromed Migration II (2008-2011), Girona pag. 220.

673Tale espressione risulta vaga e pertanto arbitraria, in assenza di una chiara definizione di ciò che possa comportare attentato all'ordine. Essa viene inclusa negli articoli facenti riferimento alla concessione ed al ritiro dei titoli di soggiorno, all'espulsione ed al riconducimento alle frontiere.

674Europa press release, “*La Commission renforce par un appui budgétaire au Maroc la nouvelle stratégie marocaine de lutte contre les migrations clandestines*”, IP/06/1121, Bruxelles, 23 agosto 2006.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1121&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

675Oltre all'appoggio istituzionale europeo, è prevista anche la formazione, la sensibilizzazione e la fornitura di equipaggiamento (radar, videocamere ad infrarossi, sensori acustici e di movimento e veicoli fuoristrada). Migreurop (2009), *op.cit.*, pag. 44.

676Tale programma si articola su cinque assi: rafforzamento istituzionale delle risorse del Dipartimento di migrazione e controllo delle frontiere del Ministero dell'Interno, miglioramento del contesto legislativo, miglioramento dello standard dei controlli di frontiera, rafforzamento delle capacità nelle inchieste sui crimini, fornire informazioni ai potenziali migranti.

677Comprendente 40 milioni di euro promessi dall'UE nel 2004 nel quadro di un programma bilaterale di gestione dei controlli alle frontiere.

la quale si basa sulla creazione dell'Osservatorio Nazionale sulla migrazione ed il Dipartimento della migrazione e del controllo delle frontiere.⁶⁷⁸ Il Governo di Rabat ha inoltre proposto una serie di misure volte a regolare il flusso migratorio subsahariano:

- prioritaria messa in sicurezza della frontiera tra Marocco ed Algeria;
- gestione della questione migratoria nel contesto di una coresponsabilità regionale ed il cosviluppo dei Paesi africani;
- attivazione degli accordi di Cotonou⁶⁷⁹ siglati con gli Stati ACP (Africa, Caraibi, Pacifico).⁶⁸⁰

Analizzando la legge 02-03 si può osservare come, a differenza della regolamentazione previa, l'attenzione si sia concentrata sull'emigrazione irregolare.⁶⁸¹

678 Tale dipartimento dispone di sette delegazioni, per il controllo delle regioni dove maggiore è il tasso d'emigrazione. Tali aree sono Tangeri, Tétouan, Al Hoceima, Nador, Oujda a nord e Larache e Laâyoune sulle coste meridionali.

679 Gazzetta ufficiale delle Comunità europee “*Accordo di Partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri*”, L 317/3, Cotonu, 15 dicembre 2000. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:317:0003:0286:IT:PDF> .

680 L'art. 13.5 degli accordi è chiaro nel definire il rapporto asimmetrico intercorrente tra UE e Paesi ACP.

a) Nel quadro del dialogo politico, il Consiglio dei ministri esamina i problemi posti dall'immigrazione illegale in vista, all'occorrenza, di definire una politica di prevenzione.

b) A questo proposito le parti convengono in particolare di garantire che qualsiasi procedura di rimpatrio degli immigrati illegali nei rispettivi paesi d'origine rispetti i diritti e la dignità delle persone interessate. Le autorità competenti mettono a disposizione di queste persone le strutture amministrative necessarie al loro rimpatrio.

c) Le parti convengono inoltre che:

i) - ciascuno Stato membro dell'Unione europea accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato ACP e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità;

- ciascuno Stato ACP accetta il rimpatrio dei propri cittadini presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e li riammette sul proprio territorio su richiesta di detto Stato membro e senza ulteriori formalità.

Gli Stati membri e gli Stati ACP forniscono ai propri cittadini documenti d'identità appropriati a tal fine.

Per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione europea, gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano solo in relazione alle persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità, conformemente alla dichiarazione n. 2 allegata al trattato che istituisce la Comunità europea. Per quanto riguarda gli Stati ACP, gli obblighi di cui al presente paragrafo si applicano solo in relazione alle persone che sono considerate come propri cittadini ai sensi delle rispettive legislazioni nazionali di tali Stati.

ii) Su richiesta di una parte, sono avviati negoziati con gli Stati ACP per concludere, in buona fede e nel rispetto delle disposizioni pertinenti di diritto internazionale, accordi bilaterali che stabiliscano obblighi particolari per la riammissione e il rimpatrio dei loro cittadini. Se una delle parti lo ritiene necessario, tali accordi comprendono anche disposizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi. Detti accordi precisano le categorie di persone interessate da queste disposizioni nonché le modalità della loro riammissione e del loro rimpatrio.

681 Elmadmad, K. (2004) “*La nouvelle loi marocaine du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières*”, Notes d'analyse et de synthèse – module juridique, CARIM – AS 2004/01, PAG. 4-. EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Gli articoli dal 42 al 56 della legge, sono dedicati all'entrata ed al soggiorno illegali. L'art. 42 prevede una multa oscillante tra i 2.000 ed i 20.000 *dirham*⁶⁸² e la carcerazione da uno a sei mesi⁶⁸³ per ogni persona che abbia fatto ingresso, o vi abbia tentato, senza documenti validi o che sia rimasta sul territorio nazionale aldilà del tempo previsto dal suo visto.⁶⁸⁴

L'art. 43 sanziona ogni permanenza senza carta di soggiorno o di residenza, con la reclusione da uno a sei mesi ed una multa compresa tra i 5.000 ed i 30.000 *dirham*;⁶⁸⁵ in caso di mancato rinnovo dei titoli di soggiorno la somma da versare varia tra i 3.000 ed i 10.000 *dirham* ed è prevista l'incarcerazione da uno a dodici mesi.

Gli articoli 47 e 52.1 sanzionano “chiunque organizzzi o faciliti l'ingresso o l'uscita di nazionali o di stranieri in maniera clandestina dal territorio marocchino”; la pena prevede dai 10 ai 15 anni di carcere ed una multa fino a 500.000 *dirham*.

L'art. 50 riguarda l'emigrazione irregolare, infliggendo una multa tra i 3.000 ed i 10.000 *dirham*, ed il carcere da uno a sei mesi, a chiunque abbandoni in maniera illegale il suolo nazionale.

Aldilà del testo normativo però, sono le norme riguardanti l'estradizione e l'interdizione dal territorio a costituire uno dei cardini del sistema sanzionatorio. Specie per il secondo aspetto, l'art. 45 prevede che la persona straniera che non rispetti un ordine d'espulsione, o una misura d'accompagnamento alla frontiera,⁶⁸⁶ venga condannata con la reclusione dai sei mesi ai due anni. Lo stesso articolo consente al tribunale di decidere l'interdizione, variabile dai due ai dieci anni.

All'interno della legge, le sanzioni amministrative invece comprendono il respingimento, l'espulsione, l'accompagnamento alla frontiera e l'obbligo di residenza. Sebbene il *refoulement* non sia chiaramente indicato nel testo, all'art. 38 vengono previste zone d'attesa nei porti e negli aeroporti⁶⁸⁷ dove le persone straniere, che non compiano i requisiti richiesti per il loro ingresso, vengono sorvegliate in attesa della susseguente espulsione.

Quest'ultima misura non era regolamentata dai precedenti *dahir*, ed era delegata ad una mera decisione del Direttore generale della DGSN.⁶⁸⁸ All'art. 25 si statuisce che questa

682 Il rapporto di cambio euro-dirham oscilla intorno al 10 a 1.

683 Od una sola delle due pene.

684 In caso di mancata ottemperanza la pena viene raddoppiata.

685 Anche in tale occasione è previsto il raddoppio della pena in caso di recidiva.

686 Oppure che faccia rientro in territorio marocchino in seguito ad un'espulsione o ad un'interdizione.

687 Sul modello di quelle già esistenti negli Stati europei.

688 *Direction Générale de la Sûreté Nationale*.

possa essere decisa dall'amministrazione, nel caso in cui la presenza di una persona straniera costituisca una minaccia grave per l'ordine pubblico. L'art. 26 esclude da tale misura lo straniero che risieda abitualmente nel Paese dall'età di sei anni o da almeno 15 anni, la persona straniera che risieda regolarmente da almeno dieci anni,⁶⁸⁹ lo straniero sposato da almeno un anno con un coniuge marocchino, colui che sia genitore di un fanciullo che abbia acquisito la nazionalità marocchina,⁶⁹⁰ lo straniero residente regolarmente in Marocco che non sia stato condannato ad una pena uguale o superiore ai 12 mesi, le donne incinte ed i minori stranieri.⁶⁹¹

L'accompagnamento alla frontiera⁶⁹² invece è regolato dall'art. 21 nei casi in cui, la persona straniera, rimasta sul suolo nazionale allo scadere del proprio visto, non possa dimostrare il proprio ingresso regolare o a cui siano state ritirate la carta di registrazione o di soggiorno.⁶⁹³

L'obbligo di residenza in una città, od in un centro, viene invece imposto alla persona straniera ritenuta pericolosa per la difesa nazionale o la pubblica sicurezza, così come a coloro che non possano lasciare il Paese pur essendo sanzionati da una misura d'espulsione.⁶⁹⁴

A complemento delle innovazioni legislative il sovrano Mohammed VI, il 10 novembre 2003, ha emanato delle direttive affinché “la lotta contro le reti di traffico di esseri umani” divenisse “una priorità nell'azione governativa”,⁶⁹⁵ tramite le quali sono state create la *Direction de la migration et de la surveillance des frontières* e l'*Observatoire de la migration*.⁶⁹⁶

689 Ad eccezione del caso in cui questa sia studente.

690 Sotto la condizione che questi eserciti la tutela legale e che ne soddisfi i bisogni.

691 Sebbene sia innegabile l'importanza di queste ultime due disposizioni nella tutela di soggetti particolarmente vulnerabili, nondimeno è stata riscontrata negli anni una prassi contraria a tali norme da parte delle autorità marocchine, con casi comprovati di espulsione di donne in gravidanza, minori e rifugiati. C'è da sottolineare infatti come la tutela riservata dall'art. 26 possa essere revocata, in casi di necessità imperiosa per la sicurezza pubblica, da quanto disposto all'art. 27.

692 Alla quale le autorità possono allegare un'interdizione dal territorio. È da rilevare come, per l'ordinamento marocchino, risulti che la persona venga ricondotta alla frontiera di propria volontà.

693 È possibile richiedere una richiesta d'annullamento della decisione entro 48 ore dalla notifica. Nel caso in cui venga accolta, la persona viene assegnata all'obbligo di residenza. Sebbene il ricorso sia formalmente garantito, la legge 02-03 tuttavia mantiene un potere preponderante nelle mani dell'amministrazione. Questa infatti può procedere all'esecuzione dell'ordine di espulsione, o all'accompagnamento alla frontiera, anche mentre viene valutata la richiesta della persona colpita dalla decisione della DGSN.

694 L'art. 34 prevede la presenza di luoghi esterni all'amministrazione penitenziaria dove collocare le persone, in attesa della loro partenza.

695 *Le Matin du Sahara*, “*Le Roi préside une réunion consacrée à la migration et à la surveillance des frontières*”, 11 novembre 2003.

696 Dipendenti dal Ministero dell'Interno.

La prima si occupa dell'applicazione operativa della strategia nazionale, con una ramificazione nelle prefetture e nelle provincie più caratterizzate dalla migrazione irregolare. Oltre a collaborare con le altre forze di sicurezza nazionali,⁶⁹⁷ è stato creato anche un gruppo misto spagnolo-marocchino sulla migrazione, nel quale sono presenti membri dei Ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia, degli Interni e del Lavoro dei due Paesi.

Come spiegato dal documento strategico della Direzione,⁶⁹⁸ la questione migratoria è inserita in un quadro che ingloba gli aspetti legislativi, istituzionali, securitari così come la cooperazione internazionale. L'approccio adottato è quello legato alla prossimità ed alla prevenzione, tramite un ingente dispiegamento di forze dell'ordine.⁶⁹⁹

L'Osservatorio delle migrazioni invece ha la funzione di snodo centrale delle informazioni connesse alla tematica.⁷⁰⁰

Il Marocco, tramite la legge 02-03, si è quindi emancipato dai residui regolamentari dell'epoca coloniale. Tuttavia, l'influenza degli interessi europei permea il nuovo testo. Questo infatti riprende alcune disposizioni della normativa francese, tralasciando però le garanzie a tutela dei migranti. Pur avendo firmato, nel dicembre del 1990, la Convenzione internazionale per la protezione dei lavoratori migranti,⁷⁰¹ le autorità magrebine hanno previsto sanzioni per ogni tipo di migrazione illegale ed hanno ommesso di regolare il ricongiungimento familiare.

L'attenzione concentrata sull'aspetto repressivo legata al controllo migratorio è ravvisabile anche nel ritardo nei decreti d'applicazione della legge, emessi solo nel maggio 2010,⁷⁰² mentre nel frattempo le autorità disponevano di una totale autonomia decisionale sul tema sicurezza.⁷⁰³

697 Esercito, forze ausiliarie, dipartimenti implicati nella gestione migratoria nonché Unione Europea.

698 DMSF (2006) "*Les principes généraux de la stratégie de lutte contre la migration illégale*", Ministère de l'intérieur, Rabat.

699 Sono stati mobilitati 11.000 uomini, dei quali 4.500 per il solo controllo delle frontiere.

700 Questo è composto da membri dei ministeri dell'Interno, Affari Esteri, Giustizia, Finanze, Lavoro, Forze armate, Marina, Gendarmeria, Dogane e DGSN.

701 La quale prevede la protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia in uno Stato, compresi coloro che vi soggiornino illegalmente.

702 Si veda il documento ufficiale: http://www.sgg.gov.ma/BO/bulletin/FR/2010/BO_5836_Fr.pdf.

703 Ad esempio le modalità di rifiuto dei titoli di soggiorno e le modalità di detenzione non venivano regolate, svuotando di contenuto le norme a garanzia dei migranti.

4.4 La prassi seguita all'evoluzione legislativa

Già a partire dalla fine del novembre 2003, le autorità marocchine hanno attuato una politica di rimpatri.⁷⁰⁴ Le retate che si sono susseguite nelle grandi città e nei dintorni di Ceuta e Melilla, hanno spinto i migranti a rifugiarsi nelle foreste di Bel Younes e Gourougou.⁷⁰⁵

Ciò nonostante, come affermato da Placide Nzeza,⁷⁰⁶ la polizia ha proseguito con cadenza mensile la “caccia” al migrante in questi campi informali.⁷⁰⁷

Ciò che accadrà nell'autunno 2005 alle frontiere delle due enclavi, con la morte di quattordici migranti ed il ferimento di decine di persone, è una conseguenza di tale strategia di lotta all'immigrazione illegale. Come denunciato da *Médécins Sans Frontières*,⁷⁰⁸ il livello di violenza nei confronti dei migranti aveva raggiunto un livello intollerabile.⁷⁰⁹

Già nel gennaio 2005, 270 migranti insediatisi a Gourougou furono perseguiti da 1.200 agenti delle forze di sicurezza.⁷¹⁰ Il mese seguente oltre 600 agenti hanno proceduto allo smantellamento dei campi in diverse aree del Paese, con 210 arresti e conseguenti espulsioni alla frontiera.

La ripercussione immediata di tale repressione è stata la dispersione dei migranti nelle regioni di Nador e Berkane, nei pressi di Melilla, e le colline antistanti la foresta di Bel Younes. Lo stesso dicasi per Oujda dove, sebbene il campo informale creato all'interno

704 Tra il 2004 ed il 2007, 8.423 migranti subsahariani sono stati trasferiti nei propri Paesi, di questi il 40% era senegalese, il 25,3% nigeriano ed il 18,8% del Mali. Mohamed Mghari, *op.cit.*, pag. 6. È da notare come l'UE abbia elogiato sin dalle prime fasi tale politica.

705 Coloro che si rifugiano nelle foreste circondanti le due enclavi spagnole attendono l'occasione propizia per scavalcare le barriere metalliche, con l'ausilio di scale di fortuna realizzate con legname di recupero. Nel corso del tempo le dimensioni di tali accampamenti sono cresciute in maniera tale da renderli dei campi informali di transito. Oltre a Gourougou e Ben Younes è importante ricordare il campo di Beni Isnassen, nelle vicinanze di Oujda.

706 Cofondatore ed ex presidente del Consiglio dei Migranti Subsahariani in Marocco.

707 Valluy, J. (2007) *op. cit.*, pag. 13. Tale pratica era simile a quella adottata dall'allora Ministro degli Interni francese Nicolas Sarkozy nell'area di Sangatte, nei pressi di Calais, dove si installano i migranti in attesa di tentare la traversata della Manica.

708MSF (2005) “*Violence et immigration: rapport sur l’immigration d’origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc*”, Doc. MSF-E, Madrid.

709 Su 7.5000 prestazioni mediche date a 1.500 migranti tra il 2005 ed il 2007, MSF ha calcolato che le ferite gravi dei migranti sono riconducibili per lo più alle forze di sicurezza (39,8%), seguite dai delinquenti (27,5%) e dalle reti di traffico (23,8%). L'associazione AMERM ha invece calcolato che il 36% delle donne ed il 5% degli uomini migranti sono stati vittime di violenze.

710 In questa caccia all'uomo furono impiegati 25 fuoristrada e 3 elicotteri.

del campus universitario sia rimasto attivo, i subsahariani si sono sparpagliati nelle zone limitrofe⁷¹¹ e nei quartieri popolari.⁷¹²

Durante la crisi dell'autunno 2005, più di 1.500 persone sono state abbandonate alla frontiera nei pressi di Oujda.⁷¹³ Respinse dai soldati algerini, riuscirono a far ritorno in Marocco grazie al sostegno della popolazione locale. Ciò nonostante, una volta scoperte, le autorità marocchine le trasferirono nella cittadina di Bouarfa, per poi espellerle alla frontiera mauritana. Tramite la collaborazione della ambasciate, i cittadini maliani e senegalesi furono rapidamente rimpatriati. Dal 9 ottobre fu creato un ponte aereo, con base ad Oujda, diretto a Bamako e Dakar. Per le altre nazionalità fu invece riservato un altro trattamento. I migranti vennero infatti trasferiti nella base militare di Berden,⁷¹⁴ dove rimasero reclusi diverse settimane, prima di essere rimpatriati.⁷¹⁵

Al contempo la Spagna chiedeva ed otteneva la riattivazione dell'accordo di riammissione del 1992, tramite il quale il Marocco si impegnavano a riammettere tutte le persone transitate sul proprio territorio. Nella notte tra il 6 ed il 7 ottobre, 73 migranti (tra cui sei richiedenti asilo)⁷¹⁶ furono rinviiati a Tangeri mentre iniziavano a diffondersi le voci dei respingimenti nel deserto marocchino.

L'UNHCR non ha mai avuto accesso alle basi militari, nonostante la presenza di un rifugiato e di richiedenti asilo previamente registrati presso la propria rappresentanza.⁷¹⁷ Solamente l'1 novembre ricevette l'autorizzazione ad incontrare, all'esterno della base,⁷¹⁸ i richiedenti che fossero in possesso di un certificato che attestasse la presentazione della domanda d'asilo.⁷¹⁹

I migranti vennero detenuti nelle basi militari fino alla fine di novembre, molti di loro vennero rimpatriati per via aerea verso il proprio Paese d'origine,⁷²⁰ mentre gli altri

711 In foreste e grotte.

712 Una conseguenza di tale dislocazione è stata anche una maggior difficoltà nell'assistenza, medica in particolare, di tali persone.

713 In una zona totalmente deserta e senza viveri.

714 Sita 40 km a nord di Guelmin.

715 AA.VV. (2006) *“Le livre noir de Ceuta e Melilla”*, op.cit. pag. 13.

716 Due di loro furono immediatamente espulsi, senza esser potuti ricorrere all'UNHCR. Gli altri quattro furono trasferiti nella base militare di Berden, a tre di loro fu garantito lo status di rifugiato, il quarto fu espulso.

717 *Ivi*, pag. 14.

718 L'UNHCR inoltre non avrà mai accesso ai reclusi nella base di Taouima, nel nord del Paese.

719 Ai possibili richiedenti non fu mai concesso l'incontro con il personale UNHCR.

720 In particolare Senegal, Mali, Camerun, Guinea e Gambia.

vennero respinti alla frontiera, nelle giornate del 17 e del 18 novembre, dalla base di Taouima nei pressi di Nador.

Mentre nel luglio 2006 si tenevano i lavori della Conferenza di Rabat, l'atteggiamento delle autorità rimaneva immutato, come dimostrato da quanto accaduto tra dicembre e gennaio 2007, quando 479 persone sono state vittime della violenza della polizia.⁷²¹ Il 22 dicembre, tra le 3 e 30 e le 8 del mattino, le forze di polizia hanno compiuto retate nei quartieri popolari dove maggiore era la presenza della popolazione immigrata.⁷²² Tutte le persone d'origine subsahariana, comprese donne e bambini,⁷²³ sono state prelevate dalle loro abitazioni senza che gli fossero fornite spiegazioni né che gli fossero verificati i documenti.⁷²⁴ Tra di essi vi erano una sessantina di richiedenti asilo e di rifugiati, i cui documenti, rilasciati dall'UNHCR, non vennero presi in considerazione.⁷²⁵ Una volta condotti nei commissariati di quartiere, sono stati fatti salire a bordo di autobus che li hanno ricondotti alla frontiera di Oujda,⁷²⁶ sebbene questa fosse ufficialmente chiusa.⁷²⁷ Una volta giunti in città, durante la notte, sono stati accompagnati a piedi da militari armati i quali gli hanno indicato la direzione dell'Algeria, intimando di dirigersi e minacciando di sparare a chi avesse tentato di fare ritorno.⁷²⁸ Il loro calvario non era terminato giacché, a distanza di poche centinaia di metri i soldati algerini hanno iniziato a sparare in aria, così come i loro omologhi marocchini. Solo dopo una decina di ore la maggior parte del gruppo è riuscita a rientrare ed a nascondersi ad Oujda, nelle periferie o nel campus universitario. A distanza di poche settimane, il 20 gennaio 2007, le retate sono riprese, con il conseguente trasferimento di 103 persone al confine di Oujda. A fine anno il Governo

721 248 a Rabat, 60 a Nador e 171 a Laâyoune.

722 È da rammentare come la legge 02-03 non indichi in alcun modo le modalità tramite le quali debbano svolgersi i controlli d'identità.

723 Tra cui donne incinte o con figli di età compresa tra gli 11 mesi ed i 4 anni.

724 GADEM (2007) *“La chasse aux migrants aux frontières sud de l'Europe. Les refoulements de décembre 2006 au Maroc”*, Rabat, pag. 24.

725 È importante evidenziare che, mentre nel gennaio 2007 il numero di dispersi nei campi, grotte, foreste e campagne per vie dei rastrellamenti oscillava tra i 900 ed 1200, l'attenzione pubblica si concentrava sui soli rifugiati, come se non fossero stati violati i diritti anche di coloro che non godevano della protezione dell'UNHCR.

726 È importante ricordare come la Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, ratificata dal Marocco, all'art. 22 proibisca le espulsioni collettive.

727 In seguito agli attentati di “Atlas Assni”, commessi da persone francesi d'origine algerina a Marrakech, le autorità marocchine operarono espulsioni su larga scala di algerini presenti sul suolo alawita; la reazione di Algeri fu la chiusura della frontiera terrestre con il Marocco. Sebbene l'accesso di Zouj Bghak, distante alcuni chilometri dalla città, sia chiuso dal 1994, in realtà la zona è luogo di traffici di merci e di persone. Come dimostra il commercio di benzina proveniente dall'Algeria, le stesse autorità tollerano la presenza di tali attività.

728 *Ivi*, pag. 30.

celebrerà con enfasi l'impedimento di 4.811 tentativi di ingresso illegale in Europa.⁷²⁹ Del metodo utilizzato per realizzare tale obiettivo non è stata fatta menzione. Quanto accaduto nella notte tra il 28 ed il 29 aprile 2008, nelle acque antistanti Al Hoceima, consente di comprendere in parte le dinamiche del controllo. 117 subsahariani e 69 marocchini, a bordo di due gommoni, erano salpati in direzione delle coste spagnole. Mentre il primo veniva intercettato dalla Marina maghrebina, il secondo veniva perforato dai soldati, provocando la morte di una trentina di persone.⁷³⁰ Anche quanto accaduto il 19 settembre 2009 esemplifica lo svolgimento di tale collaborazione, tesa a frenare l'afflusso migratorio diretto verso l'UE. In tale data infatti, 11 naufraghi⁷³¹ recuperati dalla *Guardia Civil*⁷³² furono immediatamente riconsegnati alle autorità marocchine,⁷³³ che provvidero al loro trasferimento a Tangeri. Qui, in assenza di un avvocato, il procuratore decise per il riaccompagnamento alla frontiera. Dopo nemmeno 24 ore dal naufragio,⁷³⁴ i migranti vennero espulsi ad Oujda.⁷³⁵ Neppure i richiedenti asilo sono stati risparmiati quando, nel gennaio 2010, quindici di essi sono stati espulsi. Questi si trovavano su di un autobus diretto verso Rabat, dove i migranti avevano un appuntamento presso la sede dell'UNHCR, per registrare la loro richiesta d'asilo. Sebbene potessero dimostrare di avere un incontro con i rappresentanti dell'Agenzia ONU per i rifugiati, non ebbero mai l'opportunità di presentarsi. Il loro pullman fu infatti requisito da poliziotti in borghese, i quali si occuparono del loro trasferimento verso la città di Oujda dove, con un procedimento orale,⁷³⁶ fu decisa la loro espulsione.⁷³⁷

E' interessante notare come, in concomitanza di visite ufficiali, la repressione verso i migranti si acutizzi. Nell'agosto 2010 infatti, Alfredo Pérez Rubalcaba⁷³⁸ fece visita a

729RFI, "La strategie marocaine en matière de migration", 29 maggio 2008. www.rfi.fr/actufr/articles/101/article_66864.asp.

730 Migreurop 2009, op. cit., pag. 53.

731 Senegalesi e nigeriani.

732 Le ricerche dei dispersi furono interrotte, rendendo impossibile determinare il numero di morti.

733 Senza concedere loro la possibilità di presentare un'eventuale domanda d'asilo.

734 La legge 02-03 consente di presentare la richiesta d'annullamento della misura entro 48 ore dalla notifica, la prassi però si distanzia regolarmente dal dettato delle norme.

735 GADEM (2009) "11 naufragés repêchés dans la mer Méditerranée et refoulés à la frontière algérienne 24 heures plus tard", 23 settembre 2009. www.gadem-asso.org/MAROC-11-naufragés-repeches-dans, 48.

736 In base alle varie testimonianze fornite dai migranti in questi anni sembra che questa pratica, illegale, sia piuttosto diffusa in diverse regioni del Paese.

737 GADEM (2010), "Guerre aux migrants – front marocain: quinze demandeurs d'asile reconduits vers la ville frontalière de Oujda sur ordre oral du procureur du Roi auprès du tribunal de première instance de Marrakech", 23 gennaio 2010. www.gadem-asso.org/Guerre-aux-Migrants-Front-marocain.

738 Allora Ministro degli Interni del Governo Zapatero.

Rabat per parlare di controllo dell'immigrazione con il suo omologo Taieb Cherkaoui, giacché il numero di persone che tentavano di accedere illegalmente a Melilla era in aumento.⁷³⁹ Allo stesso tempo, centinaia di persone furono vittime delle retate effettuate tra il 19 agosto ed il 10 settembre ad Oujda, Al Hoceima, Nador, Tangeri, Rabat, Casablanca e Fez. In meno di un mese i migranti espulsi nella terra di nessuno⁷⁴⁰ alla frontiera marocco-algerina furono quasi 700.⁷⁴¹ Le retate sono proseguite il 29 dicembre, quando sono state fermate centinaia di persone subsahariane nei quartieri popolari di Sidi Moussa a Salé e Douar Kora, G3, G5, Kamra e Takadoum a Rabat.⁷⁴² Anche per loro il destino ha dato in sorte l'espulsione nel deserto tra Oujda e la città algerina di Maghnia.⁷⁴³ Una situazione ripetutasi dopo gli incontri bilaterali ispano-marocchini del luglio 2011,⁷⁴⁴ dove il Governo di Madrid ha reiterato le proprie pressioni per il rispetto degli impegni presi sul tema migratorio.⁷⁴⁵ Un invito immediatamente raccolto dalle autorità di Rabat, come dimostrano le parole di Khalid Zerouali:⁷⁴⁶ “le forze dell'ordine marocchine, fino ad ora impegnate nella preparazione del referendum,⁷⁴⁷ riprenderanno pienamente il loro ritmo ed a svolgere i loro compiti abituali”.⁷⁴⁸ E per l'appunto, tra le normali mansioni, vi sono quelle legate alla repressione migratoria. Con la fine del *ramadan* sono stati arrestati una sessantina di

739 El País, “*El bloqueo a Melilla se alivia ante la visita de Rubalcaba a Rabat el día 23*”, 14 agosto 2010.

740 L'escursione termica alla quale si è soggetti in quest'area desertica varia tra i 43° d'estate ed i -6° d'inverno. Tale zona inoltre vede la presenza di traffici di persone e di merci, nonché di bande criminali marocchine, algerine e nigeriane. Sono numerosi i casi di furti e violenze commessi da tali reti criminali. MSF, *op. cit.*, pag. 14.

741 APDHA 2010-2011, *op. cit.*, pag. 52. Médecins Sans Frontières ha definito tale episodio come espulsioni di massa.

742 Anche in questo caso vi era la presenza di donne e di minori.

743 Elmadmad, K. (2011) “*Rapport sur le cadre juridique et institutionnel de la migration au Maroc. Années 2009 et 2010*”, CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2011/31; Mediterranean and Sub-Saharan Migration: Recent Developments Series, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi), pag. 12.

744 Gli incontri sono stati due. Il primo con Arturo Avello, direttore generale delle relazioni internazionali in seno al Ministero degli Interni spagnolo ed incaricato del controllo delle frontiere e dell'immigrazione. Il secondo, a pochi giorni di distanza, con Francisco Velázquez, direttore generale della polizia e della *Guardia Civil*.

745 Il mese di giugno è stato il periodo con il maggior numero di tentativi d'accesso alle enclavi spagnole.

746 Responsabile dell'immigrazione e del controllo delle frontiere.

747 Sebbene implicita, questa pare un'ammissione dell'uso massiccio della polizia contro le manifestazioni organizzate dal Movimento del *20 Février*. L'uso degli agenti è stato inoltre estensivo nei seggi dove, come rilevato dall'autore, il loro ruolo non si è limitato a quello di garanti della regolarità del voto. È infine utile rammentare che, non a caso, le giornate con il più alto tasso di tentativi d'ingresso illegale a Ceuta e Melilla, nel 2011, siano state quelle previe al quesito referendario.

748 GADEM (2011) “*Les forces de l'ordre marocaines vont pleinement reprendre leur rythme à réaliser leurs tâches habituelles*”, 10 settembre 2011.

migranti nei pressi di Ceuta, su richiesta delle autorità spagnole. Il 3 ed il 4 settembre, nei dintorni di Nador sono stati fermati 28 subsahariani. Nel pomeriggio del 5 settembre a Rabat gli arresti sono stati 23, il giorno seguente una cinquantina ed il successivo un'altra ventina.⁷⁴⁹

Tra ottobre e novembre la cooperazione tra Marocco e Spagna “ha continuato a dare i propri frutti”, tramite l'intercettazione in mare di due tentativi di ingresso a Ceuta. Il 25 ottobre, 90 persone sono state respinte verso la frontiera algerina, dopo che la loro imbarcazione aveva naufragato, causando la morte di più di 10 persone. Il 3 novembre, invece, 74 persone hanno tentato di oltrepassare a nuoto la rete metallica posta sul perimetro della medesima enclave. Mentre le forze spagnole sparavano proiettili di gomma e delle persone marocchine, in abiti civili, lanciavano pietre per rallentarne la nuotata, la Marina marocchina si occupava di recuperarli a bordo.⁷⁵⁰ Ad eccezione di 5 persone gravemente ferite, per tutti é stata ordinata l'espulsione in Algeria.⁷⁵¹ L'anno delle primavere arabe si é concluso in modo amaro per i migranti subsahariani installati nella democrazia al *trompe l'oeil* marocchina. Mentre in due naufragi occorsi il 2 ed il 22 dicembre⁷⁵² sono morte due donne congolesi,⁷⁵³ le forze dell'ordine hanno compiuto rastrellamenti nelle foreste di Oujda il 23 dicembre, distruggendo le capanne di fortuna in plastica, dove i migranti trovavano riparo. Al contempo tali azioni si svolgevano in diverse città, portando al respingimento alla frontiera con l'Algeria di decine di migranti.⁷⁵⁴ Mentre, come di consueto, le autorità marocchine procedevano a rastrellamenti negli ultimi giorni di dicembre, funzionali alla “politica dei numeri” nei confronti dei partner europei, il quotidiano “Al Massae” si rendeva complice di una campagna di stigmatizzazione dei migranti titolando: “Dei battaglioni di migranti clandestine propagano l'AIDS nelle strade del Marocco”.⁷⁵⁵

749 Ibidem. Gli arresti sono avvenuti per strada e nei luoghi di lavoro.

750 Solamente 13 di loro sono giunti sulla riva spagnola. I primi tre sono stati immediatamente riconsegnati alle forze maghrebine, mentre per gli altri 10 é stata negata la riammissione.

751 “Les forces de l'ordre marocaines et espagnoles complices dans la violence faite aux migrants”, Gadem, 30 novembre 2011.

752 ADESCAM, (2012) *Communiqué/02/ADESCAM/012*, Association pour la Sensibilisation et le Développement des Camerounais Migrants au Maghreb, 6 gennaio.

753 Una incinta di sei mesi e l'altra annegata con i suoi due figli.

754 “*La vie dure des migrants au Maroc: pourchassés par les forces de l'ordre et stigmatisés par 'Al Massae'*”, communiqué ABCDS (Association Beni Znassen pour la Culture, le Développement et la Solidarité), 5 gennaio 2012.

755 Al Massae é uno dei piú importanti quotidiani marocchini. Nell'edizione del 5 dicembre 2011 ha presentato la suddetta inchiesta, affermando che le donne subsahariane costituiscono dei battaglioni con il compito di diffondere l'AIDS nel Paese. L'argomentazione usata é che “alcune migranti, a causa degli abusi sessuali o fisici subiti da parte di marocchini, scelgono deliberatamente di vendicarsi della società evitando di sospendere la pratica della prostituzione anche quando siano

4.5 Il mancato rispetto dei diritti di migranti e rifugiati

I frequenti respingimenti collettivi comportano numerose violazioni delle norme internazionali, nonché della legislazione interna.

In particolare, la Convenzione internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie,⁷⁵⁶ prevede che nessuno possa essere espulso se non “in applicazione di una decisione presa dall'autorità competente conformemente alla legge”. La notifica della decisione deve inoltre avvenire in una lingua comprensibile dagli interessati e dev'essere scritta e motivata “salvo circostanze eccezionali giustificate dalla sicurezza nazionale”. Le persone coinvolte devono essere informate dei diritti di cui godono e devono poter esser poste nella condizione di chiedere il riesame della misura adottata (art. 22) e di ricorrere alla “protezione ed assistenza delle autorità consolari o diplomatiche del loro Stato d'origine” (art. 23).

Anche la legge 02-03, sebbene riveda al ribasso le garanzie nei confronti dei migranti offerte dalle convenzioni internazionali ratificate dal Marocco, prevede delle forme di tutela.

Nel caso del riconducimento alla frontiera, l'art. 21 recita che questo “puó essere ordinato dall'amministrazione, tramite decisione motivata”. Lo stesso articolo indica che ciò puó avvenire nei casi in cui, la persona straniera, non possa giustificare l'entrata regolare, “a meno che la sua situazione non sia stata regolarizzata posteriormente alla sua entrata”. Altra situazione é quella in cui questi “sia rimasto sul territorio aldilà della durata di validità del proprio visto” e se “non abbia richiesto il rinnovo del proprio titolo di soggiorno e sia rimasto sul territorio”.

L'espulsione invece puó essere decisa dall'amministrazione “se la presenza di uno straniero sul territorio marocchino costituisce una minaccia grave per l'ordine pubblico” (art. 25).⁷⁵⁷

La stessa legge indica anche delle categorie di persone che non possono essere oggetto di accompagnamento alla frontiera od espulsione, tra cui la donna straniera incinta, il minore e lo straniero residente regolarmente in Marocco e con un titolo di soggiorno valido.

affette da gravi malattie”.

756 Di cui il Marocco é stato, nel 1991, uno dei primi Stati firmatari, procedendo a successiva ratifica nel 1993.

757 A differenza dell'accompagnamento alla frontiera, l'art. 25 non contiene il principio della decisione motivata.

É bene rammentare che la stessa legge indica che nessuno straniero può essere allontanato verso un Paese se ritiene che la sua vita o la propria libertà siano minacciate o che egli sia esposto a dei trattamenti inumani, crudeli o degradanti.

Nel caso in cui venga presa la decisione del riconducimento alla frontiera, questa deve essere notificata e la persona ha diritto a chiederne l'annullamento al presidente del tribunale amministrativo, entro 48 ore dalla notifica.⁷⁵⁸ Ciò implica che la persona non può essere allontanata prima dello scadere di tale lasso di tempo.

Sulla consuetudine delle espulsioni nel deserto marocco-algerino, infine, c'è da rilevare che l'art. 30 della legge 02-03 impone che vi sia una “decisione stabilente il Paese di rinvio”. I tre tipi di destinazione dove il migrante può essere ricondotto, come dettato dall'art. 29 sono:

- “il Paese di cui (lo straniero) ha la nazionalità, salvo se lo statuto di rifugiato gli è stato riconosciuto o se la sua domanda d'asilo non sia ancora stata valutata;
- il Paese che gli ha rilasciato un documento di viaggio in corso di validità;
- un altro Paese nel quale è legalmente ammissibile”.

Tali disposizioni non indicano affatto il riconducimento alla frontiera di uno Stato confinante, tanto meno dell'Algeria, con la quale ufficialmente la via terrestre è chiusa e che non risulta essere consultata prima della decisione di espulsione.

Nella prassi, sulla base delle informazioni raccolte durante il periodo di ricerca sul terreno, le norme a difesa dei migranti vengono scarsamente adempiute. Per chi non viene rimpatriato in aereo tramite l'operato dell'IOM, il tragico destino è quello dell'abbandono nel deserto.⁷⁵⁹

Anche per i rifugiati la situazione è assai complessa. L'UNHCR infatti non ha, né ha mai avuto, una delegazione ufficiale tanto che fino al 2004 non aveva che un rappresentante onorario a Casablanca. È a cominciare dalla fine del 2002 che il numero di richieste d'asilo ha iniziato a crescere, richiedendo l'aumento dell'organico.⁷⁶⁰ Una tendenza che non si è arrestata, portando al trasferimento della delegazione HCR nella capitale del Regno.⁷⁶¹ Un trasferimento dai tempi lunghi, tanto che il Delegato titolare,

758 Ciò gli consente anche di aver diritto ad un interprete, ad un avvocato o al sostegno delle autorità consolari.

759 È importante osservare come, nonostante la frontiera di Oujda sia ancora la più utilizzata per le espulsioni terrestri, siano in aumento gli abbandoni al confine mauritano. La zona dove vengono lasciati i migranti è tristemente soprannominata “Kandahar”, per la presenza di mine antiuomo.

760 Alla fine del 2004 in Marocco vi erano ufficialmente 274 rifugiati, mentre le domande d'asilo in corso d'esame erano circa 500.

Johannes van der Klaauw, non venne nominato che nel novembre 2005,⁷⁶² comportando una maggior difficoltà nell'affrontare la politica repressiva marocchina, supportata dall'UE.⁷⁶³

Nel periodo a cavallo della crisi di Ceuta e Melilla, si formarono lunghe code dinanzi agli uffici HCR di Rabat, rendendo mediatizzata la presenza migrante. Lo stesso Governo marocchino alzò la voce contro la scelta, da parte del personale ONU, di concedere un certificato di registrazione ad ogni richiedente, ritenendo che questo potesse essere “sinonimo d'incitamento all'afflusso di migranti illegali ed al prolungamento del loro soggiorno nel Regno”.⁷⁶⁴

A partire dal 2006, le associazioni di migranti hanno reiterato le proprie proteste nei confronti dell'UNHCR per la scarsa protezione ricevuta, per il comportamento delle autorità marocchine, per la discriminazione subita e per le mancate possibilità lavorative. Ciò nonostante, più del 90% delle domande vengono rifiutate dall'HCR, allineatosi al Marocco sulle tendenze europee in materia di rifiuto.⁷⁶⁵ I rifugiati ed i richiedenti asilo continuano a vivere in una condizione d'attesa e di precarietà. Essi infatti non dispongono di assistenza finanziaria e non possono trovare un'occupazione regolare in quanto non gli è loro concessa la carta di residenza. Il Marocco infatti teme un “effetto chiamata” e per tale motivo non concede, tramite il diniego del rilascio di tale documento, l'accesso al mercato lavorativo legale.⁷⁶⁶

Il 30 settembre 2010 il Rappresentante dell'UNHCR in Marocco, Johannes Van Der Klaauw, ha concluso la propria missione nel Paese. In un'intervista, rilasciata sul sito internet delle Nazioni Unite in Marocco, ha tracciato un triste bilancio sulla questione dei rifugiati nel Regno, innegabile alla luce delle testimonianze raccolte:

“Avendo sospeso le proprie attività nel 2004, l'Ufficio dei rifugiati ed apatridi (BRA nella sigla francese), posto sotto la tutela del MAEC e competente per attribuire lo statuto di rifugiato in Marocco, il Governo ha

761 Non essendoci una *Convention de Siège*, i locali sono stati affittati dal PNUD (*Programme des Nations Unies pour le Développement*), il quale offre anche supporto giuridico ed amministrativo.

762 Fino a tale data questi agiva come osservatore.

763 Tra la fine del 2005 ed i primi sei mesi del 2006 le domande d'asilo presentate saranno 2.000, delle quali 500 accolte.

764 MAEC, “*Le Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération reçoit une délégation du HCR*”, Communiqué du MAEC, 20 ottobre 2005. www.maec.gov.ma/en/f-com.asp?num=2354&typ=dr.

765 Valluy, J. (2007), *op. cit.*, pag. 66.

766 APDHA 2010-2011, *op.cit.*, pag. 57.

lasciato all'UNHCR il compito di definire chi è rifugiato. Nessuna politica in materia d'asilo non è ancora stata attuata.

[...] Lo Stato non convalida le nostre decisioni in materia di determinazione dello statuto di rifugiato: i rifugiati non possono ancora esercitare i propri diritti (accesso al lavoro, alle cure, all'educazione, etc.); tolleriamo che i rifugiati lavorino, ma solo nel settore informale, con tutti i rischi che ciò implica. Il paradosso del Marocco, e di un certo numero di paesi del Maghreb, è che hanno ratificato gli strumenti giuridici internazionali. Il problema risiede nell'applicazione e la messa in opera a livello nazionale di tali strumenti.

*[...] Se oggi i rifugiati vivono meno nell'angoscia di essere espulsi, essi restano in situazioni molto fragili. Alcuni di loro vivono in una precarietà estrema. Alcune donne sono ridotte a prostituirsi per sopravvivere. I rifugiati riconosciuti attualmente hanno un vero bisogno di protezione! Un riconoscimento dello statuto di rifugiato da parte dello Stato permetterebbe ai rifugiati di accedere al mercato dell'impiego, di valorizzare le loro competenze e di arrivare ad uno stadio di autosufficienza”.*⁷⁶⁷

Concludendo, Van der Klaauw afferma che

*“in Marocco non c'è un 'problema di rifugiati', ma piuttosto un problema di gestione dell'immigrazione irregolare. [...] Il numero di migranti che si trovano in una situazione irregolare è stimato tra le 10.000 e le 20.000 persone. Un'altra reticenza dello Stato viene dal fatto che i rifugiati sono una popolazione che ha dei bisogni specifici. [...] La situazione è resa ugualmente complessa dalle negoziazioni attuali con l'Europa sugli accordi di riammissione nel quadro dello Statuto avanzato. Tali accordi implicheranno che il Marocco accetti il rimpatrio sul proprio territorio di coloro che vi hanno transitato, compresi i richiedenti asilo”.*⁷⁶⁸

4.6 Se la parola transito fa rima con precarietà

Come mostrato nelle pagine precedenti, il Marocco è divenuto parte integrante del processo di esternalizzazione del controllo migratorio, riguardante i flussi mediterranei ed atlantici diretti verso l'Unione Europea. Ma, sebbene agisca su pressione degli Stati membri ed in particolar modo della Spagna, esso è pienamente responsabile delle violazioni commesse in nome della “sicurezza”.

Tale collaborazione pone però il rischio di rendere il Paese più fragile,⁷⁶⁹ giacché questa deriva securitaria subappaltata interferisce nei suoi rapporti con i vicini africani.

⁷⁶⁷UNHCR, "Interview avec M. Johannes Van der Klaauw sur la situation des réfugiés au Maroc," 30 settembre 2010. www.un.org.ma/spip.php?article1343.

⁷⁶⁸ *Ibidem*.

⁷⁶⁹ Gadem 2007, *op. cit.*, pag. 38.

Inoltre, la violazione delle leggi interne ed internazionali, pone un freno anche nel processo di democratizzazione nazionale. Come dimostrato dall'ampio consenso ricevuto dal *Mouvement 20 Février*,⁷⁷⁰ l'apparato repressivo statale è ancora radicato nella scena nazionale.

Come sottolineato da Hein de Haas⁷⁷¹ e come osservato dall'autore durante un periodo di ricerca in Messico,⁷⁷² il Marocco e lo Stato centroamericano paiono accomunati da un simile destino geopolitico. Laddove il secondo è stato una delle principali risorse migratorie *low-skilled* per gli Stati Uniti, il primo è stato (assieme alla Turchia) il luogo primario dell'emigrazione lavorativa verso l'UE. Anche dal punto di vista economico vi sono forti similitudini, essendo entrambi coinvolti in processi di liberalizzazione del commercio, tramite il NAFTA e gli accordi di associazione con l'Unione Europea. Infine, come corollario della loro integrazione economica con i potenti vicini del nord, entrambi hanno implementato politiche migratorie restrittive, in quanto luoghi di transito dei flussi transnazionali e nuovi spazi d'immigrazione.⁷⁷³

Tuttavia esistono differenze consistenti tra questi due Stati, passati dall'essere Paesi di frontiera a Paesi-frontiera di aree di libero commercio.

Una delle principali è che il Marocco mantiene una propria autorappresentazione di Paese emissario dei flussi, incentrando l'attenzione pubblica sulla violazione dei diritti dei propri cittadini stanziati all'estero, piuttosto che sui migranti presenti nel Regno. Le autorità alawite inoltre utilizzano un discorso ambiguo: se da un lato proclamano il proprio impegno nel rispetto dei diritti umani e dei migranti, dall'altro contribuiscono ad una criminalizzazione del soggetto "irregolare".⁷⁷⁴ Questi diviene una figura precaria, costretta il più delle volte a sussistere all'interno di reti informali nazionali, le quali se da un lato consentono un sostegno,⁷⁷⁵ dall'altro comportano un rischio di

770 La Pia, F. (2012) "Marocco. Una primavera che non ha ancora trovato risonanza internazionale", *Equilibri*, 9 febbraio. http://www.equilibri.net/nuovo/sites/default/files/focus_la%20pia_marocco.pdf.

771 Senior Research Officer all'International Migration Institute (Oxford University).

772 Febbraio – maggio 2010.

773 De Haas, H. Vezzoli, S. (2010) "Migration and development. Lessons from the Mexico-US And Morocco-EU experiences", International Migration Institute, University of Oxford Working Paper n°22, Oxford, pag. 18.

774 L'osservazione è data dall'esperienza diretta dell'autore. Durante il suo periodo di ricerca ha potuto analizzare sia i rapporti ufficiali, tramite un periodo di stage nell'UTL dell'Ambasciata italiana, sia le dinamiche della società civile, tramite un tirocinio presso l'ong CISS, impegnata in progetti sulla migrazione sud-sud.

775 Specie abitativo.

ghettizzazione.⁷⁷⁶ Anche le condizioni lavorative sono instabili, giacché l'irregolarità costringe al ripiego nel mercato informale. In uno studio condotto da Mohamed Mghari per il CARIM,⁷⁷⁷ è stato rilevato che il 41,9% dei migranti subsahariani intervistati viveva con un ingresso mensile variabile tra i 500 ed i 1.000 *dirham* (tra i 45 ed i 90 euro), il 27,9% tra i 1.000 ed i 2.000 *dirham*, mentre il 23,3% non raggiungeva i 500 *dirham*.⁷⁷⁸

In numerose occasioni non ci si trova in una situazione di transito, bensì di un soggiorno dalla durata variabile. In un'inchiesta condotta da Mohamed Khachani⁷⁷⁹ per il CARIM, si è osservato come il periodo medio di permanenza nel territorio marocchino dei migranti subsahariani sia di 2,5 anni. Il 24% delle persone intervistate ha dichiarato un'anzianità migratoria nel Paese da 4 a 12 anni, mentre il 65,5% vi soggiornava da 1 a 3 anni.⁷⁸⁰ Di essi solo il 2,3% ha affermato d'avere un lavoro regolare⁷⁸¹ ed il 59% ha dichiarato di non disporre di alcuna fonte di guadagno in Marocco.⁷⁸²

Il Marocco ha ratificato la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie,⁷⁸³ ma tale decisione pare sia giustificata più dal desiderio di proteggere i marocchini residenti all'estero, piuttosto che gli immigrati residenti nel Regno.⁷⁸⁴ Sebbene sia stato il primo Paese maghrebino firmatario, fino ad oggi non ha mai presentato il rapporto iniziale sulle misure adottate per l'implementazione delle norme racchiuse nel testo.⁷⁸⁵ E' inoltre da rilevare come alcune disposizioni repressive nei confronti degli immigrati clandestini, presenti nella legge

776 Come evidenziato nello studio sui minori subsahariani nel quartiere di Takadoum (in annesso), la discriminazione razzista è un fenomeno diffuso ed in espansione all'interno della società marocchina.

777 *Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche appliquée sur les Migrations Internationales*, creato nel 2004 e finanziato dalla Commissione Europea.

778 Mohamed Mghari, "L'immigration subsaharienne au Maroc", Carim notes d'analyse et de synthèse 2008/77, pag. 11.

779 Membro dell'AMERM (Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations).

780 Mohamed Khachani, "La question migratoire au Maroc: données récentes", Carim notes d'analyse et de synthèse 2011/71 2011/71, pag. 6.

781 *Ibidem*. Il 20% lavorava nel settore delle costruzioni, il 20% nel piccolo commercio ed il 18% nei lavori domestici, dove maggiore è la presenza femminile.

782 *Ivi*, pag. 7.

783 Nella stessa data, il 14 giugno 1993, ha ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984 e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 18 dicembre 1979.

784 Nessun Paese occidentale ha finora ratificato la Convenzione.

785 GADEM (2009), "Rapport relatif à l'application par le Maroc de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille", febbraio 2009, pag. 16.

02-03, siano contrarie ai principi della Convenzione,⁷⁸⁶ sebbene l'art. 2 del trattato specifichi che questo si applichi “a tutto il processo di migrazione dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, che comprende i preparativi della migrazione, la partenza, il transito e tutta la durata del soggiorno, l'attività remunerata nello Stato d'impiego, così come il ritorno nello Stato d'origine o nello Stato di residenza abituale [...]”.

La legge 02-03 inoltre crea una discriminazione del migrante, come nel caso della libertà di circolazione. Essa infatti prevede l'arresto da 6 mesi a 3 anni per “chiunque organizza o facilita l'entrata o l'uscita di nazionali o stranieri in maniera clandestina sul territorio marocchino [...] specialmente effettuando il loro trasporto, a titolo gratuito od oneroso”.⁷⁸⁷ Si viene così a creare una discriminazione razziale, dove l'uso dei mezzi pubblici di trasporto può essere negato per il solo colore della pelle.

La trasposizione verticale della visione europea nella gestione delle migrazioni offre due ulteriori considerazioni. Da un lato vi è un'importanza via via crescente delle reti di traffico, in cui sono implicati agenti marocchini e spagnoli, dove le rotte della droga vengono a sovrapporsi a quelle delle persone e delle prostitute. I prezzi per la traversata dello Stretto di Gibilterra sono aumentati esponenzialmente, oscillando tra i 600 ed i 5.000 euro,⁷⁸⁸ mentre quelli per raggiungere le isole Canarie variano tra i 1.500 ed i 3.000 euro.⁷⁸⁹ Aldilà delle statistiche ufficiali vi è quindi un commercio delle soggettività migranti dove, nella collusione tra interessi criminali e forze di polizia corrotte, l'unico elemento vulnerabile è la persona intenzionata a proseguire il proprio percorso verso l'Unione Europea.

L'ultimo elemento da sottolineare è infine quello del concetto di migrante in transito. Questo paradigma è stato introdotto dagli Stati europei durante l'incorporazione delle controparti maghrebine, ma si rivela oggi quantomai inadatto. Esso ha consentito ai Paesi della sponda meridionale mediterranea di nascondere, nella retorica ufficiale, il loro passaggio a luoghi d'immigrazione. Nel caso marocchino ciò ha prodotto una disfunzione giuridica tra soggetti portatori di diritti che, nella categorizzazione loro impostagli, vengono ad esserne privati in funzione di una loro supposta transitorietà, la

786 Elmadmad, K. (2009) “*Le Maroc et la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*”, Carim Notes d'analyse et de synthèse 2009/11, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi), pag. 14.

787 Artt. 47 e 52.1 .

788 Nel caso vi sia la promessa, che spesso resta tale, di documenti in regola all'arrivo.

789 Mohamed Khachani, “La migration clandestine au Maroc”, *op. cit.*, pag. 7.

quale ha come corollario una stigmatizzazione criminalizzante della figura del migrante. Come rimarca Delphine Perrin, “gli stranieri non sono solo più numerosi, ma anche e soprattutto più presenti sul piano politico, sociale e simbolico. Per delle società che si proclamano omogenee, la nuova visibilità degli stranieri dalle stigmate identificabili e la miscela etnoculturale sollevano delle questioni identitarie e suscitano delle reazioni che rimandano a dei processi di costruzione nazionale. L'identità cosmopolita del migrante e la sua nuova visibilità rendono più complessi i modi d'identificazione ed i sentimenti d'appartenenza”.⁷⁹⁰

In un Paese in transito - e non solo di transito - come il Marocco, la necessità del riconoscimento della figura del migrante subsahariano è quantomai necessaria. In un momento storico in cui, anche a causa delle rivendicazioni democratiche espresse in tutto il mondo arabo, il Regno è in profonda trasformazione, la visione europeizzata del soggetto transitante è quantomai fuorviante e deleteria.

⁷⁹⁰ Delphine Perrin, *op. cit.*

4.7 Storie di vita: le reti dei minori subsahariani nel quartiere di Takadoum⁷⁹¹

4.7.1 Introduzione

I migranti ed i rifugiati subsahariani in Marocco, durante gli ultimi decenni, hanno conosciuto un passaggio progressivo da una situazione di transito provvisorio e precario all'installazione ed all'insediamento. Questo cambiamento ha posto la società marocchina davanti ad una serie di questioni, sociali e politiche, del tutto nuove rispetto all'autorappresentazione di un Paese d'emigrazione.

Nel 2003, con la legge 02-03, il Marocco ha adottato una legislazione fortemente repressiva nella quale il soggiorno irregolare sul suolo nazionale diviene un delitto: attraverso questo strumento normativo l'emigrante in situazione irregolare è stato trasformato in un criminale suscettibile di turbare l'ordine pubblico, producendo dei messaggi di colpevolezza che hanno avuto ripercussioni sulla percezione nei confronti dei soggetti migranti da parte della popolazione locale.

Nel momento in cui lo Stato afferma la propria volontà di mantenere il controllo del territorio sul quale si esprime la sua sovranità, gli "indesiderabili" accusati d'occupazione illegale dello spazio pubblico sono obbligati a costruire dei modi di circolazione, all'interno del proprio quartiere, che gli permetta di non essere troppo visibili.

Nel quadro delle "marginalità urbane" del Marocco attuale, la migrazione subsahariana è una delle popolazioni tra le più colpite, sebbene essa non sia ancora stata ben analizzata nella sua condizione specifica. Difatti i migranti subsahariani restano confinati in uno stato di non esistenza nella società marocchina, dove la loro presenza non sembra tollerabile se non nella forma di un transito provvisorio e precario che vede, come corollario ineluttabile, un fenomeno di marginalizzazione.

Trovandosi in condizioni di estrema precarietà, i migranti non beneficiano che del sostegno di organismi caritativi, ai quali si aggiungono gli aiuti famigliari, nel Paese od in Europa, e l'appoggio della propria comunità nazionale.

⁷⁹¹Ricerca condotta dall'autore per l'ong CISS (Cooperazione Internazionale Sud-Sud), in collaborazione con Fabien Didier Yene, fondatore dell'ADESCAM (*Association de sensibilisation et de développement des Camerounais migrant au Maghreb*).

All'interno di questa situazione di marginalizzazione, la figura più vulnerabile è quella dei minori subsahariani, specie quelli non accompagnati. Essi soffrono di una doppia fragilità, da un lato la loro mancanza di un sostegno familiare, dall'altro la discriminazione che li mette in comune con i migranti adulti delle stesse origini.

L'analisi svolta si è concentrata a Rabat dove il numero di subsahariani ha raggiunto quelli delle più anziane e visibili comunità straniere. In particolare sono state condotte interviste con dei minori che vivono nel quartiere di Takadoum, dove coesistono degli autoctoni, differenti comunità subsahariane di più recente formazione e delle popolazioni asiatiche originarie del Pakistan e del Bangladesh. In questo "laboratorio" coabitano anche differenti categorie sociali, con delle situazioni asimmetriche che passano da un relativo livello di stabilità alla più grande vulnerabilità, lontana dal connotare i soli subsahariani.

L'obiettivo dello studio è quello di offrire delle chiavi di lettura che possano permettere di comprendere le origini geografiche più diffuse, le problematiche concernenti l'integrazione (concepita come la maniera nella quale i migranti trovano o creano il loro spazio, anche discreto e marginale, in una società) e le reti nelle quali i minori vivono. La particolarità consiste nell'opportunità di dare visibilità alla percezione dei minori sia rispetto alla propria condizione in seno alla loro rete, sia all'interno della società marocchina. Per tale motivo abbiamo scelto di condurre un'analisi attraverso un metodo qualitativo, con dieci racconti di vita di minori subsahariani. Le loro storie sono state raccolte grazie a degli incontri avuti tra i mesi di maggio e giugno 2011, sia nel quartiere che negli spazi della *Fondation Orient-Occident*.⁷⁹²

Ci siamo chiesti se i minori possano avere un'autocoscienza differente una volta giunti a questo punto del loro percorso migratorio o se abbiano una doppia rappresentazione. Quest'ultima può oscillare tra l'essere un fanciullo e l'aver fatto delle esperienze che li abbiano trasformati presto in adulti.

Lo statuto di minore non è qualcosa d'autonomo, ma dipende dal contesto e dalle esperienze acquisite. Il criterio del termine risale quindi al fatto che si considera più oggettivo, in quanto riconduce a dei dati anagrafici. La parola ragazzo/a al contrario, contiene in sé un valore soggettivo che può essere utilizzato sia dal minore (in quanto richiedente di sussidi in una logica assistenzialista), sia dai responsabili dei progetti d'appoggio ai minori migranti. Utilizziamo il termine adulto come uno strumento per

⁷⁹²La *Fondation Orient-Occident* si occupa di progetti di assistenza ai migranti ed ai rifugiati nelle città di Rabat e Oujda.

comprendere la percezione di sé dei minori, sottolineandone la propria presa di coscienza.

4.7.2 Percorsi d'arrivo

La prima parte dell'analisi, condotta sulle interviste realizzate nel quartiere di Takadoum, si centra sui percorsi d'arrivo in Marocco, nei quali abbiamo cercato gli elementi comuni per ciò che concerne le ragioni di partenza e le reti d'appoggio che hanno aiutato gli intervistati ad arrivare fino al quartiere preso in considerazione.

Nelle prime interviste abbiamo riscontrato due ragioni principali che hanno spinto i minori a lasciare la propria Nazione. La prima è la condizione di violenza legata a contesti di guerra, come spiega Boris:

E' stato durante la crisi ivoriana. Io ho lasciato casa per andare a vivere da un amico che aveva un negozio di vestiti. Quando la guerra è cominciata, ci hanno chiesto di entrare nella ribellione, lui ha accettato rapidamente, ma io non volevo! Hanno iniziato a farmi pressioni. Volevano ad ogni costo che m'integrassi al gruppo, ed io non lo vedevo bene. Una notte ho deciso di fuggire e partire senza dir nulla al mio amico! Avevo i suoi soldi, sono fuggito. (Boris, ivoriano di 17 anni).

La seconda è stata una ragione economica, come sostiene Stéphane:

Ho lasciato il Camerun perché avevo davvero molti problemi. I miei genitori sono morti senza lasciarmi nulla, non li avevo nemmeno conosciuti. [...] Ho lasciato il Camerun perché avevo un amico che sapeva che non avevo famiglia in Camerun, mi ha preso ed è venuto all'avventura con me. (Stéphane, camerunense di 17 anni).

Il tratto unificante tutte le dichiarazioni raccolte è la priorità data all'esigenza di allontanarsi dal proprio Paese, soprattutto nelle situazioni di conflitto armato. Spesso la decisione di partire, come nel caso di Mathieu, non è stata premeditata ed è stata frutto di condizioni favorevoli:

E' stata una cosa improvvisa, tu cerchi nella tua testa e ti ci impegni senza sapere troppo. Tu senti di essere in pericolo e parti senza prepararti. Puoi avere l'idea una mattina ed a fine serata sei partito... (Mathieu, ivoriano di 16 anni).

Un altro elemento comune che è possibile notare, è che il Marocco non rappresentava un obiettivo prefissato ma, al contrario, era spesso sconosciuto ai minori come affermato da Boris:

Non avevo mai sentito parlare del Marocco. Avanzando abbiamo avuto delle proposte di andare in Algeria ma, dato che nessuno conosceva la strada, abbiamo viaggiato fino in Algeria ed è in Algeria che ho sentito parlare di Marocco.

I percorsi intrapresi dai minori si riconducono a due rotte principali: quelle che provengono dalla regione del Congo hanno attraversato il Camerun, il Mali, il Senegal e l'Algeria; quelli che vengono dalla Costa d'Avorio hanno attraversato la Guinea, il Mali e l'Algeria, con l'eccezione di alcuni ingressi dalla Mauritania. I tempi della traversata differiscono da caso a caso, soprattutto nelle situazioni (le più numerose) dove i minori hanno scelto di scappare soli o sono stati abbandonati lungo il cammino. E' la solidarietà di altri migranti, anche di diverse nazionalità, che gli ha permesso di proseguire e selezionare la tappa successiva del viaggio, come spiega bene Boris:

E' stato durante la crisi, non avevo visto i miei genitori, non ho visto mia sorella, sono partito con l'amico come t'ho detto. Siccome avevo dei soldi, questo mi ha facilitato le cose, mi sono avvicinato ad una persona anziana che partiva per il Mali. Sono arrivato in Mali, poi in Guinea e così di seguito, prendevo le informazioni e continuavo a viaggiare.

Una tappa che pare obbligatoria, tra i minori intervistati, è quella del passaggio per Oujda; durante la traversata dall'Algeria, è l'appoggio degli altri migranti che gli consente di continuare il percorso. I minori infatti ricevono attraverso i loro racconti le informazioni per arrivare fino alla città frontaliera, che continua a rappresentare la porta d'accesso al Regno alawita. Una volta attraversata la frontiera, la maniera più utilizzata per raggiungere Rabat è attendere il momento buono (con il rischio di rimanere schiacciati) per salire sul treno merci diretto due volte al giorno per la capitale, come spiega Camara Camorro:

Eravamo al corrente del fatto che accadano incidenti, delle volte abbiam sentito che il treno ha tagliato i piedi dei migranti. Volendo saltare sul treno un amico si è fatto male al piede, un altro allo scendere si era scorticato il braccio. Siamo obbligati ad andare fino in fondo. Ringraziamo Dio che, del nostro gruppo, nessuno sia morto o sia stato arrestato dalla polizia. (Camara Camorro, liberiano di 17 anni).

4.7.3 L'ambiente di vita

Nell'osservazione dell'ambiente di vita, abbiamo considerato l'importanza delle reti di cui i minori subsahariani fanno parte. Per comprendere la loro integrazione, concepita in un senso processuale, abbiamo analizzato il ruolo delle comunità dei connazionali, sia all'interno sia rispetto ai minori marocchini della stessa età ed il ruolo delle organizzazioni internazionali come Caritas e la *Fondation Orient-Occident*.

I minori intervistati si ritrovano a vivere in buona parte nell'alveo della propria comunità nazionale, una scelta quasi obbligata data l'importanza del sostegno economico dei compatrioti:

Abito con "fratelli" più grandi, posso dire che sono lì perché non ho dove andare, non devo vivere con questo genere di persone che passano il loro tempo a fumare, mi mandano sempre a comprargli l'haschisch. Sono loro che mi danno di che mangiare, passo il mio tempo a mendicare nel gruppo dei neri che vedo qui attorno. Non chiedo l'elemosina in strada, ma presso i fratelli africani neri. (Stéphane).

La comunità spesso si rivela uno spazio d'aiuto ed appoggio ma, al contempo, essa definisce i limiti dell'inserimento sociale. Infatti la maggior parte dei minori, salvo alcune eccezioni, non ha amicizie tra i coetanei marocchini. Essi scambiano le proprie esperienze con dei compagni subsahariani. Questa mancanza di socialità con il contesto marocchino origina dei problemi concernenti, tra le altre, la comprensione della legge islamica:

– Hai una ragazza ?

Sono in un paese islamico, bisogna sapere che qui siamo sorvegliati, le persone non sono libere come nell'Africa nera. Abbiamo anche paura, è un Paese traumatizzante. Francamente non ho proprio questo per la mente. (Mathieu).

Nei loro discorsi possiamo trovare due tipi di motivazioni di questa mancata integrazione: da un lato vi è il rifiuto dei subsahariani di mescolarsi con i marocchini e dall'altro vi è la denuncia delle provocazioni subite. Il fattore unificante le due risposte è la sensazione d'essere vittime di razzismo, che sembra un connotato trasversale della popolazione marocchina e che si manifesta tramite provocazioni, sguardi e commenti nella strada. È importante non cadere nell'errore di equiparare le due forme di rifiuto, dato che in ogni caso esse si originano nella discriminazione che i minori subsahariani soffrono quotidianamente.

Le confessioni di Hervé et Mireille offrono l'opportunità di comprendere questa doppia percezione:

- Come trascorrete le vostre giornate ? Avete degli amici marocchini ?

Io non ho amici marocchini, passo le mie giornate con degli amici congolese o subsahariani.

- Non vogliono essere tuoi amici o siete voi che non li volete?

Sono io che non li voglio. Sono strani, a volte troppo razzisti, vi chiedono la vostra religione ogni giorno. (Hervé, congolese di 17 anni).

e

- Hai degli amici marocchini ?

No! I marocchini non vogliono degli amici neri, anche quelli che lavorano alla fondazione, alcuni sono razzisti. [...] Quando passi in qualche zona del quartiere, le donne anziane sputano per terra. Nei taxi si tappano il naso! È buono tutto ciò!? (Mireille, congolese di 17 anni).

Al problema del razzismo si aggiunge anche la questione della sicurezza dei minori subsahariani. Sebbene abbiano dichiarato di considerare il Paese più sicuro rispetto a quello d'origine, specie in contesti di conflitti armati, quasi tutti gli intervistati sono stati aggrediti o derubati dei soldi e del telefono cellulare. Le testimonianze di Kouadjo e Camara Camorro permettono di comprendere meglio i termini della questione.

- Che messaggio puoi lanciare per la situazione dei minori qui ?

Inizierò parlando della nostra sicurezza, è vero che l'UNHCR ci dà un po' d'assistenza, ma in realtà non siamo sicuri. Per esempio io ho fermato un giovane marocchino che mi aveva rubato il cellulare, sono andato alla polizia, il Commissario mi ha chiesto di risolvere amichevolmente il problema, ma una volta fuori lui è sparito. Sono tornato alla polizia che non voleva saperne nulla, sono allora andato all'HCR che non ha fatto nulla, al contrario m'hanno detto che potevo comprare un altro cellulare. Mettetevi al mio posto, non avevo soldi. Il problema dell'HCR è che l'assistenza che ci dà non è sufficiente. (Kouadjo, ivoriano di 17 anni).

e

- Come passi le tue giornate dopo la scuola ?

Guardo la televisione, delle volte vado a giocare a calcio. Qui non puoi camminare liberamente, perchè quando passi per strada ci sono dei marocchini che fanno delle cattiverie, che ti insultano, ti aggrediscono per prenderti i soldi ed il telefono. Passeggiare è un po' pericoloso, specie quando sei solo. (Camara Camorro, ivoriana di 16 anni).

L'opportunità di accedere a dei corsi di aggiornamento, garantiti dall'azione di Caritas, UNHCR e *Fondation Orient-Occident*, è uno degli aspetti più enfatizzati dai minori. Tutti hanno dimostrato la volontà di studiare, sottolineando come l'accesso a dei corsi sia una delle note più positive del loro soggiorno in Marocco. Il problema risiede nel fatto che l'educazione non è continuativa ma occupa soltanto due giorni alla settimana, e che i corsi ai quali partecipano non gli offrono gli strumenti che possono aiutarli nell'integrazione nel contesto marocchino, neppure a coloro che raggiungono un buon livello d'arabo (nella sua variante marocchina del *darija*). I corsi seguiti quindi non riescono ad essere funzionali all'obiettivo di un inserimento sociale concreto, anche per quanto attiene il lavoro. Nessuno tra gli intervistati ha fatto menzione, tra le considerazioni sul proprio percorso educativo, di un possibile impiego.

Al momento, l'aiuto economico per l'affitto e l'offerta d'istruzione sembrano due elementi dello stesso meccanismo caritativo. Questo, sebbene consenta delle condizioni

di vita più degne, non offre gli strumenti professionali e culturali per la creazione di un avvenire indipendente, lasciando il minore disorientato e solo nella sua scelta di vita:

- Hai già avuto il rimpianto d'esser partito dal Camerun ?

Non so bene cosa voglia dire, perché qui vivo lo stesso calvario che vivevo in Camerun. Prego solo che tutto questo cambi. (Stéphane).

- Rimpiangi di essere in Marocco o vorresti essere in un altro Paese ?

In Marocco vado a scuola, imparo l'arabo, il francese e la matematica. Non lo rimpiango ma le persone di qui non sono facili, ci sono delle aggressioni, dei furti, violentano le africane. Questo non è buono. (Camara Camorro).

- Hai già pensato di andare in un altro Paese ?

No! Ma mi dico che quando non sarò più minore e l'HCR mi abbandonerà ci proverò, perchè ho paura e mi faccio troppe domande su ciò che farò tra uno o due anni. Cerco di lavorare duro in tutto ciò che faccio per non incupirmi, ma sinceramente ho paura per il mio avvenire. (Kouadjo).

- Vuoi rientrare da te, in Costa d'Avorio ?

Non sono a mio agio qui. Non ho amici, quando passi per strada ti guardano come se tu avessi fatto qualcosa di male. Se la guerra da me finisse potrei rientrare. Sono stanca di vivere così. (Caroline, ivoriana di 16 anni).

-Come vedi il tuo avvenire?

Difficile, perchè qui tu non puoi sognare. Non ti danno neppure la possibilità di sognare! Nessuna speranza!

- Studi in questo momento presso la Caritas o la Fondazione ?

Vado di quando in quando alla Caritas, imparo l'arabo.

- E ti piace parlare arabo?

E' perché non ho niente da fare. (Mireille).

4.7.4 Il desiderio

Nell'ultima parte dell'analisi, abbiamo cercato di comprendere i desideri dei minori subsahariani a Takadoum attraverso le loro percezioni dell'esperienza marocchina, osservando come le condizioni di vita, alle quali sono soggetti, influenzino le speranze di rientrare nel Paese natio oppure di continuare il loro percorso fino in Europa.

Le condizioni di vita dei minori intervistati sono, come loro stessi sottolineano, critiche. Alcuni tra loro non rimpiangono d'essere usciti dalla propria Nazione, a causa della situazione di conflitto o di estrema povertà in cui vivevano:

Non ho più parenti, ma non ho rimpianti e la vita non si ferma qui. (Mathieu)

In alcuni casi la prima impressione, una volta entrati in Marocco, è stata positiva rispetto allo Stato d'origine, specie per gli ivoriani:

Quando sono arrivato qui in Marocco, senza dire bugie, ho trovato il Paese bello rispetto alla situazione del Paese da cui fuggivo. (Kouadjo).

Ad ogni modo, questa percezione lascia presto il posto alla scoperta di una marginalità alla quale i minori non credono di poter scappare. Gli episodi di violenza, di razzismo e di furti si ripetono, come una specie di rituale obbligato. I subsahariani vivono in un ambiente che spesso non arrivano ad estendere ai marocchini della stessa età. Il più delle volte si installano in spazi abitativi dove non ci sono legami famigliari, ma solamente la condivisione della medesima nazionalità e lo stesso percorso migratorio. La storia di Joseph è rappresentativa di tale situazione:

Noi stiamo lì come se fossimo malati. Abbiamo le carte di rifugiati ed abbiamo una piccola assistenza: è tutto! (Joseph, ivoriano di 15 anni).

La constatazione del fatto che, quasi nessuno dei minori abbia dichiarato di avere amicizie con dei coetanei marocchini, rende evidente la condizione d'esclusione nella quale sono intrappolati. Interrogati su un possibile ricordo del Regno, molti di loro hanno affermato di non avere nulla di positivo da conservare:

-Se ti chiedessimo di prendere due oggetti ricordo dal Marocco per partire, cosa porteresti?

In realtà non lo so. Queste persone non ci danno la voglia di volergli bene. Io non ho che cattivi ricordi. (Mireille).

Le attività educative che possono sviluppare presso istituzioni come Caritas e la *Fondation Orient-Occident*, sebbene costituiscano l'aspetto più apprezzato, sembrano non offrire gli strumenti che possano aiutarli a costruirsi una vita indipendente e degna in Marocco:

- Hai scelto autonomamente la tua formazione o è stata la Fondazione ?

Sono loro che decidono. Scelgono cosa proporci, ciò non ci piace ma siamo obbligati a fare a questo modo... (Boris).

Il sentimento di sconforto verso la società marocchina è dunque molto marcato per chi vive in uno spazio d'attesa, privato dei genitori e delle condizioni che possano favorire la creazione di un progetto di vita in Marocco:

Ah! Prego Dio ogni giorno, per essere reinstallato in un altro Paese. (Joseph).

Il percorso migratorio, costruito in differenti tappe attraverso i consigli degli altri migranti, si converte dunque in un *impasse* molto fragile in Marocco. Bloccati dall'impossibilità di rientrare a casa per via delle situazioni da cui sono fuggiti (povertà e guerre), ma con il desiderio di rientrarvi:

- Cosa fai quando guardi le informazioni sulla Costa d'Avorio ?

Mi fa molto male, perché non vedo una speranza in questo Paese, vorrei veramente lavorare e rientrare nella speranza di ritrovare i miei genitori, ma quando guardo questi massacri mi dico che loro non hanno speranza, resto qui e piango. (Kouadjo).

L'altra opzione è quella di cercare d'arrivare in Europa, una scelta che diviene plausibile in ragione di un ingresso negato da delle variabili esterne e la condizione di precarietà e discriminazione alle quali sono soggetti i minori, come rimarcato da Mireille ed Hervé:

- Hai già cercato di andare in Europa ?

Si! Chi vuole restare qui ? Hai visto un migrante che vuole restare in Marocco ? Tutti noi vogliamo arrivare in Europa, ciascuno attende solo il proprio turno. (Mireille).

e

L'obiettivo non era quello di rimanere qui, ma di andare fino in Europa. Siccome siamo bloccati, restiamo qui. Ma a me capita di sognare la Spagna o altri Stati e di fare carriera. (Hervé).

4.7.5 Conclusioni

Attraverso le interviste svolte, abbiamo osservato dei tratti unificanti i racconti di vita dei minori subsahariani che vivono nel quartiere di Takadoum. Per loro la rete nazionale, o degli altri migranti della stessa regione, rappresenta spesso il solo sostegno e l'unica protezione. Sebbene possano confidare su questa forma d'aiuto, le condizioni di vita alle quali sono soggetti (razzismo, violenza, precarietà economica, programmi educativi insufficienti, problemi d'accesso al sistema sanitario, etc.) e la mancanza di interventi efficaci delle associazioni più implicate nella protezione dei minori immigrati, li obbligano a restare confinati nella loro comunità, senza che ci sia la prospettiva d'integrarsi nella società marocchina.

Interrogati sull'esistenza di legami con coetanei maghrebini, hanno evidenziato tutti la grande difficoltà nello stabilirli. Il problema principale che hanno denunciato è quello del razzismo, che genera una sensazione di discriminazione e di esclusione molto marcata e che, al contempo, comporta una forma di ripiego in seno al proprio gruppo di sostegno, che condivide le stesse caratteristiche in quanto vittima di razzismo.

I minori hanno spiegato i modi in cui tale esclusione si manifesta, ma non sono stati in grado di rintracciarne le ragioni. La ricerca dovrebbe quindi lavorare contemporaneamente su un doppio contesto, subsahariano e marocchino, con lo scopo di comprendere le mancate conoscenze e le diffidenze reciproche, con il fine di offrire degli strumenti per una mutua integrazione.

In conclusione, se si osservano le risposte dei minori, si può constatare che non si percepiscono come dei fanciulli. Le difficoltà legate ai loro percorsi migratori li hanno fatti crescere ed acquisire un'autocoscienza che va aldilà della loro età. Ad ogni modo, viste le condizioni che denunciano, occorre interrogarsi sul loro futuro. Difatti sembra che gli strumenti necessari per il loro divenire adulti indipendenti, capaci di scegliere un progetto autonomo all'interno della società marocchina, non siano loro forniti.

Come sostiene Mathieu:

La situazione dei minori è critica. Il Marocco è un Paese accogliente, ma non è facile come si può credere. Bisognerebbe venire in aiuto a questi minori, altrimenti non potranno avere un futuro promettente e ciò è offensivo e traumatico. Grido forte che si venga in aiuto dei minori, soprattutto subsahariani, presenti in Marocco.

4.8 Intervista a Mercedes Jimenez, antropologa e membro del collettivo Al Jaima (Tangeri)⁷⁹³

- Che tipo di frontiera è quella europea?

La frontiera è porosa, non esiste solo quella fisica ma anche una procedurale nella quale opera la tecnologia del controllo. In essa troviamo Frontex, il sistema Rabit, Civipol, Europol, il sistema per la verifica delle impronte digitali. Tutta l'articolazione tecnica è collegata al sistema di controllo dei visti. Inoltre vi è la legittimazione concettuale che rende possibile che tutto questo apparato venga applicato sui migranti in quanto infra-soggetti indocumentati, come sostiene Javier de Lucas.

- Quale è il ruolo dei Paesi terzi?

Fino a che resti al nord non riuscirai mai a capire la dimensione presente a sud. In Marocco dal 2003, a partire dalla legge 02-03, abbiamo assistito ad una criminalizzazione crescente dei migranti. La legge sull'immigrazione marocchina ha a che vedere con quella che io definisco una 'cintura securitaria' che ingloba l'intero Magreb, che agisce in tre direzioni:

- *controllo della migrazione dei nazionali, come accade in Marocco, Tunisia ed Algeria;*
- *controllo della mobilità dei nazionali dei Paesi vicini. In Marocco s'incarcerano gli algerini che tentano di entrare in Marocco per andare in Spagna. Allo stesso modo in Tunisia si imprigionano i marocchini che vogliono andare a Lampedusa. Si esercita il controllo orizzontalmente in tutta l'area. Ci troviamo in una situazione dove non c'è sicurezza giuridica, le persone vengono internate per qualcosa che non viene tipificato come un delitto. Nel codice penale non è definito il tema dell'emigrazione, questo esiste solo nella legge 02-03. Quindi non c'è uno Stato di diritto. L'Europa ha subcontrattato quest'esercizio che le garanzie giuridiche presenti non consentono;*
- *controllo della mobilità della gente che arriva da sud, come i mauritani. Il caso esemplificativo è quello del barcone Marine I.*

793 Intervista realizzata dall'autore il 17 febbraio 2012 a Tangeri.

- Quale è la dinamica dell'esternalizzazione?

Per quanto attiene l'esternalizzazione, è importante rimarcare come le ONG stiano creando una rete tentacolare di controllo dei migranti in una forma un po' confusa. I finanziamenti ai programmi di rimpatrio assistito e ai progetti di prevenzione della migrazione sono i due ambiti principali.

C'è una parte procedurale più dura, in cui i Ministeri dell'Interno collaborano, come nel caso dei pattugliamenti misti. Vi è poi la parte legata alla tecnologia del controllo centrata sugli accordi di riammissione e vincolata al sistema dei CIE in Europa. La sua funzione però è dissuasoria, più che esecutrice. Se calcoli il numero di posti nei CIE europei vedi che equivalgono all'1% delle persone indocumentate, ma hanno un effetto di tortura e maltrattamento istituzionale come forma di dissuasione. Tutto ciò è pienamente articolato nella Politica Europea di Vicinato, leggendo il piano d'azione per il Marocco ne sono lampanti le priorità.

- Come si concretizza l'esternalizzazione in Marocco?

Per quanto attiene il caso marocchino, credo ci sia una chiara volontà di mantenere un vuoto giuridico, in tal modo non vengono garantiti dei procedimenti amministrativi né un avvocato d'ufficio. Neppure un rifugiato può avere la certezza di non essere espulso alla frontiera di Oujda.

C'è una doppia logica, legittimata dall'UE, nella quale vi è un'insicurezza giuridica spaventosa. Ciò vale anche per i cittadini marocchini, infatti anche per loro non esiste un protocollo amministrativo. Una persona uscita dal Paese come minore non accompagnato, al rientro può essere detenuto 24 ore, obbligato a pagare una multa o lasciato stare se corrompe il poliziotto di turno. Il sistema delle Nazioni Unite qui non interessa, sono 10 anni che attendiamo l'adattamento del sistema giuridico alla Convenzione sui diritti del fanciullo, ma fare ciò supporrebbe cambiare la legge 02-03 e non v'è questa volontà. Così come negli altri Paesi magrebini.

Dall'altro lato non ci sono dati perché neppure questo interessa, si fanno proclami generici per richiamare il tema dell'invasione, portando ad una criminalizzazione del migrante. In realtà la popolazione subsahariana nel Regno

non è così numerosa, ci sono circa 700 rifugiati in totale e tra i 15 ed i 20.000 migranti, sebbene le stime differiscano tra loro.

- Quali sono i luoghi del respingimento?

In Marocco non ci sono centri di detenzione ufficiali, però durante il 2005 le persone espulse furono rinchiusi in spazi di detenzione. Per la prima volta venne applicato l'accordo di riammissione del '92 con la Spagna e 72 persone che si trovavano a Melilla furono trasferite a Tangeri prima di essere espulse.

Altra cosa è ciò che accade alla frontiera tra Melilla e Algeciras. Ciò che accade ogni giorno in questo spazio viene ignorato ma i subsahariani che giungono e chiedono asilo vengono sistematicamente riammessi o respinti in Marocco dalla Guardia Civil. Lo stesso vale per i minori che giungono al porto di Algeciras, i quali vengono detenuti e rimpatriati. La legge impedirebbe tale pratica nei loro confronti, ma nella realtà essa è prassi comune. Per non parlare dei polizones, relegati ad una gestione privatizzata della migrazione.

Oltre a Oujda, ci sono Tamarasset in Algeria e Rosso in Senegal, luoghi chiave dei processi d'espulsione. In Senegal è anche interessante osservare la questione della contrattazione in origine, specie delle donne impiegate nella raccolta delle fragole in Spagna, sviluppatasi a partire dal 2007 in seguito alla crisi de los cayucos. In una missione di studio che ho condotto nel 2010, i funzionari senegalesi han dichiarato che già non v'eran più barconi in partenza, grazie a Frontex. La questione è che il flusso si era semplicemente trasferito in Mauritania, da lì prese piede la pratica delle espulsioni al confine di Rosso.

- Che ruolo ha l'UE?

Osservando i vincoli tra cooperazione spagnola e programmi d'assistenza umanitaria, ti puoi rendere conto che questa sia la facciata buona. Le ONG diventano parte di questa rete, avendo il ruolo di frenare l'emigrazione. I bandi in tema migratorio dell'UE vanno chiaramente in questo senso o considerano il migrante come creatore di ricchezze e rimesse, discolpando completamente lo Stato da qualsiasi responsabilità riguardo a politiche pubbliche inefficienti.

Per quanto riguarda il Marocco, nel quadro della PEV, è necessario leggere l'accordo bilaterale. Vi è una parte di difesa dei diritti umani, ma un'altra è

dedicata espressamente al controllo delle frontiere, al rafforzamento del personale e degli strumenti, lotta al traffico ed al terrorismo, etc. E' qui che è possibile comprendere il processo di delocalizzazione. Secondo me la PEV è il binario, sebbene la primavera araba l'abbia messa in crisi, specie in Tunisia. È lì che ora si sta avviando una seria riflessione su che tipo di politica di vicinato instaurare con l'Europa.

La cosa tremenda è che il Marocco viene presentato come un esempio, lo stesso Rajoy nonostante dissidi passati ha elogiato il Regno.

- Il Marocco può essere considerato un Paese-frontiera?

Così come il Messico, anche il Marocco ha assunto le caratteristiche di un Paese-frontiera. La gran differenza tra la frontiera mediterranea e quella americana è che le frontiere europee sono fisiche però soprattutto procedurali, nelle quali è insito un maltrattamento, specie per i minori non accompagnati. La frontiera americana è più fisica, chi riesce ad infiltrarsi vive una vita da clandestino ma il rischio di essere espulso è molto più basso. Gli USA non hanno ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo, a differenza dell'UE, pertanto possono deportare tranquillamente i minori. Come spazio di frontiera, l'Europa è più vincolata dalla sua tradizione dei diritti umani, mentre gli USA si incentrano maggiormente sui procedimenti. È un apparato tecnico senza vincoli ideologici. L' Europa in tal senso si vede obbligata ad esternalizzare per non violare direttamente i principi che afferma.

La delocalizzazione dall'Europa implica diversi Paesi, mentre per gli USA vi è solo il Messico. Qui invece vi è la cintura del Magreb, ai quali si aggiungono Mali, Mauritania e Senegal. Nel caso senegalese confluiscono due logiche, da un lato quella dell'ECOWAS, dall'altro quella dell'area Schengen.

- Come variano le rotte migratorie?

Le rotte della tratta e del traffico di droga si sovrappongono. Le frontiere sono porose, le donne vittime di tratta passano per Ceuta e la polizia non dice nulla, mentre è sufficiente corrompere la gendarmeria marocchina. Anche all'interno del sistema di migrazione illegale si crea una divisione.

- Quale è la situazione a Tangeri?

A Tangeri in questo momento sta accadendo qualcosa di interessante. Da un lato ci sono spagnoli che stanno immigrando per lavorare nelle imprese delocalizzate, con un salario di 1.000 euro, per supervisionare i processi di produzione. La Renault ha appena aperto una fabbrica da 17.000 dipendenti, per la quale si sta costruendo una nuova città per gli alloggi. Si stanno trasferendo molti spagnoli, mastri muratori ed idraulici che vengano a lavorare qui, come capisquadra di operai marocchini. Dall'altro lato vi è una presenza crescente di ragazze subsahariane, specie senegalesi, che lavorano in ambito domestico. Le donne senegalesi sono facilitate dall'assenza dell'obbligo di visto, all'opposto le nigeriane sono in buona parte vittime di tratta. Tangeri è uno degli snodi principali di questo traffico, che vede la Spagna come porta d'accesso europea di tale commercio. Da qui partono le imbarcazioni dirette alla città spagnola di Motril,⁷⁹⁴ mentre l'altra direttrice giunge per via aerea a Madrid dalla Romania. Tangeri è divenuta un crocevia, vi è la zona franca, il porto di TangerMed, le imprese tessili spagnole. La fabbrica Renault non ha macchinari robotici, vi è solo lavoro manuale.

- Perché il Marocco gode di un tale appoggio europeo?

Il Marocco gode di un forte appoggio europeo in quanto è uno Stato chiave. Tutta la sicurezza energetica spagnola è legata al Regno, dato che dal gasdotto che passa per Tangeri giunge il gas proveniente dall'Algeria. Ci sono molti interessi energetici ed economici, la PEV ha come obiettivo l'eliminazione dei dazi e qui vi è un potenziale di 30 milioni di compratori di prodotti europei. D'altro canto vi sono interessi comuni, il Marocco è interessato al tema del Sahara Occidentale, ciò si ripercuote in qualsiasi relazione con la Spagna. Tuttavia ritengo che ci siano più interessi spagnoli in Marocco che viceversa. La Spagna dipende molto dal vicino meridionale in tema di investimenti, sicurezza [per il tema della frontiera], energia. Ciò la rende piuttosto sottomessa nel suo atteggiamento, rispetto alla Francia che è più belligerante. La linea è quella del non confronto, del dialogo. La cooperazione e gli impresari hanno un ruolo chiave e Zapatero ha spinto molto sulle attività del MAEC. Ma l'idea non era tanto quella di sviluppare

794 Città spagnola nell'estremo sud della provincia di Granada.

progetti sostenibili quanto di dissuadere la migrazione. La trama delle ONG, ripeto, forma parte di tale processo di controllo, così come in Senegal, dove hanno influenza le attività delle organizzazioni francesi e spagnole.

4.9 Intervista a Yvan Loehle, Associate Training Officer, UNHCR Marocco⁷⁹⁵

- Il Marocco è un attore del controllo migratorio europeo?

La domanda è molto interessante e fonte di dibattito interno in seno alla nostra organizzazione. Vi è una difficoltà a comprendere cosa accada, quando vediamo delle situazioni nuove è perché abbiamo delle nuove fonti d'informazione o perché si stanno verificando dei nuovi fenomeni? Altro problema è che l'azione dell'UNHCR riguarda solo una misera porzione della popolazione migrante e che la posizione dei suoi uffici a Rabat non sia ideale rispetto alle rotte migratorie. Quello che ci stiamo chiedendo è come l'UNHCR possa offrire una migliore protezione alle persone che si trovano nella regione di Oujda. Vi è il problema della tratta, in questo inizio 2012 MSF ci ha contattato più volte per indicarci la presenza di possibili rifugiati, pregandoci di adoperarci per organizzare un loro trasferimento a Rabat. La rappresentante dell'UNHCR⁷⁹⁶ ha recentemente affermato che tutte le persone stanziate in quella regione sono a priori degli individui che ci riguardano, anche se non abbiamo ancora constatato una loro rispondenza ai criteri del rifugiato. Sappiamo che c'è un numero consistente di persone che vorrebbero presentare la loro domanda ai nostri uffici, ma qui a Rabat non riusciamo a prestargli un'adeguata assistenza. Tutti i colleghi che hanno a che fare con rifugiati hanno vissuto episodi di sparizione delle persone protette perché terminate in reti di tratta, purtroppo l'essere vittima di tale crimine non rientra tra i parametri per ottenere il riconoscimento dello status e ciò impedisce la nostra attività. Inoltre nelle nostre relazioni con procuratori e giudici stiamo cercando di sensibilizzarli sul tema.

L'UNHCR ha difficoltà ad essere presente nella zona frontaliere per un problema di risorse umane ma anche per una mancata sensibilità politica. A tal proposito abbiamo discusso con le autorità marocchine la possibilità di fare delle registrazioni occasionali di domande d'asilo con un'unità mobile, cosa impossibile senza un loro consenso. Il fatto è che ai migranti senza documenti è vietato anche solo l'acquisto di un biglietto del treno per raggiungere Rabat. Sappiamo che alcuni attori locali incolpano l'HCR di attuare la politica

⁷⁹⁵Intervista realizzata dall'autore il 23 febbraio 2012 a Rabat.

⁷⁹⁶Leila Jane Nassif.

dell'Unione Europea ma non è questo il caso, non vi è una nostra intenzione di esser parte di negoziazioni tra la nostra sede di Ginevra e l'UE. C'è il bisogno di riflettere sulla politica istituzionale dell'HCR, abbiamo delle difficoltà interne ed esterne. Le prime dovute a risorse economiche limitate, le seconde perché il contesto migratorio urbano è difficile. È chiaro che per l'HCR gestire interamente le azioni è più semplice, noi qui lavoriamo con dei partner nazionali. Questa è una forma di responsabilizzarli ma comporta un'organizzazione più complessa. Le autorità marocchine inoltre sembra prendano tempo per elaborare una legge, l'ufficio per i rifugiati è chiuso dal 2004 sotto il pretesto di volersi dedicare alla redazione di una legislazione sull'asilo. Ma ad oggi questa non ha visto la luce. L'impressione è che non vi sarà una nuova legge ma l'aggiunta di qualche articolo riguardante l'asilo ed i rifugiati alla legge 02-03, sebbene qualcuno dice che basterebbe riapplicare il decreto del 1957, ma il contesto è profondamente cambiato. Abbiamo delle grosse difficoltà a comprendere le intenzioni delle autorità marocchine. Vi è stata una riunione interministeriale [Giustizia, Affari Esteri ed Interni] a Ginevra nel novembre-dicembre 2011. in quel momento erano possibili tre scenari istituzionali: riallacciarsi ad un Ministero, ad un ufficio interministeriale od una struttura parastatale.

La CNDH (Conseil National de Droits de l'Homme) ha elaborato una proposta, ma noi non siamo a conoscenza dei contenuti. Il Consiglio ha organizzato una tavola rotonda sul tema nel 2010 alla quale abbiamo preso parte, possiamo dire che le autorità abbiano un quadro chiaro della situazione, ma il ritmo del dialogo richiede del tempo.

- La posizione del Governo marocchino si è indurita dopo l'adozione della legge 02-03?

Nel 2009 vi è stato un grande sit-in di protesta davanti al nostro ufficio di Rabat, per il quale abbiamo richiesto l'intervento della polizia la quale è intervenuta ferendo diverse persone. La presenza 'illegale' di queste persone, nel giudizio che ne è seguito, non è stata usata contro di loro dai giudici, anche se la legge prevede che questo sia un crimine. Noi lo abbiamo interpretato come un segnale positivo, rispetto agli aspetti critici della legge 02-03 che rende quasi tutti gli stranieri colpevoli in quanto entrati irregolarmente. Ma questa è la decisione di un giudice. La mia impressione è che vi sia una sorta di tolleranza della loro

presenza, come una situazione di stallo negli scacchi.⁷⁹⁷ Le espulsioni continuano, anche se sembra che i rifugiati non se siano più oggetto. Attualmente l'UNHCR ha una procedura di pre-registrazione, che garantisce al migrante un certificato che attesta l'inizio del processo di valutazione della richiesta. Vi sono stati casi in cui migranti fermati dalla polizia esibendo tale documento sono state rilasciati.

- Tali certificati sono realmente utili?

La domanda che mi pongo è che cosa misuriamo. Se i poliziotti prendono un certificato di richiedente asilo, lo strappano davanti alla persona e la mettono su un pullman per espellerla ad Oujda noi non ne sappiamo nulla. Ciò che noi possiamo misurare è la polizia che chiama per verificare se questa persona è registrata nei nostri uffici. Possiamo chiederci quale percentuale rappresenti questa seconda situazione, ma chi ha la risposta? Evidentemente quando si lavora con popolazioni così vulnerabili non si ha un feedback da parte di queste persone nel caso in cui esse siano espulse in Algeria. Le associazioni coinvolte nel tema dicono che i migranti compiono numerosi viaggi di andata e ritorno e che una volta rientrati in Marocco raccontano cosa accade. Bisognerebbe documentare questo per discuterne con le autorità. L'HCR ad ogni modo è rassicurata dall'impressione che non vi siano più espulsioni di minori e di donne incinte.

- La legge però non regola il processo d'espulsione...

Il problema principale è che vi è un'assenza di testimoni. Trovo che sia molto difficile essere rassicurati con le informazioni di cui disponiamo. Non è colpa dell'ufficio di Rabat se il budget è limitato, se le autorità non vogliono che l'HCR lavori a Oujda.

- Vi è una ragione della mancata collaborazione da parte delle autorità marocchine?

Le autorità non hanno dato una motivazione ufficiale in quanto non è stata presentata una richiesta formale di aprire un ufficio HCR ad Oujda. È una questione di diplomazia ed inoltre l'HCR è focalizzato sulla priorità di un avanzamento delle autorità sulla legge sull'asilo. Ci sono persone rifugiate che

⁷⁹⁷Stallo è il termine scacchistico con cui si indica la situazione in cui un giocatore non ha a disposizione mosse legali effettuabili pur non trovandosi sotto scacco.

vivono qui da 10 anni senza alcuna garanzia per il loro futuro. È più difficile per tali persone che per chi non riceve alcuna attesa. Quasi nessuno è a conoscenza dei diritti garantiti dalla Convenzione sui lavoratori migranti, ma i rifugiati passati dai nostri uffici sanno di esser protetti dalla Convenzione del 1951 che gli concede gli stessi diritti dei marocchini.

- Come giungono i migranti ai vostri uffici di Rabat?

Dal punto di vista organizzativo, da due due anni a Oujda vi è una cellula dell'ONDH (Observatoire National du Développement Humain) che ha il compito di orientare le persone verso Rabat, parlandogli dei nostri uffici. Nel nostro questionario che sottoponiamo ai richiedenti non vi è però una domanda specifica su come abbiano saputo della possibilità di raggiungerci.

Oggi a mio avviso, per trattare l'urgenza, occorre comprendere che mezzi, diretti ed indiretti, utilizzare per essere presenti ad Oujda. Vi è una richiesta fatta chiaramente all'ONDH affinché essa aumenti le proprie attività nell'area, perché l'HCR sa che una sua presenza permanente, o saltuaria, a Oujda sarà molto difficile.

- Secondo lei la presenza dell'HCR a Oujda potrebbe divenire un fattore d'attrazione migratoria?

È una questione politica che non ha una risposta oggettiva. Ciò che è chiaro è che chi transita per l'Algeria non si pone la questione del restarci o meno per più di 24 ore per via della situazione molto dura. Cercare di leggere nella testa dei migranti è un esercizio politico, così come dire che tutti vogliono andare in Europa o in Marocco. Ho parlato con diversi ivoriani i quali non sapevano nemmeno dove fosse il Marocco. Penso che la nozione di 'progetto migratorio' sia un fantasma borghese ed occidentale. Vi sono casi in cui vi è una falsa rappresentazione data dai migranti che rientrano nel proprio Paese mostrando d'esser ricchi, esiste un'idea di Eldorado. Allo stesso tempo è totalmente assente da chi fugge da contesti di guerra e di violenza. Accadono anche cose che non comprendiamo o che non vogliamo capire. Può darsi che arrivati ad un certo punto del percorso di fuga, una volta riprese un po' di energie, i migranti inizino a pensare ad un progetto. Poi più avanzano e più si avvicinano al Mediterraneo,

tanto più cresce attorno a loro il discorso sull'Europa. Fare una generalizzazione è qualcosa di improponibile. Il Marocco conosce le condizioni dei migranti in Algeria e Mauritania e si dice che se vara una nuova legge sull'asilo finirà con l'attrarre tutta la migrazione dell'Africa dell'ovest.

L'HCR vorrebbe organizzare una conferenza regionale nordafricana per condividere l'esperienza tunisina dove il cambio di autorità ha permesso di avanzare su questo tema. Nello Stato magrebino si sono resi conto che non avere leggi sull'asilo non offriva maggiori protezioni al Paese e che al contrario era un handicap per poter gestire un arrivo massiccio di persone alla frontiera.

L'HCR sta cercando di persuadere gli Stati magrebini dei vantaggi di una legislazione su questo tema. Le autorità marocchine non possono aver paura degli attuali 736 rifugiati.

- Quale è la percentuale di riconoscimento delle domande e quale è il processo di valutazione?

Le cifre oscillano intorno al 9%, ma l'HCR non ha delle direttive provenienti da Ginevra che pongano un tetto alle valutazioni favorevoli. Noi ci ritroviamo in un circolo chiuso, l'HCR rilascia un documento per la pre-registrazione e poi la procedura prende dai tre ai quattro mesi di norma, almeno negli ultimi due-tre anni. La persona presentatasi ottiene un appuntamento nell'arco delle due settimane successive, nel quale avrà luogo un colloquio e dovrà rispondere ad un questionario piuttosto articolato, in cui spiegherà i motivi della richiesta di protezione. Vi è il problema della credibilità, a volte ci sono dei casi in cui le persone si preparano dei discorsi e raccontano una storia che non gli consente l'accoglimento della domanda, mentre la vicenda autentica gliela avrebbe garantita. In casi di violenze sessuali ci sono dei dossier medici. In base agli elementi raccolti negli incontri e tramite le informazioni ricevute dalle sedi HCR nei loro Paesi d'origine, l'UNHCR prende una decisione. Se la domanda viene accolta, la persona riceve una carta di rifugiato. Ma in nessun momento la persona otterrà un documento marocchino. Le autorità del Regno quindi non sanno l'identità dei rifugiati presenti nel proprio territorio, perciò quando fermano una persona che esibisce un nostro documento ci contattano per

verificarne la veridicità. Lo Stato marocchino non offre alcun sussidio economico, è l'HCR che si assume l'intero onere.

- L'UNHCR ha potuto trasmettere il registro dei rifugiati alle autorità marocchine?

L'UNHCR è pronta a condividere le proprie informazioni, ma nell'ottica di un appoggio delle persone protette. Vi è un problema di confidenzialità, non sono liste di nomi che possiamo inviare a un funzionario qualunque nell'amministrazione. È necessario parlare con le autorità per decidere che statuto possano garantire ai rifugiati nell'attesa di una legge sull'asilo, in modo da permettergli di avere un documento marocchino. Nella situazione attuali i rifugiati possono anche vedersi negata la possibilità di denunciare un furto presentando un documento rilasciato dai nostri uffici. Una delle preoccupazioni primarie è quella di un riconoscimento della loro esistenza da parte delle autorità marocchine. È per questo che prima ho parlato di situazione di tolleranza, si sa che sono presenti, possono lavorare nel mercato informale ma sanno bene che secondo la legge stanno commettendo un crimine. Già questo è un grande problema d'integrazione.

Non si può certo dire che 736 rifugiati rappresentino una minaccia per il mercato lavorativo marocchino.

Se le autorità marocchine fossero più tolleranti la situazione per i migranti ed i rifugiati nel Paese sarebbe vivibile, ma alla luce dello status quo non bisogna sorprendersi che le persone abbiano difficoltà a costruirsi un percorso e soprattutto che cerchino di farlo altrove.

4.10 Intervista a Michel Peraldi, antropologo, direttore di ricerca al CNRS e al CADIS/EHESS a Parigi.⁷⁹⁸

- Che rappresentazione si ha oggi della migrazione subsahariana in Europa?

L'ex Ministro degli Interni Roberto Maroni diceva che la presenza di due milioni di stranieri in Libia costituiva un gran pericolo per l'Italia poiché essi erano tutti dei potenziali migranti verso il Paese europeo. Questo fa capire la maniera totalmente surrealista in cui l'Europa si rappresenta le cose, con l'isteria data dall'idea che la presenza di un'Africa ai bordi dell'Europa sia una minaccia e che i migranti nel Magreb siano un pericolo ancor maggiore. Non è sufficiente negare tale tesi, occorre dimostrare che tali rappresentazione sono isteriche e costituiscono una tripla ignoranza: dei processi migratori e circolatori in Europa, della realtà delle migrazioni e delle circolazioni in Africa e delle società magrebine. Una specie di concezione medievale che alberga nelle teste di una certa parte dei politici europei. Vi sono i migranti per così dire legittimi, i quali sono degli stranieri a cui non si ha il diritto di dire che sono degli stranieri e poi gli stranieri che possiamo stigmatizzare in quanto stranieri. Spesso oggi, nei Paesi europei, il subsahariano riveste quest'ultimo ruolo, divenendo oggetto di rappresentazione dei fantasmi. Ad esempio in Spagna la componente migratoria principale è sudamericana, per l'Italia sono gli originari dell'est Europa i quali essendo di Paesi oramai parte dell'UE risultano difficilmente definibili come stranieri. La migrazione subsahariana è solo una delle parti estremamente complicate della circolazione migratoria che passa per l'Europa.

Se guardiamo la rapida evoluzione del contesto migratorio marocchino è possibile osservare come sia un mito l'idea dello straniero o del rifugiato che viene ad installarsi in Europa per 25-30 anni, i periodi di presenza oscillano tra i 2 ed i 5 anni, in condizioni di precarietà. Probabilmente i periodi più lunghi di permanenza sono quelli dedicati agli studi, poiché quelli lavorativi si basano su contratti di breve durata. Il 90% delle migrazioni subsahariane resta in Africa, il Sud Africa continua ad essere un'importante meta delle popolazioni francofone ed anglofone, così come il Senegal e il Gabon. Senza contare che la Costa d'Avorio assorbiva, prima del conflitto, la maggior parte dei flussi intra-africani.

⁷⁹⁸Intervista realizzata dall'autore il 27 giugno 2011 a Rabat.

Le migrazioni subsahariane sono indotte dalla fragilità politica ed istituzionale degli Stati, che han portato alla nascita del fenomeno dei grandi campi di rifugiati alle frontiere. L'80% degli spostamenti interni al Continente sono diretti verso questi campi, comportando un nuovo fenomeno provvisorio e precario.

Il Maghreb non è che una, minoritaria, delle destinazioni della migrazione subsahariana.

- Quale è invece la rappresentazione in Marocco?

Negli anni tra il 2000 ed il 2005 molti analisti, giornalisti, militanti per i diritti umani hanno segnalato la presenza di un'importante migrazione subsahariana in Marocco, avente il progetto di transitare per il Paese per poi installarsi in Europa. Il grande evento simbolico di tale rappresentazione è ciò che è accaduto a Ceuta e Melilla nel 2005, un'immagine molto violenta e costitutiva del modo in cui rappresentiamo il passaggio delle frontiere, così come per la situazione tra Messico e Stati Uniti. Ciò ha creato il mito del migrante subsahariano installatosi in Marocco nell'attesa di giungere sul Continente europeo. È un mito perché le cifre sono in realtà molto basse, non si superano le poche migliaia di persone. Ma gli scarni dati vengono usati per delle estrapolazioni, ad esempio la polizia spagnola afferma che per ogni migrante clandestino arrestato ne passano tre. Come possono affermare questi dati? Vuol dire che li han fatti passare volontariamente? È affascinante questo modo di giocare sulle cifre, ma non bisogna farsi condizionare dato il fatto che non sono reali. Ci sono rapporti ufficiali di istituzioni operanti in Marocco che indicano la presenza di 100.000 subsahariani, ma ciò è assurdo, è una mera fantasia. Il solo conteggio avvenuto lo ha realizzato un ricercatore che si è posto sulla frontiera in Niger ed in Algeria con un contapersona, contando gli ingressi. Sulle rivelazioni di un giorno ha estrapolato una possibile media annua. Ma tali cifre sono state riprese da più fonti che ne hanno travisato la sostanza, omettendo la maniera in cui erano state ottenute. Nessuno può fornire una cifra davvero attendibile della presenza subsahariana, non solo in Marocco ma nell'intera area magrebina.

- Quale è l'efficacia di tale rappresentazione?

L'efficacia di tale rappresentazione è che la migrazione subsahariana in Marocco è una finzione politica, non di certo sociologica ma piuttosto geopolitica. È impossibile far politica senza delle finzioni, sono necessari dei miti e delle leggende che fanno parte della funzione politica. Ciò ha permesso di costruire in Marocco, ma anche in Libia, Tunisia e Algeria un nuovo modo di relazionarsi con questa Europa poliziesca, tramite Frontex. Il meta-Stato europeo consente d'instaurare delle nuove relazioni interstatali, come quelle tra Spagna e Marocco o tra Italia e Libia. Le migrazioni magrebine continuano, le pateras seguitano a partire. Tra le detenzioni effettuate alla frontiera marittima spagnola, 7 migranti su 10 sono marocchini. Il porto di Orano in Algeria è molto interessante in tal senso giacché vi è un cimitero delle imbarcazioni sequestrate usate per le traversate. Le migrazioni non si arrestano ma divengono più segmentate: vi sono i laureati che viaggiano in circuiti sempre più istituzionalmente inquadrati e poi gli harraga. Questi ultimi sono una figura di cui ci si vergogna e la migrazione subsahariana consente di nascondere la loro dimensione, che risulta ingiustificabile. Infine la visione del migrante in transito consente di non porsi la domanda su cosa significhi essere un immigrato in Marocco, in Algeria, in Tunisia od in Libia. Il problema è quale statuto di straniero dare a questa popolazione migrante. Io faccio parte di quei sociologi che ritengono che la migrazione sia un fattore positivo, il flusso diretto verso il Marocco è un segno della prosperità del Paese e di una dinamica economica positiva, sia per lo Stato di partenza che per quello ricevente.

- Che funzione ha la ricerca sulla migrazione?

Non possiamo dare consistenza sociologica a dei fenomeni che sono finzioni politiche. Le grandi istituzioni ci chiedono di dare consistenza a rappresentazioni create ancor prima della nascita di tale fenomeno. In buona misura le istituzioni ci chiedono di dare una risposta sociologica ad un problema, dando per scontato che ci si ritrovi già all'interno del problema, ma questo non è vero. Ogni studio europeo è indirizzato a dei policy makers, l'Europa crea dei miti e fabbrica delle ricerche destinati a loro. Il migrante subsahariano è un mito fabbricato dalla Commissione Europea. La realtà della migrazione subsahariana è però molto più

complessa di quanto non indichi la rappresentazione prefabbricata. Il fatto di vivere in condizioni difficili non vuol dire per forza che abbiano tutti l'intenzione di partire per l'Europa.

- Cosa significa sognare l'Europa?

A Takadoum ho trovato diversi immigrati che sognavano l'Europa, ma ci sono due modi di farlo. Io faccio parte di una generazione che sognava l'America, ci vestivamo come loro ed ascoltavamo la loro musica ma non sono migrato verso gli USA né ho mai pensato di farlo. Non è perché sognamo un Paese che abbiamo conseguentemente una volontà di andarci. C'è un sogno d'Europa in Africa, ma questo non fa necessariamente partire, esso fa danzare, cantare, riflettere, parlare, etc.

Oggi nella traduzione tecnocratica di questo sogno, i burocrati europei lo interpretano come un desiderio migratorio, sbagliando. Mi ricordo della visita di Chirac in Algeria, le persone assiegate chiedevano un visto per andare in Francia. Quando un giornalista è andato a chiedere perché volessero andare in Francia essi risposero che stavano bene in Algeria, volevano semplicemente andare a vedere com'era dall'altra parte. Diritto a viaggiare, alla mobilità, alla circolazione, al sogno, sono tutti diritti che si accumulano.

Esiste un'immigrazione subsahariana installatasi in Europa a partire dagli anni '30, i primi senegalesi sono arrivati in quegli anni per lavorare nelle compagnie marittime francesi. Ciò ha originato delle filiere migratorie, in cui si sono costruite delle famiglie e dei legami familiari transnazionali. A Takadoum ho conosciuto un ragazzo camerunense che manifestava il desiderio di andare in Europa perché tutta la sua famiglia era in Francia.

- Quali sono le cifre della migrazione?

Chi può dare le cifre sulla migrazione tra Africa ed Europa? Nessuno! Non si sono mai avuti i mezzi per un'analisi attendibile. Sarebbero necessari dei fondi per realizzare una mappatura che ci dia l'idea di come si compone lo spazio transnazionale all'interno del quale noi circoliamo.

Il desiderio di partire è legato anche a dei legami familiari, i quali non implicano necessariamente una migrazione ma che possono indicare dei semplici viaggi, o una circolazione, volti a rinsaldare tali legami.

- Dove si situa l'inizio della migrazione subsahariana in Marocco?

Una volta decostruite in maniera critica le rappresentazioni politiche ed istituzionali sulla migrazione, è possibile avere un approccio che consente di osservare in maniera più obiettiva la situazione. Normalmente ci focalizziamo sul 2005 e le vicende di Ceuta e Melilla, ma la Tijaniyya⁷⁹⁹ senegalese formatasi nel XIX secolo a Fez ha creato dei legami che risalgono a molto tempo prima. Dagli anni '60 un numero consistente di studenti subsahariani è venuto a fare i propri studi in Marocco, grazie ad accordi bilaterali come quelli sottoscritti con il Congo ed il Senegal. C'è anche un'immigrazione marocchina installatasi a sud, come in Mali ed in Costa d'Avorio, che continua a mantenere rapporti con il Paese magrebino. Vi sono tra i 1.000 e i 1.500 studenti marocchini che annualmente compiono i loro studi di medicina a Dakar. Vi sono anche le domestiche senegalesi, che spesso arrivano insieme agli studenti marocchini di rientro. Dobbiamo considerarle in transito? No. Esse si sono installate in Marocco in seno a logiche familiari. La realtà di queste storie è estremamente complessa, vi è una segmentazione al suo interno. Molti degli studenti subsahariani radicati a Casablanca e Rabat non vedono necessariamente di buon occhio questi connazionali poveri che vivono nella mendicizia. Anche se proveniamo dallo stesso Paese non è detto che partecipiamo alle stesse logiche sociali, molti studenti hanno il bisogno di differenziarsi da questa migrazione povera. Anche la visione delle istituzioni che ritiene che vi sia una formazione immediata di comunità di immigrati è erronea, le migrazioni non hanno come corollario diretto la riproduzione di comunità nazionali ma la formazione di mondi sociali molto diversi tra loro.

799Confraternita musulmana.

- Quali sono questi mondi sociali della migrazione?

Vi è in effetti il mondo della precarietà, della grande fragilità sociale e confessionale che si è creata in seno alle migrazioni subsahariane e nei quartieri popolari di Rabat ne vediamo l'esempio.

Allo stesso tempo però vediamo formarsi quelle che potremmo chiamare delle élite, delle classi medie provenienti da questo mondo africano, che sono formate da studenti, i quali una volta studiato nel Paese sono attratti dal suo mercato lavorativo, oppure da persone reclutate dagli impresari marocchini. Le aree professionali sono la stampa, grande utilizzatrice di competenze subsahariane. I call center, presenti da una decina d'anni nel Paese. Ogni società professionista di calcio ha almeno un giocatore subsahariano, così come le squadre di basket femminile, ad esempio.

Stiamo assistendo alla nascita di un ambiente musicale e culturale subsahariano in Marocco, ci sono orchestre che ruotano in maniera transnazionale all'interno della grande musica africana che va da Amsterdam fino a Bamako, in seno alla World Music della quale il Marocco è una parte. A Casablanca si sta creando una sorta di piccola Barbes⁸⁰⁰ marcata da una forte presenza di commercio africano, così come a Rabat.

- Quali sono le ragioni socioeconomiche della presenza subsahariana in Marocco?

Vi sono dei settori professionali molto più precari dove si sta collocando la migrazione subsahariana. Un caso rilevante è quello del settore delle costruzioni e dei lavori pubblici. Negli ultimi 10-15 anni in Marocco è stata avviata la creazione di importanti spazi turistici e di grandi cantieri, gestiti da grandi imprese marocchine, spagnole, etc. che hanno letteralmente svuotato il mercato della manodopera marocchina disponibile per tali mestieri, assumendo tutti i lavoratori locali disponibili. Il risultato è che la quasi totalità delle piccole imprese, che costituiscono il 90% del settore nazionale delle costruzioni e di cui il 70% è informale, si sono indirizzate verso la manodopera subsahariana, così come accadeva per le imprese di costruzione francesi negli anni '70.

- Cosa consente la manodopera subsahariana?

⁸⁰⁰Area di Parigi, all'interno del XVIII arrondissement, caratterizzata da una radicata popolazione di immigrati subsahariani ed arabi.

L'essenziale è che essa è straniera. Questa permette di mantenere l'arcaismo del sistema, di non riformarlo per assumere i lavoratori disponibili. Immagina un muratore marocchino, che ha lavorato per 5 anni in una grande impresa spagnola, etc., che ha conosciuto delle condizioni lavorative, salariali ed istituzionali che sono quelle della grande impresa. Egli non vorrà tornare allo statuto giornaliero della piccola impresa, per essere pagato dal capo a fine giornata dopo aver lavorato per 14 ore. Vi è una sorta di blocco, dall'alto verso il basso, all'interno del mercato lavorativo, per cui tutta la manodopera marocchina fuggita verso la grande impresa non può più tornare alla piccola. Cosa comporta tutto ciò? Le imprese o si adattano, modernizzandosi e modificando completamente la loro struttura di funzionamento o ricorrono ad un'altra manodopera. È in tal modo che la manodopera subsahariana permette di mantenere l'arcaismo.

I proprietari marocchini ci hanno detto che la manodopera subsahariana è molto più docile. Ma cosa significa questo? Quando un muratore marocchino dice che è l'ora della preghiera, bisogna fermarsi, il padrone non può impedirglielo. Al contrario ad un muratore straniero, anche se musulmano, si può porre un diktat minacciandolo di licenziamento. È questa la docilità, essa è la condizione stessa di straniero che permette ad un padrone di rendere sfruttabile la propria manodopera. Tale doppia condizione di arcaismo e di docilità funziona in tutti i settori lavorativi. La docilità comporta dei rapporti d'autorità tra impiegati e capi, dove le regole vengono a mancare all'interno di rapporti personalizzati. Tutti questi rapporti arcaici si mantengono perché è possibile trovare una manodopera che li accetta, perché forzata a farlo. La cosa importante è che ciò implica che la società marocchina non accetta più quel tipo di rapporti ed è lì che è interessante la presenza migrante. È un cambiamento enorme questa sorta di rifiuto, il mercato lavorativo marocchino affonderebbe senza dei migranti disponibili, per cui non è possibile rifiutarsi. I lavoratori 'sovradiplomati' marocchini ad esempio che si ritrovano nei call center possono accettare un salario basso, perché costretti, ma non delle condizioni lavorative in cui gli si manchi di rispetto.

È questa situazione di tensione tra una società che si ritrova in rapporti istituzionali che non corrispondono più alla sua cultura e la presenza di stranieri che in qualche maniera dà un equilibrio.

Possiamo quindi dire che esiste una migrazione subsahariana in Marocco, essa si iscrive nella società e nelle sue contraddizioni consentendo di ritardare una serie di cambiamenti sociali che si dovranno produrre. Resta la questione del diritto. Quando una società integra degli stranieri, delle minoranze, delle fragilità, la domanda che si pone non è più quella dell'assistenza, della compassione o della pietà. La questione si pone in termini di diritti. Quali sono oggi i diritti degli stranieri in Marocco? Come possiamo vivere in Marocco in quanto stranieri? Su quale tipo di lavoro istituzionale possiamo creare qualcosa che dia a queste persone uno statuto di cittadinanza?

Conclusione

Alla luce di quanto osservato nella trattazione è possibile affermare che le autorità nazionali o del congiunto europeo, nella loro ricerca di impermeabilizzare e rendere più selettive le proprie frontiere, non si sono limitate ad operare lungo i propri confini.⁸⁰¹ Nell'evoluzione politica e legislativa dell'ultima decade, ai classici strumenti di sorveglianza e filtro si è affiancato un processo di progressiva espansione dello spazio della frontiera.

A livello interno, l'obbligo del visto è il principale strumento di controllo. Questo, oltre a conferire una discrezionalità ai funzionari consolari, crea anche una sorta di "selezione sociale", nella quale il reddito, la propria posizione o la capacità d'influenzare la decisione di rilascio del documento d'ingresso, vengono ad imporre nuovi confini anche all'interno del tessuto sociale degli Stati terzi.

Il *pomerium* si estende fino alla sponda meridionale del Mediterraneo, non solo tramite la riproduzione della legislazione europea, ma anche e soprattutto per mezzo degli accordi con i Paesi di origine e transito dei migranti, nonché mediante le costanti pressioni politico-diplomatiche in tema di riammissione e controllo, come evidenziato nel caso marocchino. La gestione migratoria viene demandata anche alle compagnie di trasporto private, in quanto passibili di sanzioni in caso di "passeggeri" irregolari imbarcati. Come dimostrato dal lavoro pionieristico di Migreurop,⁸⁰² il personale viene quindi ad essere implicato nei processi di repressione, in quanto obbligato ad assumersi il carico del respingimento della persona scoperta.

La cooperazione tra gli Stati comunitari e quelli d'origine e transito non si limita al pattugliamento congiunto delle acque internazionali, bensì viene ad articolarsi in accordi che garantiscono ai Paesi terzi la fornitura delle tecnologie di sorveglianza frontaliera, la formazione del personale e lo scambio informativo. La contropartita di tale collaborazione è l'inclusione degli Stati africani nelle politiche restrittive adottate nella zona Schengen,⁸⁰³ con una "trasposizione verticale" del diritto regolante la migrazione, come riscontrabile nelle nuove legislazioni adottate da Marocco, Tunisia, Algeria e

801Cuttitta, P. (2008) "Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé", *Cultures & Conflits*, 2007/4 n° 68, pp. 61-84.

802Migreurop (2011) "*Aux bords de l'Europe: l'externalisation des contrôles migratoires*", rapporto 2010-2011, Parigi, 15 novembre 2011.

803Anche per quanto concerne una delocalizzazione dell'asilo, conseguente alla creazione della categoria di "Stato terzo sicuro".

Libia tra il 2003 ed il 2008, nonostante il quadro politico maghrebino non sia affatto uniforme.⁸⁰⁴

La visione comunitaria è quantomai chiara, se si analizzano i documenti rilasciati. Nell' "Approccio globale alla questione delle migrazioni e della mobilità",⁸⁰⁵ del 18 novembre 2011, la Commissione Europea riafferma difatti, tra le priorità operative, il principio dell'*immigration choisie* sottolineando come *"la politica europea relativa all'organizzazione e all'agevolazione della migrazione legale e della mobilità nell'ambito dell'approccio globale si basa sull'intento primario di offrire ai datori di lavoro maggiori opportunità di trovare sul mercato del lavoro mondiale i lavoratori migliori per sopperire alle carenze di posti di lavoro. Cerca inoltre di offrire nuove possibilità di impiego in Europa a lavoratori di talento provenienti da tutto il mondo, nel pieno rispetto della competenza dei singoli Stati membri per la gestione dei rispettivi mercati del lavoro"*.⁸⁰⁶

Per quanto attiene all'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani, nello stesso documento si ritiene che *"l'UE dovrebbe continuare a privilegiare il trasferimento di competenze, capacità e risorse ai suoi partner, al fine di prevenire e ridurre la tratta, il traffico di migranti e la migrazione irregolare e di rafforzare la gestione integrata delle frontiere. All'interno dell'UE, occorre garantire l'applicazione della direttiva rimpatri e della direttiva sulle sanzioni contro i datori di lavoro e completarle con altre misure pertinenti in stretta cooperazione con i partner dell'Unione"*. Inoltre, secondo la Commissione *"va pienamente sfruttata la capacità di Frontex di operare in partenariato con le autorità dei Paesi terzi. I funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO) dovrebbero intensificare gli scambi di informazioni con le controparti coinvolgendo un maggior numero di Paesi partner"*.⁸⁰⁷ Nonostante quanto affermato, la visione non si discosta dalla logica del *do ut des* nel momento in cui si ribadisce che occorre *"collegare gli accordi di riammissione ad accordi di facilitazione del visto nell'ambito della politica migratoria esterna dell'UE"*, sostenendo che ciò *"può essere vantaggioso per i Paesi terzi in quanto offre opportunità di mobilità salvaguardando al contempo la sicurezza e riducendo il rischio di migrazione*

804Perrin, D. (2008) 'L'étranger rendu visible au Maghreb – La voie ouverte à la transposition des politiques juridiques migratoires européennes', *Asylon(s)*, n°4, Parigi.

805L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, COM(2011) 743 definitivo, Bruxelles, 18 novembre 2011.

806Ivi, pagg. 12-13.

807Ivi, pagg. 16-17.

irregolare". La conclusione laconica di quanto sin qui espresso dalla Commissione è che "la riammissione e il rimpatrio dovrebbero essere saldamente inserite nel più ampio contesto dell'approccio globale".⁸⁰⁸

All'interno di questa cornice va inserita l'azione di intercettazione in mare compiuta dagli Stati membri nello spazio mediterraneo (ed atlantico), tesa ad impedire il raggiungimento del suolo europeo e l'uscita dai Paesi della sponda meridionale.⁸⁰⁹ Il ruolo di Frontex risulta ambiguo, come presentato nel capitolo dedicatogli. Sebbene sia innegabile che non rivesta un ruolo meramente coordinativo, la sua azione non sarebbe possibile senza gli accordi bilaterali siglati dagli Stati che partecipano alle operazioni. E' possibile affermare che l'Agenzia sia divenuta una sorta di laboratorio, dove si sperimentano forme comunitarie di *intelligence*, formazione, trasmissione dati, approccio congiunto nella protezione delle frontiere esterne ed espulsione. È necessario però stigmatizzare la pratica della negazione delle responsabilità: da un lato infatti gli Stati scaricano il fardello della giustificazione dei respingimenti sull'istituzione comunitaria, dall'altro Frontex non risulta imputabile degli atti occorsi durante le missioni, in quanto il suo Regolamento prevede che essa sia un mero strumento di coordinamento. Una mancanza di trasparenza, che si ripercuote sui diritti dei migranti che intraprendono la strada dell'ingresso irregolare, a rischio della propria vita, su imbarcazioni di fortuna.

La dinamica dei respingimenti collettivi è probabilmente destinata a mutare alla luce della condanna dell'Italia, da parte della Corte Europea dei Diritti Umani nel caso Hirsi.⁸¹⁰ Il 23 febbraio 2012 infatti, i giudici della Corte hanno condannato le violazioni dei diritti avvenute durante la politica congiunta con la Libia, ritenendo che siano stati violati l'articolo 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in combinato con l'art. 3 della stessa e l'art. 4 del Protocollo n° 4.⁸¹¹ I ricorrenti erano 11 cittadini somali e

⁸⁰⁸Ivi, pag. 20.

⁸⁰⁹Nicolas Fischer, "El 'Estado de derecho' como forma de gobierno: el internamiento de inmigrantes ilegales en la Unión Europea y en Francia", in Fernández Bessa, C. Silveria Gorski, H. Rodríguez Fernández, G. Rivera Beiras, I. (2010) *Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social*, Anthropos Editorial, Barcellona.

⁸¹⁰Si veda a tal proposito il documentario "Mare chiuso", di Andrea Segre e Stefano Liberti. (ZaLab 2012).

⁸¹¹ L'art. 13 della CEDU indica che "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali". L'art. 3 della CEDU recita che "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti", mentre l'art. 4 del Protocollo n.° 4 dichiara che "Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate". Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà, Roma, 4 novembre 1950. Consultabile alla pagina

13 eritrei facenti parte di un gruppo di circa 200 migranti intercettati il 6 maggio 2009 a 35 miglia nautiche al largo di Lampedusa dalla Guardia di Finanza e trasferiti, a bordo di unità navali italiane, alle autorità libiche, senza poter presentare domanda d'asilo.⁸¹²

A tal proposito è estremamente interessante l'opinione concorde espressa dal giudice Pinto de Albuquerque, il quale ricorda che *"un individuo non diviene un rifugiato perché riconosciuto come tale, ma è riconosciuto come tale perché è un rifugiato. [...] Né l'assenza di una richiesta esplicita né il fatto che una richiesta d'asilo non sia supportata da elementi sufficienti possono esonerare lo Stato implicato dall'obbligo di non respingimento verso ogni straniero avente bisogno di una protezione internazionale"*. Albuquerque offre una visione più ampia della questione aggiungendo che *"il diritto di richiedere asilo esige al contempo l'esistenza del diritto complementare di lasciare il proprio Paese in vista di una richiesta d'asilo. È per tale ragione che gli Stati non possono comprimere il diritto di lasciare un Paese e di cercare al di fuori di questo una protezione effettiva"*.

Ma è sull'applicazione della CEDU aldilà del territorio degli Stati aderenti, specie in alto mare, che viene fornito un giudizio innovatore:

"Una volta ammessa l'applicazione del principio di non respingimento ad ogni azione di uno Stato condotta aldilà delle frontiere di questo, si giunge logicamente alla conclusione secondo la quale la garanzia procedurale della valutazione individuale delle richieste d'asilo e l'interdizione consecutiva dell'espulsione collettiva di stranieri non si limita al territorio terrestre o alle acque territoriali di uno Stato, ma si applica ugualmente in alto mare. [...] Tutti i rappresentanti, funzionari, delegati, impiegati pubblici, di polizia, agenti delle forze dell'ordine, militari, agenti contrattati o membri di un'impresa privata operante in virtù di un'autorità legale che assicuri la funzione di controllo delle frontiere per conto di una Parte contraente sono legati alle norme stabilite dalla Convenzione. [...] Poco importa se il controllo dell'immigrazione o delle frontiere si esercita sul territorio terrestre o nelle acque territoriali di uno Stato, in seno a missioni diplomatiche, su navi da guerra, su un'imbarcazione registrata dallo Stato o sotto il suo controllo effettivo, su un'imbarcazione di un altro Stato, nel momento in cui il controllo è effettuato dalla Parte contraente. Uno Stato non può

http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/CONVENTION_ITA_WEB.pdf.

812 Francesco Messineo, *Yet another mala figura: Italy breached non-refoulement obligations by intercepting migrants' boats at sea*, says EctHR, (EJIL: Talk!). <http://www.ejiltalk.org/yet-another-mala-figura-italy-breached-non-refoulement-obligations-by-intercepting-migrants-boats-at-sea-says-ecthr/>.

sottrarsi ai suoi obblighi convenzionali verso i rifugiati tramite uno stratagemma consistente nel cambiare il luogo dove la loro situazione viene determinata. A fortiori, la 'recisione' di una parte del territorio di uno Stato della zona di migrazione, con il fine di evitare l'applicazione delle garanzie giuridiche generali alle persone che arrivano in questa parte 'recisa' del territorio, rappresenta una negazione flagrante degli obblighi che incombono su di uno Stato rispetto al diritto internazionale. Quindi, le norme della Convenzione reggono tutta la tavolozza di politiche concepibili sull'immigrazione e le frontiere, compresa l'interdizione d'entrata nelle acque territoriali, il diniego del visto, il rifiuto d'autorizzare lo sbarco in vista di operazioni di pre-sdoganamento od il fatto di mettere a disposizione dei fondi, degli equipaggiamenti o del personale per le operazioni di controllo dell'immigrazione effettuate da altri Stati o da organizzazioni internazionali per conto delle Parti contraenti. Tutte queste misure costituiscono delle forme d'esercizio della funzione statale di controllo delle frontiere ed una manifestazione della giurisdizione dello Stato, quale che sia il luogo dove queste sono prese e quale che sia la persona che le mette in opera."⁸¹³

Tale valutazione viene condivisa dal rapporto dal *Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons* del Consiglio d'Europa, rilasciato il 29 marzo 2012. Nel documento, la senatrice olandese Tines Strik, definisce la morte di 63 persone nel Mediterraneo nel marzo 2011,⁸¹⁴ *"una pagina buia per l'Europa"*, concludendo mestamente che *"il report mostra il fallimento – umano, istituzionale e legale – che ha contribuito alla morte di 63 persone e presenta raccomandazioni per impedire che tali tragedie accadano in futuro. Queste morti si sarebbero potute evitare, come indubbiamente le svariate centinaia di altre morti in mare nel 2011"*.⁸¹⁵

I morti accertati nel Mediterraneo nel 2011, secondo le stime dell'UNHCR, sono più di 1.500. Durante l'anno vi è stato un numero record di sbarchi (rispetto al periodo 2009-

813ECHR, *"Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy"*, (Application no. 27765/09), JUDGMENT, Strasburgo, 23 febbraio 2012. sentenza consultabile alla pagina: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=901565&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

814Il caso riguarda un gommone che lasciò Tripoli il 26 marzo 2011, con 72 persone a bordo, e venne ricondotto a riva dalle onde 15 giorni più tardi, con 9 sopravvissuti. Le loro richieste di soccorso vennero ignorate dalle unità navali italiane e spagnole della NATO presenti nella zona e da motopescherecci italiani e tunisini, nonché dalla Gendarmeria libica.

815Council of Europe *"Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?"*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 29 marzo 2012. http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329_mig_RPT.EN.pdf.

2010), con più di 58.000 arrivi,⁸¹⁶ al contempo le statistiche fornite dal Governo greco attestano 55.000 ingressi irregolari alla frontiera di Evros,⁸¹⁷ smentendo in tal modo l'efficacia dell'operazione Rabit 2010 capitanata dall'Agenzia Frontex ed evidenziandone la logica emergenziale. Secondo la ricerca condotta da Gabriele del Grande nel suo *blog* "Fortress Europe", sono state accertate 18.244 morti nel *Mare Nostrum*, negli ultimi 20 anni, dovute alla repressione dei flussi migratori irregolari.⁸¹⁸

Tali morti si producono all'interno di un contrasto che vede, da un lato, uno scambio di beni e capitali sempre più rapido e privo di vincoli, mentre dall'altro registra una crescita delle barriere alla migrazione lavorativa non qualificata, le quali portano con sé una spinta razzista nei confronti di immigrati e rifugiati.⁸¹⁹

La condizione di maggiore emergenza è quella vissuta dai migranti prima di accedere in Europa, dove le persone sono vittime dei meccanismi di dissuasione coercitiva concertati tra autorità europee e nordafricane,⁸²⁰ come tristemente dimostrato dall'“esempio marocchino”.

Tuttavia in Europa si gioca anche un'altra partita, poiché se da un lato vi sono confini interni oramai meramente amministrativi, dall'altro ve ne sono altri che definiscono l'eterogeneità di spazi geopolitici ed economici, per mezzo di una funzione rafforzata di sicurezza, contribuendo alla produzione dello straniero in quanto tipo sociale.⁸²¹

L'aumento dei controlli e delle soluzioni securitarie viene alimentato, in maniera costante, dalla creazione di una sensazione di paura e di insicurezza.⁸²² La criminalizzazione dei migranti avviene tramite la raffigurazione di comportamenti caratterizzanti una minoranza deviante. Occorre pertanto chiedersi se le migrazioni costituiscano una minaccia effettiva per la sicurezza delle società riceventi, o se siano

81656.000 in Italia (28.000 di essi tunisini), 1.574 a Malta e 1.030 in Grecia.

817UNHCR, "*Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011*", Briefing Notes, 31 gennaio 2012. Dati consultabili alla pagina: <http://www.unhcr.org/4f27e01f9.html>.

818Gabriele Del Grande, "*La strage*", 17 marzo 2012. Dati disponibili sul blog Fortress Europe alla pagina: <http://fortresseurope.blogspot.co.uk/p/la-strage-negata-17317-morti-ai-confini.html>.

819Anderson, J. (2001) "*Theorizing State Borders: 'Politics/Economics' and Democracy in Capitalism*", School of Geography and Centre for International Borders Research, Queen's University Belfast, Centre for International Borders Research (CIBR) working Papers in Border Studies, CIBR/WP01-1, , pag. 4.

820Ana Maria López Sala, "*Repensando el papel político de las fronteras en la conformación y la regulación de la movilidad internacional*", in Anguiano M. E. e López, A. M. (2010) "*Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*", CIDOB-Icaria editorial, Barcellona, pag. 341.

821Balibar E. (2006) "*L'étranger comme ennemi. Sur la citoyenneté transnationale.*", CERJ – Projet Transversal "Migrations et Relations Internationales", Compte rendu du huitième séminaire, Sciences Po, Parigi, 22 maggio, pag. 9.

822Fernández Bessa, C. et al. (2010), *op. cit.*, pag. 21.

una sorta di "capro espiatorio".⁸²³ Le conseguenze del modo in cui lo status di illegale o di immigrato clandestino viene ricompreso in quella di una persona giuridicamente non esistente trasforma il modo in cui vengono controllate le frontiere.⁸²⁴

La visione del migrante come un violatore della legge, in cerca di lavoro nell'economia informale, non tiene conto del fatto che essi siano funzionali al mercato sommerso, come dimostra il caso di Rosarno.⁸²⁵

Il razzismo non è esclusivamente un fenomeno autoproducentesi, bensì esso può comportare una dimensione istituzionale, nella quale il continuo richiamo alla caccia all'immigrato ne produce la sua stessa illegalità. Gli Stati espulsori si sono dotati di leggi speciali, di norme sanzionatrici dell'immigrazione irregolare e di carceri amministrative, creando un sottosistema penale amministrativo specifico per i migranti stranieri. Il caso più rappresentativo è quello dei CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione), dove l'internamento diviene una misura amministrativa ordinaria. Questi istituti hanno una importante funzione simbolica, in quanto rappresentano le frontiere interne, determinando tra i cittadini coloro che dovranno essere esclusi, e quindi espulsi, dalla comunità. Nel caso in cui una persona straniera non possa essere espulsa, essa non potrà rimanere internata oltre i 18 mesi previsti dalla direttiva sui rimpatri del 2008. Al contempo le leggi in vigore negli Stati europei non consentono una regolarizzazione amministrativa, pertanto lo straniero non espulsabile viene escluso legalmente dall'ordinamento giuridico, secondo il quale non dovrebbe ritrovarsi sul territorio e che quindi lo tratta come se non vi fosse, non riconoscendolo. In tal modo questi viene a perdere i propri diritti.

La legittimazione della politica di esternalizzazione nasce dallo stesso meccanismo che produce una criminalizzazione delle soggettività migranti. È impossibile, quindi, pensare ad una revisione delle politiche europee e statali concernenti senza una riflessione in seno alla società europea. L'approccio emergenziale alla migrazione nel Mediterraneo non ha portato a frenare i flussi migratori nel bacino, bensì li ha deviati rendendoli più onerosi e rischiosi. Il tratto che accomuna le due rive è la

823Palidda, S. (2003) "Politiques sécuritaires en Europe", *Revue Hommes et migrations*, n°1241", pp. 43-44.

824Balibar E. (2006), "Europe, An 'Unimagined' Frontier of Democracy", *Diacritics A Review Of Contemporary Criticism*, 33, 3, pp. 36-44.

825Dove la multinazionale Fanta comprava le arance per la propria bibita, raccolte da immigrati senza permesso di soggiorno e ridotti a condizioni di semi-schiavitù, a 7 centesimi al litro. "La Fanta resta a Rosarno, protestano i produttori", *La Repubblica*, 7 marzo 2012.

criminalizzazione del migrante irregolare, sempre più vittima di un quadro politico-legislativo che lo riduce ad un'esistenza marginale.

Prima dell'avvento della "Primavera araba", venivano considerati sicuri Stati come la Tunisia e la Libia, così come continua ad esserlo considerato il Marocco. Se pare inverosimile un repentino cambio di rotta dei Paesi europei, è forse in quelli della sponda sud che bisogna riporre maggiori speranze. La caduta di regimi despotici sta aprendo nuovi spazi di riflessione dove il tema del ruolo degli immigrati, all'interno di società in rapido mutamento, non può essere evitato.

Nel mentre, non possiamo che limitarci a registrare il bollettino di vite spezzate, nelle acque mediterranee e alle frontiere esternalizzate dell'Europa, tenendo a mente le parole di Bertold Brecht:

*"Anche il minimo atto, in apparenza semplice,
osservatelo con diffidenza! Investigate se
specialmente l'usuale sia necessario.*

*E - vi preghiamo - quello che succede ogni giorno
non trovatelo naturale.*

*Di nulla sia detto: è naturale
in questi tempi di sanguinoso smarrimento,
ordinato disordine, pianificato arbitrio,
disumana umanità,
così che nulla valga
come cosa immutabile.⁸²⁶*

826Brecht B. "L'eccezione e la regola", in Brecht B., I capolavori. Volume primo., Einaudi, 1998, Torino, pag.229.

Bibliografia

Monografie

AA.VV. (2006) *“Le livre noir de Ceuta e Melilla”*, Migreurop publication, Parigi

AA.VV. (2008) *“Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa”*, Virus Editorial, Barcelona.

Amnesty International, (2006), *“Spain and Morocco: Failure to Protect the Rights of Migrants - Ceuta and Melilla One Year On”*, Index Number: EUR 41/009/2006, Londra.

Amnesty International (2008) *“Mauritania: 'Nobody wants to have anything to do with us'. Arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe”*, Index Number: AFR 38/001/2008, Londra.

Anguiano M. E. e López, A. M. (2010) *“Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad intercional”*, CIDOB-Icaria editorial, Barcellona.

APDHA (2011) *“Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2010-2011”*, Publicaciones Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Siviglia.

Asociación Elin (2010) *“Ceuta: el drama silenciado de una frontera”*, Informe sobre la realidad de la inmigración en Ceuta hoy, Melilla.

Brecht B. *“L'eccezione e la regola”*, in Brecht, B. *“I capolavori. Volume primo.”*, Einaudi, 1998, Torino.

Casella Colombeau, S. Charles, M. Clochard, O. Rodier, C. (2010) *“Agence Frontex: quelles garanties pour les droits de l'homme? Étude sur l'Agence européenne aux*

frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat". Verts / ALE au Parlement européen, Bruxelles.

De Haas, H. (2007) *"The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union"*, International Migration Institute, Oxford.

De Haas, H. (2008) *"Migration irrégulière d'Afrique Occidentale en Afrique du Nord et en Union Européenne: une vue d'ensemble des tendances générales"*, Organisation Internationale pour les Migrations, Migration Research No. 32, Ginevra.

De Haas, H. Vezzoli, S. (2010) *"Migration and development. Lessons from the Mexico-US And Morocco-EU experiences"*, International Migration Institute, University of Oxford Working Paper n°22, Oxford.

Fernández Bessa, C. Silveria Gorski, H. Rodríguez Fernández, G. Rivera Beiras, I. (2010) *"Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social"*, Anthropos Editorial, Barcellona.

Hernandez i Sagrera, R. *"FRONTEX: Projection at the European level of the vision of Spain on border control" in Spain in Europe 2004-2008*", Monografia dell'Observatory of European Foreign Policy, n° 4, Esther Barbé (Ed.) Bellaterra Barcelona.

Hobbing, P. (2003) *"Management of external EU borders: enlargement and the the European Border Guard Issue"*, DCAF, Ginevra.

Human Rights Watch (2011) *"The EU's dirty hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece"*, HRW Report 2011, New York.

IEMED (2011), *"Migration legislation, institutions and policies in the Euromed region"*, Euromed Migration II (2008-2011), Girona.

IOM (2009) *"Migration en Mauritanie, profil nationale 2009"*, ottobre 2009. http://publications.iom.int/bookstore/free/Mauritanie_Profile_2009.pdf

Matvejević P., (2008) "*Breviario Mediterraneo*", Garzanti, Milano.

Migreurop (2010) "*En las fronteras de Europa. Controles, confinamientos, expulsiones*", Parigi.

Migreurop (2011) "*Aux bords de l'Europe: l'externalisation des contrôles migratoires*", Parigi, 15 novembre 2011.

Peraldi M., (2011) "*D'une Afrique à l'autre. Migrations subsahariennes au Maroc*", Editions Karthala, Parigi

Valluy, J. (2007) "*Contribution à une sociologie politique du HCR: le cas des politiques européennes et du HCR au Maroc*", Collection "Etudes", Terra-Editions, Parigi.

Articoli e saggi

ABCDS "*La vie dure des migrants au Maroc: pourchassés par les forces de l'ordre et stigmatisés par 'Al Massae'*", communiqué ABCDS (Association Beni Znassen pour la Culture, le Développement et la Solidarité), 5 gennaio 2012.

ADESCAM, (2012) *Communiqué/02/ADESCAM/012*, Association pour la Sensibilisation et le Développement des Camerounais Migrants au Maghreb, 6 gennaio.

Albioni, R. (2007) "*L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*", Servizio Studi Senato della Repubblica, Istituto Affari Internazionali (IAI), documento n°85, Roma.

Anderson, J. (2001) "*Theorizing State Borders: 'Politics/Economics' and Democracy in Capitalism*", Centre for International Borders Research (CIBR) working Papers in Border Studies, CIBR/WP01-1, Belfast.

Aparicio, M.(2009) *“La Directiva de Retorno como pieza en la construcción de una Europa privilegiada”*, in Aparicio Wilhelmi, M. Illamola Musà, M. Moya Malpeira, D. Roderà Ranz, S. *“Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea”*, Edicions A Petició, Girona.

Aparicio Wilhelmi, M. Pisarello, G. (2006) *“Multiplicar las fronteras, externalizar el control”*, Viento Sur, 89.

APDHA (2011) *“Balance Migratorio 2011: Avance del informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2012”*, Siviglia.

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (2011) *“Grave preoccupazione per le ripetute violazioni del diritto nei riguardi degli stranieri respinti, espulsi o trattenuti nei CIE, dei richiedenti asilo e dei lavoratori stranieri”*, ASGI, 12 agosto 2011. http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_asgicomunicati.12811.pdf

Aubarell, G. Zapata-Barrero, R. Aragal, X. (2009) *“New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process”*, EuroMesco, paper 79, Barcellona.

Aujourd'hui le Maroc, *Signature du Statut avancé entre le Maroc et l'Union européenne*, 14 ottobre 2008.

Balibar E. (2006), "Europe, An 'Unimagined' Frontier of Democracy", *Diacritics A Review Of Contemporary Criticism*, 33, 3, pp. 36-44.

Balibar E. (2006) *“L'étranger comme ennemi. Sur la citoyenneté transnationale.”*, CERI – Projet Transversal "Migrations et Relations Internationales", Compte rendu du huitième séminaire, Sciences Po, Parigi.

Beck, U. *“Living in the world risk society”*, *Economy and Society*, Volume 35 N. 3, agosto 2006:, pag. 329-345, Londra. http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_beck-2006.pdf.

Bermejo, R. (2008) "*The migration management and development nexus in Spanish immigration policy*", University of Sussex.

Bigo, D. Carrera, S. Guild E. e. Walker, R. (2006) "*The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term report on the result of the CHALLENGE Project*", Centre for European Policy Studies Publications, Bruxelles.

Carrera, S. (2007) "*The EU border management strategy. Frontex and the challenges of irregular immigration in the Canary islands*" Centre for European Policy Studies Working Document.n°261

Carling, J. (2007) "*Migration Control and migrant fatalities at the Spanish-African Borders*", International Migration Review, 41 (2).

CIGEM (2009) "*Etude de synthèse des politiques migratoires et des cadres législatifs en matière de migration sur le continent africain, fyche Mauritanie*", CIGEM, dicembre 2009.
http://www.cigem.org/index.php?view=article&catid=71%3Adocuments&id=228%3Asynthese-des-politiques-migratoirescadres-legislatifs&format=pdf&option=com_content&Itemid=259

Cortés Marquez, Ramón. (2006) "*La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*". Boletín 15, doc. N° 43, Intituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Madrid.
http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/Cuadernillo_Febrero2006.pdf

Cuttitta, P. (2008) "*Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé*", Cultures & Conflits, 2007/4 n° 68, pp. 61-84.

Delgado Godoy, L. (2010) "*La acción exterior como innovación en la política española de inmigración*", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 91, pp.63-85.

De Haas, H. (2007) “*Morocco's migration experience: a transitional perspective*”, International Migration Institute, Oxford, 45, 4, pagg. 39-70.

De Haas, H.(2010) “*Intra-household conflicts in migration decisionmaking: return and pendulum migration in Morocco*”, Population and Development Review, 36, 3, pp. 541–561.

De Lucas, J.(2008) “*Directiva de riesgo: Europa frente a los inmigrantes*”, Afkar/Ideas, 19, 6, pagg. 25-27.

El Dia, “*Más de 90.000 inmigrantes han llegado en patera a Canarias desde el año 1994*”, 14 settembre 2008.

Elmadmad, K. (2004) “*La nouvelle loi marocaine du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières*”, Notes d'analyse et de synthèse – module juridique, CARIM – AS 2004/01, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Elmadmad, K. (2007) “*La gestion des frontières au Maroc*”, CARIM Research Report 2007/04, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Elmadmad, K. (2009) “*Le Maroc et la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*”, Carim Notes d'analyse et de synthèse 2009/11, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Elmadmad, K. (2011)“*Rapport sur le cadre juridique et institutionnel de la migration au Maroc. Années 2009 et 2010*”, CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2011/31; Mediterranean and Sub-Saharan Migration: Recent Developments Series, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

El País, “*El bloqueo a Melilla se alivia ante la visita de Rubalcaba a Rabat el día 23*”, 14 agosto 2010.

El Yessa, A. (2009) “*Le cadre législatif et institutionnel des migrations internationales en Mauritanie*”, CARIM Analytic and Synthetic Notes, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Focus Migration, (2009) “*Country Profile Morocco*”, Doc. N° 16, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Amburgo.

GADEM (2007) “*La chasse aux migrants aux frontières sud de l'Europe. Les refoulements de décembre 2006 au Maroc*”, Rabat.

GADEM (2009) “*Rapport relatif à l'application par le Maroc de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille*”, febbraio 2009.

GADEM (2009) “*11 naufragés repêchés dans la mer Méditerranée et refoulés à la frontière algérienne 24 heures plus tard*”, 23 settembre 2009.

GADEM (2010) “*Guerre aux migrants – front marocain: quinze demandeurs d'asile reconduits vers la ville frontalière de Oujda sur ordre oral du procureur du Roi auprès du tribunal de première instance de Marrakech*”, 23 gennaio 2010.

GADEM (2011) “*Les forces de l'ordre marocaines vont pleinement reprendre leur rythme à réaliser leurs tâches habituelles*”, 10 settembre 2011.

Garcia Coso, E. (2004) “*Los avances de la UE contra el crimen organizado, trafico de personas e inmigración ilegal*”, *Inmigración y seguridad*, I, Instituto Universitario De Investigación Sobre Seguridad Interior (IUISI), UNED, pagg. 4-5.

Gilligan, C. (2012) “*Immigration control and the erosion of popular sovereignty*”. GRITIM working paper series n°10, GRITIM-UPF Publications, Barcelona.

Godenau, D. Zapata Hernández, V. “*Immigration flows and the management of the EU's southern borders*”, in “Documentos CIDOB Migraciones; 17”, dicembre 2008.

Guild, E. Carrera, S. den Hertog, L. Parkin, J. (2011) *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies*”, Centre for European Policy Studies Publications, Bruxelles.

Jaidi L., Martín I. (2010), “*Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc?*”, Institut européen de la Méditerranée, Barcellona.

Hayes, B. (2005) “*SIS II: fait accompli? Construction of EU's Big Brother database underway*”, <http://www.statewatch.org/news/2005/may/sisII-analysis-may05.pdf>

Jeandesboz, J. (2008) “*Reinforcing the surveillance of EU borders. The future development of FRONTEX and EUROSUR*”, Centre for European Policy Studies Publications, Research Paper No. 11, Bruxells.

Jorry, H. (2007) “*Construction of a European Institutional model for managing operational cooperation at the EU's External Borders: is the Frontex Agency a decisive step forward?*”, Centre for European Political Studies, Research Paper n°6, Bruxelles.

Khachani, M. “*La question migratoire au Maroc: données récentes*”, Carim notes d'analyse et de synthèse 2011/71 2011/71.

Khrouz, N. Ouardi, A. Rachidi, H. (2009) “*Le cadre juridique relatif à la condition des étrangers*”, Gadem, Rabat.

Lahlou M., “*La fortaleza Europa se construye hacia el Sur*”, Afkar/Ideas, 19, 6, pp. 22-24.

La Repubblica “*La Fanta resta a Rosarno, protestano i produttori*”, 7 marzo 2012.

Lautier C.(2009) *“Traite transnationale des personnes. Etat des lieux et analyse des réponses au Maroc”*, Organisation Internationale pour les Migrations, Ginevra.

Leonard S. (2009), *“The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy”*, Journal of Contemporary European Research, 5, 3. pp. 371-388.

Léonard, S. *“Frontex and the securitization of migrants through practices”*, European University Institute, Florence, 9 febbraio 2011, pag. 21. <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201011/SLeonardpaper.pdf> .

Le Matin du Sahara, *“Le Roi préside une réunion consacrée à la migration et à la surveillance des frontières”*, 11 novembre 2003.

Le Monde, *“Le printemps arabe n'a pas entraîné d'afflux migratoire en Europe”*, 14 marzo 2011.

Le Monde diplomatique, *“Una 'Guantanamo' in Mauritania”*, ottobre 2008.

L'Express, *“Le Maroc obtient le "statut avancé" auprès de l'UE”*, 14 octobre 2008.

López Sala A. M., (2006) *“Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada”*, Revista Internacional de Filosofía Política, n° 27, pp.71, 100.

Mghari, M. (2007) *“La migration irrégulière au Maroc”*, Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED), Rabat.

Mghari, M.(2008) *“L'immigration subsaharienne au Maroc”*, CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2008/77; Irregular Migration Series; Demographic and Economic Module, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Monar, J. (2003) "*The project of a European border guard: potential, models and challenges*", DCAF, Ginevra.

MSF (2003) "*Deficiencias en las Condiciones de Acogida de Inmigrantes y Solicitantes de Asilo; El Caso de Ceuta y Melilla*", Publicaciones Medicos sin Fronteras, Madrid.

MSF (2005) "*Violence et immigration : rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc*", Publicaciones Medicos sin Fronteras, Doc. MSF-E, Madrid.

Palidda, S. (2003) "*Politiques sécuritaires en Europe*", Revue Hommes et migrations, n°1241", pp. 43-44.

Peral, L. (2006) "*Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas*", Revista electrónica de estudios internacionales, 11, pp.1-21.

Perrin, D. (2008) '*L'étranger rendu visible au Maghreb – La voie ouverte à la transposition des politiques juridiques migratoires européennes*', Asylon(s), n°4, Parigi.

Pinyol, G.. (2007) "*España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones*", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 79-80.

Pollak, J. Slominski, P. (2009) "*Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders*", West European Politics, 32, 5, pp. 904 – 924.

Rijpma, J.J. (2010) "*Frontex: successful blame shifting of the Member States?*". Analisis of the Real Instituto Elcano, 69.

Spijkerboer, T. (2007) "*The human costs of Border Control*", European Journal of Migration and Law , 9, pagg.127-133

The Economist (2007) "*Policing the undergoverned spaces. Africa and the 'war on terror'*", 16 giugno 2007.

The Times of Malta, (2010) "*Frontex patrols stopped as Malta quits*", 28 aprile 2010.

The Times of Malta, (2011) "*No Frontex mission planned this year*", 4 febbraio 2011.

The Washington Post (2011) "*More Predator drones fly U.S.-Mexico border*", The Washington Post , 21 dicembre 2011.

UNHCR (2008) "*UNHCR Agreement with Frontex*", Press release, 17 giugno, Ginevra.

UNHCR (2010) "*UNHCR says asylum situation in Greece 'A humanitarian' crisis*", Briefing Notes, 21 settembre, Ginevra.

UNHCR (2012), "*Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011*", Briefing Notes, 31 gennaio, Varsavia.

Wolff, S. (2007) "*España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos, espacios y actores*", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, num. 79-80, pp. 107-123.

7b

Documenti

BOE (2003) "*Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración*", BOE núm. 185, 4 agosto 2003.
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosReadmision/documentos/Readmision_Mauritania.pdf

BOE (2009) "*Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*". <http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/31/pdfs/BOE-A-2009-17242.pdf>.

Bulletin Officiel du Royaume du Maroc, "*Entrée et séjour des étrangers au Royaume du Maroc, émigration et immigration irrégulières*", ISSN 0851 – 1217, 6 maggio 2010.

"*Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference*", 27-28 novembre 1995. http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

Committee against torture, *J.H.A. Vs Spain*, Decision Communication 323/2007 , 10 novembre 2008. <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/22/1/104.short> .

Council of the European Union (2003) "*A secure Europe in a better world. European security strategy*", Bruxelles.

Council of the European Union (2005) "*A strategy for the external dimension of JHA: global freedom, security and justice*", Document n° 14366/3/0 REV 3, Bruxelles

Council of Europe "*Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?*", Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 29 marzo 2012. http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/20120329_mig_RPT.EN.pdf .

COWI (2009) "*External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Final Report*", Document n° P-69209-A, Lyngby.

Commission of the European Communities (2008) "*Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency – Impact Assesment*", Commission Staff Working Document, SEC 150, Bruxelles.

Commission of the European Communities (2008) “*Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assessment*”, Commission Staff Working Document, SEC 152, Bruxelles.

Commission of the European Communities (2009) “*Report on progress made in developing the European Border Surveillance System (EUROSUR)*”, Commission Staff Working Document, SEC 1265 final, Bruxelles.

“*Convenzione sullo statuto dei rifugiati*”, Ginevra, 28 luglio 1951.
<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>

DMSF (2006) “*Les principes généraux de la stratégie de lutte contre la migration illégale*”, Ministère de l’intérieur, Rabat.

ECHR “*Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà*”, Roma, 4 novembre 1950. <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1>

ECHR, “*Case of M.S.S. v. Belgium and Greece*”, Strasburgo, 21 gennaio 2011.
[http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?
action=html&documentId=880339&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table
=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880339&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649)

ECHR, *T.I. v. The United Kingdom*, Appl. No. 43844/98, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 marzo 2000.
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dfc.html> .

ECHR, “*Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*”, (Application no. 27765/09), JUDGMENT, Strasburgo, 23 febbraio 2012.
[http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?
action=html&documentId=901565&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table
=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=901565&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649) .

European Commission (2001) “*Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale*”, COM(2001) 672 definitivo, Bruxelles, 15 novembre 2001.

European Commission (2002) “*Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo*” COM (2002) 233, Bruxelles, 7 maggio 2002

European Commission (2003) “*Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*”, Bruxelles, 20 novembre 2003, COM (2003) 687. final/2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0687:FIN:EN:PDF> .

European Commission (2004) “*Plan d'action UE/Maroc*”, European Neighbourhood Policy, Bruxelles.

European Commission (2004) “*Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*”. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:IT:NOT>

European Commission (2005) “*Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 o dicembre 2005 , recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*”. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:IT:HTML>

European Commission (2006) “*The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*”, COM(2006) 735 final, Bruxelles, 30 novembre 2006.http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_EN_ACTE.pdf

European Commission (2006) “*Rafforzare la lotta contro l’immigrazione illegale – Garantire una rete basata sul web per il coordinamento e lo scambio d’informazioni sull’immigrazione irregolare*”, IP/06/57, Bruxelles 20/01/2006.

European Commission (2006) “*Rinforzo della gestione delle frontiere marittime meridionali dell’Unione Europea*”, COM/2006/0733 finale, Bruxelles, 30 novembre 2006.

European Commission (2008) “*Communication on examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assesment*”, COM (2008) 68 final, Bruxelles, 13 febbraio 2008.

European Commission (2008) “*Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency – Impact Assesment*”, Commission Staff Working Document, SEC 150, Bruxelles.

European Commission (2011) “*The Global Approach to Migration and Mobility*”, COM (2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011.

European Commission (2011) “*Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment*”, Commission staff working paper, SEC 145 final, Bruxelles.

European Council (2001) “*Presidency conclusion. European Council meeting in Laeken*”, SN/300/1/01 REV 1, 14-15 dicembre 2001. http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf .

European Council (2005) “*Programma dell’Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione Europea*”, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, COM 2005/C 53/01, 3 marzo 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF> .

EU External Action (2007) *"Morocco Strategy Paper 2007-2013"*, European Neighbourhood and Partnership Instrument, Bruxelles.

European Parliament (2004) *"Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas"* COM (2004) 835.

European Parliament (2010) *"Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)"*, Doc. XVIII, no.2, Roma, 10 giugno 2010.

FRA-Frontex, *"Cooperation arrangement between the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European Union and the European Union Agency for fundamental rights"*, 26 maggio 2010. http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf.

Frontex (2005) *"General report 2005"*. Varsavia

Frontex (2006) *"Relazione annuale 2006"*, Varsavia

Frontex (2007) *"General report 2007"*. Varsavia

Frontex (2008) *"General report 2008"*. Varsavia

Frontex (2009) *"Relazione generale 2009"*, Varsavia.

Frontex (2010) *"General report 2010"*, Varsavia.

Frontex (2006) “*Longest FRONTEX Coordinated Operation – HERA, the Canary Islands*”, press release, 19 dicembre, Varsavia.

Frontex (2007) “*A sequel of Operation HERA just starting*”, press release, 15 febbraio, Varsavia.

Frontex (2007) “*HERA III operation*”, press release, 13 aprile, Varsavia.

Frontex (2007) “*The joint operation Nautilus – the end of the first phase*”, press release, 6 agosto, Varsavia.

Frontex (2008) “*Go ahead for Nautilus 2008*”, press release, 7 maggio, Varsavia.

Frontex (2009) “*HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics*”, press release, 17 febbraio, Varsavia.

Frontex (2009) “*Frontex not involved in diversion activities to Lybia*”, press release, 21 settembre, Varsavia.

Frontex (2010) “*RABIT Operation 2010 Evaluation Report*”, Varsavia.

Frontex – Europol (2007) “*Determination of High Risk Routes Regarding Illegal Migration in the Western Balkan Countries*” Frontex Reference Number: 5581/R002/2007

Frontex Risk Analysis Unit (2010) “*Annual Risk Assesment 2010*” Reference number: 3490, Varsavia.

Frontex Risk Analysis Unit (2011) “*Annual Risk Analysis 2011*”, Reference number: 4591, Varsavia.

Frontex (2011) “*Frontex Press Pack*”, maggio 2011, Varsavia.

Gazzetta ufficiale “*Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen*”, n. L 239 del 22/09/2000, pag. 19-62.

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, “*Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*”, n. C 340 del 10 novembre 1997. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> .

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee “*Trattato sull'Unione Europea*”, n. C 191 del 29 luglio 1992. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> .

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee “*Accordo di Partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri*”, L 317/3, Cotonu, 15 dicembre 2000. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:317:0003:0286:IT:PDF> .

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, “*Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*”, n. C 340 del 10 novembre 1997. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> .

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea (2001)“*Regolamento (CE) N. 2424/2001 del Consiglio del 6 dicembre 2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)*”, L 328, 13 dicembre 2001.

Gazzetta ufficiale dell’Unione europea (2006) “*Regolamento (CE) N. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*”, L 105/1, 13 aprile 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:IT:PDF> .

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea (2008)“*Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è*

irregolare”, L 348/98, 24 dicembre 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF> .

La Moncloa, "*La llegada de inmigrantes ilegales a las costas españolas disminuye más del 80% en una década*", 18 gennaio 2011. http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/2011/ntmpr180111_inmigracion+ilegal.htm.

La Moncloa, "*La tendencia de llegada de inmigrantes ilegales a las costas españolas sigue en descenso pese al ligero repunte del último año*", 2 febbraio 2012. http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/2012/ntpr20120202_inmigrantes.htm .

Mauritanie - Communauté Européenne, "*Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013*". http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_mr_csp10_fr.pdf.

Ministerio del Interior, "*Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*". <http://www.interior.gob.es/file/11/11204/11204.pdf>

Ministerio del Interior, "*Balance de la lucha contra la inmigración irregular 2011*", febbraio 2012. <http://www.mir.es/file/54/54238/54238.pdf> .

"*Tunis declaration at the First Summit of the Heads of State and Government of The Western Mediterranean Countries: the 5+5 Dialogue*", Tunisi, 5-6 dicembre 2003. <http://www.5plus5.tn/english/declaration-tunis.htm>

Sitografia

AA. VV. (2002) "*Informe sobre las condiciones de detención de inmigrantes en Canarias*", <http://www.inisoc.org/guanta2.htm> .

AEDH (2011), "*Frontex: AEDH calls for more guarantees for human rights*" dell' *European Association for the Defense of Human Rights*. AEDH, 20 settembre 2011. <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Comunicu%C3%A9s/Press%20release%20Frontex%20vote%20EN.pdf> .

BBC (2005) "*EU outposts turn into fortresses*", 29 settembre 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4294426.stm> .

BBC (2006) "*Stemming the immigration wave*", 10 settembre 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5331896.stm>.

Del Grande G. (2011) "*Cie: se la parola 'lager' finisce in parlamento*", FortressEurope, 5 luglio 2011. <http://fortresseurope.blogspot.it/2011/07/cie-se-la-parola-lager-finisce-in.html>

Del Grande, G. (2011) "*Lasciateci entrare nei Cie! L'appello dei giornalisti*", FortressEurope, 26 maggio 2011. <http://fortresseurope.blogspot.it/2011/05/lasciateci-entrare-lappello-dei.html>

Del Grande G. (2011) "*Verso Spagna e Canarie*", FortressEurope, 10 novembre 2011. <http://fortresseurope.blogspot.it/2006/02/verso-spagna-e-canarie.html>

Del Grande G. (2012) "*La strage*", 17 marzo 2012. Dati disponibili sul blog Fortress Europe alla pagina: <http://fortresseurope.blogspot.co.uk/p/la-strage-negata-17317-morti-ai-confini.html> .

EIB, "*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP)*". <http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm> .

El Mundo (2005), <http://www.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/album/14.html>

Euronews “*Il Marocco non puo' sostenere il ruolo del gendarme d'Europa per quel che riguarda l'immigrazione clandestina*”, 8 luglio 2006.
<http://it.euronews.com/2006/07/08/il-marocco-non-puo-sostenere-il-ruolo-del-gendarme-d-europa-per-quel-che-riguarda-l-immigrazione-clandestina/>

Europaforum.lu, “*Des Frontières et des Hommes : Claire Rodier, spécialiste des questions de politique migratoire, a décrit le processus de délocalisation des frontières extérieures de l'UE qui est en cours*”, 17 novembre 2009.
<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/11/conf-claire-rodier/index.html>

Europa press release, “*La Commission renforce par un appui budgétaire au Maroc la nouvelle stratégie marocaine de lutte contre les migrations clandestine*”, IP/06/1121, Bruxelles, 23 agosto 2006. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1121&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

European Commission “*La politique : Qu'est-ce que la politique européenne de voisinage ?*”.http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm

European Parliament (2011) “*Frontex: nuovi poteri e ispettori per i diritti umani*”, 13 settembre 2011.
<http://www.europarl.europa.eu/news/it/pressroom/content/20110913IPR26455/html/Frontex-nuovi-poteri-e-ispettori-per-i-diritti-umani> .

Europolitics, “*Parliament approves new Frontex mandate*”, 13 settembre 2011.
<http://www.europolitics.info/sectoral-policies/parliament-approves-new-frontex-mandate-art312794-16.html>

Ferrero-Waldner, B. “*Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner: The European Neighbourhood Policy*”, Stoccolma, 7 marzo 2006. http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_5767_fr.htm

Gueye B., “*Le Projet West Sahel aide la Mauritanie à sécuriser ses frontières*”, 27 gennaio 2012.

<http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/fr/features/awi/features/2012/01/27/feature-01>.

Información.es, "*De la Vega anuncia un centro de vigilancia marítima en Valencia*", 4 ottobre 2007. http://www.diarioinformacion.com/secciones/noticia.jsp?pRef=2187_12_677857__Alicante-Vega-anuncia-centro-vigilancia-maritima-Valencia.

Inter Press Service, "*Fortress Europe starts with Greece*", 31 gennaio 2010. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=50169>.

La Pia, F. (2012) "*Marocco. Una primavera che non ha ancora trovato risonanza internazionale*", Equilibri, 9 febbraio. http://www.equilibri.net/nuovo/sites/default/files/focus_la%20pia_marocco.pdf .

MAEC, "*Le Secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération reçoit une délégation du HCR*", Communiqué du MAEC, 20 ottobre 2005. www.maec.gov.ma/en/f-com.asp?num=2354&typ=dr.

Messineo, F. *Yet another mala figura: Italy breached non-refoulement obligations by intercepting migrants' boats at sea, says EctHR, (EJIL: Talk!)*. <http://www.ejiltalk.org/yet-another-mala-figura-italy-breached-non-refoulement-obligations-by-intercepting-migrants-boats-at-sea-says-ecthr/>.

Noorinfo "*Conseil des ministres : Le gouvernement se penche sur l'immigration en Mauritanie*", 19 gennaio 2012, http://www.noorinfo.com/Conseil-des-ministres-Le-gouvernement-se-penche-sur-l-immigration-en-Mauritanie_a2158.html

RFI, "*La strategie marocaine en matière de migration*", 29 maggio 2008. www.rfi.fr/actufr/articles/101/article_66864.asp.

Statut Avancé "*Maroc-UE : 91 millions euros pour financer le programme "réussir le Statut avancé"*", 24 febbraio 2012. http://www.statut-avance.com/index.php?option=com_content&view=article&id=303:maroc-ue-91-millions-euros-pour-financer-le-programme-qreussir-le-statut-avanceq-&catid=1:latest-news.

UNHCR (2008), "*Q&A: Working for refugees on Europe's outer borders*", 18 maggio, Ginevra. www.unhcr.org/4bf29c8b6.html .

UNHCR, "*Interview avec M. Johannes Van der Klaauw sur la situation des réfugiés au Maroc*," 30 settembre 2010. www.un.org.ma/spip.php?article1343.

Vassallo Paleologo, F. (2009) "*Verso altre forme di respingimenti collettivi in Libia*", 27 ottobre 2009, www.globalproject.info.

Vassallo Paleologo, F. (2011) "*Respingimenti ed accordi di riammissione – sotto accusa l'Italia: non è un paese sicuro per i richiedenti asilo*", www.meltingpot.org.

Filmografia

Miró, M. "*Cayuco*" (Pantalla Canaria, 2007)

Segre, A. Liberti S., "*Mare chiuso*" (ZaLab 2012).