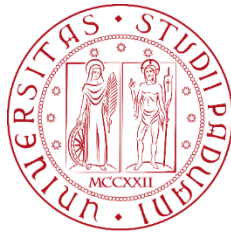


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in
Scienze politiche, relazioni internazionali e diritti umani



FORTEZZA EUROPA. PROCESSI DI
ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE NELLE
POLITICHE EUROPEE DI ASILO ED ACCOGLIENZA:
IL CASO BOSNIACO

Relatore:

Prof. Paolo De Stefani

Laureanda:

Sofia Cossu
matr. 2002976

A.A. 2022/2023

Indice

Capitolo 1: evoluzione e mutamenti della rotta balcanica	5
1.1 Il cambio di rotta: dal Mediterraneo centrale ai Balcani	6
1.2 L’istituzionalizzazione della rotta balcanica.....	7
1.3 La chiusura formale della rotta balcanica	13
1.4 La rotta balcanica dopo l’accordo UE-Turchia.....	18
1.5 La formazione della rotta bosniaca	21
Capitolo 2: le politiche migratorie europee nel processo di esternalizzazione delle frontiere	24
2.1 Premesse fondamentali.....	24
2.2 Agenda europea sulla migrazione del 2015	30
2.3 La risposta europea alla “crisi migratoria” del 2015.....	34
2.4 Migration partnership framework.....	36
2.5 Strumenti di partenariato e cooperazione per la gestione dei flussi migratori lungo la rotta balcanica	37
2.5.1 Conferenza sulla rotta Mediterraneo orientale ed i Balcani occidentali	38
2.5.2 Incontro sulla rotta migratoria dei Balcani occidentali	38
2.5.3 Dichiarazione UE-Turchia.....	40
2.5.5 Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell’Ue per i Balcani occidentali	43
2.5.6 Relazione sullo stato di attuazione dell’agenda europea sulla migrazione	44
2.4.7 Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey.....	45
2.5.8 EU Action Plan on the Western Balkans	47
Capitolo 3: il caso bosniaco	49
3.1 La rotta bosniaca: origini ed elementi distintivi.....	49
3.2 Il quadro delle competenze delle autorità bosniache sulla migrazione	52
3.3 Il sistema di accoglienza in Bosnia-Erzegovina	53
2.3.1 Il centro di accoglienza di Lipa.....	58
3.4 L’Unione europea e l’Organizzazione internazionale per le migrazioni: partner nel processo di esternalizzazione	63
3.5 I respingimenti al confine bosniaco-croato	66
Conclusioni	70
Bibliografia	71

Introduzione

Nel diritto internazionale la frontiera è intesa come luogo tangibile e statico. Essa, infatti, demarca il confine dentro al quale lo Stato ha diritto di esercitare la propria sovranità. Ciò differisce da quanto ha luogo nel contesto europeo, i cui confini sembrano essere liquidi ed in continuo mutamento, determinati non tanto dai limiti territoriali effettivi degli Stati, quanto più dallo status degli individui che intendono attraversarli.

L'attuale politica sulle migrazioni dell'Unione Europea si basa sul principio cardine di esternalizzazione delle frontiere, un approccio fondato sulla stipulazione di accordi – contraddistinti da un insieme di azioni giuridiche, militari e finanziarie – con Stati terzi volti a contrastare la mobilità delle persone migranti provenienti da Paesi terzi. Ciò avviene tramite il trasferimento delle procedure di identificazione, registrazione ed accoglienza al di fuori del territorio comunitario; “delocalizzando” quindi la responsabilità della gestione dei flussi migratori in capo a soggetti terzi, sia statali che non.

Fulcro delle politiche di esternalizzazione delle frontiere sono gli accordi di riammissione e rimpatrio, stipulati dai Paesi membri con Paesi terzi autoritari o lacerati da conflitti interni. Tali accordi testimoniano una rinuncia collettiva nei confronti del mandato europeo di tutela dei diritti umani e fondamentali, con corrispondente violazione di norme costituzionali, sovranazionali ed internazionali.

La forma di cooperazione elaborata nei partenariati con Paesi terzi si basa spesso su accordi che prevedono il pagamento di somme di denaro in cambio della gestione ed il contenimento dei flussi migratori. Simili accordi espongono la natura mercantile di tali relazioni, che sono solitamente vantaggiose per i Paesi terzi che ne beneficiano economicamente.

A partire dal 2015 questo tipo di accordi sono spesso conclusi in sedi para-istituzionali ed attraverso forme iper-semplificate: agende, partenariati, dichiarazioni, scambi di note o memorandum. La convenienza dell'informalità deriva da una maggior facilità nella stipulazione e gestione dell'accordo,

dall'impossibilità di discussione e critica pubblica e dall'elusione degli strumenti di controllo predisposti dai vari ordinamenti.

Attori chiave per l'implementazione delle politiche di esternalizzazione e riammissione sono le forze di polizia e di frontiera degli Stati interessati dalle rotte migratorie. Esse assolvono compiti in materia di controllo e limitazione dei flussi migratori quali la verifica dell'identità dei migranti, il pattugliamento dei confini, il respingimento o fermo dei migranti alle frontiere. Ciò avviene anche tramite l'utilizzo di pratiche che si collocano al di fuori del diritto internazionale, tra cui utilizzo di violenza sproporzionata, forme di tortura, respingimenti collettivi, restrizioni e detenzioni arbitrarie.

Capitolo 1: evoluzione e mutamenti della rotta balcanica

La cosiddetta “rotta balcanica” è una delle principali vie di accesso all’Unione europea per i migranti provenienti da Medio Oriente, da Africa ed Asia. Il termine si è diffuso nel periodo di crisi umanitaria del 2015-2016, durante il quale circa un milione di persone ha percorso a piedi la penisola balcanica per raggiungere i Paesi nordeuropei, considerati più accoglienti e ricchi di opportunità di integrazione.

Nonostante la forte contrazione di arrivi successiva alla stipulazione dell’accordo tra Unione europea e Turchia, che, formalmente, avrebbe dovuto decretare la chiusura della rotta, essa si è prontamente adattata alle numerose e diversificate misure di controllo dei confini adottate dai Paesi di transito, mutando punti di ingresso, di passaggio e di uscita.

Per secoli i Balcani occidentali sono stati protagonisti di movimenti migratori tra Europa, Asia, Africa ed Area M.E.N.A., fungendo sia come luogo di transito e di passaggio, sia come luogo di provenienza. Difatti

“ancora oggi, il confine tra l’UE e i Balcani occidentali è composto da elementi materiali (compresi cancelli, posti di blocco, campi di detenzione temporanea, telecamere e dispositivi di sorveglianza biometrici) ed eredità simboliche che rafforzano le relazioni di potere asimmetriche tra gli Stati e ricordano il precedente dominio imperiale, talvolta riflesso dalle politiche dell’Unione Europea”¹.

Nel corso degli ultimi decenni, i Balcani occidentali sono stati al centro di importanti trasformazioni politiche, economiche e sociali che hanno contribuito a modificare e ridefinire il loro rapporto con le istituzioni europee. Da area di conflitto ed instabilità, sono diventati una regione in transizione verso una possibile adesione al processo di integrazione europea. La gestione delle frontiere, così come dei flussi migratori che a partire dal 2015 interessano l’area, ha giocato – e continua a giocare

¹ Cocco, E. Where is the European frontier? The Balkan migration crisis and its impact on relations between the EU and the Western Balkans. *European View* 16, 293–302 (2017) <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0471-5>

– un ruolo importante ed indicativo nella definizione dei rapporti politici ed economici tra Paesi europei e Paesi balcanici.

1.1 Il cambio di rotta: dal Mediterraneo centrale ai Balcani

La “crisi migratoria” del 2015 è stata innescata da una combinazione di fattori, tra cui la crisi finanziaria del 2008 e la diffusione delle Primavere arabe nell'Area M.E.N.A. a partire dal 2010. Questa situazione è stata ulteriormente complicata ed esasperata dai conflitti in Siria, Iraq ed Afghanistan, che hanno costretto migliaia di persone a fuggire dai loro Paesi in cerca di maggiore stabilità e sicurezza.

Oltre a tali fattori di instabilità geopolitica, anche le politiche italiane ed europee di gestione dei flussi migratori della rotta del Mediterraneo centrale hanno influito sul mutamento e sull'ampliamento dei flussi di persone che hanno percorso in massa la rotta balcanica a cavallo tra il 2015 ed il 2016. Infatti, prima del 2015, la maggior parte dei rifugiati e dei richiedenti asilo sceglieva di raggiungere l'Europa attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, nonostante il viaggio fosse notoriamente più rischioso.

L'operazione italiana Mare Nostrum prende il via nell'ottobre del 2013, successivamente al naufragio all'Isola dei Conigli in cui persero la vita almeno 336 persone. Essa si poneva una duplice missione: garantire la salvaguardia delle persone in mare ed “assicurare alla giustizia tutti coloro quali lucrano sul traffico illegale di migranti”². Viene dunque concepita come operazione sia umanitaria che militare: da un lato, si mirava a potenziare il sistema di sorveglianza in alto mare, con l'obiettivo principale di garantire il soccorso in mare in modo da ridurre il numero delle vittime durante le traversate; dall'altro, si mirava a rafforzare la protezione delle frontiere marittime mediante un più intenso pattugliamento da parte delle forze dell'ordine, con un obiettivo primario di deterrenza.

L'operazione Triton, avviata il 1° novembre 2014, ha invece natura diametralmente opposta: essa, infatti, è svolta sotto l'egida di Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, il cui fondamentale obiettivo è il controllo e la sorveglianza delle frontiere europee. Oltre ad una riduzione del mandato, che non

² Marina Militare. Mare Nostrum. <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>, ultima consultazione 26.09.2023

include più obiettivi di natura umanitaria, vengono ridotte non solo le miglia marine entro cui si andranno a condurre le attività di pattugliamento, ma anche il numero dei mezzi a disposizione per le operazioni di sorveglianza. Inoltre è necessario ricordare che, essendo un'operazione congiunta, è intesa a supportare lo Stato italiano nella gestione dei flussi migratori; non sostituisce, quindi, né gli obblighi italiani di monitoraggio e sorveglianza delle frontiere Schengen, né gli obblighi stabiliti dal diritto comunitario ed internazionale inerenti, in particolare, alle azioni di ricerca e salvataggio in mare.

Contemporaneamente all'operazione Triton viene elaborata un'altra operazione: la European Union Naval Force in the South Central Mediterranean (EUNAVFOR Med), comunemente più nota come Operazione Sophia, prima operazione militare di sicurezza europea nel Mediterraneo centrale. Il suo sviluppo è dovuto ad un altro naufragio accaduto nell'aprile del 2015 a largo delle coste libiche, appena sei mesi dopo la sostituzione dell'operazione Mare Nostrum dall'operazione Triton, in cui hanno perso la vita circa 800 persone. L'operazione Sophia, condotta in questo caso dall'Italia, ha come fini principali la riduzione delle vittime in mare tramite la lotta al traffico di esseri umani; inoltre, si colloca nel più ampio obiettivo europeo volto ad affermare un ritorno ad una situazione di maggiore stabilità e sicurezza in Libia. Anche in questo caso è necessario sottolineare come il focus di questa operazione non sia quello di salvare le vite delle persone che si trovano costrette ad attraversare il Mediterraneo centrale, ma è quello di intercettare e distruggere le risorse, come ad esempio le imbarcazioni, utilizzate dai trafficanti per la traversata.

Tali cambiamenti di policy hanno avuto come effetto principale quello di deviare il percorso della maggior parte dei migranti e dei rifugiati dalla rotta del Mediterraneo centrale a quello della Rotta balcanica.

1.2 L'istituzionalizzazione della rotta balcanica

Date le politiche messe in campo dall'Unione europea e dagli Stati membri, la Rotta balcanica diventa la via principale di accesso all'area comunitaria, reputata più sicura – in quanto il tratto percorso in mare è notevolmente più corto rispetto a quello della Rotta del Mediterraneo centrale – e meno costosa. Essa viene percorsa da migliaia di rifugiati e migranti che transitano dalla Turchia alla Grecia, con

l'obiettivo di arrivare nei Balcani occidentali passando attraverso il confine greco-macedone.

La Rotta balcanica è caratterizzata da una peculiarità specifica: da settembre 2015 a marzo 2016 sono stati gli stessi Paesi di transito, anziché i trafficanti di esseri umani, a facilitare il passaggio e ad organizzare il trasporto dei migranti verso lo spazio comunitario, tramite l'implementazione di quello che viene comunemente chiamato “corridoio balcanico”. Corridoio che è stato accolto con soddisfazione e favore dalla Commissione europea, la quale ha sottolineato le eccellenti capacità di cooperazione e supporto sia tra Stati facenti parte dell'Unione europea, sia tra Stati non comunitari. Tale politica, secondo alcuni studiosi, è stata guidata principalmente da un atteggiamento opportunistico mirante a rendere i migranti “virtualmente invisibili”³ al fine di evitare possibili ripercussioni sul clima sociale e politico dei Paesi di transito.

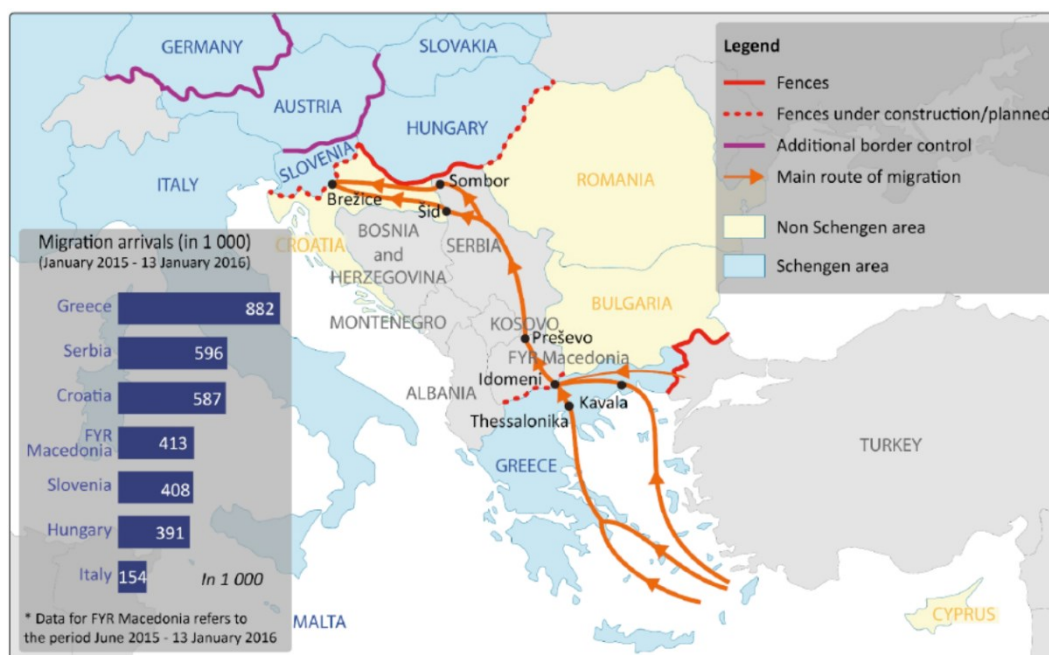
Secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), al 21 dicembre 2015 hanno attraversato il Mediterraneo circa 972.000 persone, di cui almeno 800.000 hanno attraversato il Mar Egeo al fine di arrivare in Grecia. Inoltre l'OIM stima che più di 34.000 persone abbiano cercato di attraversare le frontiere di terra tra Turchia e tra Bulgaria e Turchia e Grecia. I morti stimati sono almeno 3.600 su entrambe le rotte. Il 90% dei migranti che hanno intrapreso il viaggio sono provenienti dalla Siria, dall'Afghanistan e dall'Iraq.

La crisi umanitaria in Siria non può essere considerata come sola causa dell'aumento dei flussi migratori verso l'Europa nel 2015. Secondo il report “Migration to Europe through the Western Balkans” di REACH, “conflitto attivo, violenza generalizzata ed insicurezza sono stati i principali *push factors*”, mentre i “*pull factors*” includevano la sicurezza, la possibilità di lavoro e l'accesso a servizi come

³ EDMONDA. “Migrations’ Changing Scenario: The New Balkan Route and the European Union.” *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 85, no. 2 (338) (2018): 189–206.
<https://www.jstor.org/stable/26540670>.

istruzione e sanità”⁴. Inoltre le difficoltà economiche, sociali e politiche vissute dai migranti sia in Grecia che in Turchia rendono le loro vite precarie precludendo prospettive di stabilità futura.

Un sondaggio condotto su 528 rifugiati e migranti residenti ad Atene nel periodo tra aprile e giugno 2015⁵, dimostra che il 75% degli intervistati avrebbero voluto continuare il viaggio verso nord a causa delle scarse condizioni di vita a cui erano sottoposti. La Grecia viene quindi vista dalla popolazione migrante come un punto di transito da cui è necessario passare per arrivare in Europa.



Migration arrivals in the EU in 2015⁶

Se da una parte i migranti che arrivano in Grecia sono spinti a proseguire il loro percorso verso altri Paesi europei a causa delle scarse possibilità di avere una vita dignitosa e della lentezza delle autorità greche nel concedere loro asilo o protezione sussidiaria, in Turchia la situazione si pone diversamente. Molti rifugiati e migranti,

⁴ REACH. Migration to Europe through the Western Balkans. Serbia and the F.Y.R. Macedonia, December 2015-May 2016. Pdf. <https://reliefweb.int/report/serbia/migration-europe-through-western-balkan-serbia-former-yugoslav-republic-macedonia>

⁵ Kuschminder, K. Dubow, T. İçduygu, A. Üstübcici, A. Kirişcioğlu, E. Engbersen, G. Mitrovic, O. Decision Making on the Balkan Route and the EU-Turkey Statement. Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2019. Pdf. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2401>

⁶ European Parliamentary Research Service. EPRS Admin. Migration arrivals in the EU in 2015. <https://epthinktank.eu/2016/01/27/the-western-balkans-frontline-of-the-migrant-crisis/migration-arrivals-in-the-eu-in-2015/> ultimo accesso 1.10.2023

soprattutto provenienti da Paesi limitrofi, vedono la Turchia come un punto di arrivo, piuttosto che di transito: ciò è testimoniato anche dal fatto che nel 2015 più di 2 milioni di rifugiati siriani sono ospitati dal governo e dalla popolazione turca. Tuttavia con il passare del tempo e con l'allungarsi e l'intensificarsi del conflitto in Siria, le speranze di poter tornare in patria si affievoliscono, così come diminuiscono le loro risorse economiche. Anche in Turchia sia l'assistenza statale, sia quella fornita da ONG e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) non bastano per soddisfare le crescenti necessità della popolazione migrante, creando così i presupposti per il suo esodo.

Già nel 2015 il confine tra la Grecia e la Macedonia del Nord era stato sottoposto a particolari forme di sorveglianza di stampo securitario che rendevano estremamente difficile il suo attraversamento da parte dei migranti. Tali misure riguardavano l'implementazione di respingimenti di gruppo da parte delle autorità macedoni ed azioni delle autorità greche atte all'impedimento della continuazione del percorso di migrazione all'interno del proprio territorio. Ciò ha contribuito alla proliferazione di tentativi di spostamento e di attraversamento del confine estremamente pericolosi, in alcuni casi anche mortali, che hanno contribuito ad accendere l'attenzione mediatica sulla situazione drammatica che i migranti e rifugiati dovevano affrontare.

La gravità della situazione, che sarebbe solo peggiorata di lì a poco, ha comportato una crescente pressione sul governo macedone affinché facilitasse e rendesse più sicuro sia l'attraversamento del confine che il transito all'interno del Paese. Il 18 giugno 2015, le autorità macedoni introducono un emendamento che permette ai richiedenti asilo di poter trattenersi in Macedonia del Nord legalmente per 72 ore, garantendo loro libertà di movimento e il diritto ad utilizzare i trasporti su tutto il territorio nazionale. Ciò si traduce nell'effettiva possibilità per i migranti di fare uso di quelle 72 ore per attraversare il Paese senza alcun rischio di detenzione ed eventuale deportazione.

A questa prima "apertura" dei confini da parte della Macedonia del Nord corrispondono però delle misure atte ad arginare il conseguente flusso di migranti da parte dei Paesi più a nord: il 17 giugno 2015 il governo ungherese annuncia la costruzione di una recinzione lungo il confine con la Serbia ed a partire dal 29

giugno 2015 inizia un'operazione di pattugliamento congiunto di Frontex con agenti serbi, ungheresi, austriaci sul confine tra Macedonia del Nord e Serbia.

A fronte di un continuo aumento dei flussi migratori, il 21 agosto 2015 la Macedonia del Nord dichiara lo stato di emergenza ed una conseguente chiusura dei confini per due giorni. Ciò comporta accesi e violenti scontri tra i migranti bloccati alle frontiere e le forze di polizia e dell'esercito presenti per impedirne l'attraversamento. La situazione viene risolta dal governo macedone tramite l'organizzazione di trasporti ferroviari atti a portare i migranti direttamente dal confine greco a quello serbo.

Il 25 agosto 2015, l'Ufficio federale tedesco per l'immigrazione (BAMF) comunica che vi sarà un'effettiva sospensione del Regolamento di Dublino III per i soli richiedenti asilo siriani. Tale sospensione fa sì che l'intera responsabilità delle procedure di richiesta ed esame delle domande di asilo e protezione sussidiaria ricada unicamente sul governo tedesco. Essa comporta inoltre la revoca delle procedure di trasferimento forzato per i cosiddetti “dublinanti”, cioè coloro che hanno già fatto domanda di asilo in un altro Paese europeo. Il 31 agosto, la Cancelliera Angela Merkel pronuncia la celebre frase “*wir schaffen das*” inerente all'accoglienza di un gran numero di rifugiati, da lei definita come un dovere nazionale. Tali annunci sono stati ricevuti come un invito ai migranti siriani presenti sulla Rotta balcanica a dirigersi verso la Germania.

Il primo settembre 2015, il governo ungherese decide di chiudere la stazione ferroviaria centrale di Budapest ed inizia a rifiutare l'ingresso nel Paese a chiunque sia sprovvisto di documenti di identità validi. Tali misure vengono messe in campo a causa della pressione degli Stati membri al fine di far rispettare le leggi comunitarie e nazionali, che non prevedono la facoltà di accedere allo spazio Schengen in assenza di un documento di viaggio o di soggiorno valido. Ciò fa sì che i migranti presenti sul territorio ungherese rimangano bloccati, senza alcuna possibilità di viaggiare verso nord. Il 4 settembre più di mille rifugiati si mettono in marcia da Budapest verso il confine austriaco, protestando contro la decisione del governo di non fornire loro mezzi di trasporto per uscire dal Paese. La protesta produce l'effetto sperato ed il governo ungherese decide di fornire degli autobus

per portare i migranti al confine austriaco. Nonostante ciò, il 15 settembre anche l'Ungheria dichiara lo stato di emergenza e allo stesso tempo annuncia la fine della costruzione della recinzione di filo spinato al confine con la Serbia.

Grazie alla costruzione della barriera ed ai pattugliamenti assidui del confine, l'Ungheria riesce a reindirizzare i flussi migratori nella vicina Croazia, dalla quale i migranti vanno a confluire in Slovenia per arrivare quindi sul suolo italiano ed austriaco.

A partire dall'autunno del 2015, i primi Paesi europei di transito iniziano a porre delle limitazioni numeriche per diminuire le entrate giornaliere: il 18 ottobre il governo sloveno, incapace di gestire l'enorme afflusso di persone dirette verso il territorio tedesco, dichiara che avrebbe consentito l'ingresso solo a 2.500 migranti provenienti dal territorio croato al giorno, scatenando le proteste del governo croato, il quale esigeva l'ingresso di almeno 5.000 persone al giorno.

Se nei primi mesi del 2015 la risposta dei Paesi dei Balcani occidentali è caotica, caratterizzata da cambi repentini ed inaspettati a livello di politica migratoria e da una mancanza di cooperazione, la volontà di collaborare si presenta nel momento in cui essi si rifiutano di diventare Paesi di destinazione finale, data la loro non volontà ed incapacità di accogliere un numero così elevato di migranti. Essi, perciò, decidono di divenire effettivamente Paesi di transito, iniziando ad agevolare lo spostamento dei migranti all'interno dei loro territori.

L'aumento di arrivi al confine croato, dato dalla chiusura formale ed effettiva del confine ungherese, crea una situazione di profonda tensione tra Serbia e Croazia, la quale inizialmente cerca di chiudere i propri confini. Dopo un mese di tensioni crescenti, le autorità serbe e croate riescono a raggiungere un accordo il 3 novembre 2015: il governo serbo si sarebbe occupato del trasporto gratuito delle persone migranti presenti sul proprio territorio fino a Slavonski Brod, in Croazia, in cui era stato allestito un campo di emergenza con una capacità di circa 5000 persone. Secondo alcune fonti “Tra novembre 2015 e febbraio 2016, quando era in funzione

il corridoio umanitario tra Serbia e Croazia, passavano tra le 5.000 e le 8.000 persone al giorno”⁷.

Tramite la creazione del “corridoio umanitario”, quindi, l'Unione europea, le ONG ed i governi locali hanno aiutato molti migranti irregolari a spostarsi verso nord tramite la predisposizione di treni ed autobus appositamente organizzati per portare i migranti da un confine all'altro. D'altra parte però gli stessi governi hanno continuato, se non rinforzato, le azioni di respingimento dei migranti irregolari ai confini così come la lotta ai trafficanti di esseri umani. Ad esempio, se il viaggio dalle isole greche, punto di arrivo della maggior parte dei migranti, è organizzato principalmente dalle autorità greche, le quali mettono a disposizione mezzi di proprietà statale; l'attraversamento del mar Egeo avviene nelle mani dei trafficanti, i quali naturalmente non godono del benessere delle autorità greche e turche. Dati gli intensivi pattugliamenti della tratta marittima, per evitare di essere arrestati, i trafficanti adottano tattiche sempre più pericolose per le persone trasportate, come ad esempio l'invio di migranti su barche senza capitani.

1.3 La chiusura formale della rotta balcanica

L'apertura del corridoio umanitario provoca presto tensioni e cambiamenti a livello di policy rispetto alla gestione dei flussi transfrontalieri lungo tutti i Paesi della rotta balcanica.

Ciò viene amplificato dagli attentati terroristici di Parigi del 13 novembre 2015, in cui dei militanti dello Stato Islamico provocano la morte di 130 civili, portando alla luce il timore di possibili infiltrazioni di cellule fondamentaliste tra i profughi giunti in Europa illegalmente. Tale paura generalizzata viene esasperata successivamente anche dai fatti avvenuti il 1° gennaio 2016 a Colonia, in Germania: dopo la veglia di Capodanno vengono denunciate centinaia di aggressioni a stampo sessuale, violenze e furti. Le autorità tedesche affermano che la stragrande maggioranza dei sospettati sono richiedenti asilo e migranti irregolari provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente. Le autorità statali ed europee rispondono duramente a questi

⁷ Afghanistan Analysts Network. Afghan Exodus: The opening and closing of the Balkan corridor, 5 august 2016. <https://reliefweb.int/report/world/afghan-exodus-opening-and-closing-balkan-corridor>, ultima consultazione 27.09.2023

attacchi - sfruttando anche il timore generalizzato da parte della popolazione, esasperandolo a livello mediatico e politico - decidendo di rafforzare le misure di sicurezza e di controllo alle frontiere in un'ottica di riduzione dei flussi di entrata.

La convinzione che i terroristi approfittino dei flussi di migranti per compiere atti di terrorismo o che i rifugiati siano in qualche modo più inclini alla radicalizzazione è stata sfatata dal rapporto “Rifugiati e terrorismo: nessuna prova di rischio” redatto da Ben Emerson, *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, nel 2016. Secondo Emerson “sebbene non vi siano prove che la migrazione porti ad un aumento dell'attività terroristica, le politiche migratorie restrittive o che violano i diritti umani possono di fatto creare condizioni favorevoli al terrorismo”⁸, sottolineando il fatto che vi sia stata la tendenza ad applicare alcune misure antiterrorismo alle politiche di gestione dei flussi transfrontalieri. Il rapporto evidenzia che le politiche migratorie basate sulla costruzione di recinzioni, su atti di respingimento e sulla criminalizzazione della migrazione irregolare possano effettivamente creare condizioni favorevoli allo sviluppo di radicalizzazione sia nella popolazione migrante sia nella popolazione cittadina degli Stati di arrivo.

Nel novembre del 2015 viene inoltre introdotta ufficialmente una “profilazione” basata sulla nazionalità al fine di limitare l'accesso delle persone migranti alle procedure per chiedere asilo e protezione sussidiaria nei Paesi europei, decretando l'inizio del cosiddetto “periodo di chiusura graduale”⁹. Il 17 novembre 2015, infatti, le autorità slovene annunciano che avrebbero consentito l'ingresso nel territorio solo ai richiedenti di origine siriana, irachena ed afgana. Il giorno successivo tali criteri vengono adottati anche dai governi della Macedonia del Nord, Serbia e Croazia. Ciò comporta il blocco in massa di migliaia di migranti provenienti da altri Paesi o sprovvisti di documenti che possano provare la propria provenienza, la maggior

⁸ United Nations. Human rights – office of the high commissioner. Refugees and terrorism: “No evidence of risk” – New report by UN expert on counter-terrorism. 21 October 2016. <https://www.ohchr.org/en/2016/10/refugees-and-terrorism-no-evidence-risk-new-report-un-expert-counter-terrorism> Ultimo accesso 30.09.2023

⁹ Bezec, B. Kurnik, A. Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route. *Movements*. Vol. 5, Issue 1/2020. Pdf. www.movements-journal.org

parte dei quali vengono considerati da quel momento in poi come “migranti economici”.

Tale divisione formale genera quindi delle problematiche inerenti alla possibilità di ottenere lo status di rifugiato, dato che, secondo la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (1951), solamente chi – “nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche”¹⁰ – può richiedere asilo in uno Stato parte. Ciò fa sì che, se nel settembre 2015 tra i migranti in transito sono presenti più di cinquanta nazionalità, all’inizio del 2016 se ne riscontrino quasi solamente tre: afghana, siriana e irachena¹¹.

Essa inoltre ha come conseguenza l’istituzione di un “contro-corridoio parallelo”¹² ed inverso atto alla deportazione dei migranti irregolari da nord verso sud. Il corridoio, da uno strumento di libera e più sicura circolazione e migrazione, si trasforma in uno strumento di “detenzione mobile ed in meccanismo di segregazione, gerarchizzazione e frammentazione dei movimenti”¹³.

Le parziali chiusure dei confini da parte dell’Ungheria tramite la costruzione di recinzioni presidiate da forze di polizia, nell’ottobre del 2015, e della Slovenia, nel novembre del 2015, con la Croazia (prime tra due Paesi europei) e dell’Austria, nel dicembre del 2015, con la Slovenia (prima tra due Paesi Schengen) producono una sorta di “effetto domino” lungo i Paesi della rotta balcanica. Infatti, il 28 novembre 2015 anche il governo macedone inizia a costruire una recinzione al confine con la Grecia, seguita da una seconda nel febbraio del 2016.

Nel gennaio del 2016, inoltre, Francia, Svezia, Danimarca, Germania ed Austria decidono di ristabilire in via eccezionale i controlli alle frontiere, sospendendo quindi il Trattato di Schengen che prevede la libera circolazione di merci e persone

¹⁰ UNHCR. Convenzione di Ginevra del 1951. Convenzione sullo statuto dei rifugiati. 28 luglio 1951. Art. 1.2 https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

¹¹ Kuschminder et al. Cit. 2019

¹² Beznec, Kurnik. Cit. 2020

¹³ Beznec, Kurnik. Ibidem.

all'interno dei Paesi parte, con l'obiettivo di ridurre il numero di ingressi giornalieri. Tale decisione, concepita in ottica emergenziale, complica però la situazione di altri Paesi di transito, come Slovenia ed Italia, i quali potrebbero divenire Paesi di destinazione.

Il 15 febbraio il gruppo Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia ed Ungheria) dopo aver incontrato i leader della Macedonia del Nord e della Bulgaria, dichiara che la rotta balcanica sarà effettivamente chiusa al confine macedone se la Grecia non riuscirà a proteggere il proprio confine meridionale. Inoltre il governo bulgaro annuncia la chiusura delle proprie frontiere e la deportazione di tutti coloro che non soddisfano i criteri per ottenere lo status di rifugiato.

Il 18 febbraio i vertici delle forze di polizia macedone, serbe, croate, slovene ed austriache siglano un accordo congiunto inerente alla profilazione ed alla registrazione delle persone migranti che hanno intenzione di valicare il confine greco-macedone e di organizzare il trasporto di 580 migranti selezionati al giorno verso il territorio austriaco.

La costruzione della recinzione combinata ad un aumento del pattugliamento del confine e l'ulteriore limitazione del valico di frontiera a soli cittadini siriani ed iracheni a partire dal 21 febbraio 2021 comportano un ampliamento prevedibile del campo estemporaneo di Idomeni, posto sul confine con la Macedonia del Nord. Dato il massiccio afflusso di persone provenienti dalla Grecia, la situazione nel campo diviene sempre più critica. In alcuni periodi sono addirittura più di 13.000 i migranti che aspettano (invano) di poter attraversare la frontiera macedone. Essendo un campo informale, in cui ad ONG e volontari, così come attivisti e giornalisti, viene quasi impedito di accedere da parte delle autorità greche cosicché non potesse divenire un campo permanente, uomini, donne e bambini vivono in condizioni di estrema povertà ed indigenza: mancano servizi e risorse essenziali come accesso a cibo, acqua, prodotti di igiene personale ed alloggi. Tale situazione di violazione della dignità delle persone migranti porta allo scoppio di numerose rivolte e scontri con le autorità macedoni.

Il 26 febbraio, il governo sloveno, croato, serbo e di conseguenza quello macedone introducono un limite giornaliero di ingressi alle frontiere.

Il 4 marzo la Commissione europea presenta un piano per ripristinare la normalità nell'area Schengen, a cui potrebbe accedere legalmente solo chi ha passaporto valido o visto d'ingresso, e porre fine ai controlli alle frontiere interne dei Paesi parte entro la fine del 2016. Nella comunicazione “Back to Schengen roadmap” vengono elaborate quattro principali direttrici da seguire: i) assistenza e solidarietà al governo greco nella gestione delle frontiere esterne; ii) porre termine all'atteggiamento del “lasciar passare” ed applicare le regole previste sia dalla Convenzione di Schengen che da quella di Dublino III; iii) implementazione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) al fine di garantire un alto livello di protezione delle frontiere esterne; iv) impegno nell'attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia e del programma volontario di ammissione umanitaria gestito con il governo turco. Con questo documento, la Commissione manifesta la volontà delle istituzioni europee di agire in modo coeso, sinergico, congiunto e coordinato con gli Stati membri al fine di ristabilire l'ordine, in una situazione altrimenti caotica caratterizzata da una situazione di stampo emergenziale, e di porre fine, almeno in parte, alle violazioni del diritto internazionale e comunitario.

Il 9 marzo 2016 Croazia, Slovenia e Macedonia del Nord annunciano l'applicazione di restrizioni più severe, nel tentativo di porre fine alla rotta balcanica, decretando che sarà garantito l'accesso solo ai migranti che hanno intenzione di chiedere asilo nel territorio o che hanno evidenti esigenze umanitarie. Coloro che non hanno documenti validi verranno immediatamente respinti. La Slovenia, inoltre, riprende ad applicare Schengen alla frontiera con la Croazia, concedendo l'ingresso solamente agli stranieri che soddisfano le condizioni di ingresso previste, che desiderano fare domanda di asilo o protezione sussidiaria o per motivi umanitari.

Il 14 marzo, nell'ultimo disperato tentativo di proseguire il proprio viaggio prima dell'implementazione dell'accordo UE-Turchia, 1.500 migranti partono dal campo di Idomeni per attraversare il confine con la Macedonia del nord. La “Marcia della

speranza” riesce a sfondare la recinzione, ma viene respinta in Grecia dalle forze di polizia macedoni.

1.4 La rotta balcanica dopo l'accordo UE-Turchia

Il Joint Action Plan (JAP) tra Unione europea e Turchia, entrato in vigore il 29 novembre 2015, cerca di affrontare la situazione di crisi trattando i motivi che causano e producono il massiccio flusso di migranti siriani, sostenendo il governo turco nella gestione e nell'accoglienza dei migranti sotto protezione temporanea e delle loro comunità tramite il rafforzamento della cooperazione al fine di diminuire i flussi migratori irregolari verso il suolo europeo. Il JAP viene considerato come il primo effettivo passo verso l'elaborazione dell'accordo UE-Turchia del marzo 2016.

Il governo turco, quindi, aumenta i controlli, i pattugliamenti e la sorveglianza a livello sia di coste che di frontiere, facendo spesso irruzione sia nelle spiagge che nelle dimore dei migranti siriani pronti a partire per la Grecia, effettuando anche interventi anche presso fabbriche che producono gommoni e giubbotti di salvataggio. Viene inoltre introdotta una modifica importante alla politica sui visti; a partire da gennaio 2016 tutti i migranti siriani che arrivano via aerea o marittima da Paesi terzi devono obbligatoriamente essere in possesso di un visto valido per entrare in Turchia. Oltre a ciò, il governo turco tenta di chiudere definitivamente il proprio confine con la Siria, in modo da bloccare qualsiasi attraversamento da parte di altri migranti. Tali iniziative hanno contribuito a ridurre cospicuamente il numero di uscite irregolari dalla Turchia già nella primavera del 2016, prima che entrasse ufficialmente in vigore l'accordo UE-Turchia.

L'accordo UE-Turchia, entrato in vigore il 20 marzo 2016, si fonda su due pilastri essenziali: politiche di controllo esterno delle frontiere, in modo da prevenire i flussi migratori verso l'Europa provenienti dal territorio turco, ed assistenza umanitaria, al fine di garantire condizioni di vita dignitose ai rifugiati siriani ospitati in Turchia. L'accordo prevede inoltre una cooperazione rafforzata tra le parti in materia di sicurezza, visti e integrazione.

Le autorità turche, quindi, già a partire dalla fine del 2015, mettono in campo una politica di controllo rafforzato basata sul monitoraggio dei movimenti interni dei

migranti verso la costa, un aumento dei pattugliamenti nel Mar Egeo e dei confini di terra con Grecia e Bulgaria. Uno degli aspetti più notevoli e controversi riguarda la “politica di scambio”¹⁴, secondo cui tutti i rifugiati e migranti arrivati illegalmente in Grecia sarebbero dovuti essere riammessi in Turchia. Inoltre, per ogni rifugiato siriano riaccolto dalla Turchia, un altro rifugiato siriano ospitato in Turchia sarebbe stato reinsediato in un Paese europeo. Tale politica si basa su un accordo di riammissione stipulato tra il governo greco e quello turco nel 2001.

Al fine di migliorare le condizioni dei migranti ospitati in territorio turco viene istituito un fondo di circa sei miliardi di euro per fornire aiuti umanitari, migliorare l’accesso ai servizi educativi e promuovere l’integrazione socioeconomica. Nel maggio del 2016, il comitato direttivo ha identificato sei aree prioritarie a cui destinare suddetto fondo: assistenza umanitaria, gestione della migrazione, istruzione, sanità, infrastrutture municipali e sostegno socioeconomico¹⁵.

Nonostante i cambiamenti di policy, la situazione dei rifugiati siriani ed afgiani in Turchia rimane precaria e provvisoria: i siriani, infatti, non godono di un diritto permanente di soggiorno. Ciò ostacola le loro possibilità di integrarsi nel tessuto sociale ed economico e di costruirsi un futuro sicuro. Gli afgiani, d’altra parte, non hanno facoltà di accedere alla protezione temporanea concessa ai migranti siriani, e potendo richiedere solamente lo status di rifugiato condizionato non sono autorizzati a stabilirsi in Turchia. È noto che sentimenti di incertezza e temporaneità sono fattori che spingono ad un’ulteriore processo migratorio.

Molti studiosi ed attivisti sostengono che la crisi siriana è stata sfruttata dal governo turco per ottenere una più alta capacità di negoziazione con l’Unione europea, e che il fondo stanziato per contribuire al miglioramento delle condizioni della popolazione migrante sia finito principalmente nelle casse dello Stato. I rifugiati infatti devono continuare a lottare per accedere ai servizi sanitari, educativi, di trasporto e di abitazione e per trovare opportunità di impiego dignitose.

¹⁴ Kuschminder et all. Cit. 2019

¹⁵ Kuschminder et all. Cit. 2019

Il parlamento greco, al fine di implementare l'intesa sui rimpatri adotta una nuova legge interna sull'asilo che permette le riammissioni dei migranti siriani in Turchia tramite l'introduzione del principio di Paese terzo sicuro. Essa prevede anche l'implementazione di una procedura di asilo accelerata da attuare solamente in casi eccezionali, quindi nei momenti di arrivo di un gran numero di persone, secondo cui i richiedenti hanno solamente un giorno per prepararsi al primo colloquio e tre per fare eventuale ricorso; per i richiedenti caratterizzati da particolare vulnerabilità rimane invece la procedura regolare. Viene inoltre introdotto un ulteriore regolamento, il quale stabilisce che i richiedenti asilo appena approdati sulle coste greche sono soggetti a restrizioni di libertà per un massimo di venticinque giorni. Tale regolamento viene concepito con l'obiettivo di impedire ai migranti appena arrivati di allontanarsi dall'hotspot al fine di poterli riammettere in Turchia.

L'accordo UE-Turchia del 2016 prevede i trasferimenti verso la Turchia solamente dalle isole greche e non dalla Grecia continentale. Per questo motivo, a partire dal 21 marzo 2016 i richiedenti asilo non vengono più trasferiti dalle isole alla terraferma. Migliaia di migranti vengono quindi lasciati sulle isole e rinchiusi negli hotspot, che da luoghi di prima accoglienza ed identificazione, sono diventati strutture di detenzione in cui le persone rinchiusse vivono in condizioni disumane. Alla fine del 2017, a causa del deterioramento delle condizioni di vita dei migranti e del grave sovraffollamento, ricominciano i trasferimenti verso la Grecia continentale. Secondo alcune interpretazioni, ciò avviene poiché il governo turco accetta di riaccogliere anche i migranti irregolari provenienti dalla terraferma.

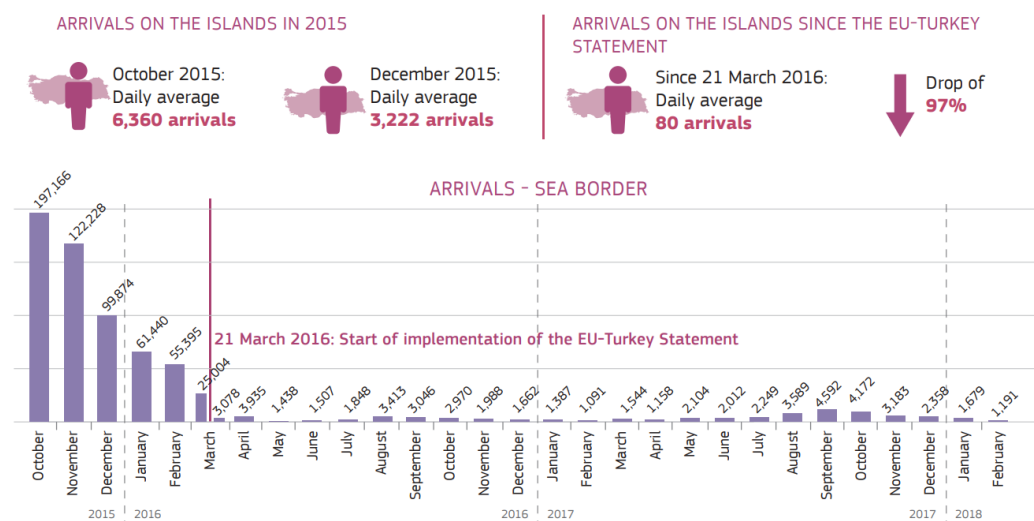
L'obiettivo primario dell'accordo UE-Turchia è quello di affrontare la "crisi dei rifugiati", le cui cause effettive vengono viste nella migrazione irregolare dalla Turchia alla Grecia e la rete di trafficanti di esseri umani. Da un punto di vista numerico, a partire dalla sua approvazione i flussi di persone verso l'Europa sono notevolmente diminuiti.

Tuttavia è necessario considerare altri fattori di grande interesse, tra cui la chiusura formale della rotta balcanica, la quasi certezza di rimanere bloccati in Grecia e le difficili condizioni meteorologiche in inverno, primavera ed autunno e la quasi certezza di rimanere bloccati in Grecia. Inoltre vi è da considerare l'impatto della

chiusura del confine turco-siriano e le misure già prese dal governo turco per disincentivare e bloccare le partenze.

1.5 La formazione della rotta bosniaca

In seguito alla chiusura ufficiale della rotta balcanica dopo la stipulazione dell'accordo UE-Turchia 2016, decine di migliaia di persone sono rimaste intrappolate nei Paesi di transito. Inoltre è necessario ribadire che, nonostante l'accordo abbia ridotto notevolmente gli sbarchi in Grecia, non ha fermato del tutto il flusso di persone.



The EU-Turkey Statement in action ¹⁶

A partire dal 2017, data la progressiva difficoltà di attraversare il confine a nord tra la Croazia e la Serbia e la quasi impossibilità di fare richiesta di asilo in Ungheria, i flussi migratori iniziano a spostarsi verso l'esteso confine tra Bosnia ed Erzegovina e Croazia, in particolare verso i centri abitati di Bihać e Velika Kladuša. Si delinea quindi una “nuova” rotta balcanica, che dalla Grecia percorre Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia, Croazia e Slovenia per arrivare in Italia ed in Austria.

Trattandosi di flussi non interamente monitorabili – né in entrata, né in uscita o di soggiorno sul territorio bosniaco non sempre censito – non è possibile stimare il numero esatto di persone che attraversano e sono presenti sul territorio.

¹⁶ European Commission. EU-Turkey Statement, two years on. April 2018 https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf

Sin dall'inizio del 2018, il presidente della Repubblica Serba di Bosnia Mirolad Dodik ha chiarito di non voler prestare alcuna forma di accoglienza nel territorio da lui governato; perciò, sia gli accampamenti informali (squat), sia i campi ufficiali per migranti e richiedenti asilo gestiti dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e finanziati dall'Unione europea si sviluppano solamente all'interno dei territori della Federazione di Bosnia ed Erzegovina.

Particolarmente importanti per i movimenti migratori nella regione sono le città di Tuzla, Sarajevo, Bihać e Velika Kladuša. Tuzla e Sarajevo costituiscono i principali punti/luoghi di passaggio per coloro che provengono dalla Serbia e dal Montenegro. Nonostante nell'area della capitale vengano costruiti i campi di Ušivak, Delijaš e Blažuj, la maggior parte delle persone migranti preferisce proseguire il suo viaggio fino al cantone di Una-Sana, confinante con la Croazia, il quale è visto come punto più favorevole per raggiungere in breve tempo il territorio sloveno.

“Nel cantone di Una-Sana tra la seconda metà del 2018 e l'inizio del 2020 vengono costituiti i campi di Borići, Sedra e Bira (a Bihać) e Miral (a Velika Kladuša) e per ultimo Lipa in un'area assolutamente isolata, che a partire da settembre 2020, con la chiusura del campo “Bira” è divenuto il luogo di confinamento principale dei migranti nell'area”¹⁷.

Dal confine bosniaco con la Croazia riprende il *game*, percorso estremamente pericoloso attraverso aree boschive, montuose, fiumi, controlli e violenti respingimenti della polizia croata e slovena, per giungere finalmente in Europa. In territorio croato è stato rilevato da organizzazioni internazionali quali Amnesty international e altre realtà europee come Border Violence Monitoring Network (BVMN) l'utilizzo di pratiche violente, brutali e sistematiche da parte delle autorità a danno dei migranti tramite l'impiego manganelli, bastoni, pugni, schiaffi, coltelli ed armi da fuoco.

I respingimenti illegali vengono utilizzati dalle autorità transfrontaliere come metodo di deterrenza: come evidenziato da BVMN,

¹⁷ Schiavone, G. La rotta balcanica: un sistema di violenza nel cuore dell'Europa. Pdf. 2020 https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/11/14_Cap_9.pdf

“al di là degli incidenti, le profonde lacerazioni lasciate nella carne servono anche come mezzo per far passare un messaggio pubblico e duraturo alla comunità di migranti in relazione alla violenza che devono aspettarsi quando attraversano il confine croato”¹⁸.

L'utilizzo di pratiche violente e degradanti e di forme di tortura è quindi un monito nei confronti di chi vuole tentare di arrivare in suolo europeo.

¹⁸ Melting Pot Europa. Respingimenti illegali e violenze ai confini: un rapporto di Border Violence Monitoring Network, 3 agosto 2020. <https://www.meltingpot.org/2020/08/respingimenti-illegali-e-violenze-ai-confini-un-rapporto-di-border-violence-monitoring-network-2/> ultimo accesso 28.09.2023

Capitolo 2: le politiche migratorie europee nel processo di esternalizzazione delle frontiere

2.1 Premesse fondamentali

Con l'implementazione del Trattato di Schengen, operativo a partire dal 1995, mutano le politiche di difesa e protezione delle frontiere esterne; dato che esso prevede la soppressione dei controlli di frontiera all'interno dello spazio comunitario. Stabilisce inoltre norme comuni sul controllo e l'amministrazione delle frontiere esterne, una politica comune in materia di visti, un aumento della cooperazione e del coordinamento tra guardie di frontiera, forze di polizia ed autorità giudiziarie nazionali, la creazione di strumenti adeguati a regolamentare i flussi migratori extra-UE e l'istituzione di banche dati comunitarie al fine di garantire uno scambio celere di informazioni.

La politica migratoria comunitaria posa su tre pilastri principali, definiti nel corso degli anni in risposta alle sfide poste dai processi migratori: il primo pilastro riguarda l'ambito della cooperazione internazionale, concretizzatasi con la creazione dell'International Centre for Migration Policy (ICMPD) e con l'istituzione del cosiddetto Budapest Process negli anni '90 che ha permesso l'instaurazione di un dialogo multilaterale tra i Paesi europei ed i Paesi di origine e transito dei migranti; il secondo pilastro concerne la gestione effettiva delle frontiere esterne tramite l'implementazione del Regolamento di Dublino (1995), il quale stabilisce i criteri per la determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame delle domande di asilo; il terzo pilastro riguarda l'approvazione del Trattato di Amsterdam (1997, in vigore dal 1999), il quale prevede tra gli obiettivi meccanismi di coordinamento in materia di asilo, immigrazione, attraversamento delle frontiere esterne, impegnando il Consiglio europeo a varare misure atte ad uniformare le procedure degli Stati membri. Nonostante ciò, viene ribadito che:

“Le misure adottate dal Consiglio [...] non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali”¹⁹.

¹⁹ Unione Europea, Trattato di Amsterdam, 1997. Art. 73K <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Negli anni seguenti il tema della migrazione è stato oggetto di vari incontri e conferenze ufficiali atti a sviluppare una politica migratoria comune.

Alla Conferenza di Tampere, tenutasi in Finlandia nel 1999, il Consiglio europeo definisce un programma pluriennale di interventi ritenuti prioritari al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tale programma stabilisce anche delle linee programmatiche atte alla realizzazione di un regime comune in materia di migrazione, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra e sul rispetto del principio cardine di non-refoulement. La costruzione di tale regime dovrebbe ambire, in un'ottica di lungo periodo, ad indirizzare le norme comunitarie verso una procedura comune in materia di asilo ed uno stato giuridico uniforme per coloro che godono dello status di rifugiato. Particolarmente importanti, inoltre, sono le conclusioni del summit, inerenti alla promozione ed al rafforzamento di partenariati con Paesi terzi²⁰ che portano alla stipulazione di accordi per il rimpatrio dei migranti giunti illegalmente all'interno del territorio comunitario. Il Consiglio ribadisce l'importanza di affrontare alla radice l'immigrazione illegale, tramite il contrasto dei trafficanti di esseri umani e una più stretta cooperazione ed assistenza tecnica fra i servizi degli Stati membri atti al controllo delle frontiere esterne. Il Consiglio esorta, inoltre, a completare celermente i lavori inerenti all'istituzione del Sistema per l'identificazione dei richiedenti asilo (Eurodac).

Nonostante le raccomandazioni del summit di Tampere, che propongono un approccio basato sulla centralità del rispetto dei diritti umani e dei diritti delle persone richiedenti asilo, le misure previste non vengono attuate. L'applicazione di tali principi si rivela complessa da realizzare a causa del requisito di unanimità stabilito dal Trattato di Amsterdam per l'approvazione di quasi tutte le misure in materia. L'impasse normativa viene parzialmente superata con l'entrata in vigore nel 2003 del Trattato di Nizza, il quale estende la procedura di approvazione a maggioranza qualificata a nuove materie, tra cui politiche migratorie ed asilo.

²⁰ “Il trattato di Amsterdam ha conferito alla Comunità competenze nel settore della riammissione. Il Consiglio europeo invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i Paesi terzi o gruppi di Paesi pertinenti.” Parlamento europeo. Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della presidenza. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#a Ultimo accesso 15.10.2023.

I successivi vertici di Laeken (2001) e Siviglia (2002) sono caratterizzati da una visione più disincantata, pragmatica e focalizzata alla tutela della sicurezza nell'area dell'Unione, prospettive elaborate in risposta all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001.

Nel vertice di Siviglia viene quindi riaffermata la primaria importanza della lotta contro l'immigrazione irregolare e la tratta di esseri umani. Viene affermato che

“la legittima aspirazione ad una vita migliore deve essere conciliabile con la capacità d'accoglienza dell'Unione e dei suoi Stati membri”²¹ e che “occorre garantire ai rifugiati una protezione rapida ed efficace facendo intervenire meccanismi atti ad impedire gli abusi e facendo in modo che il rimpatrio nel paese d'origine delle persone la cui domanda d'asilo è stata respinta avvenga più rapidamente”²².

Per quanto concerne le misure di contrasto all'immigrazione irregolare, il Consiglio considera essenziali sia lo sviluppo di un sistema comune per l'identificazione dei visti, sia la stipula di nuovi partenariati, così come la finalizzazione degli accordi di riammissione in corso di negoziazione. Altra questione di particolare importanza affrontata riguarda un progetto di attuazione progressiva della gestione coordinata ed integrata delle frontiere esterne, basata su uno studio di fattibilità elaborato sotto direzione italiana, con il fine di creare una polizia europea delle frontiere che auspicabilmente dovrà contribuire ad un più efficace controllo dei flussi migratori.

Il Consiglio, inoltre, stabilisce la necessità di includere, in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, associazione o equivalente concluso dall'Unione europea o dalla Comunità europea, una clausola inerente alla gestione comune dei flussi migratori, così come una clausola sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione irregolare. Esso sottolinea la necessità di elaborare una visione coordinata e basata sulla cooperazione dei Paesi di origine e di transito in materia di gestione comune e di controllo delle frontiere, nonché di riammissione: nel caso un Paese terzo non

²¹ Consiglio dell'Unione europea. Consiglio europeo di Siviglia 21 e 22 giugno 2002, conclusioni della presidenza. Ultimo accesso 15.10.2023

<https://www.consilium.europa.eu/media/20925/72651.pdf>

²² Consiglio dell'Unione europea. Ibidem.

dovesse collaborare nella lotta all'immigrazione irregolare, è necessaria una valutazione sistematica delle relazioni intraprese fino a quel momento.

Si può affermare che questi sono i primi piccoli ma fondamentali passi verso un'elaborazione delle politiche di esternalizzazione in materia di migrazione e gestione delle frontiere.

Tale visione viene riconfermata nel summit tenutosi a Salonicco nel 2003, in cui si sottolinea, ancora una volta, come vi sia

“la marcata esigenza di una politica [di asilo] dell'Unione maggiormente strutturata, che contempli l'intera gamma delle relazioni con i Paesi terzi, compresa la rapida conclusione di accordi di riammissione con i principali Paesi terzi di origine, nonché la promozione di un'ulteriore cooperazione con questi ultimi da considerare come un processo a doppio senso allo scopo di combattere la migrazione clandestina”²³.

È rilevante, in questo caso, menzionare la proposta della Gran Bretagna di creare dei centri per l'esame delle domande di asilo lungo le rotte di migrazione, al di fuori quindi del territorio europeo. Tale proposta rappresenta un primo tentativo di esternalizzazione dell'accoglienza e viene attivamente osteggiata dai governi tedesco, svizzero e francese. Durante il vertice vengono inoltre gettate le basi per l'istituzione dell'attuale Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nel 2004.

Il programma dell'Aja, approvato dal Consiglio europeo nel novembre del 2005 sulla base della valutazione dei risultati del programma elaborato a Tampere nel 1999, è il secondo piano d'azione dell'Unione europea per lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che comprende le politiche in materia di asilo, immigrazione, cooperazione giudiziaria e di polizia per il periodo 2005 - 2011. Tale programma ha come fini quelli di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali,

²³ Consiglio dell'Unione europea. Consiglio europeo di Salonicco 19 e 20 giugno 2003, conclusioni della presidenza. <https://www.consilium.europa.eu/media/20844/76289.pdf> Ultimo accesso 15.10.2023

la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, la gestione integrata delle frontiere esterne e la solidarietà tra gli Stati membri nell'affrontare le sfide migratorie.

Tra i dieci obiettivi strategici individuati dalla Commissione europea, la metà fa riferimento alla questione migratoria: lotta al terrorismo domestico ed internazionale; istituzione di un regime comune di asilo tramite procedure in armonia e conformi ai valori europei; gestione dei flussi migratori; integrazione atta a massimizzare le ricadute positive della migrazione a livello sociale ed economico; frontiere interne, esterne e politica dei visti.

A partire dal 2005, l'Unione europea elabora un approccio alla migrazione, ed al suo controllo, collegato principalmente alla gestione dei flussi migratori tramite la creazione di politiche per lo sviluppo e cooperazione con Paesi terzi, sia di origine che di transito, ove la cooperazione ha come obiettivo “fornire incentivi per una collaborazione nella lotta all’immigrazione irregolare”²⁴.

Nel 2007, la Commissione europea presenta il Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, il quale si pone come punto di partenza di un ampio processo di consultazioni, a cui partecipano rappresentanti degli Stati membri e della società civile. Tale documento ha l'obiettivo di esplorare le possibili vie per rafforzare il sistema europeo di asilo, garantendo una maggiore protezione ai richiedenti asilo e una maggiore solidarietà tra gli Stati membri. I macro-ambiti in cui la Commissione giudica manchevoli le procedure europee sono: trattamento delle domande di asilo; condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo; concessione della protezione; risposta adeguata nei casi di particolare vulnerabilità; attuazione e misure di accompagnamento; ripartizione delle responsabilità e solidarietà finanziaria e dimensione esterna dell’asilo.

Tali consultazioni danno vita al Piano strategico sull’asilo, elaborato nel giugno del 2008, il quale definisce un insieme di misure che la Commissione intende proporre per completare la “seconda fase” del sistema europeo di asilo in relazione

²⁴ Marini, Rolando. *Immigrazione e sicurezza: riflessioni sociologiche su politiche, rappresentazioni e linguaggi*. Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli, 2019.

all'adozione del Trattato di Lisbona, firmato nel dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Nell'ottobre 2008, il Consiglio europeo approva il Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo al fine di fornire un nuovo impulso all'elaborazione di una politica comune sull'immigrazione e sull'asilo. Esso si sviluppa su cinque punti chiave: organizzazione dell'immigrazione legale; contrasto all'immigrazione irregolare; rafforzamento delle frontiere esterne; costruzione di un sistema comune di asilo; creazione di un partenariato globale per la migrazione e lo sviluppo.

Nel dicembre del 2009, il Consiglio europeo approva il Programma di Stoccolma, il quale delinea le priorità europee per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Per quanto riguarda all'area delle politiche di asilo, il Consiglio invita nuovamente all'elaborazione di una procedura comune in materia di asilo e di uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto protezione internazionale, in quanto il grado di armonizzazione raggiunto non è ancora sufficiente. Viene poi dichiarato l'obiettivo di aderire come Unione europea alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed al Protocollo di New York del 1967. Il programma evidenzia la necessità di rafforzare i meccanismi di cooperazione e solidarietà tra gli Stati membri per la gestione delle questioni relative all'asilo. Viene inoltre sottolineata l'importanza delle relazioni tra Unione e Paesi terzi, sottolineando il dovere degli Stati membri di sollecitare i Paesi di origine e transito al rispetto della Convenzione di Ginevra e del rispettivo protocollo aggiuntivo, in modo da sostenere lo sviluppo di una cultura dell'accoglienza in grado di garantire protezione ed accoglienza efficaci agli asilanti.

Tra il 2011 ed il 2013 vengono approvati una serie di strumenti atti all'effettiva creazione di un sistema comunitario di asilo ed accoglienza, tra cui è necessario menzionare:

- Direttiva Qualifiche (Direttiva 2011/95/UE), recante norme inerente all'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status e contenuto uniformi rispetto alla protezione riconosciuta;
- Direttiva Accoglienza (Direttiva 2013/33/UE), recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale;

- Direttiva Procedure (Direttiva 2013/32/UE), recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;
- Regolamento Dublino III (Regolamento UE n° 604 del 2013), il quale stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o apolide;
- Regolamento Eurodac (Regolamento UE n° 603 del 2013), il quale istituisce il database europeo "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali al fine di un'efficace applicazione del Regolamento Dublino III.

2.2 Agenda europea sulla migrazione del 2015

L'Agenda europea sulla migrazione, presentata nel maggio del 2015 dalla Commissione europea, si pone come documento che ha come obiettivo quello di affrontare le cause alla radice dei fenomeni migratori, stabilendo misure appropriate per rafforzare le frontiere esterne e migliorare il sistema di asilo ed accoglienza all'interno degli Stati membri. L'intento principale è quello di creare delle procedure eque ed un sistema sostenibile che sia in grado di e reagire in maniera efficace ai futuri problemi di migrazione ed asilo.

La prima parte dell'Agenda si focalizza sull'elaborazione di misure appropriate al fine di rispondere a problemi di particolare urgenza, come quello del salvataggio delle vite umane al largo delle coste europee. Secondo la Commissione è necessario rafforzare – tramite un pacchetto di finanziamento atto a triplicarne il budget – le operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex al fine di ampliare la capacità e la portata geografica delle operazioni, garantendo un miglior supporto sia a livello operativo che a livello di salvataggi a largo delle coste europee agli Stati membri sotto pressione.

Al fine di contrastare l'arrivo di migranti irregolari, viene considerata la possibilità di elaborare delle operazioni di politica e di sicurezza e difesa comune sul traffico e sulla tratta delle persone migranti, destinate ad identificare, imprigionare i trafficanti e distruggere sistematicamente le imbarcazioni e gli assets utilizzati. Altra modalità segnalata per ridurre a monte i flussi migratori è quella dell'elaborazione di partenariati con Paesi terzi atti a creare o rafforzare dei

programmi di sviluppo e protezione regionali a partire dall’Africa settentrionale e dal Corno d’Africa, con l’obiettivo di varare misure concrete che impediscano la partenza dei migranti stessi.

In Niger, ad esempio, verrà istituito un centro pilota multifunzionale in collaborazione con l’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), l’UNHCR e le autorità nigerine che potrà fornire “ai potenziali migranti un quadro realistico delle possibilità di successo del loro viaggio e prospettare opzioni di rimpatrio volontario assistito ai migranti irregolari”²⁵. Inoltre, la politica di sicurezza e di difesa comune dell’Unione europea prevede di integrare la dimensione migratoria nelle sue operazioni in corso in Paesi terzi, nei quali la gestione delle frontiere sarà potenziata per contrastare i flussi irregolari. Tali operazioni dovranno essere condotte in stretta connessione con le iniziative politiche di promozione della stabilità in Paesi terzi in situazioni di profonda crisi come Libia e Siria.

La catastrofica situazione dei migranti nel 2015 richiede interventi urgenti, ma mette in luce anche le sfide e le carenze della politica e degli strumenti dell’Unione in materia di migrazione. Secondo la Commissione

“la lotta decisa all’immigrazione irregolare, alla tratta e al traffico di migranti e il potenziamento della sicurezza delle frontiere esterne dell’Unione devono andare di pari passo con una forte politica comune di asilo e una nuova politica europea di migrazione legale”²⁶.

Vengono quindi elaborati quattro pilastri per una gestione migliore dei flussi migratori: riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare; gestione delle frontiere al fine di renderle più sicure; politica comune europea di asilo più forte; ed elaborazione di una nuova politica di migrazione legale.

²⁵ Commissione europea. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&rid=1>

²⁶ Commissione europea. COM(2015) 240 final. 13.5.2015

Al fine di ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare è necessario: affrontare le cause profonde della migrazione forzata nei Paesi terzi tramite lo sviluppo di partenariati e l'erogazione di fondi europei al fine di affrontare problemi globali quali povertà, insicurezza e disoccupazione; agire contro le reti di criminalità organizzata che si occupano di traffico e tratta illegale di migranti; prevenire l'impiego di migranti irregolari da parte di datori di lavoro negli Stati membri; garantire l'esecuzione dei rimpatri nel momento in cui viene negata la protezione internazionale; rafforzare ed emendare la base giuridica di Frontex al fine di potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio.

Per garantire una migliore gestione delle frontiere esterne è invece fondamentale: rafforzare ed ampliare il mandato di Frontex, istituendo anche nuove forme di cooperazione tra gli Stati membri; elaborare una “norma dell'Unione sulla gestione delle frontiere” al fine di garantire una gestione omogenea dei confini; impiegare in maniera più massiccia i sistemi di sorveglianza e condivisione di informazioni ai valichi al fine di prevenire l'immigrazione irregolare. Viene inoltre accennata la possibilità di fornire sostegno ai Paesi terzi nella gestione delle loro frontiere tramite l'expertise elaborata sul campo da Frontex stessa.

Per fare fronte al vasto numero di migranti che giungono in territorio europeo, la Commissione propone di attivare il sistema di risposta di emergenza previsto dall'art. 78.3 TFUE, il quale prevede un meccanismo temporaneo il ricollocamento delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, in modo da evitare che gli oneri di accoglienza ricadano iniquamente sui Paesi di primo arrivo. Altra importante proposta riguarda il reinsediamento 20.000 sfollati con evidente bisogno di protezione internazionale entro il 2020.

Infine viene elaborato il cosiddetto “hotspot approach”, il quale prevede la cooperazione tra agenzie europee – Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Frontex, Europol ed Eurojust – e le autorità nazionali degli Stati membri di primo arrivo che si trovano ad affrontare pressioni migratorie sproporzionate alle frontiere esterne dell'Unione. Tale approccio prevede la creazione di centri speciali per l'identificazione, la registrazione e la rilevazione rapida delle impronte digitali dei migranti, funzionali all'immediata distinzione tra richiedenti protezione

internazionale e “migranti economici” – per i quali si predispone l’immediato rimpatrio – ed all’impedimento di ogni tipo di movimento secondario.

Nonostante la sua messa in pratica sia in territorio greco che italiano, non viene adottato alcun atto legislativo a livello comunitario – e spesso neanche a livello nazionale – che disciplini l’implementazione delle strutture hotspot ed il loro funzionamento; di conseguenza, procedure critiche come la detenzione amministrativa, l’utilizzo della forza per ottenere le impronte digitali ed il processo di screening iniziale vengono implementati senza la creazione di un quadro giuridico specifico. Ciò ha permesso alle autorità competenti di mettere in pratica misure coercitive al fine di “costringere gli individui non collaborativi a fornire le proprie impronte digitali [...] sia attraverso la detenzione prolungata che attraverso l’uso della forza fisica”²⁷.

Inoltre il processo di screening, non essendo basato su alcun tipo di legislazione e svolto in maniera frettolosa, e talvolta superficiale, rischia di privare le persone in fuga dell’effettiva possibilità di ricevere la protezione a cui avrebbero diritto di accedere. Ciò avviene in quanto esso viene spesso svolto quando le persone sono ancora troppo provate dai viaggi in mare appena compiuti – e spesso dalle esperienze di privazione vissute durante il loro percorso migratorio fino alle coste da cui sono partiti – per poter comprendere i propri diritti e le conseguenze legali delle proprie dichiarazioni. Un rapporto commissionato dal Parlamento europeo ha sottolineato la possibilità che tali pressioni, per esaminare e processare il più velocemente possibile i migranti in arrivo negli hotspot “può portare a rimpatri illegali in luoghi non sicuri senza un’adeguata considerazione delle richieste individuali”²⁸.

“Ciò si integra perfettamente con uno dei principali obiettivi dell’UE negli ultimi dieci anni: esternalizzare il controllo delle frontiere, proteggere

²⁷ Amnesty international. Hotspot Italy: how EU’s flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights, 2016. Pdf. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/>

²⁸ Campesi, Giuseppe. Normalizing the 'hotspot approach'? An analysis of the Commission's most recent proposals. 2020. Pdf. <https://hdl.handle.net/11586/286780>

ulteriormente le frontiere esterne e impedire alle persone di raggiungere il territorio dell'UE.”²⁹

2.3 La risposta europea alla “crisi migratoria” del 2015

L'afflusso senza precedenti di persone in cerca di protezione internazionale in Europa nel 2015 ha persuaso quindi l'Unione europea ad intensificare gli sforzi di stipula di partenariati con Paesi terzi, al fine di esternalizzare la gestione delle frontiere esterne. In questo periodo di profonda crisi delle istituzioni e dei valori europei, in occasione di vertici internazionali sono stati sottoscritti numerosi accordi e politiche atti a bloccare i flussi migratori nei Paesi di origine e di transito tramite anche la negoziazione di accordi di rapida riammissione.

Il Vertice di La Valletta si tiene nel novembre del 2015; ad esso partecipano una sessantina di stati europei e africani, insieme a diverse organizzazioni regionali, tra cui l'Unione europea, l'Unione africana, l'UNHCR e la Comunità economica dei Paesi dell'Africa occidentale. Le tematiche affrontate riguardano il contrasto al traffico di esseri umani, il rimpatrio nei Paesi di origine dei migranti irregolari, la necessità di affrontare le cause profonde della migrazione e l'istituzione di canali legali per l'ingresso in Europa.

Al fine di persuadere i Paesi dell'Unione africana a diminuire i migranti in uscita ed aumentare i rimpatri, cosa non facile in quanto l'emigrazione viene vista come “un'enorme risorsa che garantisce circa 30 miliardi di euro in rimesse annue”³⁰; i Paesi dell'Unione europea, oltre ad impegnarsi a destinare risorse per risolvere conflitti endemici, prevedono l'elaborazione del Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa, strumento di finanziamento che mira a sostenere i Paesi africani di origine o di transito di flussi migratori. Il Fondo si propone di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e forzata, promuovendo lo sviluppo e la creazione di possibilità socioeconomiche, la sicurezza e la stabilità, la buona governance ed il conseguente consolidamento dello stato di diritto, nonché la

²⁹ Žagar, Šalamon, & Hacin. The Disaster of European Refugee Policy: Perspectives from the "Balkan Route". Cambridge Scholars Publishing. May 2018 ([PDF](#)) [The Disaster of European Refugee Policy: Perspectives from the "Balkan Route" \(researchgate.net\)](#)

³⁰ Marini, Rolando. Immigrazione e sicurezza: riflessioni sociologiche su politiche, rappresentazioni e linguaggi. Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli, 2019.

facilitazione dei rimpatri volontari e la reintegrazione dei migranti irregolari che non hanno diritto alla protezione internazionale. Tutto ciò, però, richiede un saldo impegno da parte dei Paesi africani nella gestione e controllo delle frontiere e dei flussi migratori.

Il summit di La Valletta è d'importanza fondamentale, in quanto per la prima volta si utilizzano apertamente dei fondi destinati alla cooperazione internazionale alle esigenze di controllo dei flussi migratori,

“utilizzandoli come strumenti di ricatto: di fatto l'erogazione del fondo è condizionata all'intensità dell'impegno profuso nel bloccare i migranti sul proprio territorio”³¹.

Inoltre, per la buona riuscita della propria politica migratoria di esternalizzazione, l'Unione europea – “patria dei diritti” – è obbligata a riconoscere la legittimità di governi autoritari e non democratici ed a scendere a compromessi con essi. La mancanza di garanzie democratiche in tali Paesi implica chiaramente una ridotta capacità di monitorare il rispetto degli accordi internazionali riguardanti i richiedenti asilo: oltre a delegare il controllo delle frontiere, si è scelto di delegare anche la tutela dei diritti umani dei migranti, attribuendo in modo arbitrario l'etichetta di paese sicuro ai Paesi situati lungo le vie migratorie.

I principali strumenti adottati a livello comunitario consistono quindi nello stanziamento di fondi per le operazioni di vigilanza nel Mediterraneo, assistenza economica a Stati membri di primo ingresso come Italia e Grecia, assistenza finanziaria allo sviluppo per l'Africa ed il Medio Oriente ed un pacchetto di aiuti umanitari per la Siria. Altre misure più concrete possono essere individuate nella creazione a livello europeo dei meccanismi di ricollocamento di richiedenti asilo da Grecia ed Italia ad altri Stati membri, i quali hanno avuto però un esito deludente; dei 98.000 posti previsti dal programma avviato nel 2015, solo 27.695 persone sono state trasferite in altri Stati membri entro settembre 2017.

³¹ Marini, Rolando. Ibidem.

2.4 Migration partnership framework

Il quadro di partenariato per la migrazione (MPF) elaborato dall'Unione europea nel giugno 2016 in risposta alla "crisi" migratoria del 2015, si pone l'obiettivo fondamentale di stabilire un impegno con i Paesi terzi per gestire al meglio i flussi migratori. Tale framework mira ad integrare pienamente la questione della gestione della migrazione all'interno della politica estera europea (PSDC), andando a mobilitare strumenti, mezzi, risorse ed influenza degli Stati membri e delle istituzioni europee al fine di stabilire una cooperazione con i Paesi partner con l'obiettivo di gestire in maniera sostenibile i flussi migratori.

“Per risultare efficace, tale approccio deve rispecchiare gli interessi dell'UE e dei suoi partner, con obiettivi ben definiti e un percorso chiaro per la loro realizzazione, che preveda, per quanto possibile, una collaborazione positiva ma, all'occorrenza, anche l'uso di mezzi di pressione. Questo approccio sarà tradotto in patti da inserire nei processi e nei partenariati attuali e futuri”³²

Il quadro di partenariato per la migrazione si pone una serie di obiettivi ambiziosi. A breve termine, mira al salvataggio di vite nel mar Mediterraneo, ad aumentare i rimpatri nei Paesi di transito ed origine ed a rendere possibile ai migranti rimanere nei Paesi confinanti al proprio Paese d'origine. A lungo termine, tenta di affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e dello sfollamento forzato e cerca di migliorare le opportunità nei Paesi di origine.

Nonostante l'MPF si ponga degli obiettivi simili a quelli elaborati durante il summit di La Valletta, viene utilizzato un tono molto diverso da quello usato precedentemente: il quadro, infatti, concentra l'attenzione sulla relazione transazionale esistente tra Paesi terzi ed Unione europea, ponendo enfasi sull'impiego di incentivi positivi e negativi per raggiungere gli obiettivi preposti. Di fatto, gli interessi dei Paesi partner sono indicati in maniera estremamente generica.

³² Commissione europea. Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 7.6.2016 COM(2016) 385 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&rid=1>

Questo genere di partenariati viene implementato a partire da una serie di aiuti in campo politico, economico e di sicurezza da parte degli Stati membri e dall'Unione europea stessa e vengono successivamente adattati alla specifica situazione del Paese partner. Non prevedono quindi processi di dialogo politico o strumenti dedicati di programmazione di policies, ma “prevedono un generale "aumento" dell'impegno politico e degli investimenti per lo sviluppo in materia di migrazione attraverso canali preesistenti”³³.

“Nella comunicazione che istituisce l'MPF gli interessi dell'UE sono esposti in termini brutalmente chiari e l'approccio si concentra quasi esclusivamente sul tenere fuori le persone e rimandarle indietro”³⁴; tale enfasi sulla necessità di rimpatriare il maggior numero di persone possibili si basa sulla necessità di ottenere risultati rapidi ed evidenti e sul presupposto che l'implementazione di rimpatri rapidi e rigorosi possa agire da deterrente alla migrazione irregolare.

I primi Paesi di applicazione – Mali, Etiopia, Niger, Nigeria e Senegal – sono stati scelti in quanto ritenuti aperti ad una tale forma di partenariato e poiché al tempo erano i principali Paesi di origine e transito delle persone migranti. Successivamente, anche a causa del mancato ottenimento di risultati tangibili, il focus è stato spostato su altri Paesi dell'Africa occidentale e settentrionale. Altri Paesi interessati sono Bangladesh, Pakistan ed Afghanistan. Tale cambiamento è dovuto anche alla difficoltà di collaborazione tra Paesi membri, i quali vorrebbero stipulare tali partenariati con i Paesi di origine dei migranti che cercano di arrivare sul loro territorio.

2.5 Strumenti di partenariato e cooperazione per la gestione dei flussi migratori lungo la rotta balcanica

La maggior parte delle misure atte al governo dei flussi migratori sono state prese a livello nazionale sia dagli Stati membri, sia dai Paesi terzi di transito dei Balcani occidentali: ciò ha chiaramente influito sulla mancanza di coordinazione e dialogo

³³ Castillejo, C. The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink?, Discussion Paper, No. 28/2017. 2017. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn <https://www.econstor.eu/handle/10419/199518>

³⁴ Clare Castillejo. Ibidem.

che ha determinato una situazione iniziale di caos caratterizzata da improvvisazione, continui e repentini cambiamenti di politiche nei singoli Stati.

Da un lato, infatti, tali Stati si sono concentrati sulla costruzione di barriere fisiche ai confini, con un conseguente rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione ed interne e sull'implementazione di leggi più severe sull'asilo. Dall'altro, gli stessi Stati, tramite l'implementazione del corridoio nel 2015, hanno facilitato l'attraversamento dei loro territori da parte delle persone migranti, violando e sospendendo deliberatamente sia il Trattato di Schengen che il Regolamento di Dublino III.

2.5.1 Conferenza sulla rotta Mediterraneo orientale ed i Balcani occidentali

All'inizio di ottobre 2015, l'Unione europea approva uno strumento di finanziamento atto alla gestione delle principali attività legate alla migrazione nei Balcani occidentali e Turchia. In esso viene affermata la disponibilità delle istituzioni europee a fornire un sostegno sia finanziario che tecnico ai Paesi candidati (Albania, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Turchia) ed ai potenziali candidati (Bosnia-Erzegovina e Kosovo), al fine di assisterli nell'elaborazione di riforme politiche ed economiche atte all'effettiva adesione all'Unione europea. Al fine di accelerare il processo di adesione di tali Paesi viene predisposto lo Strumento di assistenza per la preadesione (IPA), il quale prevede lo stanziamento di fondi ed investimenti destinati anche a progetti quali la gestione integrata delle frontiere (IBM), l'aumento di centri di accoglienza, l'aggiornamento del sistema legislativo in materia di asilo ed il sostegno al contrasto al traffico di esseri umani. A partire dal 2007, il sostegno di preadesione per le attività legate alla migrazione nell'area balcanica ed in Turchia ammonta ad oltre 600 milioni di euro.

2.5.2 Incontro sulla rotta migratoria dei Balcani occidentali

Il 25 ottobre del 2015, con l'obiettivo di migliorare la gestione dei flussi migratori nella regione balcanica e di implementare un regime maggiore di collaborazione e comunicazione tra Paesi confinanti, i leader europei e quelli dei Paesi balcanici approvano un piano d'azione programmatico di 17 punti. Alla base del piano d'azione si trova l'obbligo di scambio permanente di informazioni al fine di

promuovere un flusso “graduale, controllato ed ordinato”³⁵ delle persone migranti lungo la rotta. Viene inoltre prevista la necessità di incrementare la capacità di provvedere riparo temporaneo, cibo e di accesso a servizi igienici e di cura, attivando il meccanismo di protezione civile UE all’occorrenza. Viene inoltre richiamato l’obbligo di adoperare ogni strumento di comunicazione a disposizione al fine di informare le persone migranti rispetto ai loro diritti e doveri, “in particolare sulle conseguenze del rifiuto di essere registrati e di prendere le impronte digitali e del rifiuto di cercare protezione nel luogo in cui si trovano”³⁶

“Il coinvolgimento dell’UE in questa dimensione esterna della crisi dei migranti nei Balcani occidentali si è concentrato sul contenimento. [...] Tuttavia, poco è stato fatto per affrontare i sistemi di asilo, per lo più disfunzionali, nei Paesi balcanici; questione che probabilmente si trasformerà in un problema quando un numero maggiore di rifugiati sarà costretto a chiedervi asilo”³⁷

Altra priorità può essere individuata nell’esigenza di impedire e scoraggiare i movimenti secondari verso altri Paesi. Inoltre, in un’ottica di gestione dei flussi migratori vengono considerati imperativi: la registrazione – tramite dati biometrici – delle persone migranti all’arrivo; lo scambio di informazioni sull’entità dei flussi e delle persone in movimento; l’intensificazione dei rimpatri in collaborazione con Frontex, in particolare in Paesi come l’Afghanistan, il Pakistan ed il Bangladesh. Per quanto riguarda la gestione delle frontiere, si sottolinea l’importanza dell’implementazione prima del JAP e poi dell’accordo UE-Turchia; la necessità di ampliare la portata delle operazioni di Frontex ai valichi di frontiera degli Stati membri e di rafforzare la Western Balkans Annual Risk Analysis (WB-ARA) elaborata da Frontex nella regione balcanica. Viene riaffermata inoltre la rilevanza del contrasto alle reti di trafficanti di esseri umani.

³⁵ European Commission. Press release. Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action. Brussels, 25 October 2015
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904

³⁶ European Commission. Press release. Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action. Brussels, 25 October 2015

³⁷ Natasha Wunsch, Nikola Dimitrov. Policy Brief, The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement? Balkans in Europe Policy Advisory Group. 1 June 2016

La Western Balkans Annual Risk Analysis è basata su una serie di indicatori, tra cui: descrizione del contesto dei controlli ai confini; valutazione annuale dei rischi che interessano l'area balcanica, i Paesi membri ed i Paesi Schengen; elenco delle possibili azioni che gli Stati possono mettere in pratica per alleviare la pressione migratoria e per migliorare la gestione delle frontiere tenendo conto degli sviluppi politici nell'area europea.

2.5.3 Dichiarazione UE-Turchia

Il 18 marzo del 2016 l'Unione europea e Turchia firmano una Dichiarazione congiunta al fine di contrastare i flussi migratori irregolari che danno vita alla rotta balcanica. L'obiettivo primario di tale dichiarazione è quello di bloccare i flussi migratori alla fonte, in territorio turco, così da alleggerire la pressione migratoria sui Paesi membri, in particolare sulla Grecia. La stipulazione di tale accordo suscita particolare scalpore, in quanto

“sottoscritto con un Paese alle porte dell'Europa che ripetutamente aveva avanzato richiesta di affiliazione e che, improvvisamente, diventava un interlocutore credibile e acquisiva lo status di Paese sicuro”³⁸.

Precedentemente alla firma dell'accordo, il 7 marzo 2016, il governo turco afferma il suo impegno a rimpatriare rapidamente tutti i migranti non bisognosi di protezione internazionale e di riaccogliere tutti i migranti intercettati nelle acque turche. I governi europei e quello turco riaffermano l'importanza di intensificare i controlli e le misure di contrasto nei confronti dei trafficanti di esseri umani ed accolgono con soddisfazione l'implementazione della missione NATO nell'Egeo.

“Al fine di smantellare il modello di attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa al mettere a rischio la propria vita, l'UE e la Turchia hanno deciso oggi di porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE”³⁹

A partire dal 20 marzo 2016, i migranti irregolari giunti sulle coste greche possono essere rimpatriati in Turchia “nel pieno rispetto del diritto comunitario ed

³⁸ Marini. Cit. 2019

³⁹ Consiglio europeo. Comunicato stampa. Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

internazionale”⁴⁰, in quanto l’espulsione verrà permessa solamente dopo l’eventuale negazione della protezione internazionale. È una misura di stampo emergenziale, e teoricamente temporanea, poiché viene considerata necessaria per mettere fine alle sofferenze delle persone migranti e ristabilire l’ordine pubblico. L’Unione Europea si farà carico dei costi relativi al rientro dei migranti irregolari presenti sul territorio greco. Inoltre, per ogni cittadino siriano rimpatriato in territorio turco dalle isole greche, un cittadino siriano ospitato in Turchia verrà reinsediato in Unione europea in base ai criteri stabiliti dall’Onu. Verrà data priorità a coloro che precedentemente non siano giunti o non abbiano cercato di arrivare in territorio europeo in maniera irregolare. Il governo turco si impegna quindi a prendere tutte le misure necessarie e a cooperare con i Paesi limitrofi e con l’UE stessa per evitare la formazione di nuove rotte migratorie.

Oltre a misure esplicitamente orientate al controllo ed all’esternalizzazione dell’accoglienza e della gestione dei flussi migratori, all’interno della Dichiarazione sono presenti altre clausole inerenti alla normalizzazione dei rapporti con il governo turco.

L’Unione europea, infatti, al fine di “bloccare” la migrazione irregolare proveniente dal territorio turco promette di: liberalizzare i visti di breve durata per i cittadini turchi entro la fine di giugno 2016; accelerare l’erogazione dei primi 3 miliardi di euro, previsti per l’erogazione di progetti atti a sostenere i rifugiati, seguiti dalla possibile elargizione di altri 3 miliardi alla fine del 2018 se vengono rispettati gli impegni presi; rilanciare il processo di adesione della Turchia all’Unione europea.

Secondo alcune inchieste la maggior parte dei finanziamenti erogati dall’Unione europea sono destinati ad ONG ed agenzie internazionali che si occupano della gestione dei profughi. Ciò ha fatto sì che tali attori siano sottoposti ad attacchi e minacce continue da parte del governo turco, il quale ha l’effettivo potere di rallentare i lavori e renderne più difficile l’operato. A ciò si aggiungono campagne intimidatorie realizzate mediante i media controllati dal governo in cui vengono esposti le identità di operatori e responsabili delle ONG. Inoltre, secondo l’inchiesta

⁴⁰ Consiglio europeo. Cit. 18 marzo 2016

“Billions for borders”⁴¹, una parte dei finanziamenti erogati sarebbe stata impiegata per l’acquisto di forniture militari al fine di incrementare la militarizzazione del confine siriano, tramite, anche, la costruzione del muro divisivo.

Secondo il report di Amnesty International “A blueprint for despair: human rights impact of the Eu-Turkey deal”, da quando l’accordo è operativo, gli sforzi delle autorità greche e delle agenzie europee che si occupano della gestione ed accoglienza dei migranti sono orientati alla rapida riammissione degli stessi in Turchia.

Nella notte tra il 19 ed il 20 di marzo, gli hotspot operativi sulle isole vengono evacuati per far posto a coloro che sarebbero arrivati dopo l’attuazione dell’accordo e che quindi sarebbero stati sottoposti ad un diverso regime normativo. I campi, da luoghi di prima accoglienza ed identificazione, vengono trasformati in strutture di detenzione amministrativa in attesa dell’esecuzione delle procedure di riammissione verso la Turchia. Nei giorni successivi organizzazioni internazionali come l’UNHCR, Medici senza frontiere, Save the children, Oxfam ed il Norwegian Refugee Council sospendono le loro attività in protesta. Inoltre nell’aprile del 2016, le autorità greche adottano una nuova legge sull’asilo che istituisce una procedura accelerata di richiesta di asilo alle frontiere che dovrebbe essere completata entro 15 giorni dalla presentazione della domanda.

“Tali limiti di tempo rendono estremamente difficili le procedure di prima istanza e di appello, come l’esercizio di un ricorso effettivo, soprattutto se si considera che l’assistenza legale è scarsa ed inaccessibile alla grande maggioranza dei richiedenti asilo in Grecia. La legge, in ogni caso, non garantisce il diritto di accesso all’assistenza legale gratuita in prima istanza e limita il diritto all’audizione in seconda istanza.”⁴²

⁴¹ European Investigative collaborations: an investigation by Danwatch, Politiken, and The Black Sea with the European Investigative Collaborations (EIC) network looks into the programmes paid for by the EU to Turkey to keep refugees out of Europe <https://eic.network/projects/billions-for-borders.html>

⁴² Amnesty International. A blueprint for despair: human rights impact of the Eu-Turkey deal. 14 febbraio 2017 <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en/>

Se le condizioni di accoglienza sulle isole greche erano già inadeguate, successivamente all'implementazione dell'accordo sono notevolmente deteriorate, considerati l'aumento delle persone accolte e della loro permanenza negli hotspot.

“Sovraffollamento, temperature basse, mancanza di acqua calda e di riscaldamento, scarse condizioni igieniche, cattiva alimentazione, assistenza medica e legale quasi inesistente, violenza ed attacchi motivati dall'odio alla popolazione migrante mettono drammaticamente in evidenza il costo umano e le croniche carenze organizzative dell'accordo UE-Turchia.”⁴³

2.5.5 Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'Ue per i Balcani occidentali

Nel 2017, il presidente dell'Unione europea Jean-Claude Juncker sottolinea la necessità di includere i Paesi balcanici nella costruzione di un'Europa unita e solidale. Questa visione è condivisa anche dai leader del Consiglio europeo, che ritengono fondamentale il contributo dei Balcani alla stabilità e alla prosperità del continente.

Nella comunicazione della Commissione europea del 2018, “Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali”, viene affermata l'esistenza di un'opportunità storica per i Paesi balcanici di legare il loro futuro all'Unione europea. Tale documento delinea una serie di azioni che gli Stati dei Balcani occidentali devono intraprendere al fine di poter effettivamente entrare a fare parte dell'Unione, sottolineando come tale processo sia frutto di un percorso basato sull'impegno e sul merito, entrambi derivanti dalle azioni oggettive messe in campo da ciascun Paese.

Relativamente alla questione migratoria e rispetto alla gestione delle frontiere viene dichiarata l'importanza della cooperazione strategica ed operativa tra Unione e Balcani, anche grazie alle agenzie europee pertinenti. Ciò implica la garanzia dell'esercizio del diritto alla protezione internazionale per le persone migranti, lo scambio di dati rilevanti – come le valutazioni del rischio –, il potenziamento dei controlli di frontiera e l'applicazione efficace delle politiche di riammissione e di

⁴³ Amnesty International. Cit. 2017

rimpatrio, nonché la lotta all'immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani. È inoltre necessario intensificare la cooperazione internazionale e regionale e rafforzare ulteriormente le capacità di gestione delle frontiere e della migrazione.

La Commissione ritiene che sia opportuno proseguire con il processo per finalizzare gli accordi sullo status di Frontex con i partner dei Balcani occidentali, stabilendo una base giuridica chiara e garanzie per una cooperazione internazionale più efficace. Tra queste dovrebbe esserci la possibilità di organizzare e svolgere attività operative congiunte tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri dell'UE e dei Paesi dei Balcani occidentali con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

2.5.6 Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione

Nella Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione del 2019, la Commissione europea afferma la necessità di continuare il lavoro intrapreso in passato. Viene sottolineato che la diminuzione degli ingressi irregolari non assicura alcun tipo di stabilità futura, data la possibile persistenza della spinta migratoria.

“I problemi fondamentali restano irrisolti: dobbiamo sviluppare un sistema d'asilo adatto alle necessità, che garantisca la solidarietà e riduca i movimenti secondari; dobbiamo aumentare il numero dei rimpatri adottando misure sia negli Stati membri che nei Paesi terzi; dobbiamo essere più preparati alle nostre frontiere esterne, combattere le nuove strategie dei trafficanti, e dobbiamo continuare a rafforzare i canali sicuri, regolari e legali per le persone bisognose di protezione internazionale e per i migranti regolari”⁴⁴

Nonostante una forte contrazione degli arrivi successivamente all'implementazione dell'accordo UE-Turchia, gli arrivi sono aumentati stabilmente nel 2018; e nel 2019, gli arrivi in Grecia sono aumentati più del 30% rispetto all'anno precedente. Tale incremento pone una continua pressione sia sugli hotspot presenti nelle isole greche, sia al confine turco-greco di terra, poiché il numero di rimpatri effettuati non è

⁴⁴ Commissione europea. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo e al consiglio: Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione Bruxelles, 6.3.2019 COM(2019) 126 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0126:FIN:IT:PDF>

sufficiente ad alleviare pressione ed a contrastare l'operato dei trafficanti. Nel 2018, inoltre, si è verificato un notevole aumento dei flussi irregolari nei Balcani occidentali: lungo la rotta serba-bosniaca sono stati registrati arrivi irregolari quattro volte superiori al 2017.

La Relazione si concentra particolarmente sulla necessità di miglioramento delle condizioni in Grecia, in particolare viene rimarcata l'esigenza di aumentare l'efficacia dei rimpatri nel quadro della dichiarazione UE-Turchia e di porre miglioramento delle condizioni di vita delle persone migranti negli hotspot riducendo il sovraffollamento. Al fine di conseguire tali obiettivi la Commissione impone di aumentare l'efficienza del processo di richiesta di asilo al fine di garantire un esame più rapido delle domande di asilo e di aumentare i rimpatri creando anche delle strutture di pre-allontanamento adeguate.

2.4.7 Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey

Il progetto "Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey" si divide in due fasi: la prima copre il periodo 2016-2019, la seconda il periodo 2019-2021.

Si tratta di un programma di tipo finanziario previsto a livello europeo ed attuato in Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia; in collaborazione con Frontex, l'EASO, l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (IOM) e l'UNHCR. Tali finanziamenti mirano a fornire un approccio completo e regionale ai sistemi di gestione dei flussi migratori nell'ambito dello Strumento di assistenza alla preadesione (IPA II) e come parte del processo di adesione all'Unione da parte dei beneficiari. L'obiettivo principale è quello di promuovere e diffondere gli standard e le buone pratiche dell'UE in materia di gestione della migrazione, fornendo ai beneficiari il sostegno necessario per affrontare efficacemente i flussi migratori misti. I principali risultati ottenuti nella prima fase sono: consolidamento della raccolta dati sui flussi migratori, della sistematizzazione dell'analisi e del raccoglimento di dati non-personali e scambio di informazioni a livello regionale e con le agenzie dell'Unione; creazione di un

meccanismo di rimpatrio volontario e di reintegrazione a livello nazionale; implementazione di servizi di interpretariato sostenibili e di mediazione culturale.

Gli obiettivi previsti nella seconda fase riguardano l'ulteriore rafforzamento delle capacità dei beneficiari rispetto all'identificazione precoce, la registrazione ed il corretto rimpatrio dei migranti irregolari mediante l'emissione di corsi specializzati e workshop. Inoltre i Paesi beneficiari vengono supportati nell'introduzione di procedure di identificazione biometrica e screening nei loro sistemi nazionali.

“L'obiettivo principale della seconda fase è quello di sviluppare ulteriormente un approccio regionale e globale ai flussi migratori misti, integrando gli sforzi nazionali, incentrati sulla protezione, la resilienza e la promozione dei diritti umani.”⁴⁵

Essa prevede una triplice gestione dei compiti: una prima fase, guidata da Frontex, la quale si occupa anche del coordinamento del programma, si concentra sull'identificazione, la registrazione ed il rimpatrio; una seconda fase, guidata dall'OIM, si dedica ad un'ulteriore miglioramento della raccolta e condivisioni di dati ed informazioni, sul rafforzamento del quadro di riferimento per il rimpatrio volontario assistito e sulla creazione di comunità locali maggiormente resistenti; una terza fase, di competenza dell'EASO, incentrata sui meccanismi connessi all'asilo e alla protezione internazionale.

Vengono previsti cinque principali risultati:

1. Rafforzamento delle procedure di identificazione, della registrazione e dell'orientamento dei flussi migratori presso i punti di primo e secondo contatto e sul territorio, nonché delle procedure di pre-screening e screening delle nazionalità;
2. Adeguamento delle procedure di asilo alle vulnerabilità e agli standard dell'UE;

⁴⁵ Frontex. Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Phase II
https://www.frontex.europa.eu/assets/Partners/Third_countries/IPA_II_Phase_II.pdf

3. Ottimizzazione dei meccanismi di scambio di informazioni e dati non personali, nonché della raccolta, analisi, coordinamento e trasparenza dei dati relativi a migrazione e asilo;
4. Implementazione di meccanismi di rimpatrio – volontario e forzato – e cooperazione operativa a livello regionale e con i Paesi di origine selezionati;
5. Incremento della resilienza delle comunità locali e della coesione sociale tra abitanti e persone migranti

2.5.8 EU Action Plan on the Western Balkans

L'UE stanziava 201,7 milioni di euro per il periodo 2021-2024 al fine sostenere i Balcani occidentali nel settore della migrazione e della gestione delle frontiere. Questo pacchetto fa parte dello Strumento di assistenza per la preadesione (IPA III), mirante a rafforzare la cooperazione regionale e internazionale, con attenzione particolare al contrasto alla tratta di esseri umani ed alla cooperazione giudiziaria e di polizia. La Commissione dichiara il suo impegno nell'incrementare il finanziamento nel 2023-2024 per far fronte alle sfide emergenti nella regione.

Il Piano di azione europeo per i Balcani occidentali identifica 20 misure operative atte a rafforzare la partnership con i Paesi balcanici, anche alla luce del loro status particolare in vista dell'adesione all'Unione ed ai loro rinnovati e continui sforzi per allinearsi all'acquis comunitario.

Uno dei principali scopi del Piano è quello del rafforzamento della gestione delle frontiere lungo l'intera rotta migratoria al fine di limitare i flussi irregolari. L'Unione europea ha fornito aiuto, opportunità formative, attrezzature per la gestione e la sorveglianza dei confini e personale di frontiera ai Paesi dei Balcani occidentali mediante i fondi elargiti tramite lo Strumento di assistenza per la preadesione. L'UE ha inoltre concluso accordi con l'Albania, il Montenegro, la Serbia e la Macedonia del Nord al fine di permettere il dispiegamento del corpo permanente di Frontex in operazioni congiunte. In futuro cercherà di concludere accordi simili con la Bosnia-Erzegovina al fine di migliorare la gestione delle frontiere sul confine bosniaco-croato.

Inoltre, l'Unione europea ha il compito di sostenere i Paesi terzi lungo la Via della Seta al fine di un maggior rafforzamento dei loro confini ed una migliore gestione dei flussi migratori.

La Commissione evidenzia l'importanza che la Turchia onori tutti gli obblighi derivanti dalla dichiarazione dell'UE-Turchia, approvando un ulteriore finanziamento di 220 milioni per la gestione dei confini orientali.

L'Unione europea riconosce la necessità di rafforzare la capacità di asilo dei Paesi partner, anche nell'ambito della prospettiva di adesione, e sostiene l'accoglienza attraverso il programma IPA. Inoltre riconosce la piena attuazione degli accordi di riammissione e rimpatrio come colonna portante della politica migratoria europea: è, quindi, essenziale elaborare misure appropriate volte al miglioramento della possibilità per i Paesi partner di rimpatriare autonomamente i cittadini di Paesi terzi nel loro Paese di origine. In questo contesto, l'UE estenderà il progetto pilota in corso finanziato con i fondi IPA in Bosnia-Erzegovina ad altri partner della regione.

Capitolo 3: il caso bosniaco

Nonostante l'implementazione delle politiche di contenimento, l'aumento del pattugliamento alle frontiere, una maggiore collaborazione tra agenzie di polizia dei governi coinvolti e la costruzione di muri e recinzioni al fine di impedire l'accesso ai migranti irregolari, i flussi migratori non si sono mai interrotti completamente. Le modalità di attraversamento delle frontiere sono diventate più pericolose e costose – data la necessità di affidarsi a trafficanti e passeurs – date anche le politiche di contenimento e controllo dei confini messe in campo sia dai Paesi europei che dai Paesi terzi di transito. Tale riduzione degli arrivi e le dichiarazioni ufficiali secondo cui alcune rotte migratorie sarebbero effettivamente chiuse hanno contribuito a ridurre la visibilità mediatica del fenomeno, così come l'attenzione da parte di organizzazioni internazionali. Ciò ha comportato una sorta di abbandono delle persone migranti, le quali sono lasciate nelle mani – spesso violente – di polizie di frontiera e dei trafficanti lungo rotte poco conosciute, impervie e lontane dalle principali città e vie di comunicazione, privandoli di quella minima e confusionaria protezione che veniva loro garantita da un percorso migratorio già in parte predeterminato ed intrapreso da migliaia di persone ogni giorno.

3.1 La rotta bosniaca: origini ed elementi distintivi

Secondo le stime, nel 2018 circa 100 mila persone hanno tentato di raggiungere l'UE attraverso i Balcani, seguendo percorsi più diversificati e maggiormente rischiosi rispetto alla rotta utilizzata negli anni precedenti. Infatti, successivamente alle politiche di gestione delle frontiere messe in atto nella regione dei Balcani occidentali, si sono formate numerose vie alternative al fine di giungere il più velocemente ed agevolmente in Europa.

I migranti irregolari, dopo aver lasciato il territorio greco, si dirigono in parte verso il territorio serbo, cercando di entrare direttamente in Croazia; altri cercano di entrare dalla Bulgaria; altri ancora direttamente dalla Turchia, imbarcandosi sul mar Nero al fine di arrivare in Romania. La via più percorsa è quella che transita per l'Albania ed il Montenegro, per poi giungere nel cantone bosniaco di Una-Sana, dove l'attraversamento del territorio croato per arrivare in Slovenia è più breve.

Tale cambiamento è dovuto principalmente alla quasi impossibilità per le persone migranti di attraversare i confini tra la Serbia ed i Paesi limitrofi, che costringe i migranti a deviare verso Sarajevo e, successivamente, verso il confine croato. Le caratteristiche morfologiche del territorio, le cattive condizioni delle strade e della logistica interna non si pongono più come ostacoli difficilmente superabili per le persone migranti, le quali approfittano anche della scarsa capacità delle autorità bosniache di vigilare sugli ampi confini del Paese.



Mixed Migration Movement Map (Update as of May 2019) - UNHCR⁴⁶

Il legame tra la chiusura della rotta serbo-ungherese e la successiva affermazione della rotta bosniaca è testimoniato dai numeri degli ingressi dei migranti irregolari nel Paese, passati da 1.116 nel 2017 ai 22.370 del 2018, seguiti dal picco del 2019 con 29.196 ingressi. Naturalmente la pandemia ha ricoperto un ruolo fondamentale nella riduzione degli ingressi nel 2020, anno in cui vi sono transitate almeno 16.150 persone. Nel 2022, le autorità bosniache hanno registrato circa 27.000 ingressi durante l'intero anno, in aumento rispetto ai 16.000 del 2021.

⁴⁶ UNHCR, partners/NGOs, governments (MoI, border police). Mixed Migration Movement Map (Update as of May 2019). <https://www.unhcr.org/see/about-us/population-trends>

Si deve tenere presente che queste cifre tendono a non riflettere appieno la dimensione dei movimenti migratori nella regione, in quanto l'UNHCR stima che quasi il 90% degli arrivi avvenga senza alcun tipo di identificazione.

Pur avendo ospitato un numero fortemente inferiore di migranti rispetto ad altri Paesi confinanti, come la Serbia e la Macedonia del Nord; la Bosnia-Erzegovina ha mostrato grandi carenze a livello organizzativo e logistico, che si sono tradotte in condizioni di accoglienza inadeguate e precarie. Tali difficoltà dimostrano ancora una volta il carattere “artificiale” della crisi migratoria, legata molto spesso ad incapacità politico-amministrative locali che ad effettive impossibilità logistiche.

I principali punti di ingresso delle persone migranti in territorio bosniaco sono collocati sul confine orientale del Paese, nella Republika Srpska, entità a maggioranza serba. Essa strumentalizza negativamente il fenomeno migratorio, facendone uno dei capisaldi della propria narrazione politica, ponendosi tenacemente in contrasto con la Federazione di Bosnia-Erzegovina – a maggioranza musulmana e croata – e con le istituzioni statali centrali. Il governo centrale dovrebbe essere unico depositario della competenza in materia di migrazione ed asilo, grazie al quale dispone anche di adatti strumenti politici ed operativi per la gestione del fenomeno tramite il Ministero della sicurezza, la Polizia di Frontiera ed il Servizio per gli Affari degli Stranieri. In tale contesto fortemente frammentato, i migranti sarebbero incoraggiati dalle autorità della Republika Srpska a lasciare il territorio serbo, venendo indirizzati o persino trasportati lungo il confine tra le due entità e raggiungendo così la Federazione, con l'intento di proseguire solitamente verso Sarajevo e Tuzla.

Solo una piccola minoranza delle persone migranti si ferma nella capitale per brevi periodi al fine di racimolare quanto basta per proseguire il proprio viaggio; la stragrande maggioranza sceglie di proseguire il proprio viaggio in autobus o taxi verso Bihać, capoluogo del cantone Una-Sana, o verso Velika Kladuša, circondati quasi completamente dal confine con la Croazia.

L'attraversamento della frontiera in tali zone permette ai migranti di raggiungere più facilmente e brevemente il territorio sloveno, e quindi di entrare nella zona

Schengen. Inoltre, la partenza da tale zona consente loro di evitare i fiumi Sava ed Una, collocati vicino al confine croato, i quali sono tanto difficili da guardare quanto facili da sorvegliare per le forze dell'ordine croate.

3.2 Il quadro delle competenze delle autorità bosniache sulla migrazione

Una delle principali criticità legate alla gestione della questione migratoria dipende, da una parte, dalla complicata struttura istituzionale del Paese, emersa in seguito alla guerra conclusasi nel 1995 successivamente alla stipula degli Accordi di Dayton, e dall'altra, dai forti partiti etno-nazionalisti che le occupano. Come accennato precedentemente, la competenza in materia di migrazione ed asilo dovrebbe ricadere sul governo centrale e sulle istituzioni da esso amministrare. In realtà, il ruolo del Ministero della Sicurezza è limitato a funzioni di indirizzo e di armonizzazione delle attività svolte dalle diverse istituzioni sul territorio nazionale. La gestione effettiva dell'ordine pubblico è compito delle due entità – la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Republika Srpska – le quali hanno dei veri e propri Ministeri degli Interni che controllano le rispettive forze di polizia. Inoltre, ogni cantone della Federazione ha a sua volta un Ministero degli Interni ed una forza di polizia specifici.

Tale situazione di estrema frammentazione è associata ad una forte debolezza del Ministero della Sicurezza, così come del governo centrale, e ad una quasi totale assenza di forze proprie che possano garantire un'effettiva implementazione delle decisioni prese a livello statale sul territorio nazionale. Inoltre, i partiti etno-nazionalisti che dominano la scena politica dal termine del conflitto sfruttano le tensioni create dalla mancata regolazione dei movimenti migratori per consolidare il loro controllo e la loro influenza sulla società. La migrazione viene presentata come una minaccia per l'identità e la sicurezza nazionale, ignorando le cause profonde e le conseguenze umanitarie del fenomeno:

“Esponenti politici serbi hanno addirittura utilizzato tale tema per allertare sul fatto che l'arrivo di migranti di religione islamica possa far variare gli equilibri etnici in Bosnia-Erzegovina, avvantaggiando i bosgnacchi. Ugualmente, gli esponenti politici serbi hanno posto il veto all'utilizzo delle forze armate bosniache per assistere la polizia di frontiera nel

pattugliare il confine con la Serbia, da essi considerato alla stregua di una ‘non frontiera’ su cui non dispiegare un simbolo statale bosniaco come l’esercito.”⁴⁷

La mancanza di volontà delle leadership politiche serbe e croate di assumere un ruolo di gestione dei flussi migratori è “controbilanciata” dall’enorme carico di responsabilità che grava sul cantone di Una-Sana, a prevalenza bosgnacca. A tale cantone, ed in particolare alle municipalità di Bihać e di Velika Kladaša, viene lasciata una grande autonomia gestionale in materia migratoria, caratterizzata anche da un’ampia discrezionalità in merito all’organizzazione delle strutture di accoglienza presenti sul territorio. L’agenda politica in materia di migrazione ed accoglienza finisce quindi per essere dettata da livelli istituzionali più vicini al territorio, i quali, spesso, non dispongono delle competenze necessarie; ciò va a produrre una situazione di perpetua instabilità per la popolazione migrante, la quale subisce le conseguenze di una governance inefficace ed inadeguata.

2.3 Il sistema di accoglienza in Bosnia-Erzegovina

Per le persone migranti che percorrono la rotta balcanica, i Paesi dei Balcani occidentali non sono luoghi in cui fermarsi; sono visti più come una tappa provvisoria ma necessaria per raggiungere le destinazioni finali dove hanno legami familiari, sociali o comunitari o dove ritengono di avere più opportunità di ottenere asilo, ricostruire la propria esistenza e integrarsi a livello socioeconomico.

Tale narrazione è assecondata anche dai Paesi di transito stessi: essa, infatti, legittima l’assenza di soluzioni a lungo termine, come ad esempio, l’elaborazione di politiche di integrazione dei richiedenti asilo e la costruzione di migliori centri di accoglienza. Infatti, rimanere in Bosnia-Erzegovina è di fatto quasi impossibile: le condizioni di assoluto ed inaccettabile degrado nei centri di accoglienza violano i diritti umani e la dignità delle persone rinchiusi all’interno. La mancanza di qualsiasi forma di accoglienza alternativa alla reclusione nei centri di accoglienza e l’assenza di qualsiasi percorso di integrazione ed inserimento nel tessuto sociale, anche per i pochi effettivi titolari di protezione internazionale, fanno sì che le

⁴⁷ CeSPI, OBCT. Rapporto di ricerca: la Rotte balcanica 5 anni dopo. Giugno 2021. <https://www.cespi.it/it/ricerche/la-rotta-balcanica-5-anni-dopo>

persone che vorrebbero effettivamente formalizzare la richiesta di protezione internazionale, spesso desistano. L'applicazione di criteri inflessibili ed i tempi d'attesa lunghi per l'esame delle domande di protezione internazionale – prossimi ai due anni – aggravano la condizione di precarietà ed incertezza dei richiedenti asilo. Infine la mancanza di forme di protezione aggiuntive a quella internazionale, compongono un paradigma espulsivo durissimo.

Nel 2018, le autorità bosniache si sono trovate largamente impreparate ad accogliere la grande mole di migranti bloccati sul territorio in seguito alla chiusura del confine ungherese con la Serbia, nonostante i moniti a tal riguardo di varie agenzie internazionali, tra cui OIM e UNHCR.

Con l'intensificarsi dei flussi, ed a fronte della quasi inesistente azione delle autorità bosniache, l'OIM costituisce tre team mobili operanti nelle zone di Sarajevo, Mostar e Bihać. Le prime sistemazioni ufficiali identificate dalle autorità bosniache sono strutture già preesistenti godenti dei finanziamenti di UNHCR e gestiti da autorità locali e realizzati in strutture pubbliche. Il centro per rifugiati di Salakovac, con una capacità di circa 240 posti letto, era sotto la responsabilità del Ministero per i Diritti Umani e i Rifugiati. In esso si trovavano ancora una ventina di kosovari rimasti in Bosnia-Erzegovina dopo l'esodo del 1999. Una parte di questo centro viene affittata dal Ministero per i Diritti Umani e i Rifugiati al Ministero per la Sicurezza, per ospitare altri migranti che arrivano nel Paese. Il centro per richiedenti asilo di Deljiaš, con un centinaio di posti letto di posti, gestito dal Ministero per la Sicurezza. Il centro di detenzione di Lukavica, nella Republika Srpska, gestito dal Servizio per gli affari degli Stranieri, per coloro soggetti a restrizioni della libertà di movimento in attesa di rimpatrio.

La crescita dei flussi migratori nel 2018 ha determinato l'adozione di misure prettamente provvisorie e di stampo emergenziale, mai sostituite da politiche atte ad una gestione organizzata e strutturale nonostante le continue richieste da parte di organizzazioni internazionali, OIM ed Unione europea in primis, ed i cospicui fondi stanziati. Le soluzioni proposte ed implementate, tra cui la realizzazione dei centri di accoglienza temporanea, sono interamente concentrate nei cantoni di Una-Sana e di Sarajevo, nei quali viene fatta confluire la quasi totalità delle persone migranti.

L'ex caserma di Ušivak, collocata nel cantone di Sarajevo, prima affidata alla Croce Rossa locale ed utilizzata come magazzino, è stata poi requisita dal Ministero della Sicurezza per essere trasformata in un centro di accoglienza nell'ottobre del 2018. È un centro co-gestito da OIM ed accoglie principalmente famiglie e minori non accompagnati. Ha una capacità ufficiale di 400 persone, anche se in molte occasioni è arrivato ad ospitarne il doppio, essendo utilizzato dalle autorità bosniache per alleviare la situazione di sovraffollamento dei campi nel cantone di Una Sana.

Il Centro di accoglienza temporanea di Blažuj, sempre nel Cantone di Sarajevo, viene creato nell'inverno del 2019 al fine di garantire riparo ai cosiddetti single men. Ha una capienza di 1400 persone, anche se vi sono state punte di occupazione di circa 2000 persone. È gestito dal Servizio per gli Affari degli Stranieri, con la gestione del centro supportata dall'OIM, riuscendo a fornire servizi essenziali e di base.



Bosnia and Herzegovina: Map of key migrant sites and locations – 2019⁴⁸

⁴⁸ Branislav Stanicek. European Parliamentary Research Service. Briefing: Situation of migrants in Bosnia and Herzegovina. November 2019. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644174/EPRS_BRI%282019%29644174_EN.pdf

I campi di accoglienza di Ušivak e Blažuj sono strutture istituite dal Ministero della Sicurezza, in collaborazione con OIM e con il controllo di un delegato del Servizio per gli Affari degli Stranieri: l'organo statale bosniaco che si occupa di gestire i flussi migratori, le richieste di asilo e i permessi di soggiorno. Essendo situati in zone meno esposte al fenomeno migratorio, questi campi hanno presentato minori problemi rispetto a quelli collocati nel cantone di Una-Sana, dove invece la combinazione tra incapacità di gestione a livello statale e cantonale, respingimenti alla frontiera e condizioni ambientali sfavorevoli fanno emergere periodicamente l'attenzione pubblica sulla situazione drammatica delle persone migranti sul territorio bosniaco.

Il primo centro di accoglienza nel cantone di Una-Sana viene aperto nel luglio 2018 a Cazin, nell'ex hotel Sedra, edificio privato ed in pessime condizioni per cui l'OIM versava l'affitto ai proprietari. Dal momento che quest'ultimo è un edificio privato non si è mai potuti intervenire per apportare alcun tipo di miglioramento, come, ad esempio, l'erogazione dell'acqua calda. La struttura è stata destinata principalmente all'ospitalità di famiglie e minori non accompagnati collocati nei container all'esterno dell'hotel e contava in tutto circa 300 posti. Il centro è stato chiuso nel luglio del 2021, con il conseguente trasferimento delle poche persone rimaste all'interno del campo di Borici.

A partire da maggio 2018 un vecchio studentato abbandonato vicino a Bihać diviene un luogo di rifugio per tutti coloro che tentano di attraversare il confine bosniaco-croato. Molti, data la grandezza esigua rispetto ai flussi di persone, dormono in strada lungo il viale alberato antistante o nel vicino parco. Borići nasce quindi come squat autogestito, con una divisione degli spazi autonoma: il primo piano è occupato principalmente da famiglie, mentre gli altri due sono occupati principalmente da single men. Inizialmente non era presente nel campo alcun tipo di organizzazione o ONG e gli unici servizi offerti ai "residenti" sono frutto dell'iniziativa di singoli cittadini ed organizzazioni locali. Grazie al sostegno finanziario dell'Ufficio umanitario dell'Unione europea, sono effettuati dei lavori di riparazione del tetto e di rinnovamento di alcune parti, trasformando la struttura in un campo ufficiale nel dicembre 2018. Il campo, che da anni soffre di una situazione precaria per quanto

riguarda i servizi essenziali come l'acqua e la luce, ha una capacità di accoglienza di circa 500 persone, in maggioranza nuclei familiari.

Il capannone privato di Bira, trasformato in centro di accoglienza a partire dall'ottobre del 2018, ha avuto capacità ufficiale di 1500 posti – con picchi di occupazione di 3000 – ed ha ospitato single men, famiglie e minori non accompagnati. La decisione di sgomberare il campo è stata presa in maniera unilaterale da parte delle autorità cantonali, senza alcun coinvolgimento dell'OIM, organizzazione che aveva in carico la gestione del campo, e del governo centrale. La chiusura è avvenuta nel settembre del 2020 a causa dello scontento popolare per la presenza massiccia di persone migranti nella città ed in vista delle elezioni di quell'anno ed ha comportato il trasferimento di numerosi migranti nel campo di Lipa, andando ad aggravare ulteriormente la situazione al suo interno.

Il centro di accoglienza di Miral nasce nell'ottobre 2018, nel momento in cui centinaia di migranti cercano di entrare in Croazia attraversando il confine a Maljevac, nei pressi Velika Kladuša. Tali ripetuti tentativi di attraversamento hanno provocato la chiusura del valico di frontiera da parte delle autorità croate; con la creazione di forte disagio nei confronti della popolazione locale che dipende in gran parte dal lavoro e dal commercio transfrontaliero. Al fine di dare risposta alle necessità delle persone migranti, ormai ferme al confine; un imprenditore locale decide di mettere a disposizione – come soluzione temporanea – un capannone dismesso, coprendo lui stesso le spese di elettricità e riscaldamento: da allora, Miral è diventato uno dei principali campi nel cantone di Una-Sana. Gestito dall'OIM, il quale ne paga anche le spese di affitto, ha una capienza di circa mille persone, perlopiù single men. A livello strutturale, si tratta del centro più problematico: nonostante l'edificazione di alcuni muri interni per creare delle stanze, le condizioni dell'edificio restano in pessimo stato. Il centro di Miral viene sgomberato e definitivamente chiuso nell'aprile del 2022; come nel caso di Bira, i residenti vengono trasferiti al campo di Lipa.

Nell'estate del 2019, in seguito al prevedibile aumento dei flussi migratori, le autorità municipali di Bihać decidono di aprire un nuovo centro di accoglienza, il “jungle camp” di Vučjak. Realizzato su una precedente discarica, consisteva in una

vera e propria tendopoli in cui andavano a confluire tutti coloro che non risultavano registrati presso i centri di accoglienza ufficiali nel momento in cui venivano fermati dalle autorità. Condotti in un luogo specifico di raccolta e fatti marciare per 12 chilometri in salita, scortati dai reparti speciali, giungevano finalmente a destinazione.

“Il campo [...] si trovava in una foresta circondata da aree minate, a circa 10 chilometri dalla città. Serpenti, esalazioni di gas metano, mine e infezioni cutanee contagiose, oltre alla mancanza di acqua corrente e di qualsiasi struttura sanitaria, rendevano il sito del tutto inadeguato alla vita umana.”⁴⁹

Le Nazioni Unite e l'OIM hanno sempre rifiutato di fornire la loro assistenza alle persone rinchiusi a causa della posizione ed isolamento del campo. A Vučjak, che avrebbe dovuto accogliere al massimo 500 persone, si ritrovano rinchiusi più di duemila persone senza alcun tipo di accesso ai servizi igienici, acqua e luce. Il campo viene chiuso nel dicembre dello stesso anno a causa delle prime ingenti nevicate, dello sciopero della fame e delle proteste di coloro che vi erano rinchiusi.

2.3.1 Il centro di accoglienza di Lipa

Dietro alle prime politiche migratorie implementate nel cantone Una-San, apparentemente caotiche e scoordinate, si può intuire già dal 2018 l'intenzione di sviluppare una sorta di “strategia della deterrenza volta a rendere intollerabili le condizioni di vita delle persone in condizioni di informalità”⁵⁰.

La situazione si aggravava ulteriormente a partire da marzo 2020, in concomitanza con l'aggravarsi della pandemia nel territorio bosniaco e l'implementazione delle prime misure di emergenza, momento in cui il governo cantonale adotta una serie di politiche ancora più restrittive nei confronti dei migranti presenti sul territorio. Oltre alla menzione della necessità di “ricollocare” più di 2000 persone non beneficiarie del sistema di accoglienza, il governo punta a limitare l'accesso

⁴⁹ Deidda, E. Bosnia and Herzegovina: A Migrant Hotspot at the Gates of Fortress Europe (Dissertation). 2020. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-166686>

⁵⁰ Rivolti ai Balcani. Dossier: Bosnia ed Erzegovina, la mancata accoglienza. Luglio 2021 https://www.rivoltiaibalceni.org/app/uploads/2021/07/Bosnia-ed-Erzegovina_la-mancata-accoglienza-2021.pdf

nell'area cantonale tramite la privazione della libertà di movimento delle persone migranti, “sponsorizzando vere e proprie campagne di rastrellamento da parte delle forze dell'ordine per le strade e nei mezzi di trasporto”⁵¹. Le autorità vietano ai migranti di alloggiare in case private, procedendo a trasferire le persone migranti nei campi di accoglienza dove sono costrette a rimanere confinate.

Così facendo, il governo cantonale contribuisce alla creazione di una situazione di emergenza umanitaria, andando ad aumentare, tra le altre cose, la fragilità del sistema di accoglienza. Tali misure vengono successivamente inasprite quando il governo cantonale, nell'estate del 2020, a causa del massiccio arrivo di migranti – che “mette in pericolo la salute pubblica, così come la sicurezza ed i diritti dei cittadini”⁵² – crea ulteriori posti di blocco al fine di impedirne l'ingresso nel cantone, vieta ai migranti l'acquisto di biglietti dei mezzi pubblici, la possibilità di assembrarsi nelle aree pubbliche e di soggiornare in hotel, ostelli ed abitazioni private, criminalizzando chiunque fornisca loro sostegno. Tale strategia di criminalizzazione delle persone migranti che vivono in situazioni informali sviluppata tramite sgomberi, detenzioni arbitrarie, violazioni della libertà e della dignità personale ed incitamento della popolazione autoctona a discorsi d'odio, si pone in continuità con i tentativi di creare un ambiente ostile e pericoloso che renda la sopravvivenza giornaliera sempre più difficile, al fine di disincentivare l'arrivo di nuovi migranti nel territorio cantonale.

Inoltre, a causa dell'impossibilità di mantenere le distanze e di adottare le giuste misure anti-contagio nei centri di accoglienza, tendenzialmente sovraffollati, viene emanata una direttiva tramite la quale viene imposto un totale divieto di spostarsi con mezzi di trasporto pubblici e privati. In questi primi mesi di emergenza chi è ospitato nei centri di accoglienza non ha alcuna possibilità di uscire, né per partecipare al game, né per far fronte ai propri bisogni quotidiani. Parallelamente le persone stanziate al di fuori dal sistema di accoglienza, si ritrovano a vivere in condizioni miserabili in vecchi edifici spesso diroccati o nei boschi.

⁵¹ Rivolti ai Balcani. Ibidem.

⁵² Rivolti ai Balcani. Ibidem.

È proprio in questo contesto che le autorità cantonali decidono di aprire un nuovo centro di accoglienza, il quale viene dato in gestione all'OIM. Il campo di Lipa, finanziato dall'Unione europea e dall'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo internazionale, viene dunque costruito in una zona remota e completamente isolata, a 700 metri di altitudine ed a 25 km da Bihać, città più vicina. Pensato per accogliere 1000 single men – divisi in enormi tendoni dotati di 200 posti letto ciascuno – al momento della sua inaugurazione era già quasi sovraffollato. Le condizioni di vita dei migranti al suo interno sono al limite: l'elettricità è garantita tramite generatori, l'acqua viene portata con le cisterne e non vi sono adeguati servizi igienici.

Nell'aprile del 2020 viene trasferito il primo gruppo di migranti, prelevati da squat o dalle strade di Bihać, nel neo-costruito campo di Lipa. Nel mentre, sostenuti dalle politiche di irrigidimento messe in campo dalle autorità cantonali e dalla proibizione della circolazione all'interno del cantone per le persone migranti, i movimenti anti-migranti riprendono vigore e nell'agosto del 2020 si assiste alla formazione di nuovi gruppi Facebook che condividono informazioni riguardo agli arrivi di bus o altri veicoli su cui viaggiano i migranti per poterli attendere con spranghe e bastoni, così come all'organizzazione di nuove manifestazioni che richiedono la chiusura dei campi. Nel settembre del 2020, le autorità cantonali dichiarano la chiusura del centro di accoglienza di Bira, la quale comporta:

“una nuova, deliberata, crisi umanitaria, trasferendo parte dei migranti in condizioni deprecabili nel campo di Lipa e lasciando all'addiaccio 350 persone oltre alle 2.500 che già si stimava vivere in condizioni di informalità, in edifici abbandonati e jungle che si sono moltiplicate attorno alle aree di Bihać, di Velika Kladuša e dei villaggi limitrofi”⁵³.

Nel dicembre del 2020, nonostante le forti richieste fatte sia dall'Unione europea sia dal governo centrale inerenti alla riapertura temporanea del centro di Bira al fine di trasferirvi i migranti stipati a Lipa, anche in luce dell'annuncio – il 23 dicembre 2020 – dell'OIM di abbandonare il campo in quanto non conforme ad alcuno standard minimo, in seguito anche al mancato allacciamento alla rete elettrica ed

⁵³ Rivolti ai Balcani. Dossier: Bosnia ed Erzegovina, la mancata accoglienza. Luglio 2021 https://www.rivoltiailbalcani.org/app/uploads/2021/07/Bosnia-ed-Erzegovina_la-mancata-accoglienza-2021.pdf

idrica. Il governo cantonale e la municipalità di Bihać respingono qualsiasi mediazione e riaffermano la volontà di continuare a trasferire la popolazione migrante presente nel cantone nel campo di Lipa, anche se perfettamente consapevoli dell'invivibilità del luogo.

Durante l'evacuazione del campo scoppia un incendio che lo distrugge completamente, lasciando senza dimora circa 1500 persone. Più della metà decidono di spostarsi a piedi verso Sarajevo o Bihać, ciò nonostante, almeno 900 persone rimangono bloccate sulle rovine del campo ed in assenza di servizi essenziali come acqua, cibo, servizi ed elettricità. All'inizio di gennaio 2021, le autorità bosniache inviano l'esercito a Lipa per installare dieci tende riscaldate – a cui se ne aggiungono cinque donate dall'OIM – senza occuparsi però delle altre necessità dei migranti, i quali a stento sopravvivono all'inverno in condizioni di profonda indigenza. Non c'è nessuna prospettiva di una sistemazione adeguata per i migranti, che reagiscono con una protesta e uno sciopero della fame, come già fatto l'anno prima a Vučjak.

Il 30 dicembre 2020, il Consiglio dei ministri bosniaco è costretto ad intervenire, decretando la riapertura del centro di Bira in seguito a forti pressioni agite dalle istituzioni europee. Tale decisione comporta lo scoppio di forti proteste in tutta Bihać, a supporto di un comune sentimento di ostilità diffusa nei confronti della popolazione migrante, che portano a bloccare l'apertura del centro preventivata dal Consiglio dei ministri. Parallelamente viene decisa la riconversione del campo di Lipa in centro di accoglienza ufficiale, a gestione governativa, grazie ai finanziamenti provenienti dall'Unione europea e con un ruolo di supporto dell'OIM.

“Da quel momento la stessa OIM ha repentinamente trasformato la propria narrazione del campo, da luogo deprecabile e inumano a possibile luogo di accoglienza sul quale veicolare attenzione mediatica e fondi anche raccolti da organizzazioni non governative di diversi Paesi dell'Ue.”⁵⁴

⁵⁴ Rivolti ai Balcani. Cit. Luglio 2021

Nella primavera del 2021, il progetto del nuovo campo Lipa procede speditamente, assorbendo ogni forma di finanziamento per costruire ex-novo un campo di container in una zona isolata che non ha alcuna finalità se non quella di segregare le persone senza offrire loro prospettive a medio-lungo termine. In particolare iniziano i lavori di ampliamento di bagni e letti e di costruzione degli allacciamenti all'acqua ed all'elettricità, al fine di rendere fruibile il campo anche in inverno. Al termine dei lavori si prevede di ospitare 1.000 single men, 300 appartenenti a nuclei familiari e 200 minori non accompagnati.

Il campo di Lipa presenta caratteristiche analoghe ai campi costruiti in Grecia ed in altri Paesi prossimi ai confini europei: campi di grandi dimensioni, spesso in stato di forte degrado e caratterizzati da standard di vita non dignitosi, lontani dai centri abitati, fortemente controllati, alcuni dei quali circondati da recinzioni. Campi nei quali le persone che vi sono rinchiusi trascorrono un eterno tempo sospeso, in cui hanno la possibilità di entrare in contatto solo con operatori di organizzazioni autorizzate, la cui libertà d'azione e di espressione risulta inevitabilmente limitata, pena l'estromissione dalla rete di assistenza. Tale situazione viola i diritti umani fondamentali e crea una condizione di forte isolamento e marginalizzazione delle persone migranti.

La ricostruzione e l'ampliamento di tale struttura non rappresentano, quindi, la volontà delle autorità cantonali di rispettare i doveri legali di protezione e accoglienza delle persone migranti, ma si configura come fatto alquanto negativo. Data la collocazione geografica del campo di Lipa e gli evidenti limiti strutturali e logistici, Lipa è destinato a rimanere un luogo in cui le condizioni materiali di vita delle persone rinchiusi resteranno appena al di sopra della soglia di sopravvivenza; l'ubicazione isolata del campo, lontano sia dai centri abitati sia dai luoghi migliori di attraversamento dei confini, ha come conseguenza quella di allontanare ancora di più i migranti dal sistema di accoglienza. Tale modello di confinamento comporta inoltre la proliferazione di fenomeni di ulteriore segregazione, marginalità e violenza, che andranno a colpire in maniera più forte in particolare le persone vulnerabili come i minori non accompagnati, i nuclei familiari e le persone vittime di violenza. Infine, la contestuale o prossima chiusura di centri di accoglienza

comporta una forte diminuzione dei posti in accoglienza a costo di aumentare la presenza di migranti negli squat.

2.4 L'Unione europea e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni: partner nel processo di esternalizzazione

Nel maggio del 2018, il Consiglio dei ministri bosniaco ha adottato il Draft Action Plan for Emergency Measures – a cui è seguita un'immediata richiesta di aiuto finanziario all'Unione europea – comprendente cinque misure urgenti atte a

“un migliore controllo delle frontiere, una lotta più efficace contro l'immigrazione clandestina, la realizzazione di accordi di riammissione, l'intensificazione delle attività di prevenzione del traffico di migranti e il rafforzamento delle capacità dei centri di asilo”⁵⁵.

Le istituzioni europee hanno fornito un primo aiuto tramite l'elargizione di 7,2 milioni di euro, inclusi nell'IPA II. Sempre all'interno dell'IPA II, nel 2019 viene previsto lo stanziamento di fondi significativi per affrontare l'aumento del numero di persone in movimento e migliorarne le condizioni di vita sul territorio: ad aprile sono allocati 13 milioni di euro, seguiti da un incremento di 10 milioni di euro ad agosto, riflettendo la necessità di rispondere efficacemente alle sfide emergenti.

Nell'estate del 2019 la Commissione adotta una misura speciale a sostegno della Bosnia-Erzegovina, nella quale viene affermato che l'obiettivo generale e principale è quello di fornire aiuto alle autorità bosniache nella gestione dei flussi migratori. Tale misura prevede però anche obiettivi specifici tra cui:

“migliorare la capacità di identificazione, registrazione e rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi che attraversano la frontiera, fornire una sistemazione adeguata e sensibile alla protezione e servizi di base per i rifugiati, i richiedenti asilo e i migranti [...], nonché rafforzare la capacità di controllo e sorveglianza delle frontiere, contribuendo così anche alla lotta e alla prevenzione del traffico di migranti, della tratta di esseri umani e di altri tipi di crimini transfrontalieri.”⁵⁶

⁵⁵ Sarajevo Times. BiH security minister: Migrants' crisis is under control of BiH Institutions. 19 may 2018. <https://sarajevotimes.com/bih-security-minister-migrants-crisis-is-under-control-of-bih-institutions/> ultimo accesso 22.10.2023

⁵⁶ European Commission. Annex to the Commission implementing decision amending Commission Implementing Decision C(2019)3189 on the adoption of a special measure on supporting Bosnia

Complessivamente, tra il 2018 ed il 2019, l'Unione europea ha destinato 36 milioni di euro al fine di migliorare la gestione delle persone migranti e rifugiate in Bosnia-Erzegovina. A tale somma è necessario aggiungere alcuni contributi finanziari precedenti, come, ad esempio, un fondo di 24,6 milioni di euro stanziato a partire dal 2007 al fine di sostenere le autorità bosniache nella gestione dei confini, e l'elargizione di 8 milioni di euro nel programma Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey del 2016.

È necessario sottolineare che la gestione dei fondi stanziati, in particolare quelli allocati come misure speciali, viene affidata indirettamente all'OIM – e non al governo centrale bosniaco – selezionata per la sua particolare esperienza nella gestione delle frontiere e dei flussi migratori. L'OIM ha dato il via alle sue operazioni sul territorio bosniaco nel 1992, durante la guerra. Attualmente nella sua missione in Bosnia-Erzegovina “mira a prevenire la migrazione irregolare, a fermare il traffico di esseri umani, a contribuire allo sviluppo nazionale e ad assistere il governo della Bosnia-Erzegovina nella gestione delle attività migratorie”⁵⁷.

In concreto, l'OIM si occupa di individuare siti adatti alla realizzazione di centri di accoglienza, dell'acquisto e affitto di tende e container, delle attività di manutenzione e riparazione delle strutture, di garantire servizi igienici, pulizia e sanificazione adeguate, di mettere a disposizione letti, materassi coperte e della distribuzione del cibo. Sostanzialmente si assume la quasi completa responsabilità del coordinamento ed organizzazione dei centri di accoglienza sul territorio. A partire dal 2018, l'OIM ha istituito sei centri d'accoglienza temporanei nella Repubblica di Bosnia-Erzegovina: Sedra, Bira, Borići, Miral, Ušivak, Blažuj e Lipa. Tali centri sono gestiti prevalentemente dall'OIM in collaborazione con altre realtà internazionali come l'UNHCR, il Danish Refugee Council ed il Servizio per gli Affari degli Stranieri.

and Herzegovina in managing the migration flows for 2019. 19 ago 2019. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-10/special_measure_ii_migration_bih.pdf

⁵⁷ IOM BiH. Who we are. <https://bih.iom.int/who-we-are>

Ciò nonostante, l'obiettivo principale dell'OIM è quello di sostenere la Bosnia nella gestione efficace ed autonoma i fenomeni migratori al fine di rendere indipendente il governo bosniaco nel suo ruolo di "filtro" dei flussi immigratori diretti verso l'Unione. L'IOM ha il ruolo di legittimare la strategia europea di securizzazione dei confini, tramite l'utilizzo della retorica della risposta a situazioni emergenziali e dell'intervento umanitario. Esempio emblematico, è il contesto bosniaco in cui l'OIM si presenta come organizzazione atta al sostegno ed all'aiuto dei migranti e rifugiati, ma in realtà asseconda l'implementazione delle politiche migratorie europee.

“Oltre a fornire legittimità all'approccio dell'Unione alla gestione della migrazione, la partnership con le organizzazioni internazionali permette anche di sfuggire ai processi di accountability”⁵⁸. Uno dei motivi per cui le istituzioni europee hanno preferito assegnare i fondi all'OIM anziché al governo centrale è la mancanza di efficienza e la forte corruzione di quest'ultimo. D'altra parte è necessario ricordare che, a differenza delle organizzazioni internazionali, le istituzioni statali possono essere ritenute responsabili della gestione del sistema di accoglienza e delle condizioni di vita in cui i migranti sono obbligati a vivere. Delegando la gestione dell'accoglienza ad un'organizzazione internazionale, operante sotto mandato e nel rispetto del diritto internazionale, il governo si vede sottratti i propri obblighi ed ai cittadini viene negato il diritto di chiedere risposte, chiarimenti e di opporsi a chi attua le politiche in questione. Dunque, tale “pluralità di attori, e la mancanza di chiarezza sulle rispettive responsabilità e compiti, continua a consentire lo scaricabarile e il trasferimento delle responsabilità.”⁵⁹

Il coinvolgimento delle istituzioni europee e dell'OIM in Bosnia-Erzegovina è duplice. Da un lato il loro intervento è stato cruciale – sebbene tardivo ed inadeguato – al fine di scongiurare una crisi umanitaria che avrebbe comportato conseguenze ancora più gravi senza il loro intervento. Dall'altra l'OIM, come altre organizzazioni internazionali, è partner essenziale dell'Unione europea nella gestione, nel contenimento e nell'esternalizzazione dei flussi migratori, i quali sono

⁵⁸ Deidda, E. (2020). Bosnia and Herzegovina: A Migrant Hotspot at the Gates of Fortress Europe (Dissertation). <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-166686>

⁵⁹ Deidda. Cit. 2020

all'origine stessa della crisi umanitaria. L'OIM, tramite il sostegno finanziario europeo, ha fornito alle autorità ed alla polizia di frontiera strumenti e coordinamento per gestire la migrazione irregolare, impedendo così alle persone in movimento di entrare nel territorio europeo. Ciò ha portato la Bosnia-Erzegovina a divenire un Paese di arrivo piuttosto che di transito. La prioritizzazione delle politiche di esternalizzazione rispetto alla garanzia di assistenza umanitaria e di accoglienza è riflesso nelle condizioni dei centri di accoglienza temporanea gestiti dall'OIM, nei quali le condizioni di vita dei migranti sono molto lontane dall'essere dignitose nonostante le ingenti somme stanziare dall'Unione europea.

In seguito alla crisi dei rifugiati, invece di sostenere la stabilizzazione dell'area, l'Unione europea ha sfruttato l'instabilità per trasformare la Bosnia in una zona cuscinetto, dove i rifugiati possono essere contenuti e gestiti lontano dai confini europei, con metodi spesso discutibili e inumani. L'aspirazione alla stabilizzazione politico-sociale ed economica della Bosnia-Erzegovina è stata messa in secondo piano al fine di poter sfruttare la debolezza del sistema politico e proseguire senza ostacoli l'operazione di esternalizzazione della gestione dei flussi migratori. D'altra parte, è proprio la situazione di debolezza che comporta l'impossibilità da parte del governo bosniaco di gestire in maniera autonoma i flussi migratori.

3.5 I respingimenti al confine bosniaco-croato

La protezione dei diritti umani è un valore fondamentale dell'Unione europea, che si riflette anche nel modo in cui l'UE guarda al trattamento riservato a coloro che cercano di entrare nel territorio europeo al fine di cercare protezione internazionale. Gli Stati membri sono obbligati dal Trattato di Lisbona a elaborare politiche condivise

“in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, al fine di offrire uno status adeguato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che richieda protezione internazionale e di garantire il rispetto del principio di non respingimento. Questa politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo status dei rifugiati, nonché ad altri trattati pertinenti”.⁶⁰

⁶⁰ Unione Europea. Trattato di Lisbona. Art. 63. 17 dicembre 2007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=NL>

La Carta fondamentale dei diritti dell'uomo proibisce inoltre le espulsioni collettive, precisando che "nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti"⁶¹. Tali obblighi sono riaffermati nel diritto dell'Unione europea che disciplina l'asilo e la gestione delle frontiere esterne. Inoltre il Trattato di Schengen prevede che gli Stati firmatari rispettino sia la Carta che la Convenzione di Ginevra del 1951, osservando in particolare il principio di non respingimento.

Nonostante le chiare disposizioni del diritto internazionale e del diritto comunitario, i Paesi membri hanno violato, e continuano a violare, i diritti dei rifugiati impedendo loro l'accesso al loro territorio o rimpatriandoli con la forza in Paesi terzi, in palese contrasto con il diritto di asilo e il principio di non respingimento. Le istituzioni dell'UE sono complici di questi respingimenti, sia perché non sanzionano gli Stati membri che li praticano, sia perché forniscono sostegno finanziario, operativo e politico agli Stati terzi che commettono abusi per bloccare le persone che cercano di raggiungere l'UE.

L'UE sembra aver dimenticato i principi fondamentali che hanno ispirato la sua creazione, tra cui il rispetto dei diritti umani e la solidarietà. Invece di proteggere i migranti ed i rifugiati che cercano sicurezza e dignità sul suo territorio, l'UE li respinge illegalmente e spesso brutalmente alle sue frontiere interne ed esterne, via terra e via mare. Questa pratica è documentata da numerose fonti, tra cui testimonianze, immagini, video, rapporti di ONG e organizzazioni della società civile, indagini in corso, sentenze giudiziarie. Tuttavia, le violazioni persistono, diventando sempre più frequenti, evidenti e violente.

La percezione della Bosnia-Erzegovina come luogo di attesa al *game* diffusa tra la popolazione e le istituzioni bosniache è rafforzata dalla crescente durezza dimostrata dalla polizia di frontiera croata e dalla sua politica di respingimento sistematico e spesso violento dei migranti che tentano di attraversarne il territorio.

⁶¹ Unione Europea. Carta fondamentale dei diritti umani. Art. 19. 18 dicembre 2000
https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

Un rapporto della rete di ONG internazionali Border Violence Monitoring Network (BVMN) ha denunciato che nel 2020 quasi il 90% delle testimonianze raccolte da migranti ha segnalato violenza e abusi sproporzionati, un incremento del 10% rispetto al 2019. Secondo i dati forniti dalle autorità dei Paesi coinvolti, BVMN stima che nel 2019 siano stati respinti circa 25.000 migranti tra Croazia e Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro. Questa cifra include più di 10.000 respingimenti in catena di persone che sono state riammesse dall'Italia in Slovenia e in Croazia, per poi essere respinte ulteriormente in Bosnia Erzegovina.

Nonostante la pubblicazione di numerosi filmati e testimonianze, le autorità croate continuano a minimizzare la violenza perpetrata dalla polizia di frontiera nei respingimenti. La Croazia ha ricevuto numerosi complimenti dai funzionari dell'UE per il suo approccio alla migrazione ed il Paese è considerato pronto per entrare nell'area Schengen. L'UE ha anche sostenuto le operazioni di frontiera della Croazia con fondi per tecnologie come telecamere termiche, droni, elicotteri, filo spinato e l'aiuto di Frontex alla polizia di frontiera.

Spesso le autorità croate arrestano i migranti e li detengono illegalmente nel loro territorio, mentre le loro intenzioni dichiarate di richiedere asilo vengono sistematicamente ignorate. Successivamente vengono respinti con la forza verso la Bosnia-Erzegovina, senza seguire alcun tipo di procedura legale, valutazione individuale, e senza osservare il diritto di ricorso o l'obbligo di produzione di documentazione ufficiale.

“I respingimenti sono sistematicamente accompagnati dall'uso di violenze estreme da parte della polizia di frontiera croata, tra cui percosse, atti di umiliazione, trattamenti inumani o degradanti, uso di spray al peperoncino e di cani, nonché casi in cui la polizia ha aperto il fuoco contro le persone. In un caso, è stata registrata l'esposizione di una persona a elettroshock. Inoltre, alle persone vengono solitamente confiscati e distrutti i cellulari e vengono sottratti loro vestiti, denaro e scarpe. Sebbene i maltrattamenti alla frontiera croata siano stati giudicati gravi, al punto che i tribunali svizzeri e italiani hanno deciso di sospendere il trasferimento dei richiedenti asilo in Croazia ai sensi del Regolamento di Dublino, a tutt'oggi continuano a

essere denunciati episodi di violenza e trattamenti disumani e degradanti a questa frontiera”⁶².

⁶² Border Violence Monitoring Network. Pushbacks and Rights Violations at Europe’s Borders: the state of play in 2020. Report. 15 novembre 2020. <https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>

Conclusioni

Alla luce di quanto presentato in questo elaborato, si può osservare come gli indirizzi politici e gestionali dei fenomeni migratori a livello europeo siano principalmente orientati alla semplice limitazione, al controllo ed all'esternalizzazione dei flussi, anziché all'offerta di una risposta adeguata e coerente alle sfide poste dalla mobilità umana. Tale orientamento, a posteriori, appare frutto di una concezione miope ed ottusa, che non ha mai tenuto conto delle reali cause delle migrazioni, dei diritti e delle esigenze della popolazione migrante, così come delle opportunità di sviluppo che potrebbero derivare da una gestione più inclusiva e solidale della migrazione.

Emblematica ed indicativa della coesione dell'Unione è la condotta adottata dagli Stati membri, i quali invece di guardare al futuro in un'ottica di lungo periodo, si sono distinti per la continua presa di decisioni ed elaborazione di strumenti emergenziali atti a "risolvere" le situazioni di "crisi" che loro stessi, tramite la loro inattività, avevano contribuito a creare. Tali decisioni hanno dimostrato la mancanza di una visione strategica ampia e di un senso di solidarietà tra i Paesi comunitari, che hanno privilegiato gli interessi nazionali a scapito di quelli europei, persistendo nell'alleggerimento delle proprie responsabilità trasferendole in capo sia ad altri Stati europei che a Paesi terzi.

La sostanziale assenza delle voci delle persone migranti nel dibattito pubblico – i quali non vengono quasi mai chiamati a testimoniare sull'estrema complessità dei loro percorsi migratori e delle situazioni traumatiche che hanno dovuto superare al fine di giungere nel territorio europeo – fa sì che il dibattito politico-culturale nei Paesi membri, in particolare quelli di primo arrivo e transito, sia povero di informazioni accurate e quindi basato su banalità e stereotipi razzisti. Tale dibattito, con il passare del tempo, dimentica di aver a che fare con persone, alle quali devono essere riconosciuti diritti e delle quali si deve riconoscere l'esistenza, e non con numeri, depersonalizzandoli e rifiutandosi di riconoscere loro qualsivoglia dignità.

Nel complesso, l'Unione europea ha affrontato e continua ad affrontare la sfida della gestione flussi migratori con una strategia finora dimostratasi fallace, caratterizzata da un disinteresse palese nei confronti della garanzia dei diritti delle persone migranti e talvolta anche nei riguardi del diritto comunitario ed internazionale.

Bibliografia

Agi. Il 95% dei migranti sbarcati in Italia e Grecia già ricollocati in Europa. Possibile? 18 gennaio 2018. https://www.agi.it/fact-checking/migranti_rifugiati-3381609/news/2018-01-18/ ultimo accesso 10.10.2023

Amnesty International. A blueprint for despair: human rights impact of the Eu-Turkey deal. EUR 25/5664/2017. 2017.
<https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/5664/2017/en/>

Amnesty International. Pushed to the edge: violence and abuse against refugees and migrants along the Balkans route. 2019.
<https://www.amnesty.org/en/documents/eur05/9964/2019/en/>

Amnesty international. Hotspot Italy: how EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights, 2016. Pdf.
<https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/>

Asilo in Europa. Cos'è il Sistema europeo comune di asilo?
<https://www.asiloineuropa.it/sistema-europeo-comune-di-asilo/>

Benedetti, E. The Balkan Route of Illegal Migration and the Role of EU in Facing this Emergency: A Stimulus of a Brake for Enlargement? 2017.
<https://www.openstarts.units.it/entities/publication/bb34ed61-6e7b-4080-8ce8-a525b1170a88/details>

Beznec B., Kurnik A. Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route. In: movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies 5 (1) 2020. URL: <http://movements-journal.org/issues/08.balkanroute/02.beznec,kurnik--old-routes-new-perspectives.html>.

Border Violence Monitoring Network. Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: the state of play in 2020. Report. 15 novembre 2020. <https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>

Branislav Stanicek. European Parliamentary Research Service. Briefing: Situation of migrants in Bosnia and Herzegovina. November 2019.
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644174/EPRS_BRI%282019%29644174_EN.pdf

Bundeszentrale für politische Bildung. Schlott R. Wir schaffen das: "Vom Entstehen und Nachleben eines Topos- 17.07.2020
<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/312826/wir-schaffen-das/> ultimo accesso 30.09.2023

Burcu, T. "Bordering Practices across Europe: The Rise of "Walls" and "Fences"".

Migration Letters 2:183-194. 2/2019 <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=841633>

Bužinkić, E. Hameršak, M. Formation and Disintegration of the Balkan Refugee Corridor: Camps, Routes and Borders in the Croatian Context. Institute of Ethnology and Folklore Research (Zagreb), Centre for Peace Studies (Zagreb), Faculty of Political Science University of Zagreb – Centre for Ethnicity, Citizenship and Migration, bordermonitoring.eu e.V. (München). 2018 https://bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/2018/09/Formation_and_Disintegration_of_the_Balkan_Refugee_Corridor-2018.pdf

Campesi, Giuseppe. Normalizing the 'hotspot approach'? An analysis of the Commission's most recent proposals. 2020. Pdf. <https://hdl.handle.net/11586/286780>

Castillejo, C. The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink?, Discussion Paper, No. 28/2017. 2017. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn <https://www.econstor.eu/handle/10419/199518>

CeSPI, OBCT. Rapporto di ricerca: la Rotta balcanica 5 anni dopo. Giugno 2021. <https://www.cespi.it/it/ricerche/la-rotta-balcanica-5-anni-dopo>

Cocco, E. Where is the European frontier? The Balkan migration crisis and its impact on relations between the EU and the Western Balkans. European View 16, 293–302 (2017) <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0471-5>

Commissione Europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio: Ritorno a Schengen - Tabella di marcia. Bruxelles, 4.3.2016 COM(2016) 120 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cff8990a-e1ee-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

Commissione europea. Comunicazione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 7.6.2016 COM(2016) 385 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&rid=1>

Commissione Europea. Memo. EU-Turkey joint action plan. Brussels, 15 october 2015 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860_ultimo_accesso_12.10.2023.

Commissione europea. Annex to the Commission implementing decision amending Commission Implementing Decision C(2019)3189 on the adoption of a special measure on supporting Bosnia and Herzegovina in managing the migration flows for 2019. 19 ago 2019. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-10/special_measure_ii_migration_bih.pdf

Commissione europea. Funding to main migration-related activities in the Western Balkans and Turkey. Brussels, 8 ottobre 2015

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5535

Commissione europea. Scheda informativa: Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean, 31 ottobre 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_14_609, ultima consultazione 26.09.2023

Commissione europea. Migration partnership framework: a new approach to better manage migration.

https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf

Commissione europea. Migration routes: Commission proposes Action Plan for cooperation with Western Balkans to address common challenges. Brussels. 5 december 2022 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7447

Commissione Europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio. Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 6.3.2019 COM(2019) 126 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0126:FIN:IT:PDF>

Commissione europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: agenda europea sulla migrazione. Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>

Commissione europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'Ue per i Balcani occidentali. Strasburgo, 6.2.2018 COM(2018) final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF

Commissione europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia Bruxelles, 10.5.2005 COM(2005) 184 definitivo <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:IT:PDF>

Commissione europea. Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo. Bruxelles, 6 giugno 2007. COM/2007/0301 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52007DC0301>

Commissione europea. Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2022 Report. Brussels, 12.10.2022 SWD(2022) 336 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0336>

Commissione europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea. Bruxelles, 17.6.2008 COM(2008) 360 definitivo <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:it:PDF>

Commissione europea. EU-Turkey Statement, two years on. April 2018 https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf

Commissione europea. Press release. Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action. Brussels, 25 October 2015 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904

Consiglio dell'Unione europea. Una nuova agenda strategica: 2019-2024. 20 giugno 2019 <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>

Consiglio dell'Unione europea. Comunicato stampa. Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Consiglio dell'Unione europea. Consiglio europeo di Siviglia 21 e 22 giugno 2002: conclusioni della presidenza. <https://www.consilium.europa.eu/media/20925/72651.pdf>
ultimo accesso 15.10.2023

Consiglio dell'Unione europea. Consiglio europeo di Salonicco 19 e 20 giugno 2003, conclusioni della presidenza. <https://www.consilium.europa.eu/media/20844/76289.pdf>
Ultimo accesso 15.10.2023

Consiglio dell'Unione europea. Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Bruxelles, 24 settembre 2008 1344/08 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/it/pdf>

Consiglio dell'Unione europea. Programma di Stoccolma. 2010/C 115/01 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>

Deidda, E. Bosnia and Herzegovina: A Migrant Hotspot at the Gates of Fortress Europe (Dissertation). 2020. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-166686>

EDMONDA. "Migrations' Changing Scenario: The New Balkan Route and the European Union." Rivista Di Studi Politici Internazionali 85, no. 2 (338) (2018): 189–206. <https://www.jstor.org/stable/26540670>.

European Investigative collaborations: an investigation by Danwatch, Politiken, and The Black Sea with the European Investigative Collaborations (EIC) network looks into

the programmes paid for by the EU to Turkey to keep refugees out of Europe

<https://eic.network/projects/billions-for-borders.html>

European Data News Hub. Da Mare Nostrum a Sophia, il profilo delle missioni di salvataggio tra Italia e Ue. 3 settembre 2019. <https://ednh.news/it/da-mare-nostrum-a-triton-il-profilo-delle-missioni-di-salvataggio-tra-italia-e-ue/>, ultima consultazione 26.09.2023

European Parliament. The Western Balkans: Frontline of the migrant crisis. Briefing. January 2016.

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2016\)573949](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2016)573949)

European Parliament. The Western Balkans: Frontline of the migrant crisis. Briefing. January 2016. Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999: conclusioni della presidenza https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#a Ultimo accesso 15.10.2023

European Parliamentary Research Service. EPRS Admin. Migration arrivals in the EU in 2015. <https://epthinktank.eu/2016/01/27/the-western-balkans-frontline-of-the-migrant-crisis/migration-arrivals-in-the-eu-in-2015/> ultimo accesso 1.10.2023

Frontex. Regional Support to Protection–Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Phase II

https://www.frontex.europa.eu/assets/Partners/Third_countries/IPA_II_Phase_II.pdf

Frontex. Central Mediterranean accounts for half of irregular border crossings in 2023. News release. 14.09.2023 <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/central-mediterranean-accounts-for-half-of-irregular-border-crossings-in-2023-G6q5pF> ultimo accesso 2.11.2023

Gaiani Gianandrea. Mare Nostrum/1: pro e contro della missione militare dell'Italia, 21 ottobre 2013, Istituto per gli studi di politica internazionale,

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/mare-nostrum1-pro-e-contro-della-missione-militare-dellitalia-9254>, ultima consultazione 26.09.2023

Governo italiano. Solidarietà e gestione dei flussi migratori (2007-2013). 14 Giugno, 2012. <http://programmicomunitari.formez.it/content/solidarieta-e-gestione-dei-flussi-migratori-2007-2013>

Governo italiano. La Commissione propone per il periodo 2021-2027 un considerevole aumento dei finanziamenti per il rafforzamento delle frontiere e la migrazione. 15 giugno 2018. <http://europa.formez.it/content/commissione-propone-periodo-2021-2027-considerevole-aumento-finanziamenti-rafforzamento>

Internazionale. Come funziona il sistema dublino. 16 maggio 2019.

<https://www.internazionale.it/notizie/2019/05/16/sistema-dublino> ultimo accesso 2.10.2023

Internazionale. La Germania ha sospeso il regolamento di Dublino per i siriani. 25 agosto 2015. <https://www.internazionale.it/notizie/2015/08/25/germania-siriani-dublino> ultimo accesso 29.09.2023

Internazionale. Che cos'è il trattato di Schengen. 15 dicembre 2015. <https://www.internazionale.it/notizie/2015/09/15/come-funziona-lo-spazio-schengen-mappa> ultimo accesso 2.10.2023

IOM. Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey – Phase I <https://serbia.iom.int/regional-support-protection-sensitive-migration-management-western-balkans-and-turkey-phase-i>

IOM BiH. Who we are. <https://bih.iom.int/who-we-are> ultimo accesso 28.10.2023

Kosmina, K. Radovanović, L. Lessons Not Learned. Commentary on the EU's 17-points Plan and its Alternative. November 2019. <https://www.ceeol.com/search/gray-literature-detail?id=1111038>

Kuschminder, K. Dubow, T. İçduygu, A. Üstübcı, A. Kirişcioğlu, E. Engbersen, G. Mitrovic, O. Decision Making on the Balkan Route and the EU-Turkey Statement. Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2019. Pdf. <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2401>

Lacuna Magazine. Once upon a time, a hope called Idomeni. 14 July 2016. <https://lacuna.org.uk/migration/upon-time-hope-called-idomeni/> ultimo accesso. 13.10.2023

Marina Militare. Mare Nostrum. <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>, ultima consultazione 26.09.2023

Marini, Rolando. Immigrazione e sicurezza: riflessioni sociologiche su politiche, rappresentazioni e linguaggi. Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli, 2019.

Melting pot Europa. Monaci, S. Scontri violenti a Idomeni: i migranti esasperati vogliono proseguire il loro viaggio. 3 dicembre 2015. <https://www.meltingpot.org/2015/12/scontri-violenti-a-idomeni-i-migranti-esasperati-vogliono-proseguire-il-loro-viaggio/> ultimo accesso 13.10.2023

Melting Pot Europa. Respingimenti illegali e violenze ai confini: un rapporto di Border Violence Monitoring Network, 3 agosto 2020. <https://www.meltingpot.org/2020/08/respingimenti-illegali-e-violenze-ai-confini-un-rapporto-di-border-violence-monitoring-network-2/> ultimo accesso 28.09.2023

Ministero della Difesa. EUNAVFOR MED Operation Sophia (conclusa il 31 marzo 2020). https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/eunavfor_med/Pagine/default.aspx, ultimo accesso 26.09.2023

Sardelić, J. Managing the balkan route: the 2015/16 refugee crisis. Edited by Sabina Lange, Zoran Nechev, and Florian Trauner. Resilience in the Western Balkans. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017.

<http://www.jstor.org/stable/resrep07086.19>.

Schiavone, G. La rotta balcanica: un sistema di violenza nel cuore dell'Europa. 2020.

Pdf. https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2020/11/14_Cap_9.pdf

REACH. Migration to Europe through the Western Balkans. Serbia and the F.Y.R.

Macedonia, December 2015-May 2016. Pdf. <https://reliefweb.int/report/serbia/migration-europe-through-western-balkan-serbia-former-yugoslav-republic-macedonia>

Redattore sociale. Letizia, P. Migranti, altro che transito: controlli alle frontiere e possibili effetti sull'Italia. 27 gennaio 2016.

https://www.redattoresociale.it/article/cinema/migranti_altro_che_transito_controlli_alle_frontiere_e_possibili_effetti_sull_italia Ultimo accesso 30.09.2023

Reliefweb. Afghanistan Analysts Network. Afghan Exodus: The opening and closing of the Balkan corridor, 5 agosto 2016. <https://reliefweb.int/report/world/afghan-exodus-opening-and-closing-balkan-corridor>, ultima consultazione 27.09.2023

Rivolti ai Balcani. Dossier: Bosnia ed Erzegovina, la mancata accoglienza. Luglio 2021

https://www.rivoltiaibalcani.org/app/uploads/2021/07/Bosnia-ed-Erzegovina_la-mancata-accoglienza-2021.pdf

Rivolti ai Balcani. Dossier. La rotta balcanica I migranti senza diritti nel cuore

dell'Europa. Gennaio 2021. <https://www.balcanicaucaso.org/Media/Files/Dossier-La-rotta-balcanica.-I-migranti-senza-diritti-nel-cuore-dell-Europa>

Sarajevo Times. BiH security minister: Migrants' crisis is under control of BiH

Institutions. 19 may 2018. <https://sarajevotimes.com/bih-security-minister-migrants-crisis-is-under-control-of-bih-institutions/> ultimo accesso 22.10.2023

United Nations. General Assembly. Seventy-first session: Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. 13 September 2016.

(A/71/384) [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/285/61/PDF/N1628561.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/285/61/PDF/N1628561.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/285/61/PDF/N1628561.pdf?OpenElement)

United Nations. Human rights – office of the high commissioner. Refugees and

terrorism: “No evidence of risk” – New report by UN expert on counter-terrorism. 21

October 2016. [https://www.ohchr.org/en/2016/10/refugees-and-terrorism-no-evidence-](https://www.ohchr.org/en/2016/10/refugees-and-terrorism-no-evidence-risk-new-report-un-expert-counter-terrorism)

[risk-new-report-un-expert-counter-terrorism](https://www.ohchr.org/en/2016/10/refugees-and-terrorism-no-evidence-risk-new-report-un-expert-counter-terrorism) Ultimo accesso 30.09.2023

UNHCR. Convenzione di Ginevra del 1951. Convenzione sullo statuto dei rifugiati. 28

luglio 1951. Art. 1.2 [https://www.unhcr.org/it/wp-](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf)

[content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf)

UNHCR, partners/NGOs, governments (MoI, border police). Mixed Migration Movement Map (Update as of May 2019). <https://www.unhcr.org/see/about-us/population-trends>

Unione Europea, Trattato di Amsterdam, 1997. Art. 73K <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Unione Europea. Trattato di Lisbona. Art. 63. 17 dicembre 2007 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=NL>

Unione Europea. Carta fondamentale dei diritti umani. Art. 19. 18 dicembre 2000 https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

United Nations. UNHCR. Un milione di rifugiati e migranti fuggiti in Europa nel 2015. 22 Dic 2015. <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/un-milione-di-rifugiati-e-migranti-fuggiti-in-europa-nel-2015/> ultima consultazione 08.09.2023

Università degli Studi di Padova. Centro di ateneo per i diritti umani Antonio Papisca. Osman, S. Le due fasi del Sistema Comune Europeo di Asilo. 6 dicembre 2012. <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Le-due-fasi-del-Sistema-Comune-Europeo-di-Asilo/238>

Università Ca' Foscari di Venezia. Uez, F. La decentralizzazione dei confini dell'Unione Europea lungo la Rotta Balcanica. 2019 <http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/17101/967483-1251339.pdf?sequence=2>

Wunsch, N. Dimitrov, N. Policy Brief, The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement? Balkans in Europe Policy Advisory Group. 1 June 2016

Z. Zagar, Igor & Kogovšek Šalamon, Neža & Hacin, Marina. The Disaster of European Refugee Policy: Perspectives from the "Balkan Route". 2018. [\(PDF\) The Disaster of European Refugee Policy: Perspectives from the "Balkan Route" \(researchgate.net\)](#)