

# MANUALE

[ DI FORMAZIONE ]

FRONTTEX

CAMPAGNA

[EXIT]

## INDICE

### [ PARTE 1 ]

#### LA COSTRUZIONE DI UNA POLITICA MIGRATORIA DI CHIUSURA 4

#### **1.1. LA REALTÀ DELLE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI 5**

1.1.1. CAUTELE SEMANTICHE 5

1.1.2. PERCHÉ SI MIGRA? 6

1.1.3. UNA MOBILITÀ SUD-NORD MINORITARIA 7

#### **1.2. POLITICHE MIGRATORIE EUROPEE E IL FANTASMA DELLA CHIUSURA 12**

1.2.1. LA COSTRUZIONE DELLA FORTEZZA EUROPA 12

1.2.2. 2011 : UN NUOVO APPROCCIO ALLA MOBILITÀ? 15

1.2.3. UN'EUROPA DELL'ASILO? 18

### [ PARTE 2 ]

#### LE SFIDE ALLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI 20

#### **2.1. QUALE BASE GIURIDICA PER LA PROTEZIONE DEI MIGRANTI? 21**

2.1.1. UNA MOBILITÀ PROTETTA 21

2.1.2. GLI ALTRI TESTI INTERNAZIONALI 22

#### **2.2. LE CONSEGUENZE DELLE POLITICHE EUROPEE SUI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI 24**

2.2.1. LA SITUAZIONE DEI MIGRANTI IN TRANSITO: IL CASO DEL MAROCCO 24

2.2.2. IL MEDITERRANEO 25

2.2.3. L'AFRICA SUB-SAHARIANA 26

2.2.4. GRECIA E TURCHIA 27

<b>3.1. L'AGENZIA FRONTEX</b>	<b>31</b>
3.1.1. CREAZIONE E MANDATO	31
3.1.2. MEZZI FINANZIARI, UMANI E TECNOLOGICI	32
3.1.3. ACCORDI FRONTEX / ACNUR	34
<b>3.2. COMPATIBILITÀ DI FRONTEX CON I DIRITTI FONDAMENTALI?</b>	<b>35</b>
3.2.1. UNA RESPONSABILITÀ “DILUITA”	36
3.2.2. DIRITTO D'ASILO E DIRITTO DI LASCIARE QUALSIASI PAESE: QUALI GARANZIE?	36
3.2.3. IL RISCHIO DI TRATTAMENTI DISUMANI E DEGRADANTI	37
3.2.4. LA COOPERAZIONE CON GLI STATI TERZI	38
3.2.5. DIRITTO ALLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI E DISCRIMINAZIONE	39

# [ PARTE 1 ]

LA

COSTRUZIONE

DI UNA POLITICA

MIGRATORIA

W/DI CHIUSURA

# 1.1. 1.1. LA REALTÀ DELLE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI

## 1.1.1. 1.1.1. CAUTELE SEMANTICHE

Il termine “migrante”, carico di connotazioni ideologiche, deve essere utilizzato con cautela. Può infatti servire a compiere una selezione tra le persone che lasciano il loro paese, a seconda delle ragioni della loro partenza: i “migranti” farebbero questa scelta per ragioni economiche mentre i rifugiati o richiedenti asilo sarebbero spinti da motivi di ordine politico. Nella realtà, le motivazioni economiche e politiche tendono a confondersi, facendo sì che la distinzione tra le differenti categorie diventi totalmente arbitraria.

Pur non esistendo, a livello internazionale, alcuna definizione giuridica univoca del concetto di “migrante”, di seguito sono presentate le definizioni che godono di un certo consenso.

**Migrante internazionale:** persona che vive temporaneamente o in forma permanente in un paese diverso da quello in cui è nato e che ha acquisito importanti legami sociali con il paese in questione [UNESCO]. A fini statistici, le Nazioni Unite propongono di distinguere tra “migrante a lungo termine” (persona installatasi in un paese altro rispetto al paese di residenza abituale per un periodo di almeno dodici mesi) e “migrante temporaneo”.

**Lavoratore migrante:** Persona che eserciterà, esercita o ha esercitato un’attività remunerata in un paese cui non appartiene [Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie].

**Rifugiato:** Ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, è eleggibile allo status di rifugiato colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un

determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese. E’ generalmente accettata una definizione più ampia di rifugiato che designa chiunque sia costretto a lasciare il proprio paese d’origine e non vi possa rientrare.

**Richiedente asilo:** Persona che abbia lasciato il proprio paese d’origine e chieda il riconoscimento dello status di rifugiato.

**Migrante climatico (o per cause ambientali):** non esiste una definizione univoca del fenomeno della migrazione ambientale. Per il Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente (UNEP), migranti ambientali sono quegli individui che sono costretti ad abbandonare il loro tradizionale luogo di vita, temporaneamente o permanentemente, a causa di un cambiamento ambientale inevitabile, improvviso o progressivo, sia naturale che provocato da attività umane.

**Sfollato interno (IDP, Internally Displaced Person):** persona che sia costretta a spostarsi dal proprio luogo di residenza abituale a causa di conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o a causa di catastrofi naturali o provocate per mano dell’uomo e che non attraversi le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato [ONU].

**Clandestini o irregolari (sans-papiers):** Il termine “clandestino”, carico di connotazioni peggiorative e criminalizzanti, è comunemente, e impropriamente, utilizzato a designare gli stranieri in situazione irregolare lasciando sottintendere che si tratti di

persone che abbiano volontariamente attraversato in maniera irregolare la frontiera del paese in cui si trovano per restarvi nell'illegalità. In realtà, la maggior parte degli stranieri in situazione irregolare è entrata legalmente sul territorio europeo con visto turistico, per studio o altro, o ancora presentando domanda d'asilo all'arrivo; è il fatto di restare nel paese in cui si trovano alla scadenza del visto, o in seguito al rigetto della domanda d'asilo, senza ottenere il diritto di soggiornarvi stabilmente che fa cadere queste persone nella categoria degli "irregolari". La proporzione degli stranieri che entrano sul territorio europeo privi di documenti o con documenti falsi è estremamente limitata, malgrado una mediatizzazione importante del fenomeno. Sono le politiche migratorie che, rendendo particolarmente difficoltoso il rilascio dei visti e, di conseguenza, la possibilità per i migranti di fare avanti e indietro tra il paese dove lavorano e quello da cui originariamente provengono, finiscono per "fissare" gli irregolari sul territorio europeo.

## 1.1.2. 1.1.2. PERCHÉ SI MIGRA ?

Il più delle volte, i motivi che spingono le persone all'esilio sono molteplici e di varia natura: povertà, conflitti, difficoltà sociali e politiche, problemi ambientali, ecc. Risulta difficile comprendere quale sia la causa principale della decisione di partire. Inoltre le cause della migrazione sono spesso intrecciate, poiché, ad esempio, la povertà può essere la conseguenza di conflitti o di crisi politiche e sociali.

Alcuni partono per **ragioni economiche**. Alcuni di loro sono alla ricerca di migliori prospettive socio-economiche e per questo cercano lavoro all'estero, altri, confrontati a situazioni di **estrema povertà** nel paese di origine non vedono altra via se non quella di partire. Alcuni lavorano legalmente, mentre altri, sprovvisti di un permesso di lavoro, sono attivi nell'economia informale.

I migranti non partono soltanto per loro stessi, ma anche **per le loro famiglie o le loro comunità**: inviando del denaro ai familiari, permettono un miglioramento delle condizioni di vita dell'intera comunità. I governi dei paesi di origine dei migranti sono anch'essi interessati alle rimesse, che giocano un ruolo chiave nelle loro economie. In Mali, ad esempio, secondo uno studio della Banca Mondiale, il denaro inviato dai Maliani in Francia ha contribuito alla costruzione del 60% delle infrastrutture.

Altri migranti sono costretti a partire a causa della **situazione politica**. Fuggono guerre, conflitti etnici, religiosi, violazioni dei diritti umani. Mentre alcuni vengono immediatamente riconosciuti come rifugiati, spesso nei paesi vicini, altri diventano richiedenti asilo. In questo caso, non essendo sempre loro riconosciuto il diritto al lavoro, molti finiscono per integrare il mercato del lavoro informale.

Altri ancora sono **vittime di tratta** e sono costretti a migrare senza averlo necessariamente scelto volontariamente. Si stima che i profitti del traffico di esseri umani ammontino a 10 miliardi di dollari l'anno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales, 2005.

**Alcuni non migrano con la gioia nel cuore:** si tratta di persone che partono con la speranza di una vita migliore, per sfuggire a un conflitto, ad una catastrofe naturale o a persecuzioni. Per queste persone, la migrazione è un processo doloroso che li strappa dal loro paese, dalla loro lingua e dai loro cari.

Per altri, la migrazione è **voglia di scoprire il mondo.** E' il caso specialmente degli studenti che usufruiscono di programmi di scambio o dei turisti che partono per periodi di tempo più o meno prolungati. Questa migrazione di scoperta o di formazione viene incoraggiata e valorizzata perché permette la scoperta di altre culture e l'arricchimento personale. Tuttavia resta una migrazione accessibile ad un numero limitato di privilegiati, al Nord come al Sud, che possiedano il capitale e le conoscenze per potersi regalare questa libertà, peraltro consacrata all'art. 13 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

### 1.1.3. 1.1.3. UNA MOBILITÀ SUD-NORD MINORITARIA

Se la migrazione è un fatto sociale evidente, in quest'ultimo secolo, lo sviluppo dei mezzi di trasporto e di comunicazione ha facilitato gli spostamenti di persone su grande scala e continua a giocare un ruolo essenziale nell'avvicinamento geografico. La stragrande maggioranza delle persone che migrano lo fanno all'interno del loro stesso paese. Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD) stima che vi siano circa 740 milioni di migranti interni nel mondo. Sono invece migranti internazionali circa 200 milioni di persone, ovvero appena il 3% della popolazione mondiale. Negli ultimi dieci anni, il numero complessivo dei migranti internazionali è aumentato, passando dai circa 150 milioni di persone nel 2000 ai 214 milioni di persone oggi. Nonostante questo, negli ultimi 50 anni, **la percentuale dei migranti in rapporto alla popolazione mondiale è rimasta stabile.**<sup>2</sup>

Dei migranti internazionali, solo un terzo si è spostato da un paese in via di sviluppo verso un paese sviluppato. Contrariamente a quello che un certo discorso attuale tenderebbe a far credere, la più parte delle migrazioni non avviene con un movimento Sud-Nord che, nella realtà, riguarda soltanto il 37% delle migrazioni nel mondo. La maggior parte dei movimenti migratori si effettua tra paesi con livelli di sviluppo simili: il 60% dei migranti si sposta tra paesi sviluppati ovvero tra paesi in via di sviluppo.<sup>3</sup> L'esempio delle migrazioni sub-sahariane è particolarmente eloquente: le migrazioni all'interno della regione sono 6,4 volte più importanti delle migrazioni verso l'Europa o gli Stati Uniti.

2 - *Lever les barrières : mobilité et développement humain. Rapport Mondial sur le développement humain 2009, PNUD.*

3 - *Ibid.*

Sono rifugiati circa il 7% dei migranti nel mondo (15 milioni di persone), la maggior parte dei quali vive in prossimità del paese di cui è originario. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) ha in effetti dimostrato che le principali regioni da cui i rifugiati provengono sono, allo stesso tempo, le regioni in cui quegli stessi rifugiati sono accolti per il 75-93%.<sup>4</sup> Infine, si stima che i migranti ambientali, che nel 2010 erano circa 50 milioni di persone<sup>5</sup> saranno 200 milioni da qui al 2050.<sup>6</sup>

Alcuni pensano che delle regolarizzazioni massicce contribuirebbero ad aumentare l'attrattiva dell'Unione Europea agli occhi dei migranti, provocando un effetto domino. Questo approccio non tiene in considerazione il fatto che le cause delle migrazioni sono da cercare più nella **situazione politica, economica o ambientale del paese d'origine** che nelle **politiche migratorie del paese di destinazione**. La differenza di sviluppo tra i paesi cosiddetti del Sud e i paesi europei, e quindi l'attrattiva esercitata da questi ultimi, è una conseguenza delle politiche capitaliste neoliberali imposte dal Nord che hanno impoverito i paesi del Sud: piani di aggiustamento strutturale, deregolamentazione del mercato dei prodotti agricoli, liberalizzazione forzata di interi settori dell'economia, ecc. La mobilità Sud-Nord deve essere perciò analizzata nel quadro di un contesto mondiale che impedisce ad un numero elevato di paesi del Sud di raggiungere un livello di sviluppo tale da soddisfare i bisogni vitali della maggioranza della popolazione. A queste considerazioni si aggiungono fattori interni quali corruzione, nepotismo, assenza di redistribuzione della ricchezza.

Anche gli interventi militari hanno delle ripercussioni sui flussi migratori. Gli interventi in Afghanistan, Iraq e, più di recente, in Libia hanno infatti contribuito alla destabilizzazione interna e della regione non lasciando a molte persone altra scelta se non quella di lasciare il proprio paese.

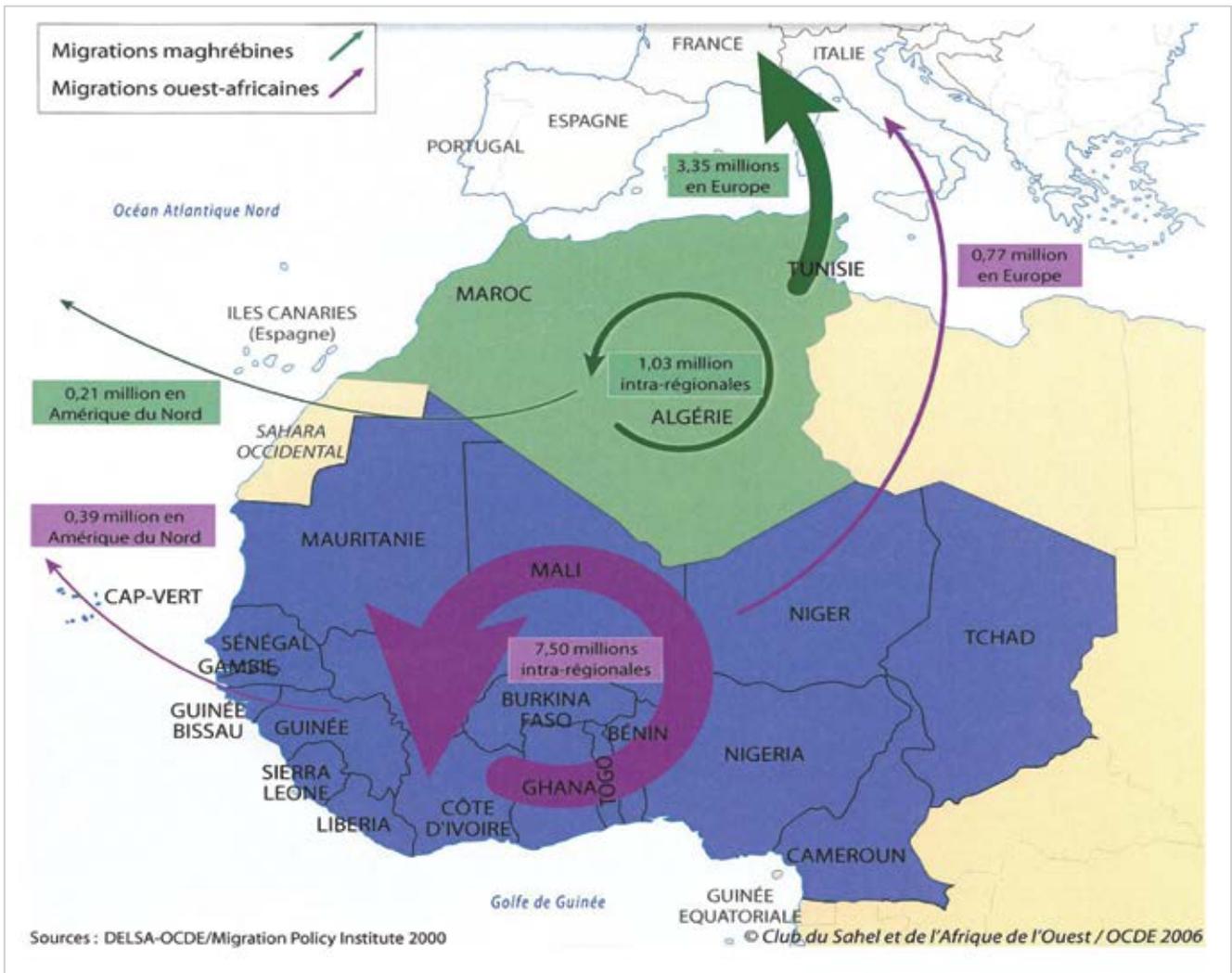
---

4 - *Une année de crises. Tendances mondiales en 2011, HCR.*

5 - *Université des Nations Unies (Bonn), octobre 2007.*

6 - *Banca mondiale.*

Si nota inoltre che a migrare verso i paesi ricchi sono tendenzialmente le fasce della popolazione che presentano lo scarto minore di ricchezza, evoluzione demografica, impiego e salario. Gli abitanti degli stati con un PIL più debole<sup>7</sup> si muovono relativamente poco, e qualora lo facciano, questo accade all'interno di una stessa zona geografica, salvo in caso di avvenimenti politici o climatici importanti. Contrariamente ad una credenza diffusa, quando il livello di vita della popolazione aumenta, l'emigrazione e i movimenti di popolazione tendono a crescere in un primo tempo per poi scemare o cambiare di forma, una volta raggiunto il loro massimo<sup>8</sup>.



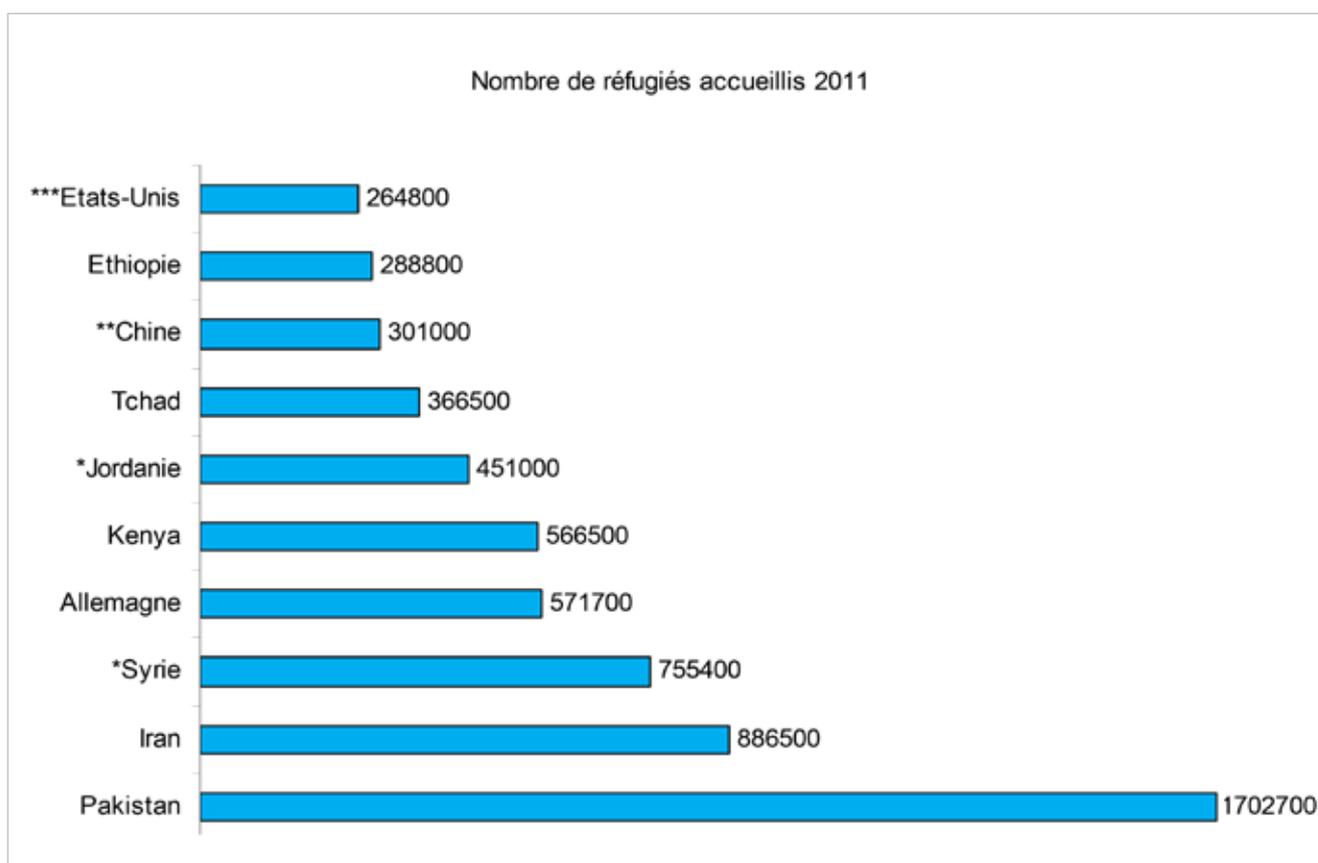
Le migrazioni sub-sahariane sono un esempio particolarmente significativo: i movimenti all'interno della regione sono 6,4 volte più importanti delle migrazioni verso l'Europa o gli Stati Uniti.

7 - Prodotto interno lordo

8 - Ibid.

## L'EUROPA, CAMPIONE DELL'ACCOGLIENZA?

Nel 2011, 15,2 milioni di persone, di cui il 48% donne, erano rifugiati: 10,4 milioni sono sotto il mandato dell'Alto commissariato per i rifugiati, e 4,8 milioni di Palestinesi sotto quello dell'UNRWA. **I paesi in via di sviluppo accolgono i quattro quinti dei rifugiati nel mondo.** Nel 2011, i 48 paesi meno avanzati hanno accolto 2,3 milioni di rifugiati, mentre più di 4,7 milioni di rifugiati (45%) risiedevano in paesi con un PIL pro capite inferiore a 3000 dollari (USD). Il Pakistan è il paese che ospita il maggior numero di rifugiati in rapporto alla sua capacità economica, con 605 rifugiati per dollaro di PIL per abitante. La Repubblica democratica del Congo e il Kenya si classificano al secondo e terzo posto. Se, in media, un rifugiato su quattro nel mondo è originario dell'Afghanistan, il 95% dei rifugiati afgani sono ospitati in Pakistan e in Iran.<sup>9</sup>



\* Stima governativa. L'Alto commissariato per i rifugiati ha registrato e assiste 132 500 rifugiati irakeni in questi due paesi.

\*\* I 300.000 rifugiati vietnamiti sono ben integrati e beneficiano di una protezione garantita dal governo cinese.

\*\*\* Stime ACNUR.

9 - Une année de crises. Tendances mondiales en 2011, HCR.

**Sono più di 876.100 le persone che hanno presentato una domanda individuale d'asilo o di riconoscimento dello status di rifugiato nel 2011**, di cui circa 738.200 domande iniziali. Con circa 107.000 domande d'asilo – un decimo del totale mondiale – il Sud Africa è il paese in cui le domande individuali sono state le più numerose, seguito dagli Stati Uniti (76.000) e dalla Francia (52.100).

L'Alto commissariato per i rifugiati si congratula per l'adozione da parte dell'UE, il 29 marzo 2012, di un programma comune di reinsediamento. Il reinsediamento in paesi terzi viene considerato come una *“soluzione che può salvare la vita di rifugiati vulnerabili che si trovano in un paese che non può offrire loro una soluzione duratura”*.<sup>10</sup> Tuttavia, sempre secondo l'Alto commissariato, degli 80.000 rifugiati reinsediati ogni anno, soltanto 5.000 lo sono in Europa.

Le migrazioni internazionali, lungi dall'essere caratterizzate da un movimento Sud - Nord di poveri, come spesso si tende a semplificare, sono un fenomeno complesso, innanzitutto a carattere sub-regionale. I migranti possono avere diversi status nel corso del loro percorso. In realtà, i paesi poveri si rivelano essere i più solidali in termini di accoglienza dei rifugiati.

<sup>10</sup> - <http://www.ACNUR.fr/4f75ec96c.html>

# 1.2. LE POLITICHE MIGRATORIE EUROPEE E IL FANTASMA DELLA CHIUSURA

## 1.2.1. 1.2.1 LA COSTRUZIONE DELLA FORTEZZA EUROPA <sup>11</sup>

Nonostante gli studi dimostrino il contrario – com'è il caso del documento pubblicato dal PNUD nel 2009 dal titolo inequivocabile “Alzare le barriere” - i governi europei affermano periodicamente che l'Unione europea è confrontata ad un'immigrazione massiccia che non ha la capacità di accogliere. Il PNUD (Programma delle NU per lo sviluppo) dimostra invece che la migrazione internazionale è rimasta stabile in questi ultimi 50 anni, rappresentando circa il 3% della popolazione mondiale. Questa retorica europea viene alimentata dalla crisi economica e da una tendenza sempre più marcata dalla paura dell'altro, dello straniero. Questo finisce per tradursi in una banalizzazione degli atti di razzismo (numerosi attacchi sono stati segnalati in Grecia dal 2012) e dei maltrattamenti subiti dai migranti nel corso del loro percorso migratorio. A questo proposito, il vocabolario scelto è sintomatico: termini come “clandestini” e “irregolari” sono sempre più utilizzati per definire i “boat-people” nel Mediterraneo. L'idea che la tendenza per i migranti sia quella di spostarsi dall'Africa in Europa è errata e dà una visione deformata delle politiche migratorie europee. Dopo il Consiglio europeo di Siviglia nel 2002, la politica europea d'asilo e d'immigrazione si basa in effetti su un “approccio globale” delle migrazioni.

Dietro questo termine equivoco si nascondono realtà variegata - la lotta contro l'immigrazione irregolare, la gestione della migrazione legale, e l'aiuto allo sviluppo - tutte chiaramente legate agli obiettivi di control-

<sup>11</sup> - Paragrafo tratto da « l'État des lieux des migrations 2012 – La Cimade » e dal Manuale di formazione « Migrations internationales, pour aller plus loin – La Cimade »

lo dei flussi migratori. Col pretesto del rischio di un'invasione migratoria dopo gli eventi estremamente mediatizzati di Ceuta e Melilla nel 2005, e l'arrivo di numerose imbarcazioni alle isole Canarie nel 2006, l'Europa ha messo in atto una politica di contenimento delle migrazioni sub-sahariane e del Maghreb.

Il **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo**<sup>12</sup> del 2008 ha rafforzato il circolo vizioso denunciato da molte associazioni: la politica restrittiva in materia di attribuzione dei visti costringe i migranti a rivolgersi alle filiere clandestine, generando così ulteriori irregolari. Allo stesso tempo, i paesi dell'UE, ricorrendo al pretesto dell'immigrazione “clandestina”, dispiegano un dispositivo poliziesco e militare senza precedenti per contenere e bloccare l'accesso al territorio europeo da parte di cittadini di paesi terzi (es. assistenza militare alla Libia del colonnello Gheddafi, creazione dell'agenzia Frontex,...). Pressioni vengono esercitate sui paesi “tampone” alle frontiere esterne dell'Europa (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Ucraina) affinché riammettano i migranti che transitano dal loro territorio e in un certo qual modo si prendano carico del controllo delle frontiere dell'UE. Si tratta di delegare compiti quali l'istruzione delle domande d'asilo, l'accoglienza dei rifugiati e la gestione dei migranti economici. Questo ruolo viene accettato dai governi dei paesi del Sud in cambio di una cooperazione maggiore con l'UE. I muri sempre più alti, i dispositivi sempre più sofisticati messi in atto per garantire un'illusoria tenuta delle frontiere europee, lungi dall'impedire alle persone di muoversi, le costringono a cercare vie di accesso alternative, spesso più costose ma soprattutto più rischiose.

<sup>12</sup> - Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008 è organizzato su 5 componenti: organizzare la migrazione legale; lottare contro l'immigrazione irregolare; rafforzare i controlli alle frontiere; costruire un'Europa dell'Asilo; sviluppare i partenariati con i paesi d'origine e di transito.

## LA SFIDA DELLA RIAMMISSIONE

L'approccio globale delle migrazioni si fonda principalmente sul dispositivo giuridico della "riammissione".

**Un accordo di riammissione è un accordo attraverso il quale gli Stati firmatari si impegnano a riammettere sul territorio i propri cittadini**, ovvero gli stranieri che vi abbiano transitato, una volta fermati in situazione irregolare all'interno di un altro Stato. Può trattarsi di accordi bilaterali, conclusi direttamente tra due paesi, o multilaterali (accordi comunitari che impegnano l'insieme degli Stati membri). In altri termini, gli accordi di riammissione permettono di semplificare le espulsioni di persone che si trovano in situazione irregolare, essenzialmente sul territorio europeo ma non solo.

Nel quadro dell'attuazione degli accordi di riammissione, Frontex può organizzare e finanziare, in tutto o in parte, voli di rimpatrio congiunti.<sup>13</sup> Uno Stato membro che desideri rimpatriare più migranti di una stessa nazionalità informa innanzitutto Frontex del numero di posti disponibili sull'aereo. Frontex si impegna quindi ad informare tutti gli altri paesi membri, e di coordinare il volo in modo che vengano previsti degli scali nei diversi paesi interessati. Questi voli assomigliano molto a delle espulsioni collettive, proibite dall'articolo 4 del Protocollo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Al 21 giugno 2012, quattordici accordi di riammissione sono stati firmati dalla Commissione europea (Macao, Hong Kong, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia, Moldavia, Pakistan, Georgia, Turchia). In linea con il Consiglio di Siviglia del 2002, che spingeva affinché in ogni accordo di associazione o equivalente negoziato tra l'UE e un paese terzo "fosse inserita una clausola sulla gestione congiunta dei flussi migratori e sulla riammissione obbligatoria in caso d'immigrazione illegale", la Commissione europea ha dichiarato nel 2011 nel suo **primo bilancio sugli accordi di riammissione**:

*"Le direttive per la negoziazione degli accordi di riammissione dovrebbero prevedere gli incentivi che l'Unione intende offrire, in particolare qualora tali direttive comportino una clausola relativa ai cittadini di paesi terzi, indi-*

*cando le eventuali misure che l'Unione potrebbe adottare in caso di rifiuto di cooperare persistente e ingiustificato da parte del paese partner"*<sup>14</sup>.

L'UE, dunque, sottopone a **condizione l'aiuto economico, commerciale e allo sviluppo** nei confronti dei paesi terzi che dovranno, a pena di vederselo "sospeso", accettare la politica di gestione dei flussi migratori secondo le direttive dell'UE.

In più, l'UE si basa, per l'attuazione della sua politica migratoria, su paesi ove i diritti fondamentali non vengono rispettati. Nel suo bilancio degli accordi di riammissione, la Commissione non è in grado di confermare l'efficacia di questi accordi, e prende atto dei problemi denunciati da tempo dalle associazioni di difesa dei diritti umani, tra cui l'opacità, il deficit democratico e il potenziale in termini di violazioni dei diritti umani. Nonostante ciò, l'Unione spinge per lo sviluppo dell'istituto della riammissione che deve ormai essere integrato in tutti gli accordi con paesi terzi, con l'aiuto allo sviluppo come strumento di negoziazione.

Allo stesso modo, anche nel quadro di accordi bilaterali, gli Stati membri tendono a mascherare gli accordi facendo riferimento a "migrazione legale" e "aiuto allo sviluppo", con lo scopo di far passare una o diverse clausole di riammissione e spingere gli Stati d'origine dei migranti a collaborare nella messa in opera di politiche di controllo delle migrazioni.

13 - <http://www.frontex.europa.eu/operations/return>

14 - Ibid.

## STRUMENTALIZZAZIONE DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO

In questo approccio globale, l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) è oggi pensato come un modo di “fissare” le popolazioni. L'analisi errata secondo cui lo sviluppo delle regioni d'origine permetterebbe di evitare la migrazione, continua ad essere il fulcro della politica estera dell'Europa nei confronti dei paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico).<sup>15</sup> In questo modo, se alcuni attori dello sviluppo beneficiano dell'APS e ne fanno un uso corrispondente ai bisogni reali delle popolazioni, altri programmi servono almeno parzialmente un obiettivo di mantenimento in loco della popolazione. L'esempio del CIGEM<sup>16</sup> in Mali lo mostra: questo centro, con un budget di 10 milioni di euro proveniente dal nono Fondo europeo di sviluppo (FES), ha per obiettivo “*di contribuire alla definizione e implementazione di una politica migratoria del Mali che si adatti alle dinamiche nazionali, regionali e internazionali in costante evoluzione, mettendo un accento particolare sul legame tra migrazioni e sviluppo*”. Così, oltre alle sue missioni di accoglienza dei migranti, potenziali e di ritorno, troviamo “*il miglioramento della conoscenza dei fenomeni migratori*” e “*la sensibilizzazione della popolazione sui rischi della migrazione irregolare*”. Questo si traduce nella messa in atto di programmi di dissuasione della mobilità.

Questi stessi fondi europei sono a volte utilizzati per finanziare dei **programmi securitari di lotta alle migrazioni**. Il decimo FES finanzia, ad esempio, in Mauritania, la formazione della polizia di frontiera.<sup>17</sup> Nel quadro del decimo FES, la capacità dei paesi di “gestire i flussi migratori” è diventata un indicatore del loro profilo di governance allo stesso titolo, ad esempio, dello stato di diritto.<sup>18</sup> Così, se le migrazio-

ni non erano mai stata percepite come un problema da parte dei paesi del Sud, la presa in conto delle priorità europee nelle relazioni tra UE e Africa si fa sempre più a detrimento dello sviluppo, limitando principalmente le migrazioni interne di cui la regione ha bisogno.

In alcuni accordi, la cooperazione tecnica sulla gestione securitaria delle migrazioni è chiaramente contabilizzata nell'ambito dell'APS. Nell'accordo bilaterale di gestione condivisa dei flussi migratori tra la Francia e il Senegal, si prevede esplicitamente un progetto di modernizzazione della polizia senegalese. Si tratta di un progetto finanziato dal Fond de Solidarité Prioritaire del Ministero degli Esteri francese (FSP) con l'obiettivo di “*finanziare nuove azioni, ad esempio la messa in attività di unità mobili di pattugliamento del litorale*”.

15 - PNUD, *Rapport Mondial sur le Développement Humain, 2009*

16 - Centre d'information et de gestion des migrations, Mali, <http://www.cigem.org/>

17 - *Prisonniers du désert, la Cimade, 2010.*

18 - Dal decimo FES, la CE ha previsto una nuova cornice per il dialogo che si basa sull'elaborazione unilaterale da parte della CE di un profilo di governance per ciascun paese ACP. Lo Stato ACP deve rispondere con l'adozione di un piano d'azione. In funzione dell'apprezzamento della CE per le misure contenute in tale piano, una dotazione finanziaria viene sbloccata. Il profilo governance copre nove serie di criteri, che vanno dal rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, a questioni di politica economica, migratoria o di sicurezza fortemente legati alle priorità interne dell'Unione.

## 1.2.2. 2011: UN NUOVO APPROCCIO ALLA MOBILITÀ ?

Per raggiungere gli obiettivi prefissati di destinare lo 0,7% del PIL all'APS nel 2015, alcuni paesi europei contabilizzano sotto questa voce elementi che non ne fanno parte. La Francia, cattiva maestra in materia, vi include ad esempio le spese per l'istruzione degli studenti borsisti stranieri, per l'accoglienza dei rifugiati e di riduzione del debito. Coordination Sud, coordinamento di ONG francesi di solidarietà internazionale, stima che il 90% delle operazioni di riduzione del debito siano artificiali: *“la contabilizzazione delle riduzioni del debito nell'APS sovrastima il loro contributo reale al finanziamento dello sviluppo dei paesi beneficiari, nella misura in cui una parte importante di questi debiti non venivano più rimborsati da lungo tempo”*.<sup>19</sup> Allo stesso modo, i paesi europei tendono a considerare le rimesse di denaro dei migranti come facenti parte dell'APS. Le rimesse, infatti, nonostante favoriscano i consumi a livello locale, non hanno la vocazione di rimpiazzare l'aiuto da Stato a Stato il cui obiettivo è lo sviluppo di infrastrutture (scuole, trasporti, cure mediche ...) e non possono in alcun caso privare i paesi europei di una parte della loro responsabilità in materia di APS.

Infine, **l'articolo 13 degli accordi di Cotonou**, che fissano i termini della cooperazione tra l'UE e i paesi ACP, incoraggia ad inserire una clausola di riammissione in ognuno degli accordi firmati, al fine di facilitare i rimpatri. Un tentativo di rinegoziazione dell'articolo 13 ha avuto luogo nel 2010, nel tentativo di prevedere l'espulsione automatica dei migranti che fossero soltanto transitati da un dato paese, anche senza la previa stipula di un accordo bilaterale tra uno stato europeo ed uno ACP. Nonostante l'UE cerchi di proseguire nelle trattative, la mobilitazione delle associazioni ha per ora permesso di bloccare il progetto.

Laddove appare difficile per gli Stati membri armonizzare le normative e politiche migratorie interne, **la dimensione esterna della politica migratoria permette invece lo sviluppo di un'agenda comune europea**, come si è visto a partire dal 2002. Le conseguenze delle primavere arabe sono, a questo titolo, rivelatrici.

Durante la prima metà del 2011, i paesi dell'UE hanno attuato misure urgenti per affrontare l'arrivo di migranti provenienti da Tunisia e Libia: l'operazione Hermes, coordinata da Frontex, è stata prolungata per aiutare l'Italia nel controllo delle imbarcazioni di migranti. Questi controlli, e l'abbondante presenza navale nel Mediterraneo nel periodo dell'intervento NATO in Libia, non hanno tuttavia permesso di soccorrere le persone in difficoltà: nello stesso anno, si stima vi siano state almeno 1.500 morti per annegamento (vedi punto 2. c).

Pressioni vengono esercitate sui paesi del Nord Africa: nell'aprile 2011, Italia e Tunisia hanno firmato un accordo di riammissione, in virtù del quale l'Italia si è impegnata a versare 200 milioni di euro in cambio del rimpatrio dei tunisini arrivati dopo la rivoluzione e del controllo delle frontiere da parte del nuovo governo tunisino.<sup>20</sup> Allo stesso tempo, in Europa, la stessa libera circolazione nello spazio Schengen veniva rimessa in questione.

<sup>19</sup> - Coordination Sud, *L'Aide publique au développement*, Raccomandazione, settembre 2012

<sup>20</sup> - 13 000 tunisini sono stati rimpatriati in Tunisia tra gennaio e luglio. Si veda *EU Migration policy in the wake of arab spring*, Mediterranean prospect technical report n° 15, agosto 2012

La Commissione europea ha prodotto due comunicazioni il 4 e il 24 maggio 2011 precisando il suo approccio sul medio e lungo termine.<sup>21</sup> Queste proposte erano state avallate dal Consiglio europeo nel giugno 2011. Nel novembre 2011 viene prevista una nuova cornice per la politica migratoria dell'UE ed i rapporti con i paesi vicini: si tratta dell'**Approccio globale della questione delle migrazioni e della mobilità** (GAMM, acronimo inglese).

Il GAMM si pone come obiettivo l'instaurazione di una cornice di discussione globale con i paesi terzi sulle migrazioni e sul corollario della mobilità nel quadro della politica esterna dell'Unione.

Si basa su 4 assi principali:

- La gestione e la semplificazione dell'immigrazione legale e della mobilità
- La prevenzione e la riduzione dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani
- La promozione della protezione internazionale e il rafforzamento della dimensione esterna della politica d'asilo
- La massimizzazione dell'impatto delle migrazioni e della mobilità sullo sviluppo

I diritti umani dei migranti rappresentano una questione trasversale a questi 4 pilastri.

Le priorità geografiche del GAMM sono rappresentate dai paesi del Sud del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia e Egitto) e del "partenariato orientale": Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Georgia, Armenia e Azerbaigian. Per quanto riguarda i paesi dell'Africa sub-sahariana, il dialogo UE-ACP si baserà essenzialmente sull'attuazione dell'articolo 13 degli accordi di Cotonou. Dialoghi bilaterali sono in corso con i paesi candidati all'entrata nell'Unione (Turchia e paesi dei Balcani occidentali).

21 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza, COM(2011)292

Il dialogo deve inoltre svilupparsi sui temi della migrazione e della mobilità regionale e inter-regionale, poiché l'UE mira a giocare un ruolo nel quadro di una governance mondiale delle migrazioni, in particolare attraverso i Forum mondiali sulla migrazione e lo sviluppo. Dal 2005, sono stati realizzati e finanziati dalla Commissione europea in paesi terzi almeno 300 progetti legati alle migrazioni per un valore di 800 milioni di euro.<sup>22</sup>

### IL GAMM, UN "NUOVO" APPROCCIO BASATO SUL DIALOGO ?

Il GAMM viene presentato come un'evoluzione nell'"approccio globale" dell'UE sulla questione delle migrazioni. Si presenta come innovatore, pensato per rispondere alle sfide poste dalle primavere arabe e dall'apertura democratica del Sud del Mediterraneo; nondimeno si iscrive nella continuità delle politiche messe in campo dal 2005. Di fatto, i paesi dell'UE sembrano uscire vincitori da questo nuovo "dialogo". L'UE non è in grado di rinunciare alla popolazione immigrata per far fronte ai bisogni di manodopera e all'invecchiamento della popolazione. L'immigrazione netta nel 2010 è di 900.000 persone, ovvero il 62% della crescita demografica totale dell'Unione.<sup>23</sup> Si comprende che per l'UE "lo scopo delle migrazioni e della mobilità è di contribuire alla vitalità e alla competitività dell'Unione"<sup>24</sup>. A questo titolo, la "gestione" delle migrazioni riveste un'importanza strategica. E' questa stessa migrazione, ad essa necessaria, che l'UE utilizza come moneta di scambio con i paesi del Sud del Mediterraneo, dando loro prospettive di mobilità in cambio di un controllo fermo delle partenze.

22 - Ibid.

23 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, SEC(2011)1353 definitivo, 18 novembre 2011.

24 - Ibid.

Lo strumento privilegiato di questo approccio è il **partenariato per la mobilità**, già concluso con Capo Verde, Georgia, Moldavia e Armenia. Il partenariato, non vincolante, offre una serie di “benefici” – la semplificazione delle procedure per il rilascio di visti, la migrazione di lavoro, il rafforzamento delle capacità in materia di asilo, uno sforzo per limitare i costi per i trasferimenti di denaro e misure per rafforzare la tutela dei diritti dei migranti – in cambio di numerose “contropartite” – **conclusione di accordi di riammissione**, firma di accordi con Frontex, cooperazione nelle operazioni di sorveglianza nel Mediterraneo, rafforzamento dei controlli (securizzazione dei documenti, lotta alla tratta).

Ai paesi non ancora pronti a concludere dei partenariati per la mobilità, viene offerta un'alternativa: si tratta del **programma comune per le migrazioni e la mobilità**, che fissa delle raccomandazioni e degli obiettivi in materia di cooperazione tra le due parti. Non implica né la firma di accordi di riammissione né la semplificazione delle formalità dei visti, ma può, a termine, essere trasformato in partenariato per la mobilità.

Se la “mobilità” viene messa al centro del GAMM, è chiaro che i benefici sono sottoposti a condizione. La “carota”, ovvero la liberalizzazione dei visti per un determinato paese, dipende dal rispetto di tutte le richieste concordate. Non si tratta di una misura automatica, tantomeno permanente, che viene evocata in termini ipotetici:

*“Nel caso in cui tutti gli strumenti giuridici (accordi in materia di snellimento delle formalità per il rilascio di visti e accordi di riammissione) e politici (dialogo sulle politiche e piani d'azione) fossero attuati in modo efficace, l'UE potrebbe prevedere, caso per caso e tenendo conto della relazione globale col paese partner considerato, delle misure volte alla progressiva liberalizzazione del regime dei visti per il paese considerato”.*<sup>25</sup>

25 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, SEC(2011)1353 definitivo, 18 novembre 2011

Quanto ai cittadini dei paesi terzi cui si rivolge, questa mobilità sembra considerare prima di tutto le persone che vengono in Europa temporaneamente: ricercatori, uomini d'affari, studenti, turisti. L'idea è attirare le competenze e i talenti. **La migrazione legale a lungo termine appare nettamente meno incoraggiata.**<sup>26</sup>

Quanto alla costruzione collettiva di tale “partenariato”, sembra che i cambiamenti democratici nel Nord Africa non abbiano modificato le pratiche europee: non risulta alcuna consultazione con i paesi terzi. Il GAMM è innanzitutto un programma concepito dall'UE senza prevedere alcun margine di manovra per i paesi terzi ed è chiaro che questi partenariati porteranno dei vantaggi soprattutto ai paesi dell'Unione. Al momento, il dialogo per i partenariati resta difficile: la Tunisia non si è dimostrata ricettiva, l'Egitto ha declinato l'offerta e il Marocco ancora non ha accettato di firmare un accordo di riammissione. Peraltro questi paesi hanno adottato nel corso degli anni un approccio securitario, sulla scorta degli interessi europei. La vigilanza resta quindi ancora necessaria in quanto le rivoluzioni del 2011 non hanno per il momento prodotto dei cambiamenti visibili sulle politiche migratorie.

In questo modo, il GAMM riconferma un approccio europeo già consolidato: malgrado il rinnovamento a livello terminologico (con l'introduzione della nozione di “mobilità” a suggerire una logica win-win), le condizioni restano le stesse e il dialogo tra l'Unione e i suoi vicini continua ad essere a senso unico.

26 - EU Migration policy in the wake of Arab spring, *Mediterranean prospect technical report n°15*, agosto 2012

### 1.2.3. UN'EUROPA DELL'ASILO? <sup>27</sup>

In questa fortezza Europa che risponde alle primavere arabe attraverso sforzi sempre maggiori di chiusura delle frontiere, che ne è dell'asilo? Secondo il patto del 2008, un regime europeo comune d'asilo avrebbe dovuto essere attuato nel 2012. I negoziati hanno subito dei ritardi e il Parlamento europeo ha approvato il nuovo pacchetto-asilo il 13 giugno 2013.

Già il trattato di Amsterdam del 1997 prevedeva una comunitarizzazione progressiva delle politiche d'asilo (e immigrazione). Una prima fase, tra il 1999 e il 2005, aveva avuto come obiettivo quello di armonizzare i sistemi nazionali attraverso l'adozione di norme minime mediante 4 testi principali.<sup>28</sup> È stato creato il fondo europeo per i rifugiati e, per garantire una risposta in caso di arrivi di ingenti numeri di sfollati, è stata adottata, nel 2001, la Direttiva per la protezione temporanea.<sup>29</sup>

Dopo questa prima fase considerata unanimemente come un fallimento, un periodo di valutazione ha permesso di definire nuovi orientamenti. Questi sono stati precisati nel giugno 2008 con il **Piano strategico sull'asilo – un approccio integrato in materia di protezione nell'UE**.<sup>30</sup> Questo piano è stato incluso nel Patto sull'immigrazione e l'asilo.

Questo piano è stato incluso nel Patto sull'immigrazione e l'asilo. **La revisione dei regolamenti e delle direttive europee in materia di asilo, il c.d. “pacchetto asilo”, è stata proposta dalla Commissione europea nel 2008.** I testi proposti apportavano alcuni miglioramenti e al tempo stesso delle battute di arresto, come la possibilità di trattenere la maggior parte dei richiedenti asilo, salvo determinati limiti e garanzie. Gli Stati hanno espresso delle reticenze nel mettere in atto un sistema che offrisse maggiori garanzie: in occasione del Consiglio del 14 settembre 2010, Francia e Germania hanno rifiutato di andare oltre in un processo che hanno definito di “supermercato dell'asilo”.<sup>31</sup> In seguito a questo blocco, nuove versioni sono state presentate nel giugno 2011 e, almeno in parte adottate, nell'ottobre 2012.<sup>32</sup>

Tra le proposte adottate, il regolamento 439/2010 istituisce un **Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** che garantisce una messa in comune delle pratiche (documentazione, tecniche di colloquio,...) e che può “fornire un sostegno operativo agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione particolare o coordinare la prestazione di tale sostegno”.<sup>33</sup> Nell'ambito del suo mandato, l'Ufficio di sostegno – dotato di un budget di 11 milioni di euro – coopera con Frontex al fine di “di creare sinergie fra i diversi organismi interessati e di evitare duplicazioni nei lavori svolti nell'ambito dei loro mandati”.<sup>34</sup> Ci si deve interrogare sui rischi di sovrapposizione tra l'Ufficio di sostegno, preposto al miglioramento della cooperazione in materia d'asilo, e Frontex. Le ONG hanno espresso opinioni miste sul ruolo dell'Ufficio e delle critiche stanno emergendo.<sup>35</sup>

31 - <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/synthesedeclaration-conjointefraall1314sept2010.pdf>

32 - [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press\\_data/fr/jha/133258.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/fr/jha/133258.pdf)

33 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:IT:PDF>

34 - Articolo 52 del Regolamento (UE) n° 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

35 - ADITUS, <http://easomonitor.blogspot.be/2012/12/consultative-forums-2nd-meeting-what-do.html>; Fahamu Refugee Legal Aid newsletter, Critique du rapport d'EASO sur l'Afghanistan, <http://firlan.tumblr.com/post/36947867254/easo-country-of-origin-information-report-afghanistan>

27 - La Cimade, Estratto dal Bulletin Asile, novembre 2012

28 - Direttiva 09/2003 su standard minimi in materia di accoglienza dei richiedenti asilo; Direttiva 2004/83/CE relativa sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; Direttiva 2005/85/CE sulle procedure d'asilo; Regolamento 343/2003 del 18 febbraio 2003 (c.d. Dublino).

29 - Directive modifiée en 2007 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0573:FR:NOT>

30 - Direttiva modificata nel 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0573:FR:NOT>

I negoziati in vista di un accordo definitivo, in particolare sui progetti di regolamento EURODAC (identificazione dei richiedenti asilo e delle persone entrate o soggiornanti irregolarmente) e Dublino, sono stati difficili. Il Regolamento Dublino prevede che responsabile dell'esame della domanda d'asilo sia lo Stato attraverso le cui frontiere lo straniero sia entrato sul territorio europeo o lo Stato nel quale una prima domanda di asilo sia già stata presentata.<sup>36</sup> Si tratta di una procedura doppiamente iniqua, in quanto fa dipendere lo studio delle domande d'asilo principalmente dai punti di entrata dell'UE, com'è il caso della Grecia, ad oggi travolta dalle domande, ed in quanto vieta ai richiedenti asilo la scelta del paese di accoglienza. Il progetto di revisione del regolamento permette certamente un'informazione più completa sul richiedente asilo, ma non vi è la sicurezza che una clausola di sospensione dei trasferimenti verso alcuni paesi in caso di fallimento del loro sistema d'asilo venga adottata, nonostante la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>37</sup> e la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)<sup>38</sup> abbiano spinto a farlo.<sup>39</sup> La revisione della direttiva "Accoglienza", che è stata adottata, introduce nuove disposizioni sul trattamento dei richiedenti asilo.

Le norme CEAS (sistema europeo comune di asilo) non saranno più soltanto minime ma comuni. Una delle ragioni del blocco consiste nel fatto che alcuni paesi europei, come la Grecia, non rispettano le norme attualmente in vigore. Una decisione della CEDU che ha condannato nel 2011 la Grecia e il Belgio ha portato alla sospensione, da parte della Francia e di altri paesi dell'UE, dei ritorni previsti dal regolamento di Dublino verso la Grecia.

**In questo modo, l'Unione europea ha messo in atto, da una decina di anni, politiche di controllo delle migrazioni e di trattenimento dei migranti al di fuori delle frontiere europee. Queste politiche trasformano i paesi vicini in guardie di frontiera dell'Europa e l'UE esternalizza la gestione dei flussi migratori ai paesi terzi attraverso, principalmente, lo strumento degli accordi di riammissione. In materia d'asilo, per i paesi appare difficile avanzare verso una maggiore protezione. L'assenza di solidarietà nel Regolamento di Dublino e i negoziati in corso sul "pacchetto asilo" limitano ogni possibilità di costruire una vera Europa dell'asilo.**

36 - Regolamento N°343/2003/CE del 18 febbraio 2003 (c.d. Dublino II)

37 - [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-103293#%22itemid%22:\[%22001-103293%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-103293#%22itemid%22:[%22001-103293%22]})

38 - <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db5b3d74a6ff574c049be6904aee235965.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNn0?text=&docid=117187&-pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&-cid=387826>

39 - Il progetto così come emendato dal comitato LIBE (Comitato per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni) prevede una clausola di questo tenore, ma non il progetto come emendato dal Consiglio. Bisognerà attendere i negoziati Consiglio/Parlamento per vedere se la proposta sarà confermata.

# [ PARTE 2 ]

LE SFIDE

ALLA TUTELA

DEI DIRITTI

UMANI

## 2.1. QUALE BASE GIURIDICA PER LA PROTEZIONE DEI MIGRANTI?

### 2.1.1. UNA MOBILITÀ PROTETTA <sup>40</sup>

Gli articoli 13 della Dichiarazione Universale e 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici prevedono che “*ognuno ha il diritto di lasciare ogni paese, compreso il proprio, e di farvi ritorno*”. Essendo il diritto internazionale un meccanismo con regole precise, le succitate disposizioni implicano che **l'illegittimità di un divieto di lasciare il territorio** si applichi in maniera globale e a priori. Eccezioni sono certamente possibili nella misura in cui “*siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la morale pubblica, o i diritti e le libertà altrui e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti (...)*”. Alla luce delle norme internazionali, un divieto di lasciare il territorio non può essere legittimo a meno che non si applichi a casi specifici e non sia individualmente motivato.

I rifugiati hanno dei diritti specificamente enunciati dalla **Convenzione del 1951 sui rifugiati** (o “Convenzione di Ginevra”) e dal Protocollo del 1967, strumenti ratificati da 144 stati. Secondo l'art. 1 della Convenzione, si considera rifugiato colui che, “*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, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*”.<sup>41</sup>

La Convenzione di Ginevra richiede che il **timore di persecuzione** (non è necessario dimostrare l'avvenuta persecuzione) sia fondato, ovvero sia che le dichiarazioni della persona riguardo alla situazione nel paese d'origine siano ritenute credibili. La giurisprudenza precisa che il timore deve essere personale, salvo nel caso in cui le persecuzioni subite siano di eccezionale gravità.

La giurisprudenza considera come **persecuzioni** i maggiori attacchi ai diritti fondamentali (la vita, l'integrità fisica, la libertà, i diritti politici e civili). Può trattarsi di genocidio, crimini contro l'umanità, assassinio, detenzione, tortura ma anche di discriminazione sistematica, molestia morale o fisica, accanimento giudiziario ingiustificato, sorveglianza continua, stupro, tentato omicidio, detenzione extra-giudiziaria o ancora escissione.

40 - Migrations, état des lieux, la Cimade, 2012.

41 - Art. 1, A, 2 della convenzione del 28 luglio 1951 <http://www2.ohchr.org/french/law/refugies.htm>

La Convenzione enumera 5 motivi di persecuzione:

1. **Razza:** intendendo le persecuzioni a base “etnica”.
2. **Religione:** si intende l'appartenenza (reale o imputata) ad una comunità religiosa, così come l'ateismo in uno stato confessionale.
3. **Nazionalità:** intendendo la cittadinanza di un paese ma altresì l'appartenenza ad un popolo privo di stato riconosciuto (Curdi, Palestinesi o Nepalesi del Bhutan).
4. **Appartenenza ad un certo gruppo sociale:** quest'espressione qualifica le persecuzioni subite da schiavi, omosessuali, transessuali, vittime di matrimonio forzato o di violenza familiare o vittime che rifiutano l'escissione.
5. **Opinioni politiche:** questo motivo riguarda gli individui che temono di essere perseguitati in ragione della loro adesione a movimenti politici di opposizione. Non è necessario che il richiedente asilo sia personalmente coinvolto, qualora lo stesso sia minacciato o perseguitato a causa di un coinvolgimento ritenuto tale dagli autori degli atti persecutori. Le attività politiche possono essere esercitate sia nel paese d'origine, sia nel paese di accoglienza (nozione di rifugiato “sur place”, già insediato). Questa nozione comprende i casi di insubordinazione o diserzione, a condizione che la persona invochi un timore fondato su uno dei cinque motivi previsti dalla Convenzione. A partire dal 1990, la diserzione dettata da motivi di coscienza viene presa in considerazione. E' necessario che la persona, per poter ottenere lo status di rifugiato, non possa o non voglia avvalersi della protezione del proprio paese. Infatti, il diritto internazionale prevede che gli Stati abbiano la responsabilità di assicurare ai propri cittadini la protezione, compresa quella consolare.

**I rifugiati sono tutelati rispetto all'espulsione e al respingimento** ex art. 33 (1) della Convenzione: “Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà,

*in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”.* Questo principio è riaffermato all'articolo 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene e trattamenti crudeli, disumani o degradanti (1984). Rifiutare l'entrata ad un dato territorio ai potenziali richiedenti asilo rappresenta una violazione di questo principio. La giurisprudenza internazionale<sup>42</sup> e la dottrina sono concordi nel riconoscere forza di consuetudine a questo principio, che dunque vincola tutti gli Stati, firmatari o meno delle Convenzioni succitate.

## 2.1.2. GLI ALTRI TESTI INTERNAZIONALI

Ad eccezione della Convenzione di Ginevra sui rifugiati (1951), la mobilità internazionale non è regolata da alcun regime multilaterale vincolante. **Sei trattati internazionali**<sup>43</sup> ratificati da 131 paesi, contengono clausole di non discriminazione che garantiscono l'applicabilità di numerose disposizioni ai migranti quale che sia il loro status (situazione regolare o irregolare), come il diritto all'uguaglianza davanti alla legge.

**I Protocolli contro il traffico e la tratta di esseri umani** sono stati ratificati da 129 stati. Il fatto che mirino soprattutto a eliminare la criminalità organizzata piuttosto che a far progredire i diritti delle vittime ne fa un'occasione mancata.

La **Convenzione internazionale delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie** (1990) ribadisce i principi fondamentali dei trattati sui diritti umani e propone una definizione estensiva del concetto di discriminazione, preveden-

42 - CEDU, *Soering c. Royaume-Uni*, Plenaria, luglio 1989.

43 - Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, (ICESCR, 1966), sui diritti civili e politici (ICCPR, 1996); Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD, 1966), sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW, 1979), contro la tortura e ogni altra pena o trattamento crudele, disumano o degradante (CAT, 1984) e relativa ai diritti dell'infanzia (CRC, 1989)

do dei meccanismi contro l'espulsione collettiva e arbitraria e garantendo ai migranti regolari il diritto di voto e l'eleggibilità. Questa Convenzione non conta che 42 ratifiche, tra le quali non figura alcun paese europeo, e soltanto 5 paesi il cui saldo migratorio è positivo. Si constata che alla mondializzazione del lavoro migrante e delle politiche migratorie non si è accompagnata alcuna mondializzazione dei diritti. Questo disequilibrio colpisce soprattutto i migranti in situazione irregolare, le prime vittime delle conseguenze negative della mondializzazione: destabilizzazione delle regioni di origine, aumento della competizione internazionale, apparizione di settori in cui il diritto del lavoro risulta difficile da far rispettare (settore delle costruzioni, servizi alla persona). Ovvero, è precisamente la concessione di questi diritti agli irregolari la ragione messa in avanti dai paesi europei per opporre un rifiuto alla ratifica. Gli irregolari rappresentano la variabile di aggiustamento delle economie dei paesi sviluppati, una sorte di delocalizzazione interna.<sup>44</sup> Un altro ostacolo alla ratifica è legato agli obblighi internazionali che comporterebbe, in particolare in materia di adempimento e rapporti. I governi nazionali preferiscono, infatti, che le politiche migratorie restino di competenza strettamente nazionale. Questo, d'altra parte, è un indicatore della difficoltà di costruire una politica europea d'immigrazione e asilo.

**Si osserva che le politiche securitarie sono quelle avanzano più velocemente. Il problema non è quindi tanto rappresentato dall'assenza di un quadro legale, quanto dalla realtà della sua attuazione e dalla pratica degli stati di accoglienza.**

44 - *Sans papiers. L'archaïsme fatal, la Découverte, 1999.*

## 2.2. CONSEGUENZE DELLE POLITICHE EUROPEE IN TERMINI DI DIRITTI UMANI

### 2.2.1. LA SITUAZIONE DEI MIGRANTI IN TRANSITO: IL CASO DEL MAROCCO

Le conseguenze delle politiche europee sono drammatiche per i migranti nel Nord Africa. Le enclavi spagnole di Ceuta e Melilla in territorio marocchino sono una tragica illustrazione. Nell'ottobre 2005, 14 persone hanno trovato la morte alla frontiera ispano-marocchina – molti sotto i colpi dell'esercito marocchino – nel tentativo di attraversarla. Decine di altre sono state gravemente ferite, e svariate centinaia di persone sono state deportate e abbandonate senz'acqua né cibo nel deserto del Sahara. La polizia marocchina ha aperto il fuoco nel quadro di una condivisione dei compiti imposta dall'UE. Un metodo efficace se si pensa che, meno di una settimana più tardi, la Commissione Europea prometteva 40 milioni di euro a Rabat a sostegno degli sforzi sostenuti dal paese nella lotta contro l'immigrazione clandestina.

In questo modo, il Marocco, che si è dotato nel 2003 di una normativa specifica sull'entrata e sul soggiorno degli stranieri (L. n°02-03), diventa poco a poco un paese di blocco per i flussi migratori di provenienza sub-sahariana. Nel 2012, la repressione della polizia si è fatta sentire con la distruzione di accampamenti, incursioni, violenze e respingimenti alla frontiera con l'Algeria.<sup>45</sup> La stampa non è da meno, continuando a proporre un'immagine negativa dei migranti con titoli choc come “Le péril noir” (“Il pericolo nero”). La visibilità della presenza dei migranti sub-sahariani in Marocco può dimostrarsi utile al paese che approfitta di questa “rendita geografica”<sup>46</sup> : posto sulla rotta dei migranti verso l'Europa, il Marocco alterna gesti di buona volontà (respingimenti dalla Spagna verso il Marocco, violenze sui migranti,...) a segnali forti inviati all'UE, come il rifiuto opposto alla firma di un accordo di riammissione. Le pressioni provenienti dall'UE hanno condotto il Marocco, così come la Tunisia e l'Algeria, a introdurre nelle loro legislazioni il reato di emigrazione illegale, assolutamente contrario al dettato dell'articolo 13 della DUDU.

45 - Gadem / CMSM, Note d'information conjointe sur la recrudescence de la répression contre les migrants au Maroc, settembre 2012

46 - Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration, Politiques Européennes n°31

## 2.2.2. IL MEDITERRANEO

Nel 2006, l'Alto commissariato ha iniziato ad elaborare delle statistiche sul numero dei migranti deceduti durante il loro percorso migratorio, o per lo meno di quelli di cui si sia a conoscenza. Secondo l'agenzia nel 2011, *annus horribilis*, più di 1.500 persone, tra cui potenziali richiedenti asilo, risultano annegate o disperse nel tentativo di attraversare il Mediterraneo.<sup>47</sup> Nell'Africa orientale, 103.000 rifugiati, richiedenti asilo e migranti hanno attraversato nel 2011 il golfo di Aden e il Mar Rosso verso lo Yemen: più di 130 persone vi hanno trovato la morte per annegamento. Infine, almeno 430 richiedenti asilo sono affogati in Asia e nel Pacifico.

Il diritto del mare parla chiaro: la Convenzione delle NU sul diritto del mare (1982) stabilisce l'obbligo di prestare assistenza, rafforzando quanto già statuito dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (1974) e dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare (1979). Quest'ultima definisce il regime SAR ("Search And Rescue"), che prevede una specifica responsabilità degli Stati costieri fuori dalle loro acque territoriali. In questo modo, nessuna zona marittima dovrebbe restare scoperta o lasciata priva di mezzi di ricerca. Invece, il caso di un'imbarcazione partita dalla Libia nel marzo 2011 ha evidenziato l'esistenza di malfunzionamenti, dal rifiuto di assistenza alla negligenza che hanno causato la morte di almeno 63 persone. La deriva dell'imbarcazione, partita con a bordo 72 persone, è durata 2 settimane durante le quali sono stati inviati numerosi segnali di soccorso. Senza alcuna assistenza, l'imbarcazione è andata alla deriva sulle coste libiche; 61 persone sono morte durante il viaggio e 2 all'arrivo in Libia.

Il rapporto della Commissione del Consiglio d'Europa per le migrazioni, i rifugiati e gli sfollati ha presentato un bilancio senza appello evidenziando le mancanze dei vari attori: *"le autorità libiche non si sono assunte la responsabilità della loro zona di ricerca e salvataggio, i centri di coordinamento del salvataggio marittimo italiano e maltese non hanno lanciato un'operazione di ricerca e salvataggio, e la NATO non ha reagito ai segnali di soccorso provenienti dall'imbarcazione (...)".*<sup>48</sup> In seguito a questo incidente, è stato depositato un ricorso nei confronti dell'esercito francese.

Nel febbraio 2012, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reso pubblica la decisione "Hirsi Jamaa e altri c. Italia" che stabilisce **l'avvenuta violazione da parte dell'Italia dell'articolo 4 del Protocollo n°4 della CEDU**. Nel maggio 2009, le autorità italiane hanno riconsegnato alle autorità libiche 200 passeggeri eritrei e somali intercettati a bordo di tre imbarcazioni a 35 miglia marine a sud di Lampedusa, nonostante i migranti avessero espresso la volontà di avvalersi della protezione internazionale. La Corte conclude che corrisponde ad un'espulsione collettiva, per l'appunto vietata dall'articolo 4 del Protocollo n°4, e questo nonostante l'operazione si fosse svolta al di fuori del territorio nazionale italiano. Il riconoscimento da parte della CEDU **dell'extraterritorialità** dell'articolo 4 del Protocollo n°4 rappresenta un importante avanzamento nel senso di una maggiore effettività del diritto internazionale dei diritti umani e della protezione dei diritti dei migranti.

47 - *Une année de crises. Tendances mondiales en 2011, HCR.*

48 - *Vies perdues en Méditerranée, qui est responsable ? Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, 5 avril 2012*

### 2.2.3. L'AFRICA SUB-SAHARIANA

Anche nell'Africa sub-sahariana, ben lontano dalle frontiere dello spazio Schengen, le conseguenze delle politiche europee si fanno sentire. I paesi del Sahel sono diventati i subappaltatori del controllo delle frontiere dell'UE. Il caso della Mauritania è emblematico, poiché in seguito agli eventi di Ceuta e Melilla, le rotte verso l'UE si sono modificate. A partire dalla fine del 2005, il porto di Nouadhibou in Mauritania è divenuto un importante punto di partenza verso le isole Canarie, dando luogo a numerosi decessi in mare. Molto mediatizzati, gli arrivi di "canoe" o "piroghe" sono serviti da alibi alle autorità spagnole ed europee per imporre alla Mauritania un controllo drastico delle frontiere, oltre che a numerosi rimpatri dalla Spagna. Nel 2006, un centro di trattenimento per migranti è stato aperto a Nouadhibou in Mauritania grazie al sostegno finanziario della Spagna.<sup>49</sup> Il centro non ha alcuna base legale o amministrativa. Le persone intercettate in mare o espulse dalla Spagna vi vengono rinchiusi in attesa del loro rimpatrio in Senegal o Mali. Al suo interno, gli stranieri non ricevono alcuna assistenza legale né il sostegno di interpreti; inoltre non hanno alcuna possibilità di ricorrere contro il trattenimento, le cui condizioni sono lesive dei diritti umani internazionalmente riconosciuti (umiliazioni, violenze, condizioni malsane). La durata del trattenimento varia a seconda del tempo necessario per riempire i camion che porteranno i migranti in Senegal o Mali, con un viaggio estremamente duro. Per mostrarsi un buon allievo, la Mauritania pratica una politica dei numeri che viola i diritti dei migranti.

In più, le migrazioni sono diventate un elemento chiave nei documenti di cooperazione tra l'UE e la Mauritania, specialmente nell'ambito dei Fondi europei per lo sviluppo. Essendo la capacità della Mauritania di "gestione dei suoi flussi migratori" divenuta un indicatore del suo profilo di governance, il paese si è impegnato a mettere in campo politiche in tal senso. Nonostante un legame privilegiato con i paesi aderenti al CEDEAO, e la firma di una convenzione bilaterale con il Mali nel 1963 riguardante la circolazione dei cittadini tra i due paesi, la Mauritania si rimette alle norme dell'UE, il che si traduce in pratiche contrarie alla libera circolazione e in violazioni dei diritti degli stranieri. In questo modo, le persone finiscono per essere arrestate solo per il fatto di essere già state espulse dalla Spagna o perché sospettate di "tentata emigrazione illegale", reato inesistente nella legislazione. Alcuni, probabilmente, non avevano alcuna intenzione di migrare in Europa. In questo modo, l'esternalizzazione della repressione favorisce arresti, trattenimenti illegali e rimpatri collettivi.

<sup>49</sup> - *Prisonniers du désert, la Cimade, 2010.*

## 2.2.4. GRECIA E TURCHIA

La frontiera greco-turca è divenuta la principale porta d'ingresso dell'Europa. La frontiera marittima (le isole Greche si trovano a pochi chilometri dalla Turchia) si è rivelata particolarmente pericolosa: tra il 1993 e il 2012, 941 persone sono morte nel tentativo di attraversare il mare.<sup>50</sup> La frontiera terrestre è delimitata dal fiume Evros (80 km di lunghezza) e da 12 km di terreno ancora minato dagli eventi del 1974. Malgrado le tensioni, i due paesi lavorano insieme alla lotta contro l'immigrazione irregolare. Nel marzo 2010, in Turchia è stata adottata una nuova circolare con l'obiettivo di "combattere l'immigrazione irregolare". Malgrado le condanne della CEDU del settembre 2009 e del gennaio 2010 riguardo all'impossibilità di accesso alla domanda di asilo e all'assenza di ricorsi legali contro le decisioni in materia di detenzione, la Turchia continua a trattenere i migranti in condizioni di vita terribili, con casi di violenza, e una generale assenza di informazioni riguardo ai loro diritti.

Anche la Grecia è stata condannata dalla CEDU nel luglio 2010 a causa delle condizioni di detenzione disumane e degradanti riscontrate a Samos. Nel 2012, la Grecia contava più di 70 campi, compresi "campi di concentramento aperti" di cui il Ministro della protezione civile annunciava l'apertura.<sup>51</sup> Nel gennaio 2011, i trasferimenti verso la Grecia nel quadro del regolamento di Dublino sono stati sospesi dopo che la Corte ritenne che nel paese i diritti umani dei migranti non venivano rispettati. All'interno del paese, gli atti di razzismo non cessano di aumentare. Dal gennaio al settembre 2012, sono stati recensiti 87 atti di violenza, di cui 83 in spazi pubblici.<sup>52</sup> Nel corso dell'estate 2012, ad Atene, migliaia di migranti sono stati fermati e trattenuti in condizioni indegne, senza alcuna garanzia dei loro diritti

50 - *Atlas des migrants en Europe, Migreurop, 2012.*

51 - *Atlas des migrants en Europe, Migreurop, 2012.*

52 - *Bulletin Solidarités Internationales, la Cimade, ottobre 2012.*

Tra la Grecia e la Turchia, è stato firmato nel maggio 2010 un accordo bilaterale, che permette di rimpatriare in Turchia i migranti irregolari arrivati in Grecia via mare. La Turchia si è impegnata a accettare 1000 domande al mese.<sup>53</sup> Inoltre, dal 2005, in Grecia è presente Frontex che, dal 2010, ha attivato l'operazione congiunta Poseidon nel mar Egeo per identificare le persone intercettate. Le testimonianze raccolte evidenziano il fatto che a volte ai migranti viene attribuita una nazionalità diversa dalla propria, com'è il caso degli afgani che talvolta vengono registrati come iraniani in vista della loro espulsione in Turchia.

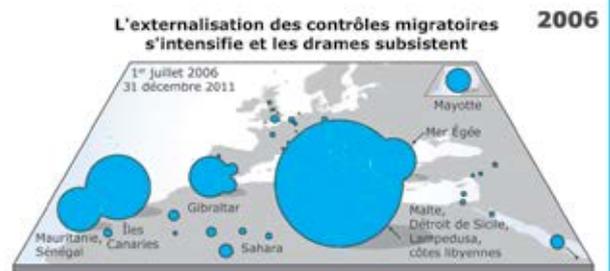
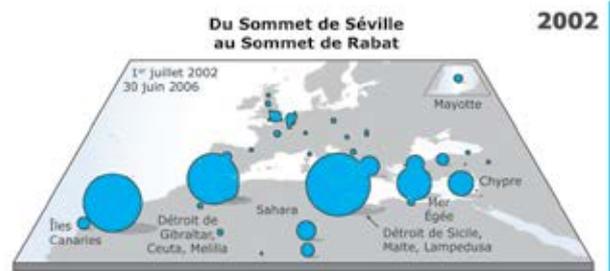
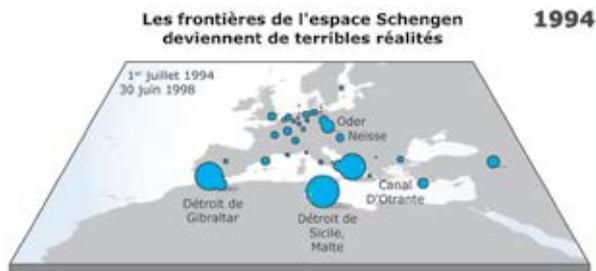
In conseguenza dell'attuazione di politiche repressive alle frontiere orientali della Turchia, la situazione è diventata estremamente pericolosa per i migranti: la zona, di difficile accesso (il passaggio si effettua a 2500m d'altitudine), è estremamente militarizzata e i militari turchi e iraniani non esitano a sparare sui migranti. Nonostante l'Iran non abbia firmato alcun accordo di riammissione con la Turchia, centinaia di Afgani, Pakistani, Palestinesi e Somali vengono respinti dalle autorità turche in un quadro di assoluta illegalità.<sup>54</sup> A Van, città turca di frontiera, migliaia di persone, tra le quali richiedenti asilo e rifugiati, sono bloccate, per periodi indefiniti di tempo, in quello che è diventato un vero campo a cielo aperto.

**In questo modo, nonostante i testi esistenti proteggano i diritti fondamentali dei migranti quale che sia il loro status e nonostante il diritto a lasciare qualsiasi paese sia consacrato dalla DUDU, le politiche europee continuano a limitare i movimenti delle persone, arrivando fino ad impedire loro di lasciare il proprio paese. In conseguenza di questo, gli arresti, i trattenimenti, i maltrattamenti e i respingimenti sono numerosi. Siccome la chiusura di un punto d'accesso non ha come risultato che la ricerca di nuove vie, i migranti sono costretti ad affrontare altre rotte per terra o per mare, rotte più rischiose che hanno causato la morte di almeno 16 000 persone dal 1993 ad oggi.<sup>1</sup>**

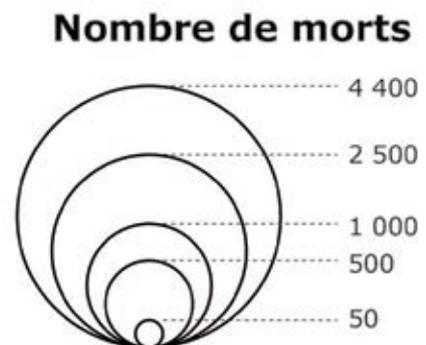
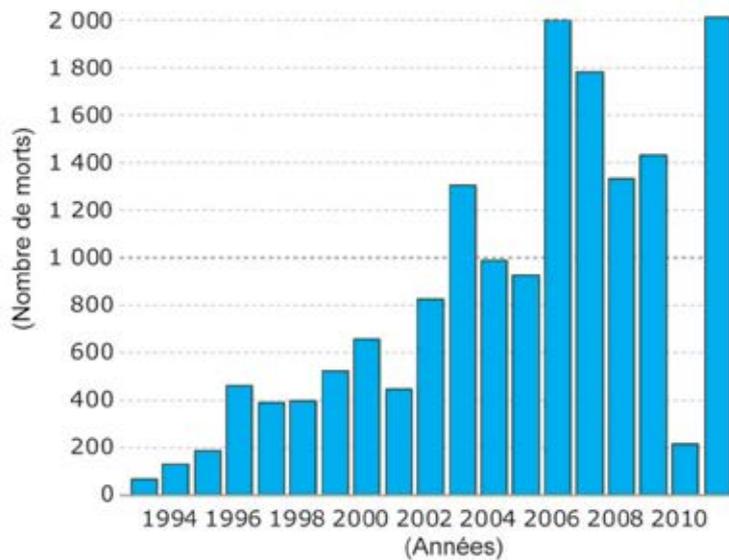
*1 - Atlas des migrants en Europe, Migreurop, 2012.*

53 - Migreurop, Rapporto 2009-2010

54 - Migreurop, Rapporto 2010-2011



**2012**



Source : UNITED for Intercultural Action, *European network against nationalism, racism, fascism and in support of migrants and refugees* (30-03-2012).

© Nicolas Lambert (Riate, Cnrs)  
 Migreurop (2012) *Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin, 144 p.

# [ PARTE 3 ]

L'AGENZIA

FRONTEX

E I DIRITTI

FONDAMENTALI

DEI MIGRANTI

# 3.1. L'AGENZIA FRONTEX

## 3.1.1. CREAZIONE E MANDATO

Frontex, l'agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, è stata creata il 26 ottobre 2004 dal regolamento del Consiglio dell'Unione europea (CE) n. 2007/2004. L'agenzia, con sede a Varsavia, è operativa dal 2005. Frontex *“promuove, coordina e sviluppa la gestione delle frontiere europee”* secondo un principio di *“gestione integrata delle frontiere”*. Per proteggere i 42 000 km di coste, 9 000 km di frontiere terrestri e 300 aeroporti internazionali dell'UE, Frontex rafforza la cooperazione tra gli Stati membri attraverso una serie di attività:

- Le **operazioni congiunte alle frontiere** aeree, marittime e terrestri; dopo la revisione del suo mandato nell'ottobre 2011, l'agenzia può avere attrezzature proprie.
  - Le operazioni di **rimpatrio congiunte** (dalla creazione dell'agenzia ne sono state organizzate 85). Frontex massimizza *“l'efficienza”* e riduce i costi di queste operazioni proponendo ai paesi europei posti nei voli previsti a destinazione di uno stesso paese di rimpatrio. Questi voli congiunti rappresentano dei momenti di rischio per i migranti.
  - La **formazione** diretta ad assicurare la standardizzazione delle competenze delle guardie di frontiera nell'Unione.
  - **L'analisi dei rischi**, mediante la raccolta di informazioni sulla situazione alle frontiere ottenute attraverso le operazioni congiunte o la collaborazione degli stati membri o da altri fonti (accademiche o media). Frontex produce un rapporto annuale di analisi dei rischi, che permette all'agenzia di indirizzare le operazioni in un determinato luogo.
- **La ricerca**, per mettere i progressi tecnologici a profitto del controllo delle frontiere.
  - **Una risposta rapida** in risposta alle *“situazioni di crisi”* alle frontiere.
  - **La condivisione delle informazioni** e del sistema d'informazione, in particolare attraverso lo sviluppo del sistema di scambio di informazioni riguardo ai *“rischi potenziali”* (EUROSUR).

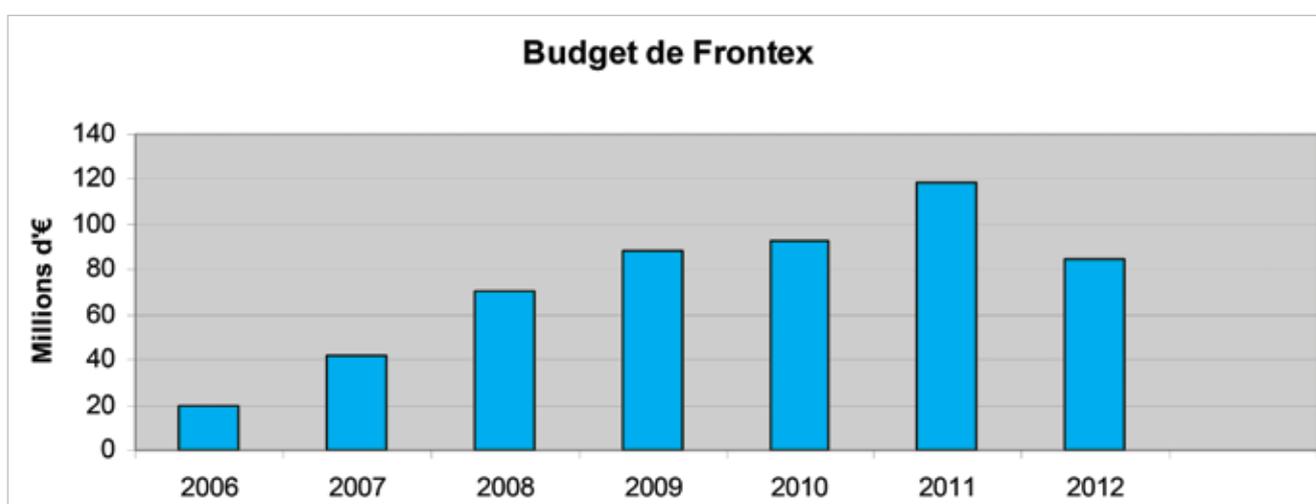
**Il consiglio di amministrazione di Frontex** si riunisce 5 volte l'anno. E' composto dai rappresentanti dei responsabili delle agenzie delle frontiere dei 25 stati membri dello spazio Schengen e di due membri della Commissione europea. Anche Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, che non sono membri dell'UE ma che fanno parte dello spazio Schengen, partecipano agli incontri con diritto di voto limitato. Anche rappresentanti di Gran Bretagna e Irlanda sono invitati a partecipare agli incontri. Il consiglio di amministrazione adotta il programma di lavoro e il rapporto generale dell'agenzia, definisce il budget, ne verifica l'esecuzione e stabilisce regole di lavoro trasparenti per la presa delle decisioni all'interno dell'Agenzia, nomina il Direttore Esecutivo ed il suo vice.

## 3.1.2. MEZZI FINANZIARI, UMANI E TECNOLOGICI

### I MEZZI FINANZIARI

Frontex dispone, dalla sua creazione, di un budget in costante crescita: da 19 milioni di euro nel 2006, il budget è passato a **118 milioni di euro nel 2011**, prima di scendere a 86.4 milioni nel bilancio previsionale per il 2012. Nel 2011, in risposta alle partenze da Tunisia e Libia, il budget ha conosciuto una crescita del 27,3% (ovvero 32 milioni di euro) rispetto all'anno precedente. Il 56% del budget del 2011 è stato dedicato alle operazioni in mare, specialmente in ragione del costo elevato del mantenimento di imbarcazioni e pattuglie aeree. Per il 2013, la Commissione europea ha sbloccato 4,5 milioni di euro per l'emergenza in Siria.

**L'aumento costante del budget di Frontex è dimostrazione dell'importanza sempre maggiore riconosciuta a quest'agenzia e del suo ruolo centrale nella politica migratoria europea. Questo peso in termini operativi, come vedremo in seguito, non si accompagna ad esigenze più forti in termini di rispetto dei diritti fondamentali e di responsabilità.**



### PERSONALE DEGLI STATI MEMBRI

La modifica del regolamento Frontex, entrato in vigore nel dicembre 2011, annuncia la creazione di **Squadre europee di guardie di frontiera (EGFE)**, in sostituzione delle squadre per le operazioni congiunte e delle squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT). Le EGFE sono composte da guardie nazionali degli Stati membri esperte in diversi settori della gestione delle frontiere. Frontex beneficia inoltre del sostegno degli Esperti Nazionali Distaccati, funzionari distaccati per un periodo di massimo 6 mesi su 12 dalle amministrazioni preposte al controllo delle frontiere degli Stati membri. Questo personale, da un lato, apporta la sua expertise a Frontex, dall'altro rafforza le capacità dell'amministrazione di appartenenza grazie all'esperienza acquisita durante il periodo trascorso presso l'Agenzia.

## MEZZI TECNOLOGICI QUASI MILITARI

Come specificato nel sito internet, Frontex ha a disposizione, grazie alla partecipazione di 21 Stati membri, 21 aerei, 27 elicotteri, 116 navi, e, tra le altre attrezzature tecniche, unità radar.<sup>55</sup> Nel 2011 alle frontiere marittime, Frontex ha utilizzato 108 attrezzature tecniche (94 nel 2010), di cui visori notturni, mezzi aerei, vetture di pattuglia, rilevatori di battito cardiaco. Si tratta di un'**applicazione della tecnologia militare al controllo delle frontiere europee**. Le lobby industriali, che traggono vantaggio dallo sviluppo di materiale tecnologico a fini di controllo migratorio, possono esercitare una forte influenza sull'orientamento securitario delle politiche europee.

Dal 2008, la militarizzazione delle frontiere si accompagna all'attuazione del Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) che dovrebbe essere operativo dalla fine del 2013.<sup>56</sup> EUROSUR rappresenta un ulteriore passo verso la gestione integrata delle frontiere. L'obiettivo, ancora una volta, è quello di ridurre le entrate irregolari sul territorio europeo grazie alla messa in comune di tutti i sistemi di sorveglianza e di rilevamento dei paesi membri dell'UE. Questo "sistema dei sistemi", operando in stretto contatto con Frontex, ha come obiettivo l'intercettazione delle imbarcazioni dei migranti attraverso mezzi tecnologici estremamente sviluppati: la Comunicazione del 13 febbraio 2008 sulla creazione di EUROSUR parla di "satelliti" e "droni". La revisione del regolamento Frontex (EU n. 1168/2011) assegna all'agenzia anche il ruolo di sostegno nello sviluppo di EUROSUR, in particolare attraverso la condivisione delle informazioni sulle frontiere marittime tra Stati membri. A questo fine, sei centri nazionali di coordinamento sono già stati creati (Finlandia, Francia, Italia, Polonia, Slovacchia e Spagna) e un progetto pilota è stato condotto da Frontex nel novembre 2011.

55 - <http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network-and-centralised-record-of-available-technical-equipment-to-be-presented-at-tomorrow-s-jha-council-132KKC>

56 - [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&a\\_doc=2008&nu\\_doc=68](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&a_doc=2008&nu_doc=68)

Mentre la Comunicazione del 2008 menzionava espressamente il salvataggio in mare tra le missioni di EUROSUR, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla creazione di EUROSUR del dicembre 2011 è molto meno esplicita sul punto: "L'obiettivo della proposta legislativa è quello di migliorare la conoscenza degli Stati membri e dell'agenzia sulla situazione alle frontiere esterne marittime e terrestri così come la loro capacità di reazione nel quadro della prevenzione della migrazione irregolare e della criminalità transfrontaliera (articolo 1)".<sup>57</sup> Come denunciato dall'Associazione europea per la difesa dei diritti dell'uomo, la priorità del soccorso in mare, riconosciuta dalle convenzioni internazionali, passa in secondo piano davanti alle prerogative del controllo militarizzato delle frontiere, e l'immigrazione cosiddetta irregolare viene sempre più associata alla criminalità. In questo modo, a mettersi in atto è soprattutto un "sistema d'allerta precoce sulle partenze dei migranti, ovvero di recupero da parte di questi paesi terzi dei migranti partiti per mare", rafforzando così ulteriormente i processi di deresponsabilizzazione e di esternalizzazione del controllo migratorio promossi dall'UE.<sup>58</sup>

57- [http://www.cdep.ro/afaceri\\_europene/CE/2011/COM\\_2011\\_873\\_FR\\_ACTE\\_f.pdf](http://www.cdep.ro/afaceri_europene/CE/2011/COM_2011_873_FR_ACTE_f.pdf)

58 - [http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/Communique\\_Euro-sur\\_200612\\_FR.pdf](http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/Communique_Euro-sur_200612_FR.pdf)

### 3.1.3. ACCORDI FRONTEX / ACNUR

Frontex promuove anche la collaborazione con altre agenzie. Dal 2007, l'Alto commissariato per i rifugiati ha nominato un responsabile dei rapporti con Frontex, per *“assicurarsi che la gestione delle frontiere sia conforme agli obblighi internazionali degli Stati membri dell'UE.”*<sup>59</sup> Questa collaborazione si traduce in periodici scambi di informazioni e incontri. Nel 2011, l'Alto commissariato ha altresì partecipato all'elaborazione di una strategia per i diritti umani e di un codice di condotta per il personale impegnato nelle operazioni Frontex, e ha promosso la formazione delle guardie di frontiera (aggiunta di una componente “protezione” alla formazione di base).<sup>60</sup> Nel 2010, Michele Simone, responsabile dei rapporti con Frontex, considerava **che non esistono garanzie quanto all'impatto di queste formazioni**, vista l'assenza di visibilità delle operazioni dell'Agenzia. Inoltre, in assenza di un controllo sulle operazioni di rimpatrio dei migranti, non si esclude che *“la mancanza di expertise in campo umanitario (possa) condurre a violazioni dei loro diritti fondamentali, compreso il diritto d'asilo”* e sottolinea che le operazioni di Frontex non permettono di garantire la protezione *“degli individui particolarmente vulnerabili”*.<sup>61</sup>

Per quanto riguarda le espulsioni condotte attraverso i voli Frontex, l'Alto commissariato afferma di non essere *“attivamente impegnato nelle espulsioni da paesi europei”*, ma che potrebbe *“prevedere di fornire assistenza agli Stati in caso di richiesta, mediante la previsione di follow-up o altre attività appropriate”*. Questo dimostra che l'ACNUR è consapevole dei possibili rischi per i diritti umani dei migranti e delle deboli garanzie che può offrire il mero impegno di formazione degli agenti, di cui restano responsabili gli Stati membri.

Grazie ai mezzi a sua disposizione, Frontex si congratula di aver potuto affrontare la “sfida” rappresentata dagli arrivi di migranti provenienti da Tunisia e Libia nella primavera 2011. L'agenzia, grazie ad un “pacchetto operativo d'urgenza”, ha aumentato del 45% il numero dei giorni operativi in mare, così come il numero delle ore di pattuglia, mentre 2.059 persone sono state espulse attraverso voli congiunti. Dietro la freddezza delle cifre, si mostra la macchina da guerra messa in atto contro i migranti. Nel rapporto, nessun riferimento viene fatto alle 1.500 persone morte in mare durante lo stesso anno. Laddove 23.000 persone sono state “salvate ” durante 214 operazioni di soccorso in mare, nessuna analisi viene condotta riguardo alle motivazioni e condizioni alla partenza, nulla prova che la loro situazione individuale sia stata studiata al momento dell'intercettazione, che abbiano avuto la possibilità di chiedere l'asilo o accesso alle cure o all'assistenza legale, né cosa sia a loro accaduto (sono state detenute?). Frontex è lo strumento di una disumanizzazione della persona del migrante, processo all'origine di numerose violazioni dei suoi diritti.

59 - <http://www.ACNUR.fr/4bf4130a9.html>

60 - Note sur la protection internationale, giugno 2012

61 - <http://www.ACNUR.fr/4bf4130a9.html>

## 3.2. COMPATIBILITÀ DI FRONTEX CON I DIRITTI FONDAMENTALI?

Il mandato di Frontex è stato rivisto dal Parlamento e dal Consiglio europeo il 25 ottobre 2011. Il nuovo regolamento (EU) 1168/2011 è entrato in vigore il 12 dicembre 2011. Nel quadro di questa revisione, nonostante la Carta dei diritti fondamentali sia giuridicamente vincolante per Frontex dal 2009, **il regolamento prevede espressamente gli obblighi complementari dell’Agenzia in materia di diritti umani**. Frontex si impegna ad istituire un Forum consultivo sui diritti fondamentali e nominare un responsabile per i diritti fondamentali. Nel marzo 2012, il Mediatore europeo, preposto alle indagini su casi di mala amministrazione relativa all’azione delle istituzioni e degli organi dell’UE, ha posto una serie di questioni a Frontex circa l’adempimento delle sue obbligazioni in materia di diritti fondamentali. Frontex ha risposto nel maggio 2012 sostenendo di aver elaborato, a partire dal 2010, una strategia in materia, oltre che un codice di condotta vincolante per chi partecipi alle sue attività.

Nonostante tutto, l’analisi condotta da Statewatch e Migreurop è senza appello: la strategia di tutela dei diritti umani dell’Agenzia appare criticabile, e rischia di avere un impatto limitato sull’effettiva protezione dei diritti fondamentali dei migranti. In questo modo, Frontex *“adotta un approccio restrittivo dell’impatto delle sue attività sui diritti umani, e mette in luce una strategia i cui i meccanismi preventivi restano deboli e i mezzi di ricorso assenti”*.<sup>62</sup> Dubbi persistono quanto all’indipendenza del Forum consultivo e del responsabile dei diritti fondamentali (CDF). Quest’ultimo è, infatti, nominato da Frontex e deve *“impegnarsi ad agire in maniera autonoma nell’interesse di Frontex”*. Quanto ai componenti del Forum, essi sono legati dal *“segreto professionale”*, la cui portata non viene precisata. La strategia di Frontex sembra limitarsi alla nomina e retribuzione di figure ad hoc per mettere a tacere le critiche. Le associazioni di difesa dei diritti umani non si lasciano ingannare: i rischi di violazioni dei diritti fondamentali dei migranti non sono stati eliminati dal nuovo mandato.

---

62 - Réponse à l’appel à contribution du Médiateur – La stratégie des droits fondamentaux de Frontex, Statewatch / Migreurop 27 settembre 2012

### 3.2.1. UNA RESPONSABILITÀ

#### “DILUITA”

Basandosi sull'articolo 1 del regolamento che crea l'Agenzia, Frontex nel suo rapporto 2011 riafferma che “la responsabilità del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne ricade sugli Stati membri. Il ruolo dell'agenzia è quello di facilitare l'attuazione delle misure adottate dall'UE garantendo il coordinamento delle azioni degli Stati membri”. Eppure, Frontex ha personalità giuridica, può firmare accordi con i paesi terzi e, con la revisione del suo mandato, avviare delle operazioni di controllo. L'agenzia “*prende talvolta la forma di un organo di cooperazione laddove la responsabilità della sorveglianza delle frontiere incombe sugli Stati membri, talvolta di un organo d'integrazione. Dotata di una personalità giuridica distinta rispetto a quella dell'Unione, l'Agenzia è al contempo sotto il controllo delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. Questi confini sfumati tra indipendenza e controllo conducono inevitabilmente ad una diluizione delle responsabilità*”.<sup>63</sup> In effetti fino a che la questione fondamentale della responsabilità non verrà chiarita, le violazioni dei diritti potranno continuare a prodursi in totale impunità. Resta difficile identificare il responsabile, tra l'agenzia, lo Stato sul cui territorio l'operazione si sia svolta, o lo Stato cui faccia riferimento l'agente che ha commesso la violazione. Inoltre **non esistono meccanismi di denuncia in caso di violazione dei diritti**, poiché la Corte di Giustizia dell'UE, pur avendo giurisdizione sull'Agenzia, non è competente per l'esame di ricorsi individuali. Il Codice di condotta, presentato come vincolante, manca tuttavia di chiarezza quanto alla sua natura giuridica; il testo della strategia fondamentale parla di “norme generalmente accettate” e quindi non vincolanti. Questo appare particolarmente preoccupante se si considerano i casi di uso della forza da parte degli agenti di Frontex.<sup>64</sup> Per quanto riguarda le operazioni in mare, le imbarcazioni che partecipano alle operazioni Frontex sono normalmente di competenza degli Stati da cui dipendono. Peraltro, le attività

63 - Réponse à l'appel à contribution du Médiateur – La stratégie des droits fondamentaux de Frontex, Statewatch / Migreurop, 27 settembre 2012

64 - Migreurop, rapport 2009

sono limitate: ad esempio, i fermi di imbarcazioni sospettate di traffico illecito di migranti sono possibili, ma non è previsto che le persone possano essere detenute su questa base, come è stato confermato dalla CEDU.<sup>65</sup> Il **Direttore esecutivo di Frontex ritiene che, anche in mare, la responsabilità dei salvataggi spetti agli Stati membri**. In effetti, Frontex afferma di limitarsi all'intercettazione, deresponsabilizzandosi così rispetto al trattamento delle persone dopo averle condotte al punto di imbarco più vicino. Nel quadro della revisione del mandato, questo pone dei gravi problemi in quanto Frontex è ora nella capacità di avviare, condurre o coordinare le operazioni.

### 3.2.2. DIRITTO D'ASILO E DIRITTO DI LASCIARE QUALSIASI PAESE: QUALI GARANZIE?

Nello studio “*sull'agenzia europea sulle frontiere esterne in vista della revisione del suo mandato*”, Migreurop evidenzia l'assenza di una generale presa in carico del bisogno di protezione dei migranti da parte dell'agenzia, e l'esistenza di testimonianze di avvenute **violazioni del principio di non respingimento** in occasione di alcune operazioni di Frontex. È il caso della consegna nelle mani di una pattuglia libica, nel giugno 2009, di 75 boat people intercettate in prossimità di Lampedusa da parte di guardie costiere italiane assistite da un elicottero tedesco nel quadro dell'operazione Nautilus”. In questo caso, il vice Direttore di Frontex ha ritenuto che l'agenzia non fosse responsabile dei rischi corsi delle persone respinte e che non potesse offrire garanzie sul rispetto dei diritti umani e del diritto d'asilo in Libia. Questo non ha impedito che dei migranti vi fossero rimpatriati. Nel 2011 Frontex afferma di aver identificato 140.978 attraversamenti illegali.<sup>66</sup> delle frontiere europee. Questo rappresenta lo 0.028% dei 500 milioni di entrate annuali nell'Unione europea.

65 - Réponse à l'appel à contribution du Médiateur – La stratégie des droits fondamentaux de Frontex Statewatch / Migreurop, 27 settembre 2012

66 - Sentenza Medvedyev

### 3.2.3. IL RISCHIO DI TRATTAMENTI DISUMANI E DEGRADANTI

Nel 2011, una delle due più importanti operazioni Frontex è stata condotta alla frontiera tra la Grecia e la Turchia, dove gli arresti sono aumentati del 14% rispetto al 2010.<sup>67</sup> È a questa frontiera che sono scese in campo per la prima volta le squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT): 567 agenti hanno pattugliato la zona in maniera costante tra novembre 2010 e marzo 2011. L'agenzia ha espresso la sua soddisfazione per l'operazione: *“attraverso l'intensificazione dei pattugliamenti e delle altre misure di controllo delle frontiere, la dissuasione ha permesso di ridurre il numero giornaliero di attraversamenti illegali della frontiera da 250 a 60”*. Nonostante questa cifra sia presentata da Frontex come un successo, essa rivela piuttosto la **violazione**, da parte dell'Agenzia, **dell'articolo 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**, che statuisce che *“ogni individuo ha il diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio”*. Quello che Frontex non dice è che le persone che non hanno attraversato quella determinata frontiera per paura degli agenti, hanno probabilmente trovato altre vie d'accesso, diverse e più rischiose, al territorio europeo. Tra loro, certi avrebbero potuto avere **bisogno di protezione internazionale** e avrebbero legittimamente potuto presentare domanda d'asilo (le 57.000 persone intercettate a questa frontiera provengono per lo più dall'Afghanistan, dal Pakistan, e dal Bangladesh). Costituisce un ulteriore motivo di preoccupazione il fatto che, a questa stessa frontiera, sono stati gli stessi agenti di Frontex a condurre le interviste atte a determinare la nazionalità delle persone: *“una nazionalità presunta si è potuta stabilire nel 90% dei casi di persone fermate”*. Molti migranti viaggiano senza documenti di identità per non rischiare di perderli o di essere ricondotti in un paese in cui la loro vita si troverebbe in pericolo. Com'è possibile che siano gli agenti Frontex ad avere la **responsabilità di stabilire la nazionalità?** In alcuni casi, gli agenti Frontex, sulla base dell'identificazione fatta grazie all'intervento di interpreti, hanno proceduto in autonomia al trasferimento di migranti in vista del loro rimpatrio.<sup>68</sup>

Frontex non si ritiene competente a giudicare sul rispetto dei diritti umani in Libia, né si occupa di condurre delle analisi della situazione dei diritti umani nei paesi di rimpatrio nel caso dei voli congiunti. Questo appare particolarmente preoccupante nella misura in cui, successivamente alla revisione del suo mandato, l'agenzia può **firmare accordi con gli Stati terzi e questo senza alcun controllo da parte del Parlamento europeo**. Statewatch e Migreurop hanno esaminato la strategia per i diritti fondamentali di Frontex, e hanno constatato che non viene presa nessuna misura che garantisca che, durante le operazioni con i paesi che hanno firmato degli accordi con Frontex, i migranti non subiranno trattamenti disumani o degradanti. Inoltre non esiste **“alcuna garanzia (...) che nessun migrante fermato in mare sarà trasferito in un paese in cui potrà subire trattamenti disumani o degradanti o atti di tortura”**.<sup>69</sup> Sostenendo che le violazioni dei diritti non possano essere previste, Frontex non contempla nella sua strategia sui diritti fondamentali **alcuna misura preventiva appropriata**, nemmeno in favore delle persone più vulnerabili (minori, richiedenti asilo). Il programma di formazione delle guardie di frontiera non è stato diffuso pubblicamente. Non esiste alcuna procedura specifica che assicuri che le interviste condotte con le persone intercettate rispettino la loro integrità psico-fisica. Inoltre, non viene precisato in che modo i migranti vengano informati sulla loro situazione e quali possibilità di ricorso vengano loro offerte. Una clausola di sospensione o interruzione delle operazioni di Frontex è prevista ma senza che ne vengano precisate le circostanze o le condizioni, fermo restando che la sua attivazione compete unicamente al Direttore esecutivo. In più, questa clausola non si applica alle **operazioni di rimpatrio congiunte che continuano a rappresentare un grande rischio per i migranti**. Questo può entrare in contraddizione con gli obblighi di Frontex di rispetto della Carta dei diritti fondamentali.

67 - <http://www.frontex.europa.eu/intelligence/information-management>

68 - Frontex, General Report, 2011

69 - Migreurop, Frontex Agency : Which Guarantees for Human Rights?, 2010 - <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>

Nel corso dei rimpatri congiunti operati da Frontex, persone allontanate con la forza hanno riportato di aver subito atti di violenza (colpi, insulti, umiliazioni). Anche l'elevato numero di operazioni di rimpatrio congiunto effettuate appare preoccupante (42 nel 2011, 2059 persone espulse).

### 3.2.4. LA COOPERAZIONE CON GLI STATI TERZI

Nove paesi terzi hanno partecipato alle attività operative di Frontex alle frontiere terrestri dell'UE nel 2011. L'agenzia ha espresso soddisfazione per l'"interesse crescente" che i paesi terzi hanno manifestato per la partecipazione a queste operazioni, e, in particolare per la cooperazione rafforzata con la Turchia. Nel 2011, accordi sono stati conclusi con la polizia nazionale di Capo Verde e con il Centro per l'Iniziativa Regionale Migrazione, Asilo e Rifugiati in Macedonia. Frontex ha ricevuto mandato per negoziare accordi con le autorità competenti di Tunisia e Azerbaigian; accordi sono stati inoltre firmati con Armenia e Nigeria. Frontex ha partecipato al lancio del dialogo dell'UE su migrazione, mobilità e sicurezza in Tunisia e Marocco nel quadro della GAMM. Sono stati considerati ulteriori contatti in alcuni dei paesi di rimpatrio: Gambia, RDC, Nigeria.

Alcune operazioni favoriscono la collaborazione con **ufficiali di collegamento** presenti nei paesi terzi con l'obiettivo di *"contribuire alla prevenzione dell'immigrazione illegale (...) e al rimpatrio dei migranti illegali"*. Nulla viene detto riguardo alle analisi prodotte dagli ufficiali di collegamento sulla situazione dei diritti umani nel paese considerato, né riguardo ai metodi usati per identificare i voli "a rischio". Questi ufficiali hanno come missione quella di impedire le partenze all'origine, in violazione del diritto a lasciare qualsiasi paese consacrato dall'articolo 13 della DUDU.

Il problema della cooperazione con gli Stati terzi è che **gli accordi conclusi non sono pubblici e vengono firmati senza alcun vaglio del Parlamento europeo, della Commissione, né del responsabile dei diritti fondamentali**. Per il direttore dell'Agenzia, tali accordi, per il fatto di essere conclusi con i servizi competenti dei paesi in questione e

non direttamente con i governi, non sarebbero sottoposti alle stesse regole dei trattati internazionali. Nonostante ciò, questa cooperazione esterna ha un impatto sul rispetto dei diritti fondamentali poiché i paesi partner possono mettere in atto delle attività rischiose per i diritti umani dei migranti. Così, in questa catena di attori preposti al controllo delle frontiere europee, le responsabilità appaiono sempre più diluite e non identificabili. Si aggiunga che non sono previste attività di monitoraggio o di valutazione esterna riguardo a questa cooperazione. In questo contesto, chi può far emergere, in maniera indipendente, eventuali violazioni?

### 3.2.5. DIRITTO ALLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI E DISCRIMINAZIONE

Infine, la revisione del mandato riconosce a Frontex il diritto di registrare i dati personali delle persone intercettate. Questi dati possono essere trasmessi a EUROPOL. Nel quadro della strategia per i diritti fondamentali dell'agenzia, nessuna misura è stata prevista a protezione di questi dati, nonostante il regolamento (EC) 45/2001 lo imponga. In più, nulla garantisce che le persone vengano preventivamente informate che i loro dati personali saranno registrati e trasmessi a EUROPOL. Per Statewatch e Migreurop, *“l'assenza prolungata di misure applicative concrete di protezione dei dati è particolarmente preoccupante se si considera che il nuovo mandato di Frontex permette all'agenzia di raccogliere i dati personali durante tutte le operazioni, di conservarli fino a 3 mesi (10 giorni per i rimpatri congiunti) e di trasmetterli ad EUROPOL e altre agenzie europee (...). Questo appare particolarmente grave considerando che Frontex ricopre un ruolo di rilievo nel processo di centralizzazione e di coordinamento dello scambio di informazioni attraverso EUROSUR”*.

Dal 2009, Frontex è stato oggetto di denuncia per il fatto che prenderebbe di mira determinate nazionalità durante le operazioni, specialmente in seguito al lavoro di “analisi dei rischi”, promosso dall'agenzia al fine di determinare le rotte migratorie e i punti di arrivo dei migranti. Esiste dunque il “rischio che i rapporti e le analisi di Frontex conducano a pratiche potenzialmente discriminatorie”.<sup>70</sup>

**Frontex sta acquistando sempre più spazio nella messa in atto delle politiche europee di gestione dei flussi migratori. L'agenzia, dotata di mezzi considerevoli e di una grande autonomia, ne rappresenta il fulcro. Se da un lato vengono affidati a Frontex compiti e responsabilità sempre maggiori, dall'altro, non si compie alcun progresso quanto alla responsabilità dell'agenzia per quel che riguarda il rispetto dei diritti fondamentali. La revisione del mandato sembra, infatti, muovere verso una sempre maggiore opacità e deresponsabilizzazione dell'agenzia nel corso delle sue operazioni.**

70 - <http://www.migreurop.org/article2201.html>

[WWW.FRONTEXIT.ORG](http://WWW.FRONTEXIT.ORG)

MISE EN PAGE : PIERRE DIEUDONNÉ (CIRÉ ASSBL) – LOGO : ELISE DEBOUNY



FRONT[EXIT]