
ADiM BLOG
Ottobre 2021
EDITORIALE

*La crisi afghana bussava alle porte dell'Europa:
gli Stati membri preparano le barricate?*

Francesco Luigi Gatta

Università della Tuscia; Riga Graduate School of Law

“Settembre, andiamo. È tempo di migrare”. Così inizia la celebre poesia *I pastori* di Gabriele D'Annunzio, in cui il poeta canta l'antico fenomeno della transumanza in Abruzzo. Un verso che, in qualche modo, si può ricollegare a una migrazione che ha avuto inizio questo settembre: l'esodo di massa degli Afghani in fuga dal proprio Paese verso l'Europa.

A fine agosto, con l'ingresso pressoché indisturbato dei talebani a Kabul, il mondo ha riscoperto il problema dell'Afghanistan. Due decenni di presidio militare della NATO cancellati con un colpo di spugna: una notizia che ha scosso l'opinione pubblica, anche per via di immagini drammatiche diffuse da giornali e social media (da bambini passati di mano ai soldati americani oltre il filo spinato, alla folla aggrappata ai carrelli degli aerei militari in decollo dall'aeroporto di Kabul: video [qui](#) e [qui](#)).

Una situazione esplosiva, destinata ad avere un effetto diretto anche sul piano umanitario-migratorio, come emerso dal **G7 straordinario sull'Afghanistan** convocato il 24 agosto per discutere dell'incerto futuro politico ed economico del Paese (v. l'analisi dell'[ISPI](#) e dell'istituto [Affari Internazionali](#)). Inizialmente, al centro dell'attenzione dei leader mondiali è finito soprattutto il tema dell'evacuazione urgente dello staff diplomatico e dei collaboratori afghani, seguito da preoccupazioni legate al terrorismo.

La questione dei rifugiati afghani, in un primo momento rimasta sullo sfondo, non ha però tardato ad emergere, diffondendo ansie e timori legati alla gestione dell'esodo di migliaia di profughi. Anticipando le possibili future tensioni tra Stati membri, la Presidente della **Commissione Von der Leyen**, nelle proprie [dichiarazioni](#) rese a margine del summit, ha lanciato un appello all'unità europea, sottolineando la necessità di superare una volta per tutte le divisioni interne, per raggiungere quanto prima un accordo sul Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Una riforma tanto attesa, quanto urgente, anche alla luce della situazione afghana.

Tuttavia, più che alle riforme legislative, spesso destinate ad incagliarsi tra vincoli

procedurali ed estenuanti negoziati, i governi europei hanno subito guardato a soluzioni operative e concrete per frenare i nuovi flussi migratori. Così, in una [dichiarazione congiunta](#) dei Primi Ministri di **Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania**, resa il 23 agosto, all'affacciarsi dei primi gruppi di afghani alle rispettive frontiere, si legge: *"It is equally important to jointly use all available diplomatic and practical means to cut the new irregular migration routes at its inception, as soon as possible. In the EU we need to use this momentum to rethink our approach towards the protection of our borders"*. Alcuni giorni più tardi, il 31 agosto, in una riunione straordinaria del **Consiglio** convocata per discutere degli sviluppi in Afghanistan, i ministri degli **Affari interni** dell'Ue si dichiaravano *"determinati ad agire congiuntamente per evitare il ripetersi dei movimenti migratori illegali incontrollati su larga scala che si sono verificati in passato"* (Consiglio dell'Ue, [Dichiarazione sulla situazione in Afghanistan](#), §6).

A tali prese di posizione governative hanno fatto eco appelli al rispetto dei diritti umani dei migranti. Il 30 agosto, da Strasburgo, la **Commissaria dei diritti umani del Consiglio d'Europa** Dunja Mijatovic [ammoniva](#) i governi europei di non lasciarsi travolgere da isterie securitarie, evitando misure restrittive adottate con il pretesto dell'emergenza. Il **Parlamento europeo** dal proprio canto, nella [risoluzione del 16 settembre 2021 sulla situazione in Afghanistan](#), esortava gli Stati membri a svolgere un ruolo attivo nella gestione della crisi umanitario-migratoria. Da un lato, offrendo sostegno finanziario e logistico ai Paesi limitrofi, così da potenziarne le capacità di recepimento degli sfollati in uscita dall'Afghanistan. Dall'altro, assumendosi la responsabilità di una politica di asilo solidale e umana (insistendo soprattutto sull'attivazione di vie legali di accesso all'Ue, in particolare i **visti umanitari**, ed esortando nuovamente la Commissione a formulare una proposta legislativa per un visto umanitario europeo: *ibidem*, §41; sul tema v. anche [DE CAPITANI](#) su ADiM Blog).

In una situazione ancora fluida e in divenire, molteplici sfide e problemi si intrecciano per l'Ue, come evidenziato anche nelle recenti [Conclusioni del Consiglio sull'Afghanistan](#) del 15 settembre 2021. Pur nella complessità della situazione, alcuni problemi sono già evidenti.

1. "Weaponizing refugees": l'uso strumentale dei migranti da parte dei Paesi terzi

L'intensificarsi degli arrivi in provenienza dall'Afghanistan riporta in luce il tema del ruolo dei Paesi terzi adiacenti all'Ue nel contenimento dei flussi migratori; ed evidenzia la strategia di strumentalizzazione dei migranti quale mezzo di pressione su Bruxelles.

Era già successo con la **Turchia**, nel marzo 2020, con le tensioni al confine terrestre con Grecia e Bulgaria e la minaccia del Presidente Erdoğan di rilassare i controlli di frontiera. I leader europei si affrettarono a volare ad Ankara per ricomporre il dissidio e tamponare le crepe della Dichiarazione UE-Turchia del 2016. Quindi, è stata la volta del **Marocco**, nella primavera 2021, con la crisi di Ceuta e l'afflusso in Spagna di migliaia di migranti attraverso una frontiera divenuta improvvisamente porosa (v. le analisi di [LÓPEZ-BELLOSO e FERNÁNDEZ-ROJO](#) su ADiM Blog e [FRASCA](#) su SidiBlog). Tali episodi hanno suscitato scalpore e allarmismo. Tuttavia, non devono sorprendere: non rappresentano nulla di nuovo, integrando, piuttosto, dinamiche ormai ricorrenti nella gestione bilaterale dei flussi migratori (un *déjà-vu*, come spiega [CASSARINO](#) su ADiM Blog). Si tratta, pertanto, di vicende che svelano ancora una volta tutti i rischi di scommettere su *"gate keepers"* il cui livello di

affidabilità è del tutto aleatorio.

Ora è il turno della **Bielorussia**, il cui leader Lukaschenko appare perfettamente consapevole di avere nel proprio mazzo la carta vincente dei migranti, da giocare in risposta alle sanzioni approvate dall'Ue contro il proprio regime (sul punto, v. l'analisi di [KOCHENOV e GRABOWSKA-MOROZ](#) su Verfassungsblog). Nella dichiarazione congiunta della Polonia e delle tre repubbliche baltiche sopra ricordata, non si esita ad affermare che *"the ongoing crisis has been planned and systemically organized by the regime of Alexander Lukashenka"*. Anche il Consiglio dell'Ue, pur senza fare nomi e con linguaggio più diplomatico, ha riconosciuto un rischio di una *"possible instrumentalisation"* dei migranti afgani ([Conclusioni sull'Afghanistan](#), §3).

Di fronte al "ricatto" della Bielorussia, gli Stati membri della frontiera orientale hanno reagito con un repentino irrigidimento dei controlli, schierando l'esercito, come nel caso della [Polonia](#), ovvero affrettandosi ad innalzare reticolati di filo spinato lungo il confine, come nel caso della [Lituania](#). Il governo lettone, già in agosto, aveva [dichiarato lo stato di emergenza](#) alle proprie frontiere: provvedimento che autorizza e giustifica, si legge in un altro [comunicato governativo](#), il ricorso da parte di militari e guardie di frontiera a *"the right to use physical force and special means in order to return the person immediately"*, posto che le stesse autorità *"shall not accept the applications of persons regarding the granting of a refugee or alternative status"*.

Simili pratiche si pongono in aperto contrasto con la *Rule of Law* del diritto dell'Unione europea, sono contrarie al diritto internazionale e, in particolare, alla CEDU, come di recente chiarito dalla Corte di Strasburgo.

2. Segnali da Strasburgo: l'illegittimità di respingimenti collettivi verso la Bielorussia

La Corte Edu ha già avuto modo di dichiarare l'illegittimità dei **respingimenti indiscriminati verso la Bielorussia**. Nella sentenza [M.K. e altri c. Polonia](#) del luglio 2020 (v. l'analisi di [GATTA](#), su Strasbourg Observers) la Corte ha riscontrato all'unanimità violazioni dei divieti di *refoulement* ed espulsioni collettive. Non solo: ha rilevato l'esistenza di una *"systemic practice"* di respingimenti alla frontiera, attuata dalle autorità polacche al confine bielorusso (*M.K. and Others*, §174). Le medesime conclusioni sono state ribadite a luglio 2021 nella sentenza nel caso [D.A. e altri c. Polonia](#), avente ad oggetto pratiche di *pushback* collettivo di richiedenti asilo siriani, sempre verso la Bielorussia (v. l'analisi di [FRASCA](#) su ADiM Blog; si segnala che il governo polacco ha chiesto il rinvio del ricorso in Grande Camera).

Oltre a questi precedenti, la Corte è intervenuta nell'attuale questione dei flussi di afgani verso l'Ue: a fine agosto **misure provvisorie** sono state ordinate nei confronti di **Polonia e Lettonia**, con riguardo al trattamento di richiedenti asilo bloccati al confine bielorusso (casi *R.A. and Others v. Poland*, n. 42120/21 e *Ahmed and Others v. Lettonia*, n. 42165/21; v. il [comunicato della Corte](#)). Nel provvedimento emesso *ex art. 39* del Regolamento di procedura della Corte viene indicato alle autorità polacche e lettoni di provvedere con urgenza all'assistenza dei migranti, fornendo loro cibo, acqua, vestiario e assistenza medica. D'altro canto, la Corte si è premurata di chiarire che *"this measure should not be understood as requiring that Poland or Lettonia let the applicants enter their territories"*. Di conseguenza, i richiedenti asilo

sono stati lasciati “**in bilico**” **tra due confini**, bloccati per settimane in una terra di nessuno: respinti dai Paesi Ue da un lato, impossibilitati a ritornare in Bielorussia dall’altro. L’episodio è stato condannato dalla [Commissaria dei diritti dell’uomo Mijatovic](#), che ha esortato la Polonia a offrire riparo ai migranti e a registrarne le rispettive richieste di protezione internazionale. Un appello rimasto inascoltato, in una situazione invariata e prolungata, che ha infine condotto alla **morte di taluni richiedenti asilo** a causa delle condizioni di vita proibitive al confine polacco-bielorusso (v. i comunicati dell’UNHCR: [qui](#) e [qui](#)).

Ancora, a inizio settembre, la Corte è intervenuta, sempre con *interim measures*, anche nei confronti della **Lituania** (*A.S. and Others v. Lithuania*, n. 44205/21, v. il [press release della Corte](#)). In questo caso, poiché i richiedenti asilo afgani erano **riusciti a varcare il confine**, trovandosi dunque in territorio lituano, la Corte ha ordinato di non respingere i ricorrenti verso la Bielorussia. Lo scorso 29 settembre, i giudici di Strasburgo hanno deciso di revocare le misure provvisorie, a fronte delle garanzie offerte dal governo lituano circa la permanenza degli afgani nel territorio nazionale in pendenza dell’esame delle loro domande d’asilo ([press release della Corte](#)). La Lituania, tuttavia, non è esente da pratiche illegittime di respingimento collettivo e indiscriminato, come evidenziato, ancora una volta, dalla [Commissaria Mijatovic in una lettera](#) indirizzata al governo di Vilnius a fine agosto.

3. Un nuovo muro, finanziato dall’Ue?

A fronte degli eventi occorsi alle frontiere orientali dell’Ue, lo scorso 7 ottobre, in una [lettera indirizzata alla Commissione europea](#), i governi di **12 Stati membri** hanno chiesto con urgenza misure in risposta alla pressione migratoria. La lettera, recante il titolo “*adaptation of the EU legal framework to new realities*”, è firmata da rappresentanti dei Paesi del blocco di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia), delle tre repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia, Lituania), dei Paesi della frontiera sud-orientale (Grecia, Cipro, Bulgaria), nonché da Austria e Danimarca.

Dopo una parte introduttiva, in cui si contestualizza l’emergenza e si sottolinea l’esigenza di reagire alla “*aggression*” perpetrata alle frontiere orientali, i governi firmatari delineano **sei misure in materia di controlli di frontiera**. L’ultima di esse merita particolare attenzione: si propone di istituire “*a physical barrier as a measure for protection of the EU external borders*”, specificando che “*Physical barrier appears to be an effective border protection measure that serves the interest of whole EU*”, e che, pertanto, “*This legitimate measure should be **additionally and adequately funded** from the EU budget as a matter of priority*” (i grassetti sono quelli originali della lettera).

La proposta dei 12 Paesi sembra aver ricevuto – per ora – una netta risposta negativa. All’esito del [Consiglio europeo del 22 ottobre 2021](#), infatti, i leader europei hanno escluso la possibilità di finanziare la costruzione di un “muro europeo” alla frontiere esterne. La Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha sottolineato l’esistenza di una “*tradition in the Commission and the European Parliament of not financing walls or barbed wire*”. Anche i Presidenti Macron e Draghi hanno espresso [analoghe posizioni](#).

Ma sarà sufficiente a respingere definitivamente la proposta dei 12 governi europei ?

Per citare questo contributo: F. L. GATTA, *La crisi afghana bussata alle porte dell'Europa: gli Stati membri preparano le barricate?*, ADiM Blog, Editoriale, ottobre 2021.