

---

**ADiM BLOG**  
**Maggio 2021**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*Le strategie extraterritoriali europee nell'ambito dell'asilo: quali prospettive per una cooperazione con il Maghreb?*

*Maria Ludovica Gualtieri*

Dottoranda

Università di Tor Vergata

*Parole Chiave*

*Esternalizzazione – Nord Africa – Protezione internazionale – Tunisia*

*Abstract*

*Negli ultimi dieci anni, l'Unione Europea ha iniziato a scommettere sempre di più sulla cooperazione con i Paesi del nord Africa per risolvere la pressante questione migratoria. Le strategie comunitarie sembrano indirettamente mirare ad esternalizzare in tali Paesi non solo la sorveglianza delle frontiere, ma anche la protezione dei richiedenti asilo. Questa ambizione si scontra tuttavia con una posizione poco favorevole dei Paesi partner i quali, pur volenterosi di ricevere supporto logistico e finanziario per sorvegliare i propri confini, si mostrano molto più reticenti nell'impegnarsi ad offrire sistemi di protezione efficaci ai richiedenti asilo presenti sul proprio territorio. Come dimostra l'esempio della Tunisia, nonostante esistano in teoria delle buone premesse per adottare normative avanzate in materia, gioca un ruolo determinante il timore che adeguare i sistemi di protezione dei richiedenti asilo agli standard UE possa spianare la strada alle mire dell'Unione di utilizzare i Paesi del Maghreb come 'hotspot' europeo.*

### 1. *L'approccio UE alla gestione dei migranti: la ricerca di una soluzione oltremare*

Nell'agenda politica europea, l'ambizione di 'esternalizzare' ai Paesi Terzi quanti più aspetti possibili relativamente alla gestione dei migranti emerge in maniera sempre più evidente; non fa eccezione il nuovo Patto europeo sull'asilo e migrazione, il quale pone la cooperazione con i Paesi di origine e transito come aspetto centrale delle strategie migratorie. Dall'accento su misure securitarie come la sorveglianza delle frontiere lungo le rotte migratorie allo sviluppo di normative impostate sul paradigma della 'protezione altrove' ([Savino](#)), come l'*internal protection alternative* e la nozione di Paese terzo sicuro, da ormai quasi un decennio le politiche europee relative alla questione migratoria si proiettano in maniera sempre più decisa verso una dimensione extraterritoriale.

In tale contesto, gli Stati del nord Africa rivestono un ruolo particolarmente rilevante, non solo perché essi stessi Paesi di emigrazione, ma anche in virtù della loro posizione geografica che li configura come territori di transito e destinazione di migranti provenienti dal resto del continente africano e dunque, nella prospettiva dell'Unione, come naturali guardiani delle proprie frontiere. L'esempio più evidente in tal senso è indubbiamente la Libia, verso la quale molteplici sforzi politici ed economici comunitari sono stati indirizzati al fine di rendere il Paese incline a [collaborare nella realizzazione degli interessi europei](#) di controllo della migrazione. Sforzi che tuttavia, ad oggi, palesano un fallimento rappresentato non solo dalle partenze mai realmente cessate dalle coste del Paese, ma anche dal fatto che le disumane condizioni dei migranti in Libia, unitamente alla crescente instabilità nella regione del Sahel, stanno favorendo il diramarsi delle rotte migratorie anche in altre parti del Nord Africa. In questo scenario, nonostante l'UE non abbia mai cessato di percorrere ostinatamente la strada della cooperazione con la Libia, Paesi come Tunisia e Marocco, unici Stati relativamente stabili incastonati in un'area geografica complessa e caratterizzata da conflitti, rafforzano ancora di più la propria rilevanza nelle strategie europee esterne. I [recenti fatti](#) avvenuti nell'enclave spagnola di Ceuta sono un'efficace dimostrazione di quanto fondamentale sia la collaborazione di un partner quale il Marocco nel controllare i flussi migratori diretti verso le coste europee e quanto il venir meno di quest'ultima - anche solo per pochi giorni - sia bastato a gettare in crisi la Spagna che, nell'arco di pochissimo tempo, ha visto le proprie frontiere prese d'assalto da migliaia di migranti.

Le politiche europee verso i Paesi nordafricani, in particolare Tunisia e Marocco, hanno da sempre poggiato su alcuni strumenti ricorrenti: accordi di riammissione, sorveglianza delle frontiere, rafforzamento della governance della migrazione e dei sistemi di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo, con investimenti che ammontano a miliardi di euro.

Se le speranze (e le finanze) dell'Unione si slanciano convintamente verso l'altra sponda del Mediterraneo, dalla prospettiva dei Paesi del Nord Africa, la cooperazione con l'UE nell'ambito della migrazione rappresenta una delle tematiche più salienti e controverse nella

regione, soprattutto a causa di una certa tensione tra l'interesse - convergente con l'UE- di controllare i flussi migratori e la riluttanza ad attuare nel proprio territorio iniziative esterne percepite come particolarmente invadenti o lesive della propria sovranità territoriale. Uno degli esempi maggiormente significativi in tal senso è stata la proposta da parte dell'UE di istituire [piattaforme di sbarco](#) in Nord Africa, dove sarebbero stati 'smistati' i migranti dopo uno screening basato sui requisiti per la protezione internazionale. Tale proposta si è scontrata con una ferma opposizione di tutti i paesi coinvolti (Algeria, Marocco e Tunisia), che hanno manifestato un netto rifiuto di fronte ad un così oneroso ed invasivo accordo.

Se da un lato le proposte europee volte alla gestione effettiva dei migranti sul territorio si sono scontrate con la resistenza dei Paesi del Nord Africa, nondimeno, le collaborazioni in ambito prettamente securitario sono invece state portate avanti con maggiore successo. Marocco e Tunisia sono infatti i principali partner del programma Border Management per il Maghreb (BMP- Maghreb), finanziato dall'EU Trust Fund for Africa ([EUTF](#)) per 55 milioni di euro e volto a rafforzare la sorveglianza delle frontiere dei due Paesi con il supporto di personale e strumenti logistici europei.

## *2. Il limbo dei richiedenti asilo in Maghreb tra promesse in agenda e vuoti normativi: il caso della Tunisia*

Se dunque la cooperazione relativa alla gestione delle frontiere si è rivelata percorribile grazie alla convergenza di interessi tra la necessità europea (in particolare italiana e spagnola) di rendere meno porose le frontiere dei Paesi della rotta mediterranea e gli obiettivi dei governi nordafricani di rafforzare il controllo del proprio territorio, questi ultimi si sono mostrati decisamente meno sensibili e collaborativi per ciò che riguarda la gestione dell'elemento umano, ovvero i migranti. In particolare, uno degli aspetti che sembrerebbe incontrare maggiori resistenze riguarda il rafforzamento dei sistemi di protezione dei richiedenti asilo, tema che la [Commissione](#) sembrerebbe, almeno in teoria, porre come imprescindibile nella cooperazione nel settore della *governance* della migrazione.

Ciononostante, è interessante notare come alcuni Paesi abbiano in realtà da tempo - ed autonomamente - intrapreso la via verso incoraggianti riforme in tal senso, in particolare dopo le primavere arabe. La costituzione del 2011 del Marocco riconosce ad esempio la supremazia delle convenzioni internazionali (tra cui quella di Ginevra sui rifugiati) e garantisce la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali anche agli stranieri. Inoltre, nel 2013 il Marocco ha elaborato la propria *Stratégie Nationale d'Immigration et d'Asile* ([SNIA](#)), salutata come un quadro di importanti riforme a favore dei richiedenti asilo e degli stranieri. La Tunisia, dopo la caduta del regime di Ben Ali nel 2011, è stata invece il primo tra gli Stati arabi ad includere il diritto di asilo all'interno della nuova Costituzione promulgata nel 2014. Nondimeno, tali promettenti percorsi sembrano essere rimasti incompiuti, dal momento che

di fatto nessuno dei due Paesi ha mai concretamente adottato alcuna normativa in materia ed in generale, i sistemi di protezione dei rifugiati rimangono in gran parte strutturalmente carenti ed obsoleti.

Se le ragioni di ciò sono in parte indubbiamente riconducibili alle difficoltà economiche e sociali interne - ora peraltro aggravate dalla crisi scaturita dalla pandemia – viene tuttavia da domandarsi se lo scarso avanzamento delle politiche e delle legislazioni a tutela di migranti e rifugiati siano da imputare anche ad un preciso interesse dei governi locali.

Una riflessione sulla situazione della Tunisia consente di evidenziare alcune tendenze interessanti in tal senso. Nonostante la prima fase post-rivoluzionaria sembrasse prospettare un'effettiva propensione verso l'implementazione della disposizione costituzionale sul diritto di asilo, anche in virtù di un percorso del Paese proiettato verso un sistema democratico basato sulla garanzia dei diritti umani, tale aspirazione, almeno per ciò che concerne la tutela dei rifugiati, si è presto dissipata. Un progetto di legge era stato redatto già nel 2014, sotto la spinta congiunta di UNHCR, della società civile e delle organizzazioni locali per i diritti umani. Tale versione è stata, dopo numerose modifiche, trasmessa al Parlamento solo nel 2018. Il progetto prevedeva in particolare la creazione di una '*Instance nationale de protection des réfugiés*', incaricata delle procedure di determinazione della protezione internazionale e dell'integrazione dei rifugiati. Tuttavia, da allora la proposta non è stata mai discussa in Parlamento ed il Paese rimane tuttora privo di legislazioni sulla protezione internazionale. Le competenze per tale materia rimangono al momento nelle mani di un'autorità esterna, l'UNHCR, con cui il Paese ha firmato un'intesa nel 2011 ed al quale, almeno sulla carta, i migranti possono rivolgersi per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tuttavia, nella maggior parte dei casi l'accesso all'UNHCR rappresenta uno degli aspetti maggiormente problematici, soprattutto nei casi in cui i migranti fermati nel territorio senza documenti, vengono sottoposti a regime di detenzione in centri non sempre accessibili all'Alto Commissariato. A causa del vuoto legislativo in materia di diritto di asilo inoltre, anche la documentazione fornita da UNHCR a quanti richiedono protezione internazionale, non esclude necessariamente la possibilità di essere espulsi o rinchiusi nei centri di detenzione, dal momento che le autorità tunisine non hanno un quadro legale a cui fare riferimento né spesso sono adeguatamente informate in materia.

Se le procedure di accesso all'asilo si barcamenano tra irregolarità e gap normativi, alle persone a cui è riconosciuta una forma di protezione viene rilasciata una *carte de réfugié* dall'UNHCR che, pur garantendo diritto ad alcuni servizi sanitari di base, non è tuttavia valida come titolo di soggiorno, né garantisce accesso ad un mercato di lavoro legale. Sia migranti irregolari che richiedenti asilo risultano dunque intrappolati in una sorta di 'macchina dell'irregolarità', che li espone ad abusi e difficoltà generate non solo dall'inesistente cornice normativa a tutela di tale categoria, ma anche dalla scarsa preparazione dell'amministrazione e delle forze dell'ordine in materia ([Veron](#)). Se dal lato

puramente normativo tali deficit rappresentano una violazione delle disposizioni internazionali sui diritti dei rifugiati, dal punto di vista pratico una simile situazione fa sì che anche coloro che giungano nel Paese con la volontà di restarvi, siano spinti a proseguire verso l'Europa dalla durezza delle condizioni di vita incontrate.

Ciò rappresenta un aspetto particolarmente problematico per l'UE nella misura in cui il Paese, oltre ad essere un territorio di emigrazione, si sta inoltre progressivamente delineando come luogo di arrivo ed ultimo transito per migranti di altre nazionalità giunti principalmente dal confine libico. Tra il 2018 ed il 2019 infatti, la Tunisia ha visto un notevole aumento del numero di migranti transitati per il proprio territorio, trend confermato anche dall'[ultimo rapporto di Frontex](#), secondo cui nell'ultimo anno la percentuale di cittadini di Paesi terzi partiti dalla Tunisia è passata dal 9 al 28% mentre, il numero dei richiedenti asilo registrati è aumentato del [70%](#). Un ulteriore aspetto degno di nota è che molti dei migranti presenti sul territorio, come emerso da alcuni [sondaggi](#), vedrebbero la Tunisia non come un Paese di transito, ma come destinazione finale. Tali dati, calati nel contesto del Paese, pongono dunque il problema circa l'effettiva capacità della Tunisia di far fronte alla gestione di un numero crescente di persone che chiedono asilo, a cui una mancata risposta si tradurrebbe inevitabilmente in un ulteriore motivo per queste ultime di partire alle volte dell'Europa.

### *3. La 'non accoglienza' come strategia di resistenza alle politiche europee di esternalizzazione*

Mentre a livello interno la situazione dei diritti umani in Tunisia sembra aver fatto progressi dal 2011, l'assenza di uno standard adeguato di protezione per i rifugiati non sembra tuttavia apparire tra le priorità dei governi post-rivoluzionari, che sembrano intenzionati a mantenere una letargica posizione sull'implementazione delle normative in materia ([Rouland](#)).

Preoccupata per le conseguenze in termini di ulteriori partenze dalle coste tunisine, l'Unione Europea ha tentato di fornire il proprio impulso con strumenti finanziari e *know-how*. Tra il 2015 ed il 2018 l'UE ha infatti stanziato [tre milioni di euro](#) per un programma di sostegno al governo tunisino volto all'attuazione di un sistema nazionale di protezione per i rifugiati. Inoltre, nel 2019, la Commissione ha stanziato ulteriori [2 milioni](#) di euro per migliorare l'accesso alla protezione di richiedenti asilo e rifugiati in Tunisia, con l'obiettivo dichiarato di 'ridurre il rischio di pericolosi movimenti verso l'Europa'. Ciononostante, ad ora non si registrano progressi in tale direzione.

Nonostante sia evidente come l'UE sia stata capace di esercitare una notevole influenza su alcuni aspetti delle politiche migratorie interne, soprattutto nell'ambito della sorveglianza delle frontiere, quando si parla di protezione, la *propagation of norms* europea non sembra

aver attecchito nell'agenda del governo locale. Se da un lato è vero che alcune questioni sociali interne, come la povertà e la crescente disoccupazione che spinge sempre più tunisini ad emigrare, costituiscono per il governo delle priorità che difficilmente saranno scalzate dalla necessità di tutelare i migranti vulnerabili, dall'altro, il disinteresse della politica tunisina verso la questione dei migranti potrebbe essere legato anche ad altri motivi.

Vale la pena chiedersi, infatti, quanto il mantenere volutamente condizioni sfavorevoli all'integrazione dei migranti ed alla protezione dei richiedenti asilo sia una precisa intenzione dei governi di Paesi di transito come la Tunisia. Da una parte vi è infatti il timore che lo sviluppo di sistemi di accoglienza e protezione per i migranti possano costituire un fattore attrattivo per questi ultimi, incoraggiandoli a restare sul territorio invece di proseguire verso l'Europa, dall'altro, secondo alcuni ([Bisiaux](#), [Uzelac](#)), queste volontarie carenze sarebbero anche riconducibili ad un effetto indiretto delle politiche di esternalizzazione dell'UE. Di fronte ad un'agenda europea sempre più orientata verso una gestione *offshore* non solo della migrazione irregolare ma anche del trattamento delle domande di asilo, per Paesi come la Tunisia una possibile equazione tra Paese terzo sicuro e potenziale hotspot d'Europa, diviene una prospettiva sempre più minacciosa. In tal senso, la politica di 'non accoglienza' ([Bisiaux](#)), rientrerebbe dunque in una strategia di resistenza ai progetti europei di 'controllo remoto' della migrazione; questione, quest'ultima, da cui l'UE mira a disimpegnarsi progressivamente fermando i migranti nei Paesi di transito, dopo averli opportunamente dotati di capacità di gestione sia in termini di sorveglianza che di protezione per i rifugiati e creando le condizioni per cui questi ultimi restino oltremare.

In tal senso, l'inadeguatezza dei sistemi di protezione esistenti e la riluttanza manifestata dalle istituzioni tunisine negli ultimi anni a mostrare un concreto segnale di voler migliorare tali condizioni, suggeriscono come in tale ambito l'UE abbia un limitato margine di intervento per persuadere il Paese a compiere passi avanti. L'UE sembra tuttavia procedere ostinatamente sulla via di finanziamenti e partenariati che in teoria dovrebbero migliorare la situazione dei migranti in nord Africa, senza fare i conti con le carenze volontarie e/o strutturali di questi Paesi in termini di accoglienza. Non è tuttavia chiaro fino a che punto abbia realizzato come la propria ambizione di esternalizzare la gestione dei migranti a tutti i costi possa essere controproducente, correndo il rischio di 'intimorire' gli altri Paesi e portandoli a riflettere bene prima di adottare politiche e legislazioni più favorevoli ai rifugiati, a prescindere dalle proprie possibilità economiche.

Con il lancio del nuovo patto Europeo sulla migrazione e l'asilo, è dunque chiaro come il dialogo tra l'UE ed i Paesi del Maghreb continuerà a definire inevitabilmente le politiche dei Paesi di transito. Resta da chiarire tuttavia in che misura l'Europa voglia confrontarsi con le incoerenze e gli effetti indiretti della propria strategia, e soprattutto quanto le conseguenze possano impattare sui gruppi più vulnerabili, ovvero i richiedenti asilo.

#### APPROFONDIMENTI

### Dottrina

A. KNOLL e C. TEEVAN, *Protecting migrants and refugees in North Africa: challenges and opportunities for reform*, in ECDPM, *discussion Paper* n. 281, ottobre 2020

S. BISIAUX, *Politiques du non-accueil en Tunisie Des acteurs humanitaires au service des politiques sécuritaires européennes*, Migreurop e FTDES, giugno 2020

A. UZELAC, *The real common interest: The converging EU and North African migration agendas – where do people's interests come in?*, OXFAM Briefing Paper, ottobre 2020

Per citare questo contributo: M.L. GUALTIERI, *Le strategie extraterritoriali europee nell'ambito dell'asilo: quali prospettive per una cooperazione con il Maghreb?*, ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, maggio 2021.