

Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori

Simonetta Izzo (Ricercatore confermato di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II) – 7 gennaio 2022

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La situazione alle frontiere esterne UE: un “attacco ibrido” – 3. Le misure restrittive UE nei confronti della Bielorussia. – 4. La gestione dei flussi migratori. – 5. Gli sviluppi più recenti. – 6. Considerazioni conclusive.

1. È ormai da mesi sotto i riflettori dell'opinione pubblica internazionale la grave crisi innescata dalla Bielorussia in risposta all'imposizione di una serie di misure restrittive adottate dall'Unione europea nei suoi confronti. Come noto, il regime bielorusso ha aperto una nuova rotta migratoria per facilitare il transito di migliaia di migranti verso l'Unione (soprattutto iracheni, siriani, afgani, yemeniti), mediante la concessione di visti turistici e l'organizzazione di voli diretti e indiretti dai rispettivi Paesi di provenienza, allo scopo di ammassare gli stessi migranti lungo il confine con alcuni Stati membri dell'Unione europea, segnatamente Polonia, Lituania e Lettonia.

La strumentalizzazione della migrazione a fini politici non è che l'ultimo tassello di un quadro di profonda e crescente tensione che da tempo caratterizza le relazioni tra l'Unione e la Bielorussia; relazioni complicate e tortuose a causa delle continue violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali perpetrate nell'ex repubblica sovietica. Va subito precisato che la crisi attuale - assai complessa e sfaccettata, oltre che ancora *in fieri* - meriterebbe di essere approfondita in un lavoro ben più corposo e articolato. Nel presente contributo, invece, dopo aver ricordato come l'Unione europea ha qualificato la situazione che si è venuta a creare, sarà possibile formulare soltanto talune brevi considerazioni riguardanti essenzialmente i due strumenti cui è ricorsa l'Unione per fronteggiare la crisi: l'imposizione di ulteriori sanzioni e la gestione dei flussi migratori.

2. L'estrema preoccupazione delle istituzioni europee di fronte alla situazione creata dalla Bielorussia si evince già in una dichiarazione del luglio 2021, quando l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell ha fatto esplicito riferimento a “minacce ibride” rivolte dal regime bielorusso all'Unione europea. Non potendosi soffermare in questa sede su tale nozione (v. [G. D'AGNONE, L'Unione europea e le](#)

[risposte alle “minacce ibride”](#), in [DUE, Osservatorio europeo, 2016](#)), va perlomeno rammentato che con essa si tende ad indicare una combinazione di metodi, attività e strumenti convenzionali e non convenzionali (in campo diplomatico, militare, politico, tecnologico, ecc.) posti in essere da Stati o da attori non statali al fine di perseguire determinati obiettivi geopolitici. Sviluppato nel contesto della NATO - da tempo fortemente orientata verso azioni preventive da intraprendere nel contrasto a dette minacce -, sul concetto in questione si è incentrata l'attenzione pure dell'[Unione](#), che considera di notevole importanza la collaborazione e il coordinamento proprio con [la NATO](#). In ambito UE, si è giunti ad ipotizzare finanche l'attivazione della clausola di difesa reciproca *ex art. 42, par. 7, TUE*, qualora, dinanzi a molteplici minacce ibride, queste arrivino a configurarsi come un attacco armato (v. [comunicazione](#) congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio). Ritornando alla vicenda bielorusse, in una dichiarazione della presidenza (slovena) di turno del Consiglio UE dell'agosto scorso - nel quadro del Meccanismo integrato di risposta politica alle crisi ([IPCR](#)) - si fa riferimento ad un'aggressione da respingere con *“tutte le misure necessarie”*. Colpisce il ricorso a tale espressione - già in verità presente nella summenzionata dichiarazione dell'alto rappresentante - dal momento che ricorda la formula solitamente utilizzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nelle sue risoluzioni autorizzative all'uso della forza. Ebbene, si ritiene che il ricorso a detta espressione sia fortemente indicativo della gravità degli eventi che, pregiudicando l'integrità delle frontiere esterne dell'UE, finiscono per concretizzarsi in serie minacce alla sicurezza della stessa Unione. In una successiva dichiarazione del 10 novembre 2021, l'alto rappresentante, nel constatare un ulteriore peggioramento della situazione - definita non più una minaccia, ma un “attacco ibrido” rivolto a Stati membri dell'Unione (v. anche conclusioni del [Consiglio europeo nella riunione del 21 e 22 ottobre](#)) - ha segnalato una “nuova, allarmante dimensione” raggiunta dalla Bielorussia nella strumentalizzazione a fini politici dei migranti, scortati e spinti dalle forze di sicurezza armate bielorusse verso le frontiere esterne dell'UE.

Proprio in considerazione dell'aggravarsi della crisi, l'Unione ha deciso di rafforzare e ampliare la portata di misure restrittive già imposte alla Bielorussia (per l'utilizzo dei diversi termini - sanzioni, misure restrittive, contromisure - v. [C. MORVIDUCCI, Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici, in rivisa.eurojus.it, 2019, p. 81](#)).

3. Nello specifico, sulla base dell'art. 29 TUE, il Consiglio dell'Unione, il 15 novembre scorso, ha adottato la [decisione \(PESC\) 2021/1990](#) che modifica i criteri di designazione fissati in una sua precedente decisione (dec. 2012/642/PESC), per consentire l'applicazione di misure restrittive mirate anche nei confronti di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che organizzano o contribuiscono alle attività del regime bielorusso volte ad agevolare l'attraversamento illegale delle frontiere esterne dell'Unione

europea. Alla decisione sono poi seguiti un regolamento e una decisione di esecuzione, adottati entrambi il 2 dicembre ([regolamento d'esecuzione \(UE\) 2021/2124 del Consiglio che attua l'art. 8 bis, par. 1, del reg. \(CE\) n. 765/2006 concernente misure restrittive nei confronti della Bielorussia e decisione d'esecuzione \(PESC\) 2021/2125 del Consiglio che attua la dec. 2012/6](#)).

In concreto, sono state previste misure restrittive nei confronti di 17 persone e 11 entità, tra cui non soltanto alti funzionari politici, membri di spicco del sistema giudiziario, organi di propaganda, responsabili della repressione della società civile e dell'opposizione democratica, ma pure società come la Belavia Airlines (compagnia area di bandiera), operatori turistici, alberghi, che hanno contribuito a preparare o a favorire gli attraversamenti illegali delle frontiere esterne dell'Unione.

Tali sanzioni - volendo prescindere da altre adottate fin dal 2004 - costituiscono il quinto ciclo di misure restrittive imposte gradualmente nei confronti della Bielorussia dall'ottobre 2020, allorquando è stato introdotto un primo ciclo riguardante 40 persone al fine di sanzionare il carattere fraudolento dell'elezioni presidenziali tenutesi in Bielorussia nell'agosto 2020 - di cui l'Unione non ha riconosciuto l'esito -, nonché la violenta repressione di pacifici manifestanti. Un secondo ciclo di sanzioni, risalente al novembre 2020, ha coinvolto anche il presidente bielorusso Alexandr Lukashenko, oltre che 14 funzionari tra i quali spicca suo figlio Viktor, sempre per la violenta repressione in corso, mentre un terzo ciclo è stato approvato nel dicembre 2020 ed ha colpito altri funzionari bielorusi di alto livello. A seguito del grave episodio concernente l'atterraggio forzato di un volo Ryanair, avvenuto il 23 maggio 2021, il Consiglio UE ha deciso un rafforzamento delle vigenti sanzioni, imponendo un divieto di sorvolo dello spazio aereo dell'Unione e di accesso agli aeroporti della stessa a carico dei vettori bielorusi. Sempre in risposta all'atterraggio forzato, conclusosi con l'arresto di un giornalista dissidente, il Consiglio ha poi adottato un quarto pacchetto di misure restrittive, il 21 giugno 2021, pure in considerazione delle persistenti gravi violazioni di diritti umani e della repressione contro giornalisti e società civile. Nel complessivo quadro sanzionatorio attualmente predisposto dall'Unione sono designate 26 entità e 183 persone. Le misure previste si sostanziano essenzialmente nel congelamento dei beni, nel divieto ai cittadini e alle imprese dell'Unione di mettere fondi a disposizione di tali soggetti, nonché - per le persone fisiche -, nel divieto di viaggio per impedire loro di entrare o transitare nei territori dell'Unione.

L'imposizione di sanzioni mirate è chiaramente volta ad esercitare pressioni sul regime bielorusso affinché si conformi a diritti, valori e principi che sono alle fondamenta dell'architettura europea. Come ben noto, l'art. 3 TUE sancisce che “nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi..” e, pertanto, il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto continua a costituire il perno intorno a cui ruotano i rapporti che l'Unione europea ha stabilito con la Bielorussia nell'ambito del [partenariato orientale](#) (al riguardo v. [conclusioni del Consiglio UE del 15 febbraio 2016](#)), sebbene, a seguito dell'inasprirsi

della crisi, la stessa Bielorussia abbia deciso di sospendere la sua partecipazione al partenariato già il 28 giugno 2021. Si deve segnalare che, sempre nel giugno scorso, le autorità bielorusse hanno sospeso pure [l'Accordo relativo alla riammissione delle persone in soggiorno irregolare](#), mentre, dal canto suo, dinanzi all'aggravamento della crisi, il 9 novembre il Consiglio UE ha adottato una sospensione parziale dell'accordo con la Bielorussia avente ad oggetto la facilitazione del [rilascio dei visti](#) per i funzionari collegati al regime.

4. Accanto all'imposizione di sanzioni, l'Unione ha dovuto provvedere alla gestione dei flussi migratori generati dalla crisi. Da un canto, attraverso sforzi diplomatici compiuti dalla Commissione, dall'alto rappresentante UE e dagli Stati membri, si è puntato soprattutto ad un rafforzamento delle capacità di rimpatrio dei migranti, favorendo dialoghi e partenariati con i Paesi di origine e di transito. In particolare, si è registrata un'intensa cooperazione con l'Iraq, che fin dall'agosto scorso, ha sospeso i voli diretti con la Bielorussia e ha organizzato voli di rimpatrio. Dall'altro, l'Unione ha predisposto tutta una serie di misure di sostegno alle persone vulnerabili bloccate alle frontiere con la Bielorussia, per le quali, solo nel mese di novembre, [sono stati stanziati 700.000 euro](#). La Commissione ha inoltre messo a disposizione degli Stati direttamente coinvolti dalla crisi circa 200 milioni di euro per il 2021 e il 2022, che si vanno ad aggiungere ai 360 milioni di euro destinati agli stessi Stati nell'ambito dello Strumento per la gestione delle frontiere e i visti per il presente periodo finanziario. Ancora, l'assistenza a questi Stati è garantita attraverso l'operato di diverse agenzie dell'Unione [Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), Europol].

Sempre allo scopo di agevolare una gestione efficace della crisi migratoria da parte degli Stati membri oggetto dell'attacco ibrido bielorusso e a fronte di una situazione lungo le frontiere esterne dell'Unione ancora molto fragile e delicata, la Commissione UE, sulla base dell'art. 78, par. 3, TFUE, il 1° dicembre ha presentato una [proposta](#) di decisione del Consiglio relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, che contempla misure temporanee in materia non solo di rimpatrio, ma anche di diritto di asilo. Essa "è pienamente coerente con il [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#) adottato nel settembre 2020", in particolare con l'esigenza di sostenere una riduzione della pressione esercitata dagli arrivi irregolari e di preservare le frontiere esterne dell'UE.

In sostanza, si tratta di misure avente carattere straordinario ed eccezionale - da applicare per un periodo di sei mesi ai cittadini di Stati terzi entrati in modo irregolare nell'Unione europea dalla Bielorussia o che siano in prossimità della frontiera o che si presentino ai valichi di frontiera - tendenti a raggiungere un punto di equilibrio tra due specifiche obiettivi: protezione delle frontiere esterne dell'Unione e tutela dei diritti umani. In estrema sintesi, la proposta della Commissione verte su tre elementi. In primo luogo, ai tre Stati membri interessati viene riconosciuta la possibilità di estendere il

periodo di registrazione per le domande di asilo, che passa a quattro settimane, potendo altresì applicare la procedura di asilo (compresa la possibilità di ricorso) entro un massimo di sedici settimane e dando priorità alle domande fondate e a quelle delle famiglie e dei minori. In secondo luogo, va intensificata l'assistenza umanitaria, assicurando le condizioni materiali di accoglienza nel pieno rispetto della dignità umana, ossia soddisfacendo le esigenze di base delle persone che si trovano in questa situazione di emergenza, (garantendo loro un ricovero temporaneo, cibo, acqua, indumenti, cure mediche), in stretta cooperazione con l'UNHCR e gli altri enti internazionali, come ad esempio l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). In terzo luogo, gli Stati membri coinvolti potranno ricorrere a procedure nazionali più rapide e semplificate per rimpatriare persone le cui domande di protezione internazionale siano state respinte.

Nella proposta viene poi ribadito il sostegno delle summenzionate agenzie dell'Unione europea agli Stati membri, mentre su questi incombe l'obbligo di continuare a comunicare dati e statistiche pertinenti ai fini della gestione delle crisi nel settore della migrazione. Infine, la Commissione ha dichiarato che intende proporre, nell'ambito della prossima riforma dello Spazio Schengen, un quadro permanente per fronteggiare eventuali situazioni di strumentalizzazione dei migranti che potrebbero in futuro nuovamente interessare l'Unione europea.

5. Gli sviluppi più recenti della crisi tra l'Unione e la Bielorussia sono emersi nella [dichiarazione comune](#) del vertice della riunione del partenariato orientale del 15 dicembre scorso e nelle [conclusioni](#) del Consiglio europeo nella riunione del 16 dicembre.

Nella prima, deplorando la decisione della Bielorussia di sospendere la propria partecipazione al partenariato e ribadendo la condanna di ogni strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati, l'Unione ha auspicato di ristabilire la cooperazione con le autorità bielorusse “non appena vi saranno le condizioni necessarie per una transizione democratica pacifica”, così come di consolidare il dialogo con la società civile in Bielorussia. Al riguardo, si deve ricordare l'importanza delle relazioni ufficiali che il Parlamento europeo intrattiene non con il Parlamento bielorusso, bensì con il Consiglio di coordinamento, che, dall'agosto scorso, raccoglie rappresentanti della società civile, attivi nel tentativo di portare avanti un processo di democratizzazione nel Paese, quasi tutti incarcerati o costretti all'esilio. Nella dichiarazione in oggetto si prefigura anche un piano globale di sostegno economico da tre miliardi di euro a favore di una futura Bielorussia democratica, come anticipato dalla Commissione UE fin dallo scorso maggio.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo, dopo aver affermato che l'Unione “continuerà a contrastare con fermezza l'attacco ibrido lanciato dalla Bielorussia”, adottando anche ulteriori sanzioni qualora fosse necessario, viene soprattutto rimarcata la necessità di sviluppare strumenti per contrastare la strumentalizzazione dei fenomeni migratori. Ancora una volta, l'accento è posto sulla politica di rimpatrio dei migranti, al fine di assicurare “la piena

attuazione degli accordi e delle intese esistenti in materia di riammissione e di concluderne di nuovi”.

6. Quanto illustrato fin qui consente di svolgere alcune brevi considerazioni.

Per quel che concerne l'imposizione di misure restrittive, si deve notare che intorno alla questione bielorusa - a differenza di altri casi in cui è mancata univocità di posizioni tra gli Stati membri UE - è stato possibile coagulare il consenso unanime di questi ultimi. Va appena segnalato che l'adozione del primo ciclo di misure è stata ritardata a causa dell'opposizione di Cipro, che chiedeva di imporre analoghe sanzioni contro la Turchia per le attività intraprese nel Mediterraneo orientale; tale vicenda ha mostrato emblematicamente le ben note criticità prodotte dell'applicazione della regola dell'unanimità che da tempo si cerca di temperare, almeno in alcune ipotesi, col [voto a maggioranza qualificata](#). Peraltro, da più parti (v., ad esempio, la [proposta di risoluzione del PE](#) del 6 ottobre 2021) si chiede che il sistema sanzionatorio approntato possa essere affiancato da una coerente strategia globale nei confronti del regime bielorusso, dal momento che le misure restrittive mirate - e dunque le pressioni esercitate - non risultano risolutive nell'orientare un cambiamento di condotta dello stesso regime. Neppure una chiara apertura operata dall'Unione per favorire la [ripresa di un dialogo costruttivo](#), mediante la revoca di talune sanzioni nel 2016, si è dimostrata efficace.

Quanto alla gestione dei migranti, non ci si può esimere dall'osservare come di fronte alla crisi sembri prevalere una logica securitaria nell'affrontare il fenomeno migratorio, percepito come una grave minaccia alla sicurezza dell'Unione da contrastare piuttosto che come flussi di persone da gestire. In sostanza, si tratta della medesima logica che ha caratterizzato finora lo sviluppo della politica dell'Unione europea in materia di immigrazione e di asilo, derivante notoriamente da visioni e sensibilità differenti all'interno della stessa Unione, pure sul piano istituzionale, come conferma la proposta della costruzione di barriere lungo i confini degli Stati membri con la Bielorussia, sostenuta dal presidente del Consiglio europeo e osteggiata dalla presidente della Commissione. Finanche in relazione al sostegno offerto dall'Unione agli Stati membri direttamente coinvolti, sono emerse posizioni alquanto variegate. Ad esempio, la Lituania ha attivato il Meccanismo unionale di protezione civile, dallo scorso luglio, per andare incontro al soddisfacimento delle esigenze dei migranti già presenti sul suo territorio, mentre la Polonia ha impedito l'accesso nelle aree di confine non solo alle Nazioni Unite, alle ONG e a mezzi di informazione, ma pure a componenti di Frontex, la cui sede è ubicata proprio a Varsavia. Con stretto riferimento al caso polacco, va notato che la crisi attuale ha consentito di distogliere per un po' l'attenzione da altre e ben note frizioni sorte negli ultimi tempi tra la Polonia e l'Unione, che hanno messo in discussione valori fondanti di quest'ultima.

Peraltro, le reazioni dei suddetti Stati hanno di fatto aggravato una situazione già difficile e complessa, nel momento in cui hanno deciso di

militarizzare le proprie frontiere e di proclamare lo stato di emergenza, impedendo l'ingresso ai migranti nei propri territori e violando in tal modo il diritto internazionale ed europeo, giacché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce non solo che “il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati...” (art. 18), ma pure che “le espulsioni collettive sono vietate” (art. 19). Purtroppo, l'inevitabile situazione drammatica che si è generata a seguito della mancata accoglienza, specialmente in ragione di condizioni climatiche proibitive, ha comportato diverse vittime tra le persone intenzionate a raggiungere il territorio dell'Unione. Insomma, è di tutta evidenza la persistente vulnerabilità di quest'ultima nella gestione dei flussi migratori; una vulnerabilità espressamente riconosciuta dal Consiglio europeo già nella riunione del [24-25 giugno 2021](#) e che la Bielorussia ha cavalcato nel tentativo di destabilizzare l'Unione europea.

In definitiva, come sottolineato in precedenza, si tratta di una vicenda ancora in divenire e certamente di non facile soluzione. Al momento, continua la spirale di posizioni contrastanti, con l'Unione che si è detta pronta ad introdurre nuove sanzioni, mentre il regime bielorusso ha annunciato che dal 1° gennaio 2022 viene impedita l'importazione di determinati prodotti dagli Stati membri UE, in particolare nel settore agro-alimentare, minacciando altresì di bloccare il passaggio delle forniture di gas naturale russo che alimentano gli stessi Stati, qualora dovessero essere ulteriormente inasprite le misure restrittive. Vale la pena ricordare che l'Unione europea, prima che si raggiungessero gli attuali livelli di crisi, costituiva il secondo partner commerciale della Bielorussia.

Tutto ciò mentre, in seno all'Unione, si avverte sempre di più la necessità di garantire nell'area del Vicinato orientale una certa stabilità, in qualche modo compromessa dalla menzionata decisione da parte della Bielorussia di sospendere la partecipazione al partenariato, che avrebbe certamente consentito di esercitare una maggiore pressione diplomatica nei riguardi del regime. Invero, la crisi in corso si innesta in uno scenario assai complesso, delicato e assolutamente non circoscritto ad un confronto tra l'Unione europea e la Bielorussia. Sullo sfondo ci sono la Federazione Russa e il suo rapporto ambiguo con il regime bielorusso, nonché altri Stati che hanno parimenti adottato sanzioni a carico di quest'ultimo (Stati Uniti, Canada, Regno Unito), così come la NATO, il cui ruolo di assoluta centralità viene ancora di più enfatizzato - soprattutto, ma non solo, dagli Stati colpiti dall'attacco ibrido - nella difesa del versante orientale dell'Unione.