

XXI Conferenza Europea - Fondazione Rodolfo Debenedetti

“Come Gestire la Crisi dei Rifugiati?”

Reggio Calabria

Report:

“Controlli di Frontiera e Rifugiati in Europa”

Francesco Fasani (QMUL, CEPR, fRDB, CReAM e IZA) e Tommaso Frattini
(Università degli Studi di Milano, CEPR, CReAM, IZA e LdA)

POLICY BRIEF

15 Giugno 2019

In questo studio, analizziamo dati di Frontex, OIM e UNHCR degli ultimi dieci anni per studiare gli effetti delle politiche di controllo delle frontiere ai confini esterni dell'UE sulla dimensione e la composizione dei flussi migratori irregolari.

Risultati principali:

- 1) Un numero senza precedenti di immigrati e richiedenti asilo è arrivato in Europa negli ultimi anni.
 - a) Tra gennaio 2009 e febbraio 2019: 3,5 milioni di tentativi di migrazione irregolare rilevati alle frontiere esterne dell'Unione Europea, oltre 5,5 milioni di domande di asilo sono presentate nei paesi UE 28, e 25,7 mila morti di migranti registrate alle frontiere europee.
 - b) Grande variazione nel tempo delle rotte di ingresso nell'UE degli immigrati irregolari. Le rotte principali sono: Mediterraneo Centrale, Mediterraneo Orientale e Balcani Occidentali.
 - c) Grande variazione nei Paesi di origine e chiara compresenza di "Paesi di rifugiati" e "Paesi di non-rifugiati". 15 principali nazionalità (2009-2015): Siria, Afghanistan, Iraq, Pakistan, Albania, Eritrea, Kosovo, Somalia, Nigeria, Bangladesh, Tunisia, Palestina, Algeria, Iran, Marocco.

- 2) Evidenza di variazioni legati al ciclo politico nelle politiche di controllo delle frontiere esterne dell'UE.
 - a) L'intensità delle operazioni di controllo è influenzata da fattori politici sia a livello europeo che a livello nazionale. I dati mostrano che i controlli di frontiera aumentano sulle rotte più vicine ai Paesi che in quel momento detengono la presidenza dell'UE o dove si terranno elezioni politiche nazionali.

- 3) Gli attraversamenti irregolari diminuiscono sulle rotte dove i controlli di frontiera sono maggiori – anche se non è chiaro quanta parte di questi flussi venga semplicemente deviata verso rotte alternative.
 - a) L'effetto è osservabile anche se non eccessivamente grande. Secondo le nostre stime, raddoppiare i controlli di frontiera annuali medi su una rotta porterebbe a una

riduzione dei flussi migratori del 15-30 per cento sulla stessa rotta (rispetto alla media 2009-2015).

- b) L'effetto dipende principalmente dai controlli di frontiera sulle rotte terrestri. Sulle rotte marittime, possiamo escludere qualsiasi effetto di "attrazione" delle operazioni di ricerca e salvataggio: le operazioni marittime non portano a un aumento degli attraversamenti.
- c) In seguito ad un aumento dei controlli, i potenziali rifugiati (definiti come immigrati provenienti da paesi in situazioni di conflitto) riducono i loro tentativi di attraversamento irregolare delle frontiere esterne UE meno dei migranti economici (definiti come immigrati provenienti da paesi dove non vi è una situazione di forte violenza).

4) Effetti contrastanti dell'esternalizzazione dei controlli di frontiera nei paesi di transito (Turchia e Libia)

- a) L'analisi dell'accordo UE-Turchia di marzo 2016 rivela un forte calo degli attraversamenti lungo la rotta del Mediterraneo Orientale (dalla Turchia alla Grecia) ma anche un aumento degli attraversamenti lungo la rotta alternativa del Mediterraneo Centrale (da Tunisia o Libia e Italia o Malta).
 - i) L'effetto di deviazione è immediato, contrastando in parte l'efficacia dell'accordo.
 - ii) I migranti provenienti dai paesi mediorientali e asiatici (ad esempio Afghanistan, Siria, Iraq, Iran, Pakistan) che fino al 2016 usavano prevalentemente la rotta del Mediterraneo Orientale, sono deviati verso la rotta del Mediterraneo Centrale. I migranti provenienti dai paesi africani invece non sono influenzati e continuano ad usare la rotta del Mediterraneo Centrale come loro principale via di accesso all'UE.
- b) I risultati sull'attuale collaborazione tra il governo italiano e le autorità libiche (a partire dal Memorandum d'Intesa Italia-Libia di febbraio 2017) non mostrano una riduzione altrettanto netta degli attraversamenti irregolari. I dati indicano, tuttavia, un aumento della mortalità, soprattutto negli ultimi mesi.

Riassunto del report

1. Introduzione

Un numero senza precedenti di immigrati e richiedenti asilo è arrivato in Europa negli ultimi anni. In particolare, tra gennaio 2009 e febbraio 2019, si contano oltre 5,5 milioni di domande di asilo presentate nei paesi UE 28. Questi numeri sono grandi per gli standard europei, anche se bisogna ricordare che i paesi di transito – generalmente paesi in via di sviluppo o a reddito medio (Libano, Giordania, Turchia ecc.) – sono stati i più colpiti dalla crisi dei rifugiati. Tuttavia, la dimensione dei flussi combinata con una tempistica sfortunata (immediatamente dopo la Grande Recessione), una certa mancanza di coordinamento tra gli stati membri dell'UE e una generalizzata cattiva gestione (sia reale che politica) della situazione hanno portato la crisi dei rifugiati al centro del dibattito politico in Europa. Il malcontento e la paura per l'arrivo dei rifugiati in Europa hanno alimentato una crescente insoddisfazione per le politiche migratorie europee, favorendo l'ondata crescente di movimenti populistici, nazionalisti e sovranisti. Le ripercussioni politiche di tutto ciò devono ancora essere comprese appieno, come reso evidente alle ultime elezioni europee.

Al culmine della crisi dei rifugiati, un'enfasi crescente è stata posta sui controlli di frontiera e sui possibili interventi per ridurre e arrestare i flussi di migranti. I controlli di frontiera sono un settore della politica pubblica che assorbe grandi risorse finanziarie: secondo una stima dell'Overseas Development Institute (ODI), 17 miliardi di euro sono stati spesi in Europa per le politiche di controllo delle frontiere nel periodo 2014-2016. Tuttavia, sono stati condotti pochissimi studi per valutare l'efficacia dei controlli di frontiera e per comprendere tutti i loro potenziali effetti.

2. Il nostro report

Nel nostro report studiamo, per la prima volta, gli effetti delle politiche di controllo delle frontiere ai confini esterni dell'UE sui flussi migratori irregolari. In particolare, analizziamo i dati degli attraversamenti di frontiera rilevati e delle operazioni di controllo delle frontiere coordinate da Frontex, l'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera, che è responsabile per l'efficacia dei controlli di frontiera ai confini esterni UE/Schengen.

Il nostro report inizia presentando dell'evidenza descrittiva su attraversamenti, rotte, morti alle frontiere e paesi di origine dei flussi migratori, e discute l'evoluzione di queste variabili nel corso degli ultimi dieci anni. A seguire, sviluppiamo un'analisi econometrica che si concentra su tre aspetti principali:

1. Il ruolo del ciclo politico nelle politiche di controllo delle frontiere.
2. L'effetto dei controlli di frontiera sui flussi di migranti irregolari (2009-2015).
3. L'esternalizzazione dei controlli di frontiera nei paesi di transito (Turchia e Libia): effetti di deterrenza e deviazione.

3. Evidenza descrittiva

Tra gennaio 2009 e febbraio 2019 ci sono stati 3,5 milioni di tentativi di migrazione irregolare rilevati alle frontiere esterne dell'Unione Europea, oltre 5,5 milioni di domande di asilo presentate nei paesi UE 28, e 25,7 mila morti di migranti registrate alle frontiere europee (si vedano Figura 1 e Figura 2).

Figura 1 - Attraversamenti di frontiera irregolari e morti di migranti alle frontiere europee, gen 2009-feb 2019

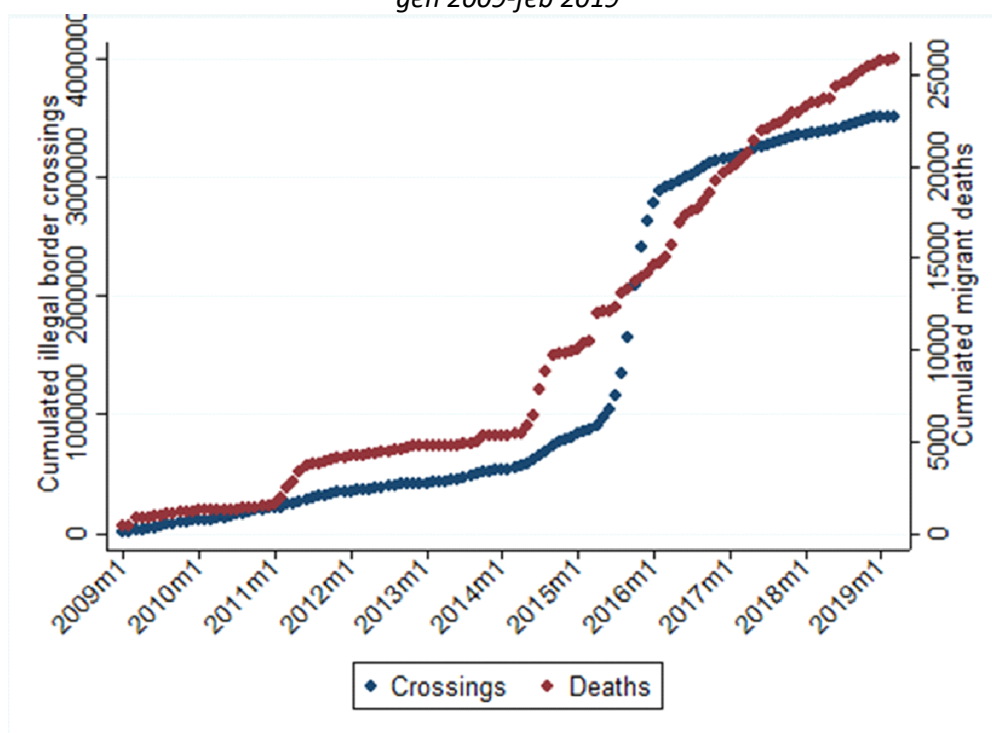
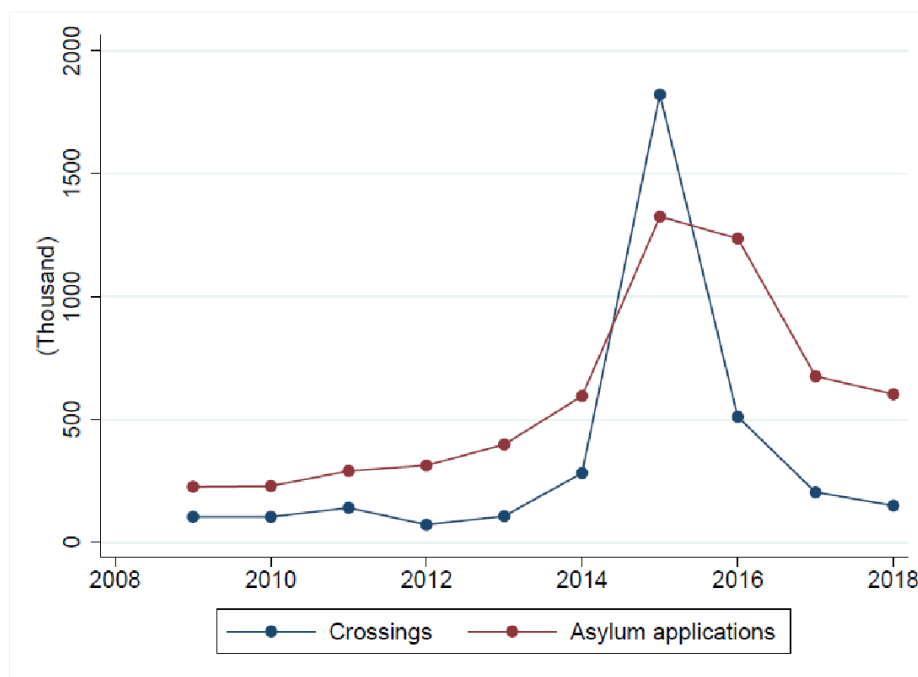
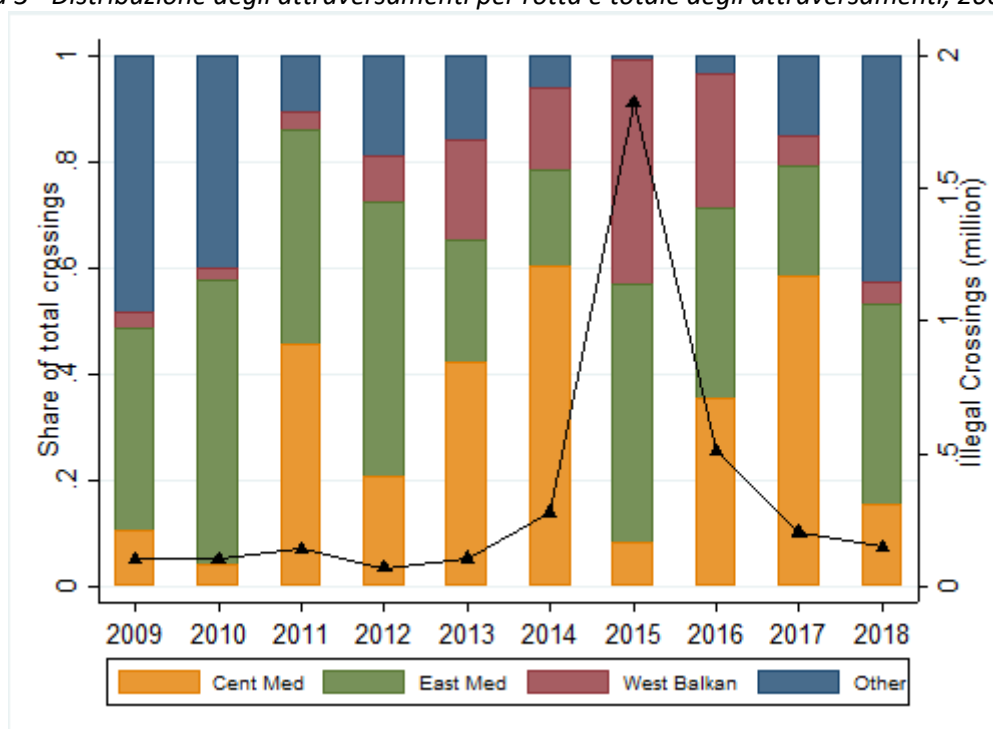


Figura 2 -Prime domande di asilo e attraversamenti irregolari



Frontex identifica nove rotte di migrazione irregolare verso l'Europa: Mediterraneo Centrale, rotta Circolare (dall'Albania alla Grecia), Confini Orientali, Mediterraneo Orientale (terrestre e marittima), Africana Occidentale, Mediterraneo Occidentale (terrestre e marittima), Balcani Occidentali.

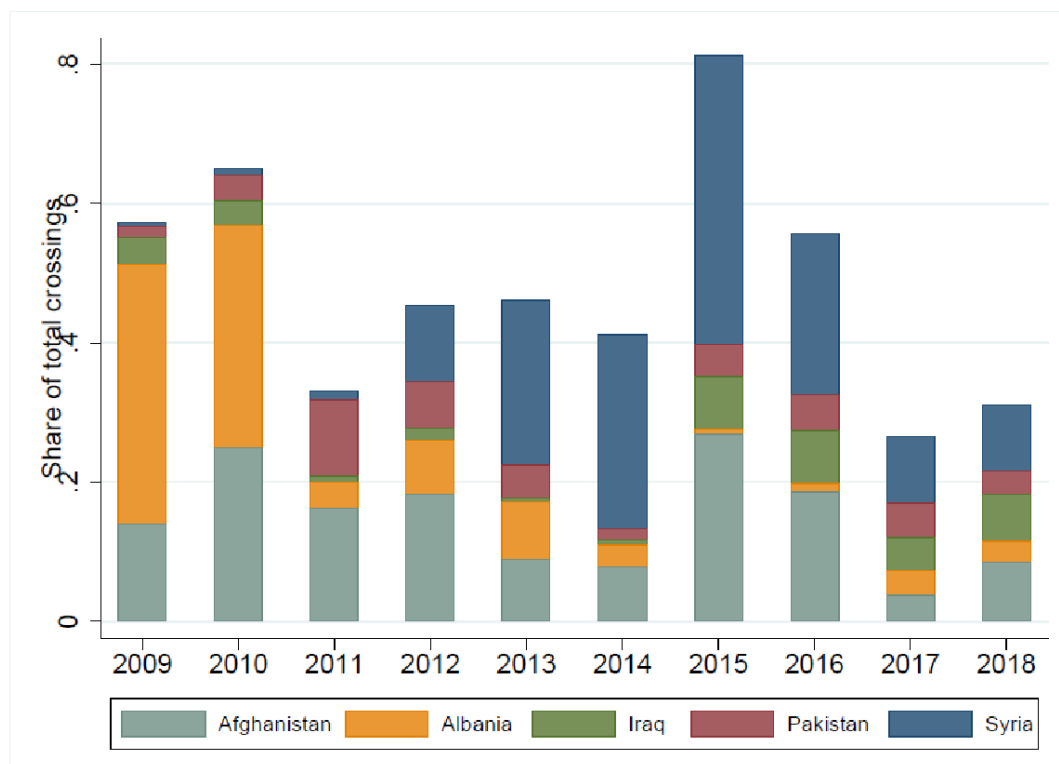
Figura 3 - Distribuzione degli attraversamenti per rotta e totale degli attraversamenti, 2009-2018



Si notano variazioni significative nell'importanza di ciascuna rotta nel tempo (si veda Figura 3). L'importanza relativa di ciascuna rotta rispetto al totale dei flussi di immigrazione irregolare in Europa dipende in buona parte da quali sono i principali paesi di origine dei migranti, ma anche dalle condizioni nei paesi di transito e dall'intensità dei controlli di frontiera ai confini europei (che sono il focus del nostro report).

Osserviamo anche una variazione sostanziale dei paesi di origine nel tempo (Figura 4) e una chiara compresenza di "paesi di rifugiati" e "paesi di non-rifugiati". Tra il 2009 e il 2015, le 15 principali nazionalità erano: Siria, Afghanistan, Iraq, Pakistan, Albania, Eritrea, Kosovo, Somalia, Nigeria, Bangladesh, Tunisia, Palestina, Algeria, Iran, Marocco.

Figura 4 - Principali paesi di origine



4. Analisi Econometrica

4.1. Politiche di controllo delle frontiere e ciclo politico

Analizziamo tutte le operazioni congiunte che FRONTEX – l’agenzia europea responsabile per l’efficacia dei controlli di frontiera ai confini esterni UE/Schengen – ha condotto tra il 2009 e il 2015 lungo le frontiere terrestri e marittime.

Troviamo che l’intensità delle operazioni di controllo delle frontiere è influenzata da fattori politici sia a livello europeo che a livello nazionale. In particolare, mostriamo che i controlli di frontiera aumentano sulle rotte più vicine ai paesi che detengono la presidenza dell’UE o dove si avvicinano elezioni nazionali. L’effetto delle elezioni nazionali è maggiore nei paesi che hanno una quota maggiore di euroscettici. Questi risultati possono essere spiegati pensando che i paesi che detengono la presidenza dell’UE (o dove si avvicinano elezioni nazionali) sono maggiormente in grado di influenzare il processo decisionale riguardo le politiche di controllo delle frontiere a proprio favore, spostando risorse verso le rotte che sono per loro più rilevanti. Allo stesso tempo, potrebbe essere nell’interesse dell’Unione Europea evitare che uno “shock di rifugiati/migranti” (cioè un aumento improvviso degli arrivi) colpisca un paese membro dell’UE mentre detiene la presidenza o quando si avvicinano le elezioni nazionali.

4.2. Controlli di frontiera e flussi di migrazione irregolare

Studiamo se cambiamenti nei controlli di frontiera – cioè un aumento del personale, dell’equipaggiamento e delle risorse impiegate lungo uno specifico tratto di frontiera terrestre o in una specifica area marittima – hanno un effetto sul totale degli attraversamenti. Mentre un aumento dei controlli di frontiera lungo una rotta terrestre potrebbe dissuadere i tentativi di attraversamento di potenziali migranti a causa dell’aumento del rischio di essere individuati, una preoccupazione politica è che l’aumento dei controlli nelle aree marittime agisca invece come fattore di “attrazione” per i migranti.

Troviamo che:

- I controlli di frontiera portano a una riduzione degli attraversamenti irregolari. L’effetto è osservabile anche se non eccessivamente grande. Secondo le nostre stime, raddoppiare i controlli di frontiera annuali medi su una rotta porterebbe a una

riduzione dei flussi migratori del 15-30 per cento sulla stessa rotta (rispetto alla media 2009-2015).

- Questi effetti negativi si verificano chiaramente sulle rotte terrestri.
- Per quanto riguarda le rotte marittime, i nostri risultati permettono di escludere l'esistenza di effetto di "attrazione" (cioè che più operazioni marittime portino a un aumento degli attraversamenti). Non possiamo però stabilire con certezza se le operazioni marittime producano un effetto di deterrenza o non abbiano alcun effetto.
- I cittadini provenienti da paesi in situazioni di grave conflitto e violenza sono meno reattivi degli altri migranti a cambiamenti nell'intensità dei controlli di frontiera. Questo risultato suggerisce che i controlli di frontiera non scoraggiano individui con un fattore di spinta estremamente forte che motiva le loro decisioni migratorie.

4.3. Esternalizzazione dei controlli di frontiera nei paesi di transito: effetti di deterrenza e di deviazione

4.3.1. Gli effetti di deterrenza e deviazione dell'accordo UE-Turchia

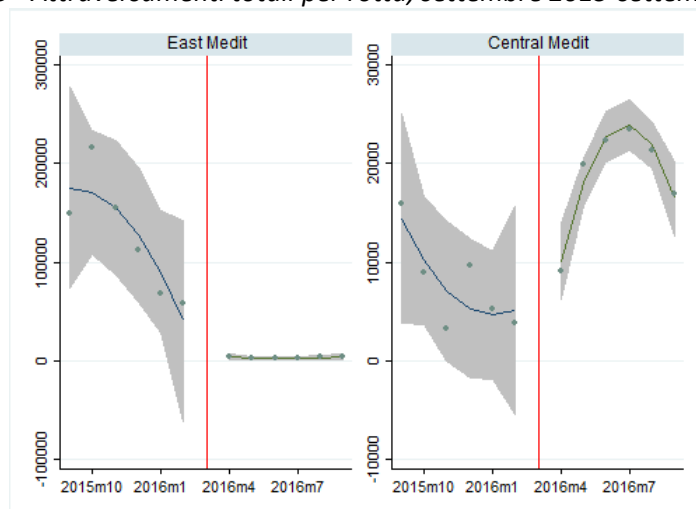
Infine, usiamo un "esperimento naturale" per studiare come i flussi migratori reagiscono alle politiche di controllo delle frontiere nel breve periodo. Il 18 marzo 2016, dopo mesi di intensa pressione migratoria sulla rotta del Mediterraneo Orientale, l'Unione Europea e la Turchia hanno adottato la Dichiarazione UE-Turchia, comunemente conosciuta come "accordo UE-Turchia", progettata con lo scopo di impedire ai richiedenti asilo e altri migranti di arrivare in Europa.

L'accordo UE-Turchia ha bloccato improvvisamente i consistenti flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo Orientale. Possiamo usare questo arresto improvviso come "esperimento naturale". Sotto l'assunzione che i fattori di spinta che influenzano l'emigrazione dai paesi di origine non varino nel breve periodo, un confronto dei flussi migratori sulle rotte alternative immediatamente prima e immediatamente dopo l'accordo UE-Turchia fornisce chiare indicazioni riguardo l'effetto di deviazione generato.

Ci concentriamo su una finestra di sei mesi intorno a marzo 2016 e mostriamo che:

- L'accordo UE-Turchia ha chiuso quasi completamente la rotta del Mediterraneo Orientale, riducendo drasticamente gli attraversamenti irregolari.
- Immediatamente dopo l'accordo, il totale degli attraversamenti lungo la rotta del Mediterraneo Centrale è aumentato (si veda Figura 5).
- Questo effetto di deviazione dei flussi verso il Mediterraneo Centrale è sostanziale anche se notevolmente più piccolo dell'effetto di deterrenza sulla rotta del Mediterraneo Orientale.
- Non tutti i paesi sono stati toccati dall'accordo nello stesso modo. I migranti provenienti da paesi come Siria, Afghanistan, Pakistan, Iraq e Iran, per i quali la rotta del Mediterraneo Orientale è la più vicina, sono stati più colpiti di quelli provenienti da Eritrea, Nigeria e Somalia, che usano prevalentemente la rotta del Mediterraneo Centrale.
- Coerentemente con queste differenze, gli attraversamenti lungo la rotta del Mediterraneo Centrale sono aumentati in modo significativo per i paesi più colpiti dall'accordo e non sono cambiati significativamente per gli altri paesi.

Figura 5 - Attraversamenti totali per rotta, settembre 2015-settembre 2016

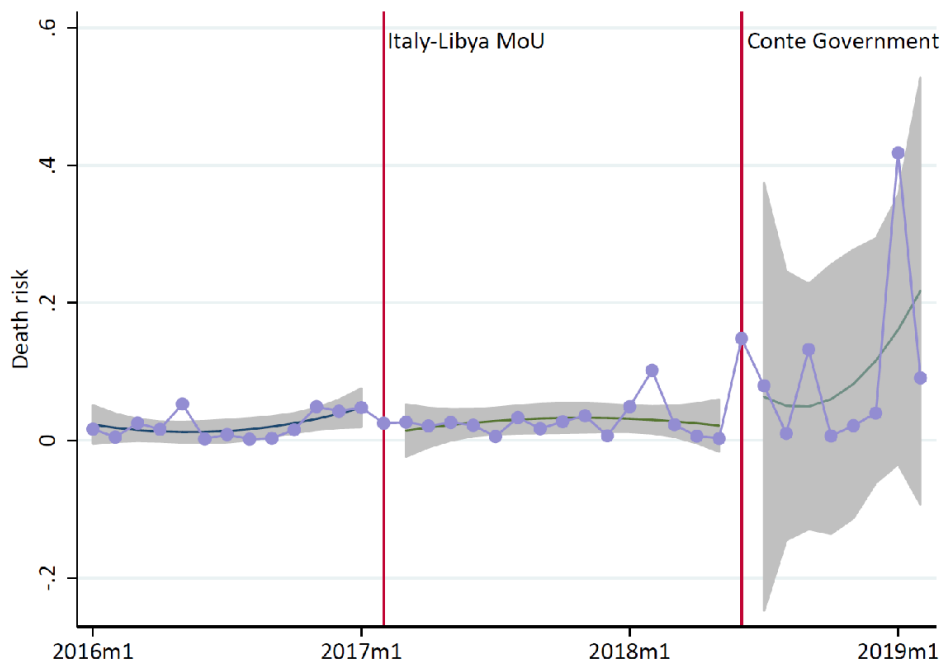


4.3.2. Il Memorandum d'Intesa Italia-Libia (Febbraio 2017)

Infine, ci concentriamo sugli sforzi del governo italiano per stabilire una collaborazione con le autorità libiche (cioè il "Memorandum d'Intesa" Italia-Libia di febbraio 2017) con lo scopo di fermare i flussi irregolari lungo la rotta del Mediterraneo Centrale. La nostra analisi mostra che:

- I risultati sull'attuale collaborazione tra il governo italiano e le autorità libiche (a partire dal Memorandum d'Intesa Italia-Libia di febbraio 2017) non mostrano una riduzione degli attraversamenti irregolari altrettanto netta come nel caso dell'accordo UE-Turchia.
- Il numero di migranti irregolari individuati lungo la rotta del Mediterraneo Centrale continua a diminuire seguendo un andamento decrescente preesistente che risale al 2016. Non vediamo alcuna riduzione degli attraversamenti irregolari dopo la sottoscrizione del memorandum, il che suggerisce una limitata efficacia dell'accordo.
- Il numero di morti lungo la rotta del Mediterraneo Centrale (la rotta per l'Europa dove la mortalità è più alta) segue un andamento decrescente simile, anche se un aumento del rischio di morte è visibile successivamente all'insediamento dell'attuale governo a giugno 2018 (Figura 6).

Figure 6 – Mortalità sulla rotta del Mediterraneo Centrale (2016-2019)



5. Conclusioni and Implicazioni di Policy

Rifugiati o migranti economici?

I nostri risultati mostrano che gli individui che hanno una motivazione più forte per chiedere asilo in Europa tendono a reagire meno alle politiche di controllo delle frontiere. Ciò non

dev'essere interpretato, però, nel senso che i controlli di frontiera riescono a discriminare in modo efficace tra rifugiati e migranti economici. Come dimostrato dal tragico numero di morti registrate alle frontiere esterne dell'UE negli ultimi anni, gli individui che non hanno possibilità di rimanere nel paese di origine risponderanno all'intensificazione dei controlli pagando un costo più alto per migrare, con conseguenze spesso letali.

I controlli di frontiera non sono il modo corretto per distinguere gli individui che hanno bisogno di protezione umanitaria da quelli che cercano migliori opportunità economiche. Questa selezione dovrebbe avere luogo prima che questi viaggi pericolosi inizino, per offrire ai richiedenti asilo una vera possibilità di essere trasferiti in un paese sicuro senza mettere in pericolo la propria vita.

Esternalizzare i controlli di frontiera?

Il sostanziale effetto di deviazione che mostriamo – anche nel breve periodo – dopo la chiusura della rotta del Mediterraneo Orientale a causa dell'accordo UE-Turchia di marzo 2016 suggerisce che l'esternalizzazione dei controlli delle frontiere esterne potrebbe essere solo parzialmente efficace per fermare i flussi. L'efficacia di un intervento simile lungo una rotta sembra dipendere in modo critico da interventi simili sulle rotte alternative. In assenza di uno sforzo coordinato su più rotte, infatti, ci si può aspettare che nel medio-lungo periodo i migranti (e i trafficanti) riaggiustino la loro rotta migratoria verso l'Europa.

Questa efficacia limitata dovrebbe essere valutata considerando due importanti costi di queste politiche di esternalizzazione. In primo luogo, il costo umanitario di impedire a richiedenti asilo legittimi di richiedere e ottenere lo status di rifugiati in un paese sicuro, bloccandoli invece in paesi di transito che generalmente non offrono una chiara via per l'asilo. In secondo luogo, il costo economico e politico di stringere accordi costosi con governi tipicamente caratterizzati da tristi primati in materia di pratiche democratiche e violazioni dei diritti umani.