CHE FARE DI FRONTE AL "MURO" FRA UNIONE EUROPEA E BIELORUSSIA?

1. Ormai da qualche mese il confine dell'Unione europea fra la Bielorussia e la Polonia, la Lettonia e l'Estonia è il teatro di tentativi ripetuti di profughi – in particolare afgani e iracheni - di entrare nel territorio dell'Unione stessa. Sembra accertato che ciò avvenga anche sulla base di sostanziosi aiuti all'espatrio organizzati dal governo bielorusso: questo comportamento sarebbe la risposta alle sanzioni irrogate dall'Unione europea a motivo dell'esito delle elezioni presidenziali del 9 agosto 2020, del dirottamento del volo aereo sul quale viaggiava anche Roman Protasevic e del suo arresto in quanto dissidente.
   In questi ultimi giorni il dramma di tremila-quattromila persone si è acuito sul tratto di frontiera con la Polonia. Qui il tentativo di entrare nel territorio dell'Unione europea è per molti riuscito, con la conseguenza di vedersi respinti nuovamente in territorio bielorusso dall'esercito polacco schierato in grande forza (si parla di cifre molto variabili, fra dodicimila e ventiduemila militari impegnati nelle operazioni di contrasto all'immigrazione considerata illegale).
   La situazione è drammatica per i profughi coinvolti, già per il motivo stesso di essere profughi ma ora anche per le temperature invernali assai rigide, per l'assenza di luoghi di riparo e per la presenza di tantissimi bambini e donne. Si presume che il numero di profughi in territorio bielorusso ammonti a dodicimila-quindicimila persone.

2. Si parla da parte della Polonia di una "crisi programmata" dalla Bielorussia (Eleonora Tafuro Ambrosetti), da parte della NATO di "minacce ibride": si starebbe assistendo, infatti, a un aumento dei voli in partenza da Afghanistan, Turchia, Emirati Arabi Uniti e Iraq verso la Bielorussia, accompagnati da pubblicità che sembrano suggerire la possibilità di facile ingresso nell'Unione europea a partire dal territorio di questo Stato.
   Contemporaneamente la Bielorussia ha minacciato l'ipotesi di interrompere il passaggio delle forniture di gas russo verso alcuni Stati dell'Unione europea.
   E sembra accertato che si stiano organizzando aiuti per le carovane di persone che dall'interno del territorio bielorusso si avviano verso il confine con la Polonia.
   Si dichiara ormai diffusamente che la strategia della Bielorussia rappresenti una «minaccia» alla pace e alla sicurezza internazionale, una forma di aggressione vietata da una norma di *ius cogens* di diritto internazionale

3. La crisi si sta acuendo a motivo di un possibile coinvolgimento della NATO: l'ex Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, ha dichiarato la necessità di un intervento di questa organizzazione in quanto è stata portata una minaccia alla sicurezza di Paesi membri dell'Alleanza. Il Segretario generale della NATO, Jens Stoltenberg, ha espresso la solidarietà dell'Organizzazione alla Polonia e agli altri Paesi dell'Unione europea coinvolti nella crisi con la Bielorussia.
   Come noto, la base di un possibile intervento della NATO è costituita dall'art. 5 del Trattato, secondo cui le Parti contraenti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi

compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale.
Questa disposizione è stata "integrata" dall'art. 24 del "Nuovo concetto strategico" della NATO (1999), secondo cui si può assimilare all'attacco armato anche il rischio per la sicurezza dello Stato che si determina con un atto di terrorismo, di sabotaggio, di crimine organizzato, ovvero anche con l'interruzione del flusso di risorse vitali.
La situazione dunque è grave poiché apre uno scenario pericoloso nei rapporti fra Paesi occidentali e Russia, le cui relazioni non sono pacifiche; e potrebbe confermare l'esistenza di un patto stretto fra Bielorussia e Russia. Nell'ambito di (dichiarate) esercitazioni militari coordinate dei due Paesi è in arrivo in Bielorussia un contingente di paracadutisti russi, destinati ad operare nel territorio di confine con la Polonia, la regione di Grodno: la scelta è stata motivata dalla necessità di verificare il livello di preparazione delle forze congiunte nel reagire a minacce militari provenienti dall'aumento delle attività militari in prossimità dei confini bielorussi.

4. Quale il ruolo e il contributo che l'Unione europea potrebbe utilmente occupare e dare?
   L'Unione europea ha offerto alla Polonia aiuto - mettendo a disposizione Frontex ed Europol -, un aiuto rifiutato dalla Polonia che in questi mesi è in una posizione di contrapposizione con l'Unione stessa a motivo delle note vicende che riguardano l'adozione di leggi valutate dalla Corte di Giustizia come suscettibili di violare l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario, in violazione dell'art. 19 TUE (si veda la *Newletter* di lunedì 8 novembre e le altre Newsletter ivi richiamate).
   La Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen, al termine del Consiglio europeo del 10 novembre scorso, ha dichiarato che l'Unione europea non aiuterà la Polonia a costruire muri ai propri confini esterni per proteggersi dall'ingresso di profughi in provenienza dalla Bielorussia.
   È possibile che nella sessione del Consiglio "Affari esterni" l'Unione europea affronti la questione dell'aggravamento delle sanzioni nei confronti della Bielorussia e dell'utilizzo di sanzioni nei confronti dei vettori aerei che – trasportando persone vero il territorio della Bielorussia – contribuiscono alla "tratta di esseri umani", grave illecito internazionale ai sensi della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale del dicembre 2000.
   La Polonia, d'altra parte, sta violando il diritto internazionale (in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sullo statuto dei rifugiati del 1951), il diritto dell'Unione europea (il regolamento di Dublino) e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Protocollo n. 4). La Polonia sta, infatti, procedendo a respingimenti collettivi senza utilizzare il criterio della valutazione individuale della possibile condizione di rifugiato dei tanti profughi che riescono a penetrare nel suo territorio.
   Il nuovo "Patto sull'immigrazione e l'asilo" (proposto dalla Commissione europea il 23 settembre 2020) non sarebbe in grado di affrontare credibilmente e con mezzi risolutivi la situazione, ciò nonostante contenga un "nuovo meccanismo di solidarietà costante" e "risposte di solidarietà" per specifiche situazioni di crisi. Ha esclusivamente valore raccomandatorio e in questo momento non si registra una sua capacità di indirizzare la condotta degli Stati.
   Da parte di qualche leader politico (in particolare Enrico Letta, nell'intervista di Fabbrini pubblicata ieri su *La Stampa*) si suggerisce una soluzione "rivoluzionaria": l'uscita temporanea dai Trattati di Italia, Spagna, Germania e Francia per dar vita a un "Migration Compact", al quale ci si prefigura un progressivo allargamento a 25 Stati membri anche se

la modifica del Regolamento di Dublino potrebbe essere adottata dal Consiglio a maggioranza.
Forse si potrebbe invece pensare a una cooperazione rafforzata se si riuscisse a a coagulare, oltre al consenso della Commissione europea che in questo momento sembra scontato, anche quello di 9 Paesi dell'Unione (art. 329 ss. TFUE).

5. La situazione globalmente considerata manifesta – se ancora ci fosse bisogno di una conferma! - l'incapacità dei singoli Stati di governare i flussi migratori che, tra l'altro, sono destinati ad aumentare esponenzialmente se si vuole dar credito a chi prevede (in particolare il Global Compact Rifugiati) la crescita di "migranti climatici" costretti a lasciare la propria terra a motivo dell'innalzamento del livello delle acque marine conseguente al riscaldamento del nostro Pianeta.
Si impone, dunque, la presa d'atto da parte dei governi nazionali che la dimensione statale non è adatta a governare il fenomeno dei flussi migratori e la conseguente "presa in carico" da parte dell'Unione europea della politica di gestione dei flussi migratori; dunque, la riforma dell'Unione europea là dove il Trattato non prevede una competenza esclusiva dell'Unione europea in materia di gestione dei flussi migratori, oppure l'avvio di una cooperazione rafforzata.
Ma ciò deve avvenire in tempi rapidi: "il tempo si è fatto breve" (Prima Lettera ai Corinti, 7, 29). Infatti, tutto fa pensare che una crisi internazionale di devastanti conseguenze potrebbe essere alle porte.

Nicoletta Parisi, 14 novembre 2021.