

Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali
Cattedra di Studi Strategici

MIGRAZIONI DI MASSA: ARMI NON CONVENZIONALI DI COERCIZIONE

Relatore:
Prof. Germano Dottori

Candidata:
Giulia Conti

Correlatore:
Prof. Alfonso Giordano

ANNO ACCADEMICO
2017/2018

*Al mio porto sicuro, la mia mamma e il mio papà,
a mia sorella
e alle mie nonne che mi guidano dall'alto.*

Indice

Introduzione.....	6
1. Migrazioni coercitive pianificate: analisi strategica.....	8
1.1. L' Uso coercitivo di crisi emigratorie ed umanitarie create ad arte.....	10
1.2. Chi impiega quest'arma e perché?.....	17
1.3. Obiettivi della coercizione e probabilità di successo.....	20
1.4. Il ruolo dei costi reputazionali.....	20
1.5. La particolare vulnerabilità delle democrazie liberali.....	24
2. Il Generatore: Mu'ammar Gheddafi, quattro successi e un drammatico e fatale fallimento.....	32
2.1. Il primo tentativo di coercizione del 2004: L'abolizione delle sanzioni degli anni Ottanta.....	36
2.2. Una serie di successi per il leader libico.....	38
2.3. Un fatale fallimento.....	41
2.4. Le reazioni degli europei.....	47
2.5. Conclusioni e implicazioni.....	51
3. "Agents provocateurs": il caso della Corea del Nord.....	54
3.1. Kim Jong Il: un generatore rivoltante.....	56
3.2. Agent provocateur aggressivi: bersagli e obiettivi.....	58

3.3 Due strategie differenti: dal modello “Germania-Ungheria” a quello dei “Boat people Vietnamiti.....	61
3.4 I coinvolgimento dei Media.....	65
3.5 L’intervento degli opportunisti.....	67
3.6 Le reazioni dei bersagli: la Cina.....	68
3.7 La Corea del Sud.....	71
4. Gli opportunisti: il caso della Turchia.....	74
4.1 L’arma dei migranti e la questione siriana.....	75
Conclusioni.....	89
Bibliografia.....	93
Sitografia.....	104
Documenti.....	107

Introduzione

Alla base di questo studio vi è l'idea secondo la quale non tutti i movimenti migratori nel mondo accadono e basta, alcuni di essi vengono promossi ad arte.

A tale proposito il presente elaborato si pone l'obiettivo di dimostrare come attori statali e non statali creino, manovrino o semplicemente sfruttino i flussi migratori come arma strategica per condizionare il comportamento degli Stati verso i quali dirigono i flussi stessi, con lo scopo di raggiungere i propri obiettivi di carattere politico, militare e/o economico.

Il primo capitolo della tesi offre una sistematica indagine teorica sull'anomalo metodo di persuasione, esaminando la logica legata al suo utilizzo, il metodo di identificazione e l'origine storica. Poi verrà altresì spiegato quali sono gli attori che ricorrono all'uso di quest'arma e le diverse motivazioni del suo impiego. Alla fine verranno illustrate le ragioni del successo di questo strumento e come mai le democrazie liberali ne risultano essere più vulnerabili.

I capitoli successivi conterranno invece delle analisi empiriche con lo scopo di verificare la teoria proposta. I casi presi in esame saranno diversificati sulla base degli attori coinvolti nell'impiego di tale strategia.

Il secondo capitolo prenderà in considerazione il caso della Libia sotto il regime del Colonnello Mu'ammar Gheddafi, il quale nel ruolo di generatore di flussi migratori ha più volte utilizzato, nell'arco temporale tra il 2004 ed il 2011, questo strumento di coercizione per condizionare il comportamento dell'Unione Europea.

Il terzo capitolo illustrerà come, tra il 2002 ed il 2005, una disomogenea rete di attivisti e Ong tentò di incoraggiare un esodo di massa della popolazione della Corea del Nord, con lo scopo di provocare il crollo del suo regime, tentativo che ebbe luogo in concomitanza con lo sfruttamento coercitivo da parte di Kim Jong Il dei timori cinesi di un'immigrazione di nordcoreani.

Il quarto ed ultimo capitolo presenta l'analisi di un caso più recente e i cui effetti sono ancora percepibili. Si tratta dell'utilizzo coercitivo dei migranti messo in atto dal Presidente della Turchia, Recep Tayyip Erdoğan, contro l'Unione Europea per il raggiungimento di obiettivi collegati alle sue mire espansionistiche. La scelta dell'argomento è connessa alla necessità e all'importanza di riflettere su una strategia che, se utilizzata a dovere, può condurre al cambiamento di importanti dinamiche geopolitiche internazionali.

Per questo motivo, lo sfruttamento dei flussi migratori oggi può essere annoverato tra le armi non convenzionali caratteristiche delle guerre asimmetriche che stanno scrivendo la storia del terzo millennio.

Capitolo 1

Migrazioni coercitive pianificate: analisi strategica

Il fenomeno della migrazione ha caratterizzato la specie umana per millenni. Tuttavia, è oggi possibile parlare di migrazione di massa attraverso i confini internazionali sulla base di due sviluppi di origine relativamente recente¹: l'istituzione al livello mondiale del sistema Stato-Nazione e la costante crescita della popolazione².

Negli anni Sessanta, si è assistito ad un incremento senza precedenti dei movimenti su vasta scala³, accentuatasi con la fine della Guerra Fredda⁴, che ha raggiunto progressivamente, in un mondo interconnesso come quello odierno, dimensioni tali da portarlo all'attenzione della diplomazia internazionale⁵.

Gran parte degli studi condotti in materia⁶ converge nell'attribuire ad una così rapida crescita delle migrazioni internazionali, una serie di cause che rientrano, generalmente, nell'ambito delle seguenti categorie:

¹ La molteplicità delle forme che caratterizzano la migrazione internazionale rende opportuno tenere conto di quattro categorie di movimenti: immigrazione legale e permanente, immigrazione legale e temporanea, immigrazione illegale o non documentata e flussi di rifugiati, (incluso l'asilo).

² Michael S. Teitelbaum, "Immigration, Refugees, and Foreign Policy," International Organization, vol. 38, n°3, 1984, pp. 430-450.

³ In Medio Oriente, 1,9 milioni di persone vennero designate ufficialmente come rifugiati palestinesi dall'Amministrazione delle Nazioni Unite Per il Soccorso e l'Occupazione (Unrwa). 750 mila ebrei migrarono da paesi prevalentemente arabi verso Israele; diverse centinaia di migliaia di Libanesi si diressero verso gli Stati del Golfo, in Europa e nel Nord America; due milioni di rifugiati vennero prodotti dalla guerra civile etiopica e dal conflitto tra Etiopia e Somalia per l'Ogaden; si verificò un aumento dei flussi migratori provenienti da paesi centroamericani in difficoltà, come El Salvador e Guatemala, molti dei quali semplicemente migravano illegalmente e non cercarono mai di ottenere lo status di rifugiato, ecc.. /Myron Weiner, "Bad Neighbors, Bad Neighborhoods," International Security 21, 1996.

⁴ I violenti movimenti secessionisti e l'eliminazione delle barriere per uscire dall'ex Unione sovietica e dall'Europa orientale crearono flussi di rifugiati, v. Ian Dowty, "Closed Borders: the Contemporary Assault on Freedom of Movement", New Haven: Yale University Press, 1987.

⁵ M. Weiner, "Security, Stability, and International Migration," International Organization Vol. 17, n°3, 1992-1993, pp. 91-126.

⁶ Robert Mandel, "Perceived Security Threat and the Global Refugee Crisis," Armed Forces and Society 24, 1997, pp. 77-103 / Charles Keely, "How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows," International Migration Review 30, 1996.

opportunità economiche, stimolate dalle permanenti differenze di reddito e di possibilità di lavoro tra i diversi Paesi; disordine politico interno; conflitti civili/etnici che costringono le persone a fuggire oltre i confini internazionali; degrado ambientale, disastri naturali⁷; oltre al progressivo sviluppo delle reti globali di comunicazione e di trasporto che ha fornito ai singoli individui un'agevolazione per la migrazione⁸.

Nel 1984, per la prima volta, l'esperto in materia Michael S. Teitelbaum introdusse una categoria, la cui omissione aveva rappresentato, sulla base dei suoi studi, "il più sconcertante punto debole nelle teorie migratorie formulate in base alle scienze sociali"⁹. Si trattava dell'idea secondo la quale spesso i flussi di popolazione nel mondo non accadono e basta, ma vengono generati ad arte.

Ovvero, ciò che appare come un'emigrazione spontanea può essere il frutto di una politica migratoria deliberata dagli Stati di origine, i quali esercitano sui loro emigranti un controllo molto maggiore di quanto si pensi, utilizzandoli come una "risorsa nazionale da gestire al pari di qualunque altra"¹⁰.

Questa categoria dei flussi creati artificialmente, o migrazioni strategiche pianificate¹¹, può essere distinta in tre sottocategorie di emigrazione, forzata e indotta, nel mondo contemporaneo.

Nel primo caso si parla di "migrazioni espropriatrici pianificate".

Si verificano quando i governi spingono la gente ad emigrare per raggiungere l'omogeneità culturale o per affermare il dominio di una comunità etnica su un'altra.

Tali flussi hanno una lunga e sordida storia mondiale.

La formazione degli Stati moderni in Europa è stata accompagnata da azioni statali per espellere le comunità che non aderivano alla religione stabilita o le minoranze etniche che non appartenevano alla comunità etnica dominante. Nel XV secolo la corona spagnola espulse gli ebrei. Nel XVI secolo, i francesi espulsero gli Ugonotti. Nei secoli XVII e XVIII, la corona britannica indusse i dissidenti protestanti a stabilirsi nelle colonie americane. E nei primi decenni del ventesimo secolo, furono messe in fuga le minoranze di tutta l'Europa orientale: bulgari, greci, ebrei, turchi, ungheresi, serbi, macedoni¹²

⁷ I. Jacobson, "Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability", Worldwatch Paper No. 86, Washington, D.C., Worldwatch Institute, 1988.

⁸ A. Giordano, Movimenti di popolazione, Luiss Press, Roma, 2015, pp. 29-32.

⁹ Michael S. Teitelbaum, "Immigration, Refugees, and Foreign Policy," International Organization, vol. 38, n°3, 1984, p.444.

¹⁰ M. Weiner, "Security, Stability, and International Migration," International Organization Vol. 17, n°3, 1992-1993, pp. 91-126.

¹¹ Kelly. M. Greenhill, "Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy", Cornell University Press, Ithaca, 2010.

¹² Eugene M. Kulischer, "Europe on the Move: War and Population Changes," New York: Columbia University Press, 1948, pp. 248-249.

I movimenti di popolazione, verificatisi nell'Africa post-indipendenza, in Medio Oriente, in Asia meridionale e nel Sud-Est asiatico, sono analogamente legati all'emergere di nuovi Stati.

Allo stesso modo i governi che devono affrontare la disoccupazione all'interno della comunità maggioritaria e le lotte tra i gruppi etnici, per la lingua e le opportunità educative, considerano spesso l'espulsione di una minoranza prospera e ben collocata.

Alle minoranze che hanno avuto successo economico è stato, non di rado, detto che ad altri sarebbe stata accordata una preferenza in termini di occupazione; una politica di discriminazione che di fatto ha reso difficile per le minoranze competere sulla base del merito.¹³ Molti Stati hanno, dunque, espulso le loro minoranze o creato condizioni che le hanno obbligate ad andarsene, costringendo così altri Paesi, per motivi umanitari o per affinità culturale, ad accettarle come rifugiati.

L'elenco delle espulsioni è lungo: Cinesi dal Vietnam, indiani e pakistani dall'Africa orientale, tamil dallo Sri Lanka, bahais dall'Iran, curdi dalla Turchia, Iran e l'Iraq, Ahmediyas dal Pakistan, Chakmas dal Bangladesh, in Africa i Tutsi dal Ruanda, gli eritrei e altri dall'Etiopia, e i popoli non arabi del sud del Sudan, per citarne alcuni.¹⁴

A questa lista del Terzo Mondo, si aggiungono le minoranze in ciascuno degli Stati successori della Jugoslavia¹⁵.

La seconda sottocategoria è quella delle migrazioni esportatrici; si tratta di casi nei quali i governi hanno imposto l'emigrazione come mezzo per liberarsi di dissidenti politici e nemici di classe.

Gli antichi greci sono stati tra i primi a praticarle, privando i dissidenti della cittadinanza o esiliandoli. A Socrate stesso era stata offerta la possibilità di andare in esilio, piuttosto che essere giustiziato.

I governi autoritari hanno espulso dissidenti come alternativa alla prigionia.

I governi possono espellere non solo una manciata di dissidenti, ma una parte sostanziale della popolazione ostile al regime. I regimi rivoluzionari vedono spesso l'emigrazione su larga scala di una classe, come un modo per trasformare la struttura sociale del Paese. L'esodo di più di mezzo milione di membri della classe media cubana fu considerato dal regime castrista come un'opportunità per liberarsi di una classe sociale ostile al socialismo. Nel 1971 il governo pakistano cercò di indebolire l'insurrezione nel Pakistan orientale costringendo un gran numero di indù bengalesi a lasciare il Paese.

¹³ . Due esempi sono la Malesia, il cui governo adottò una politica preferenziale in materia di occupazione e istruzione per i Malesi, rispetto ai cittadini cinesi e lo Sri Lanka, dove il governo ha dato la preferenza ai cingalesi rispetto ai tamil. Per questi ed altri esempi si veda Donald L. Horowitz, *"Ethnic Groups in Conflict"* Berkeley University of California Press, 1989.

¹⁴ Ibidem. pp. 198-199, 200-201, 208-209.

¹⁵ Misha Glenny, *"Yugoslavia: The Revenger's Tragedy,"* The New York Review of Books, Vol. 34, N° 14, 1992, p. 37-43.

Il regime dei Khmer rossi uccise o costrinse all'esilio cittadini contaminati da influenze culturali francesi e occidentali, nel tentativo di ridurre i legami culturali ed economici della Cambogia con l'Occidente.

In Afghanistan, i militari sovietici e afgani costrinsero le popolazioni ostili al regime a fuggire in Pakistan e in Iran¹⁶.

Infine, il terzo tipo di emigrazione forzata, (quello che verrà preso in considerazione nel corso del presente elaborato), può essere descritto come parte di una strategia per raggiungere un obiettivo di politica estera. Si tratta in questo caso di migrazioni coercitive, nell'ambito delle quali i flussi migratori assumono il valore di arma, non meno efficace di quelle che vengono impiegate nelle guerre moderne¹⁷.

Attori statali (e non statali) possono creare, manovrare o semplicemente sfruttare le crisi migratorie, almeno in parte, con l'obiettivo di esercitare pressione e condizionare il comportamento di Stati bersaglio. Ci si trova dunque di fronte ad una strategia non convenzionale, dove il principale fattore di influenza non sono né proiettili, né bombe ma esseri umani.

1.1. L'uso coercitivo di crisi migratorie ed umanitarie create ad arte

“Un rifugiato è una novità, dieci sono un fastidio, cento una minaccia”. (¹⁸)

Quando si parla di coercizione si fa riferimento alla pratica di provocare o impedire cambiamenti nella condotta politica di una o più controparti, tramite minacce, intimidazioni o qualche altra forma di pressione, nella maggior parte dei casi, la forza militare.

All'esercizio della coercizione attraverso l'uso delle migrazioni si riconducono invece quei movimenti transfrontalieri che vengono deliberatamente creati o manovrati per ottenere concessioni politiche e/o economiche¹⁹ da uno o più Stati bersaglio²⁰.

¹⁶ Michael S. Teitelbaum, "Forced Migration: The Tragedy of Mass Expulsions," in Nathan Glazer, ed., *Clamor at the Gates: The New Migration*, San Francisco: ICS Press, 1985; and Peter H. Koehn, "Refugees from Revolution: U.S. Policy and Third-World Migration", Boulder, Colo.: Westview Press, 1991.

¹⁷ Michael Teitelbaum, "International Emigration: a Political and Economic Assessment", in *Demography and National Security*, Berghen Books, New York, 2001.

¹⁸ D.P. Kent, "The Refugee Intellectual: The Americanization of the Immigrants of 1933-1941", Columbia, University, 1953, p. 172.

¹⁹ La gamma degli obiettivi è molto più ampia, v. par. 1.3.

²⁰ Dalla definizione vengono esclusi flussi in entrata e in uscita generati da effetti indotti, ovvero da altre politiche (per esempio le persone trasferite a causa della costruzione della Diga delle Tre Gole in Cina) o da conflitti (come i rifugiati belgi e francesi, che durante Prima Guerra Mondiale sfuggirono all'offensiva tedesca). Sono inoltre escluse le migrazioni derivate da politiche di abbandono (come coloro che lasciarono l'Etiopia a causa della carestia negli anni Ottanta). Vengono, invece, presi in considerazione il rimpatrio strategico ed il trasferimento di persone nel territorio di uno sfidante, motivato da ragioni strategiche.

Per mettere in atto questo tipo di coercizione vengono utilizzati diversi approcci: quello forzoso (come nel caso della migrazione della popolazione kosovara, in Albania, architettata da Slobodan Milosevic²¹) o quello permissivo; si passa poi dall'utilizzo delle minacce o l'impiego della forza militare all'offerta di allettamenti positivi e di incentivi finanziari, (ad esempio, quelli forniti dagli Stati Uniti ai nordvietnamiti nel 1954-55, dopo la prima guerra d'Indocina²²), per arrivare all'apertura di confini sigillati (come fece, nei primi anni Ottanta, il presidente dell'allora Germania dell'Est, Erich Honecker²³).

L'adozione di questo tipo di coercizione è riscontrabile anche nel periodo precedente al secondo dopoguerra²⁴.

Tuttavia fu soltanto dopo la Seconda Guerra Mondiale ed in particolare con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite nel 1951 relativa allo Status dei Rifugiati²⁵ (nell'ambito della quale vennero codificate le normative e le leggi riguardanti la protezione di chi fugge dalla violenza e dalla persecuzione) che le migrazioni ed i profughi divennero una "questione di alta politica", determinando lo sviluppo di questo tipo di strategia non convenzionale.²⁶

²¹ Quando il leader della Serbia comprese che la maggiore preoccupazione dei governi europei durante le guerre balcaniche era la prospettiva di una grande crisi, gli albanesi del Kosovo divennero ai suoi occhi un'arma strategica. Poco dopo l'inizio dei bombardamenti della Nato, dette via alla migrazione forzata/ Michael Barutciski e Astri Suhrke, *"Lessons from the Kosovo Refugee Crisis"*, in *Journal of refugee Studies*, 2001, p. 96.

²² Dopo la divisione del Vietnam al 17° parallelo nel 1954, il governo del Vietnam del Sud, coadiuvato dalla Cia, riuscì a stimolare una migrazione di massa da Nord verso Sud. Sotto la guida del colonnello Edward Lansdale, l'ufficio della Cia a Saigon lanciò una campagna di propaganda, con il preciso intento di diffondere la convinzione che il Vietnam del Nord fosse afflitto da disordini civili, mentre il Vietnam del Sud fosse accogliente ed economicamente dinamico. Per tutti coloro che si dimostravano ed erano disposti a partire, la Cia avrebbe fornito il trasporto gratuito aereo o marittimo. In questo modo furono tra i 450 mila ed un milione i nordvietnamiti che fuggirono al Sud. / George C Herring, *"American's longest War: The United States and Vietnam"*, McGraw Hill, 1986 p. 44.

²³ Leslie Collit, *"Surge of refugees alarms West Berlin"*, in *Times*, 1986.

²⁴ Durante la seconda guerra mondiale il governo polacco in esilio cercò di forzare la distribuzione post-bellica del bottino, inviando coloro che erano riusciti a scampare alle persecuzioni naziste in Inghilterra, dove vennero arruolati nelle forze armate alleate. Anita Prazmowska, *"Polish refugees as Military Potential: Policy Objectives of the Polish Government in Exile"*, in *refugees in the Age of Total War*, Londra 1988, pp. 219-32.

²⁵ La convenzione fu firmata a Ginevra, con lo scopo primario di tutelare i cittadini europei in fuga dopo la Seconda guerra mondiale. Un secondo documento, il Protocollo Relativo allo Status dei Rifugiati fu approvato nel 1967 per estendere la protezione garantita dalla Convenzione, abolendone qualsiasi limitazione geografica e temporale. La Convenzione è, ad ogni modo, tutt'oggi lo strumento di diritto internazionale principale per la tutela dei rifugiati, poiché offre una definizione di rifugiato e precisa il tipo di assistenza che si deve fornire e gli specifici diritti che bisogna assicurare a tali soggetti in tutti gli Stati firmatari. Alfonso Giordano, *Movimenti di popolazione*, Luiss University Press, Roma, 2015, *Movimenti di popolazione e diritti: per una tutela dei migranti*", pp. 63-69.

²⁶ Barbara Crossette, *"The Century of Refugees Ends And Continue"*s, in *New York Times*, 2000.

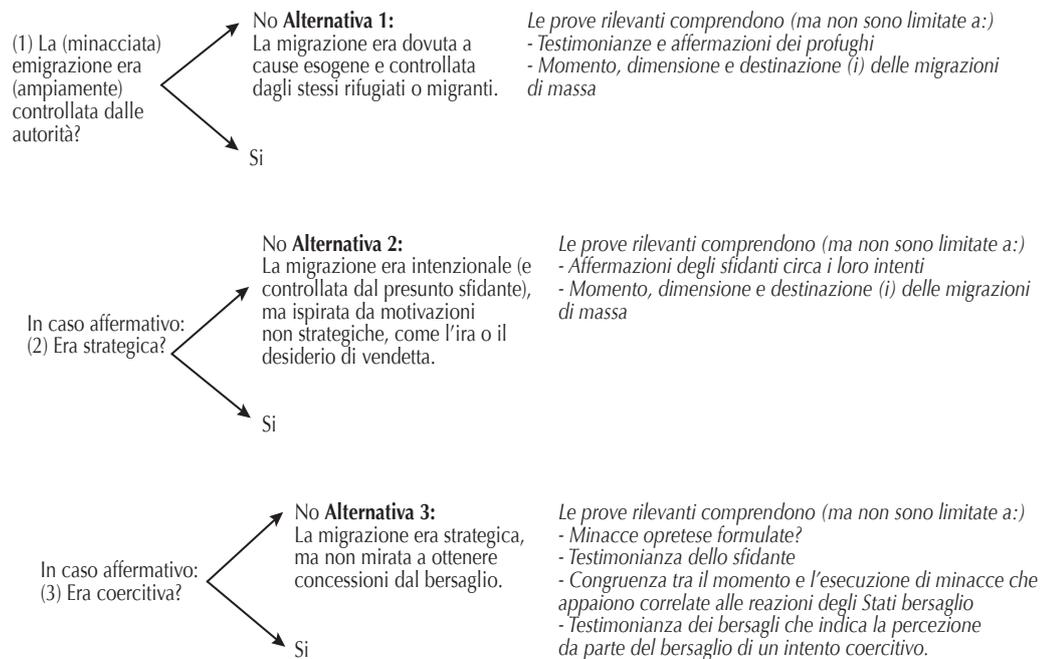
Perché sussista una migrazione coercitiva pianificata debbono presentarsi tre requisiti:

- Deve essere (ampiamente) controllata dalle autorità.
- Deve essere strategica nella sua finalità e nei suoi effetti.
- Deve essere coercitiva.

Di conseguenza, un singolo caso verrà considerato un tentativo di coercizione solamente se ci sia prova di:

- Organizzazione e/o aperto controllo sulle dimensioni, il momento e la destinazione di un esodo reale o minacciato come imminente;
- Motivazioni strategiche.
- Percezione da parte di un bersaglio di un intento coercitivo.

Fig. 1.1. Prove dell'esistenza del tentativo di una migrazione progettata coercitiva



La fig. 1.1. illustra alcune ipotesi che potrebbero rappresentare una valida alternativa ai flussi migratori impiegati come strumento di coercizione; qualora però alle tre domande poste, si rispondesse di sì, allora ci si troverebbe, sulla base delle prove prese in considerazione, di fronte ad una migrazione architettata per ragioni strategiche.

Fonte: Kelly. M. Greenhill, "Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, an Foreign Policy", Cornell University Press, Ithaca, 2010

Questi rigorosi criteri hanno condotto all'identificazione di casi empirici di migrazioni coercitive pianificate.

Grazie agli studi della ricercatrice Kelly M. Greenhill²⁷ e quelli condotti presso l'Università di Monterey²⁸, in California, è stato, in effetti, possibile apprendere che questo tipo di arma non convenzionale è stata e viene applicata con una frequenza di gran lunga maggiore rispetto a quanto suggerisca l'opinione comune²⁹.

Fig. 1.2. Tentativi di migrazione progettata di coercizione: sfidanti, Stati bersaglio e gruppo di migranti/rifugiati, dal 1950 al 2017.

	Anno	Sfidante(i)	Principale(i) bersaglio(i)	Gruppo di rifugiati/migranti
1	1953	Germania Ovest	Stati Uniti	Tedeschi dell'Est
2	1954-1955	Vietnam del Sud e Stati Uniti	Vietnam del Nord	Nord Vietnamiti
3	1956	Austria	Stati Uniti	Ungheresi
4	1954-1960	Insorti Algerini	Alleati francesi, soprattutto Stati Uniti	Algerini
5	1961	Stati Uniti	Unione Sovietica	Tedeschi dell'Est
6	1965	Cuba	Stati Uniti	Cubani
7	1967-1970	Insorti Biafrani	Europa Occidentale, Stati Uniti	Biafrani
8	1967	Israele	Giordania	Palestinesi
9	1967	Giordania	Stati Uniti	Palestinesi
10	1971	Pakistan	India	Pakistani dell'Est
11	1972	Uganda	Regno Unito	Detentori di passaporto Britannico
12	1978-1982	Bangladesh	Birmania	Rohingya
13	1978-1982	ASEAN, Hong Kong	Grandi Potenze Occidentali, soprattutto Stati Uniti	Indocinesi
14	1979- anni Ottanta	Thailandia	Stati Uniti, Cina	Cambogiani
15	1979-1981	Attivisti ONG	Stati Uniti, Haiti	Haitiani
16	Anni Ottanta	Pakistan	Stati Uniti	Afghani
17	Anni Ottanta	Unione Sovietica	Pakistan	Afghani

²⁷ Kelly. M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

²⁸ Nathan D. Steger, *The weaponization of migration: examining migration as a 21st century tool of political warfare*, Monterey University Press, California, 2017.

²⁹ Kelly Greenhill, "Migration as a Weapon in Theory and in Practice," *Military Review*, 2016, p. 24.

18	1979- Anni Ottanta	Insorti Afghani in esilio	Pakistan	Afghani
19	1980	Cuba	Stati Uniti	Cubani
20	1981-1982	Austria	Europa Occidentale, Stati Uniti	Polacchi
21	1982	Thailandia	Stati Uniti, Francia	Vietnamiti
22	Inizio anni Ottanta	Honduras	Stati Uniti	Nicaraguensi
23	Metà anni Ottanta-1987	Bangladesh	India	Tribù Chittagong
24	1983-1986	Germania Est	Germania Ovest	Asiatici del Sud
25	1984-1985	Germania Est	Svezia	Asiatici del Sud
26	1985	Libia	Tunisia, Egitto	Lavoratori stagionali
27	Fine anni Ottanta	Hong Kong, ASEAN	Stati Uniti, Europa Occidentale	Boat people, Vietnamiti
28	1989- Inizio anni Novanta	Vietnam	Ue, Stati Uniti	Vietnamiti
29	1989-1992	Bangladesh	Birmania	Rohingya
30	1990-1992	Arabia Saudita	Yemen	Lavoratori Yeminiti
31	Anni Novanta	Israele	Palestinesi	Ebrei Sovietici
32	1991-1992	Stati Uniti	Israele	Ebrei Sovietici
33	1990-1991	Albania	Italia	Albanesi
34	1991	Albania	Italia	Albanesi
35	1990-1994	Albania	Grecia	Albanesi
36	1991	Polonia	Ce, Stati Uniti	Polacchi
37	1991	Etiopia	Israele	Falascia
38	1991	Turchia	Stati Uniti	Iracheni
39	1992-1994	Jean-Bertrand Aristide	Stati Uniti	Haitiani
40	1992-1995	Bosniaci	Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite	Bosniaci
41	1994	Polonia	Germania	Polacchi
42	1994	Cuba	Stati Uniti	Cubani
43	Metà anni Novanta	Zaire	Stati Uniti, Francia, Belgio	Ruandesi
44	1995	Libia	Egitto	Palestinesi
45	Metà anni Novanta	Corea del Nord	Cina	Nord Coreani
46	1997	Albania	Italia	Albanesi
47	1998	Turchia	Italia	Curdi
48	1991	Etiopia	Israele	Falascia

49	Fine anni Novanta	Kosovari albanesi	Nato	Kosovari albanesi
50	1998-1999	Rep. Federale di Jugoslavia	Nato, soprattutto Germania, Grecia, Italia	Kosovari albanesi
51	1999	Macedonia	Nato	Kosovari albanesi
52	1999	Macedonia	Nato	Kosovari albanesi
53	2001-2003	Nauru	Australia	Misti:sud-asiatici
54	2002	Bielorussia	Ue	Misti
55	2002-2005	Attivisti/rete Ong	Cina	Nord-coreani
56	2002-2005	Attivisti/rete Ong	Corea del Nord	Nord-coreani
57	2002-2006	Corea del Nord	Cina	Nord-coreani
58	2004	Nauru	Australia	Misti:asiatici del Sud e del Sud-Ovest
59	2004	Haiti	Stati Uniti	Haitiani
60	2004	Bielorussia	Ue	Misti
61	2004	Libia	Ue	Misti:nord-africani
62	2004	Ciad	Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite	Darfuriani
63	2006	Libia	Ue	Misti:nord-africani
64	Pre-2007-2017	Israele	Siria	
65	2008-2017	Iran	Kenya	Richiedenti asilo somali
66	2010-2017	Libya	Ue	Misti: nord-africani
67	2011	Ecuador	Colombia	Ecuadoriani
68	2014-2017	Pakistan	Kenya	Pakistani
69	2014-2015	Russia	Kyrgyzstan/Tajikistan	Russi
70	2015-2017	Turchia	Ue	Siriani, afgani

Fonte: Kelly. M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010

Si nota, infatti, che nonostante i criteri di identificazione siano rigorosi, dall'entrata in vigore della Convenzione sullo Status dei Rifugiati è stato messo in atto, in media, almeno un tentativo all'anno di migrazione coercitiva pianificata³⁰, ma il numero effettivo potrebbe essere maggiore rispetto a quello riscontrato per una serie di motivazioni.

In primo luogo, spesso, questo genere di coercizione è presente anche in flussi migratori progettati per altri motivi.³¹

Un ulteriore fattore è rappresentato dall'informazione carente sul fenomeno, derivata anche dal fatto che gli Stati presi di mira con successo sono spesso riluttanti a diffondere la notizia perfino all'interno del loro establishment di politica estera: pubblicizzare passate vulnerabilità potrebbe, infatti, accrescere il rischio di futuri attacchi dello stesso tipo³². Inoltre, può accadere che alcuni potenziali coercitori presentino le loro minacce e richieste soltanto in via privata³³, o ancora casi in cui, oltre che private, le minacce possono risultare ambigue³⁴.

1.2. Chi impiega quest'arma e perché?

Una migrazione coercitiva pianificata viene messa in atto da tre tipi distinti di attori: i generatori, gli *agents provocateurs* e gli opportunisti.

³⁰ Nell'ambito dei quali vengono inclusi sia connazionali dei coercitori, sia individui provenienti da un'altra parte del globo; Ad esempio i Tamil usati dalla Germania Est contro la Germania Ovest a metà degli anni ottanta/ Kohl, "West German Chancellor says East Germany encouraging Third World citizens to Flood West Berlin", in "Guardian", 1986.

³¹ Ibidem, p. 45.

³² David Wells Engstrom, "Presidential Decision Making Adrift: The Carter Administration and the Mariel Boatlift", New York, 1988, p. 189.

³³ Dopo la guerra del 1967, ad esempio, il re Hussein di Giordania fece capire ai diplomatici statunitensi che avrebbe potuto trasformare la crisi in corso dei profughi palestinesi in una situazione imbarazzante per gli USA ed Israele, se i primi non avessero esercitato sui secondi, pressioni sufficienti a suggerire la resituzione dei rifugiati di guerra. / (Fonte segreta), Telegram from Ambassador to Jordan, "Burns to the Secretary State"; vedi Kelly. M. Greenhill, "Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy, Cornell University Press, 2017, p. 52.

³⁴ Si pensi, ad esempio, all'allusiva risposta dell'allora vicepresidente Deng Xiaoping al presidente americano Jimmy Carter durante il loro storico incontro nel 1979. Quando Carter dichiarò che gli Stati Uniti non potevano commerciare liberamente con la Cina, finché non avesse avuto maggiore rispetto dei diritti umani e ai cinesi fosse stato permesso di emigrare senza restrizioni, Deng replicò sorridendo: Va bene. Allora, esattamente quanti cinesi le piacerebbe avere, signor presidente? Un milione, Dieci milioni? O più? Non è chiaro se, in realtà, Deng intendesse influenzare il comportamento degli Stati Uniti, ma a quanto pare la sua battuta lasciò Carter interdetto e mise rapidamente fine al loro colloquio sui diritti umani in Cina. Zbigniew Brzezinski, *Power and principles: Memoirs of the National Security Adviser*, Farrar, Straus e Giroux, New York, 1983, p. 407.

I primi due si occupano della creazione o della manipolazione attiva delle crisi migratorie, mentre gli opportunisti sfruttano le crisi che vengono avviate o create da altri.

I generatori sono gli attori più semplici da riconoscere, nella prassi si possono definire tali, ad esempio, il già citato Milosevic o Fidel Castro³⁵, i quali crearono direttamente o minacciarono di creare movimenti transfrontalieri, nel caso in cui i bersagli non avessero ceduto alle loro richieste.

Nella maggior parte dei casi, questi attori sono più deboli rispetto ai loro bersagli; decidono infatti di utilizzare quest'arma non potendo ricorrere ai metodi di influenza più convenzionali.

Gli attori classificabili come *agents provocateurs*, invece, sono potenziali coercitori, i quali però non creano direttamente le crisi migratorie, ma agiscono in maniera tale da indurre altri a generarle. Questi ultimi, solitamente, si dichiarano impegnati in una sorta di altruistico machiavellismo in cui il fine (ad esempio, l'autonomia, l'indipendenza o il ripristino della democrazia) giustifica l'impiego di mezzi poco convenzionali³⁶. Essendo, però, troppo deboli per raggiungere i loro obiettivi in maniera autonoma, questi attori mirano a coltivare un supporto internazionale di carattere politico, economico e/o militare, proprio per la loro causa.

Secondo gli esperti, più essi vengono considerati vittime e più riescono a suscitare indignazione morale nell'interesse del loro gruppo, maggiori saranno le probabilità di ottenere aiuto a livello internazionale³⁷.

Pur essendo eticamente discutibile, un metodo efficace per mobilitare tale sostegno consiste nell'agire in maniera tale da provocare reazioni governative repressive che stimolino la migrazione.

Un esempio significativo è quello che fu messo in atto dai rivoltosi del Front de Libération National (FNL), durante la guerra franco-algerina del 1954-62. Essi riuscirono a provocare da parte dell'esercito francese reazioni tanto brutali da generare flussi di profughi³⁸. E alla fine degli anni Novanta, anche i ribelli dell'Esercito del Kosovo (UCK) adottarono una strategia simile nella lotta per ottenere l'indipendenza dalla Repubblica Federale di Jugoslavia. Il presupposto operativo degli insorti era che le catastrofi umanitarie causate dai loro attivisti avrebbero persuaso altri attori internazionali a intervenire a loro favore³⁹.

³⁵ Fidel Castro, "La Razón Es Nuestra": *Comparencia de Fidel Castro en la TV cubana y las Ondas Internacionales de Radio Habana Cuba*, Editoria Política, Cuba, 1994.

³⁶ Kelly. M. Greenhill, "Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy", Cornell University Press, Ithaca, 2010.

³⁷ Rory Braumann, "When suffering Makes a Good Story", in *Life, Death and Aid: The medecins Sans Frontieres Report on World Crisis Intervention*, Londra, 1993, pp. 135-48.

³⁸ Yahia H. Zoubir, "US and Soviet Policies towards France's Struggle with Anticolonial Nationalism in North Africa", *Canadian Journal of History*, 1995.

³⁹ Geoff Kitney, "The Killing Fields Of Blackbirds", in "Sydney Morning Herald", 21 marzo 1998.

Queste migrazioni di massa indotte possono non solo suscitare indignazione e simpatia, ma anche generare il timore delle loro conseguenze, all'interno dei potenziali Stati riceventi.

Inoltre, gli *agents provocateurs* sono in grado di adottare misure dirette a trasformare migrazioni di proporzioni limitate in crisi su vasta scala, facendo pressione o pubblicizzando le emergenze. Nei primi anni Duemila, per esempio, una vasta e disomogenea rete di attivisti e di organizzazioni non governative (Ong) adottò una simile strategia nell'intento di provocare il collasso della Corea del Nord⁴⁰. Pur non avendo i mezzi, accade spesso che anche volontari ed attivisti possano svolgere questo ruolo, che sia quello di attori, come nel caso della Corea del Nord, o di supporto, come accadde nell'ambito della guerra civile bosniaca.

Ad accomunare entrambi i soggetti, è, in gran parte dei casi, la loro relativa debolezza rispetto ai bersagli; infatti ricorrono a questo tipo di coercizione per una motivazione: essi ritengono che in questo modo riescano a creare dei presupposti per aprire negoziati con le più potenti controparti. Sulla base di questo sistema, tendono a dimostrare una forza relativa rispetto ai loro bersagli e, nel caso delle crisi migratorie, maggiori anche rispetto alle ancor più deboli vittime.

Dopo aver deliberatamente creato una crisi, essi possono offrirsi di farla scomparire in cambio dell'ottenimento delle richieste effettuate. Di fronte a simili calamità, può, dunque, svilupparsi in breve tempo uno spazio comune di trattativa che prima era inesistente.

Infatti, attori forti che prima non erano disposti né a parlare né tantomeno a negoziare con le loro controparti più deboli⁴¹, spesso tendono a cambiare atteggiamento o invertono la propria posizione di fronte ad evidenti crisi in atto⁴². Dare avvio ad una crisi porrà gli attori in posizioni paritarie, aumentando la credibilità di attori deboli e migliorando di conseguenza, in vari modi, le loro capacità coercitive.⁴³ Il potere delle crisi migratorie permette agli attori deboli di infliggere ai bersagli danni sproporzionati rispetto ai costi di accettazione delle richieste. Non è raro, in effetti, che pretese all'inizio inaccettabili finiscano per diventare irrisorie rispetto ai costi di gestione a tempo indeterminato di flussi su vasta scala.

⁴⁰ James Dao, "U.S is urged to promote flow of Refugees from North Korea, in "New York Times, 11 dicembre 2002.

⁴¹ Solitamente, gli attori più forti non prendono in considerazione le minacce degli attori più deboli per due motivi; in primo luogo, non credono alla capacità di questi ultimi di creare crisi o conflitti che sono destinati a perdere; inoltre, dal momento che in genere gli sfidanti non avviano crisi migratorie, tendono a dare scarso peso alle minacce, considerandole folli ed infondate.

⁴² Snyder, "Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior, U.S. Institute of Peace, Washington, 1999, p. 71.

⁴³ Alexander George e William Simons, *The limits of Coercive Diplomacy*, Boulder, 1994.

Gli sfidanti possono addirittura raggiungere una posizione di superiorità dal momento che i bersagli, essendo per lo più democrazie liberali avanzate, non riescono a contraccambiare.⁴⁴

Pertanto non solo le barriere reputazionali che impediscono l'accesso a simili tattiche illecite sono meno efficaci, ma i benefici contrattuali derivanti dall'adottarli sono di gran lunga maggiori.

La generazione o la manipolazione strumentale di crisi migratorie può essere un allettante mezzo di influenza per chi dispone di risorse limitate e ha poche alternative. Nei casi, invece, in cui attori forti e democratici hanno agito come generatori o *agents provocateurs*, di solito il fine è il raggiungimento di obiettivi politici a un costo inferiore rispetto quello richiesto dall'impiego di mezzi militari.

In antitesi con il ruolo attivo svolto da generatori e *agents provocateurs*, gli opportunisti non partecipano in maniera diretta alla creazione di crisi migratorie, ma si limitano a sfruttare a proprio vantaggio l'esistenza di flussi generati o catalizzati da altri.

Per esempio, potrebbero minacciare di aprire loro confini causando così emergenze umanitarie, a meno che i bersagli non prendano i provvedimenti desiderati od offrano benefici compensativi.⁴⁵ Viceversa talvolta gli opportunisti si offrono di alleviare crisi esistenti in cambio di benefici politici o finanziari. Per concludere gli opportunisti possono essere Stati sia deboli che forti, sia democratici che illiberali. Gli attori che scelgono di diventare opportunisti devono solo credere di poter manipolare una crisi in atto a proprio vantaggio; a volte lo fanno per reale necessità, altre volte soltanto perché possono⁴⁶.

1.3. Obiettivi della coercizione e probabilità di successo

Gli obiettivi di coloro che ricorrono a questo tipo di coercizione si diversificano nell'ambito, nella rilevanza e nel contenuto. Gli Stati bersaglio possono trovarsi di fronte a pretese sia concrete che simboliche, nonché di fronte a richieste sia per intraprendere azioni che per smettere di intraprenderle⁴⁷.

Sono incluse, ad esempio, la fornitura di aiuti economici, la cessazione dei finanziamenti ai rivoltosi, interventi militari e perfino cambiamenti di regime⁴⁸. E anche se risulta che, nella maggior parte dei casi, gli

⁴⁴ Daniel Bayman e Matthew Waxman, *"The dynamics of Coercion"*, Oxford, 2002.

⁴⁵ Un caso fu quello che avvenne quando l'Austria minacciò di togliere il proprio sostegno a coloro che fuggivano dalla rivoluzione ungherese se non fosse stata fornita in tempi brevi un'assistenza di ampia portata.

⁴⁶ Kelly. M. Greenhill, *"Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy"*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

⁴⁷ Réseau International "Armes de migration de masse", 2017. <https://reseauinternational.net/armes-de-migration-de-masse/>

⁴⁸ Tra il 2002 ed il 2005, alcune Ong internazionali per i diritti umani presero di mira la Cina e la Corea del Sud. Il gruppo fece pressione sulla prima affinché offrisse protezione agli esuli della Nord-Corea, invece di rimpatriarli, e sulla seconda per

sfidanti erano più deboli rispetto ai loro bersagli, se la sono cavata meglio delle loro controparti, ottenendo un relativo successo⁴⁹.

Il successo viene raggiunto quando uno sfidante è riuscito a soddisfare gran parte delle sue pretese, ovvero tutti o quasi tutti i suoi scopi noti. Nel caso in cui riesce a conseguirne solo una parte significativa, ma non tutti, si parla di “successo parziale”, mentre se lo sfidante realizza pochi o nessuno dei suoi propositi, oppure li riesce a realizzare per quelle che risultano essere ragioni esogene, si parla di fallimento.

Solitamente, i coercitori, quando tentano di manipolare il processo decisionale dei loro bersagli, impiegano una serie di meccanismi sovrapposti, tra i quali, cinque sono più comuni:

- L'erosione della base del potere, minacciando il rapporto di un governo con i suoi principali sostenitori.
- L'agitazione, con lo scopo di stimolare il malcontento della popolazione nei confronti del regime bersaglio.
- Lo smembramento, attraverso il quale si mette a repentaglio la sicurezza personale della leadership governativa.
- L'indebolimento che debilita un Paese nel suo insieme.
- La negazione, che impedisce il successo dell'avversario sul campo di battaglia.

I meccanismi dello smembramento e della negazione non possono essere associati alla migrazione coercitiva pianificata, non essendo coinvolti mezzi di persuasione militari; verranno dunque presi in considerazione i meccanismi rimanenti.

Ciascuno di essi dipende in vari gradi dall'influsso esercitato sul comportamento della leadership di un bersaglio, condizionando le opinioni e le attitudini della popolazione civile. A sua volta, il successo di ognuno di essi si basa sull'efficace manipolazione dei costi o dei rischi imposti alla stessa popolazione⁵⁰.

Si può parlare, in questi casi, di coercizione messa in atto tramite strategie punitive.

Gli sfidanti tentano di creare conflitti interni e di suscitare il malcontento popolare all'interno di uno Stato bersaglio, con lo scopo di indurre la sua leadership ad accontentare le varie richieste, così da non incorrere nei presunti costi politici, nazionali e/o internazionali, del rifiuto di accoglierle⁵¹.

Per attuare questa particolare modalità di coercizione, vengono utilizzati due percorsi differenti, ma che tendono spesso a convergere;

accoglierne un numero maggiore, L'obiettivo era quello di provocare una fuga in massa dall'oppressione politica, così da indurre la caduta del Regime, come era accaduto anche per la Germania dell'Est. / Brad Glosserman e Scott Snyder, *“Borders and Boundaries”: The North Korean Refugees Crisis*, Washington, 2002.

⁴⁹ La Greenhill stima che nei casi determinati, tra il 1951 ed il 2006, gli sfidanti hanno raggiunto il loro scopi circa il 73 per cento delle volte.

⁵⁰ Kelly. M. Greenhill, *“Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

⁵¹ Alexander. B Downes, *“Targetting Civilians in Wartime”* Cornell University Press, Ithaca, 2008.

tali percorsi si definiscono come “inibizione della capacità” ed “agitazione politica”.

Il primo si concentra sulla manipolazione della capacità dei bersagli di accettare/ospitare/assorbire un certo numero di migranti o dei profughi, mentre il secondo si lega alla manipolazione della loro disponibilità a farlo⁵².

Gli sfidanti si avvalgono del primo meccanismo, gran parte delle volte, contro Paesi in via di Sviluppo, compromettendo o annientando la loro potenzialità materiale e/o economica di far fronte ad una migrazione, nel momento in cui si rifiutino di accogliere le richieste⁵³.

Può rappresentare tuttavia una strategia efficace anche in Occidente; in particolar modo se la crisi è improvvisa; poiché anche i paesi più industrializzati hanno bisogno di tempo per affrontare adeguatamente un disastro, che sia naturale o creato ad arte. Possedendo però questi ultimi risorse maggiori che li rendono meno vulnerabili a simili avvenimenti, risulta essere più efficace il meccanismo dell’agitazione politica.

Sul piano internazionale, gli sfidanti cercano di influenzare il comportamento del bersaglio al livello nazionale, applicando una sorta di legittimo ricatto politico che si basa sullo sfruttamento e sull’inasprimento della cosiddetta “eterogeneità” degli interessi politici e sociali all’interno di uno Stato.⁵⁴

Le concentrazioni demografiche che si creano durante le crisi migratorie o umanitarie, provocano generalmente reazioni diverse e contrastanti nelle società destinate a subirne le conseguenze. Le crisi migratorie reali e minacciate determinano la divisione della società in almeno due gruppi antagonisti: uno favorevole infatti all’accoglienza di profughi/migranti e l’altro invece, contrario.

I favorevoli sostengono che il loro Paese debba assumersi la responsabilità finanziaria di sistemare i profughi/ migranti in un terzo paese, oppure addirittura, che debba prendere l’impegno di offrire loro asilo o la cittadinanza.

Sul fronte degli oppositori, al contrario, emerge l’esigenza del respingimento delle richieste di assistenza finanziaria. Possono, addirittura, pretendere che ai migranti sia imposto il divieto di ingresso nel Paese, che ai profughi sia negato l’asilo e in extremis che gli esuli vengano rimpatriati, anche con l’uso della forza⁵⁵.

⁵² Ibidem, N° 53.

⁵³ Karen Jacobsen, “Factors influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee influxes”, in “International Migration Review, 1996, pp, 655-78.

⁵⁴ Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics”, in “International Organization, Vol. 42, No. 3, 1988, p. 444.

⁵⁵ Kelly. M. Greenhill, “*Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, an Foreign Policy*, Ithaca, 2010, p. 80.

I leader, a capo degli Stati bersaglio, si ritrovano dunque di fronte ad interessi estremamente mobilitati e polarizzati, con l'impossibilità di accogliere le richieste di uno senza inimicarsi l'altro⁵⁶.

Non è così strano che di fronte a tale dilemma i leader siano persuasi da forti stimoli al livello nazionale, a soddisfare le richieste al livello internazionale dei coercitori.

In effetti, nonostante gran parte degli Stati in Occidente sia tenuta normativamente ad offrire asilo e protezione a chi fugge da persecuzioni, violenza e miseria, accade spesso che una parte della popolazione dei Paesi presi più di mira, si dimostri restia a sopportare i costi nazionali e sociali e i rischi per la sicurezza reali e percepiti che questa politica comporta.

Questo atteggiamento rappresenta un'opportunità per gli sfidanti, che possono in tal modo creare disagio ed incrinare il rapporto esistente tra la leadership ed i suoi sostenitori o causare un clima di agitazione all'interno degli Stati bersaglio.

È infatti interessante notare come rispetto alla maggioranza dei problemi di politica estera, la questione dei profughi e dei flussi migratori abbia notevolmente interessato il pubblico occidentale, soprattutto nelle regioni che si sono occupate di ospitare gruppi più corposi di migranti illegali e richiedenti asilo⁵⁷.

Basandosi sulla definizione di Oliver Cromwell Cox, secondo il quale il "vero principio democratico" è che le persone non "devono essere costrette a fare ciò che non vogliono"⁵⁸ si ricava che è necessario soltanto che il gruppo dominante creda nella minaccia dei dogmi culturali e delle pratiche dell'altro gruppo. Se siano o meno pericolosi non è il punto cruciale. Pertanto non è rilevante che profughi e migranti costituiscano una reale minaccia; basta solo che essi vengano percepiti minacciosi per la cultura o il lavoro, che individui o gruppi preoccupati e motivati si mobilitano per opporsi alla loro accoglienza⁵⁹.

Come si è già riscontrato, però, in queste società caratterizzate da interessi eterogenei e in concorrenza, se ci sono gruppi anti-profughi/migranti, i quali sollecitano il rifiuto, ve ne sono altri ugualmente motivati pro-accoglienza. Essi si adoperano per accertare che i bersagli non si sottraggano agli obblighi normativi e legali nei

⁵⁶ Non è dunque l'eterogeneità di per sé che rende i bersagli vulnerabili, ma risiede nel fatto che coloro che sono favorevoli e contrari all'accoglienza di profughi/migranti presentano interessi contrastanti, difesi da ambo le parti con impegno. Allo stesso tempo le leadership dei Paesi presentano varie ragioni politiche, morali o legali per evitare di entrare in conflitto con l'una e l'altra parte.

⁵⁷ Christian Joopke, "Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain, oxford University Press, Oxford, 1999, p 64. Eurobarometer, "Racism and Xenophobia in Europe, rapporto speciale, n°113, Lussemburgo, 2007.

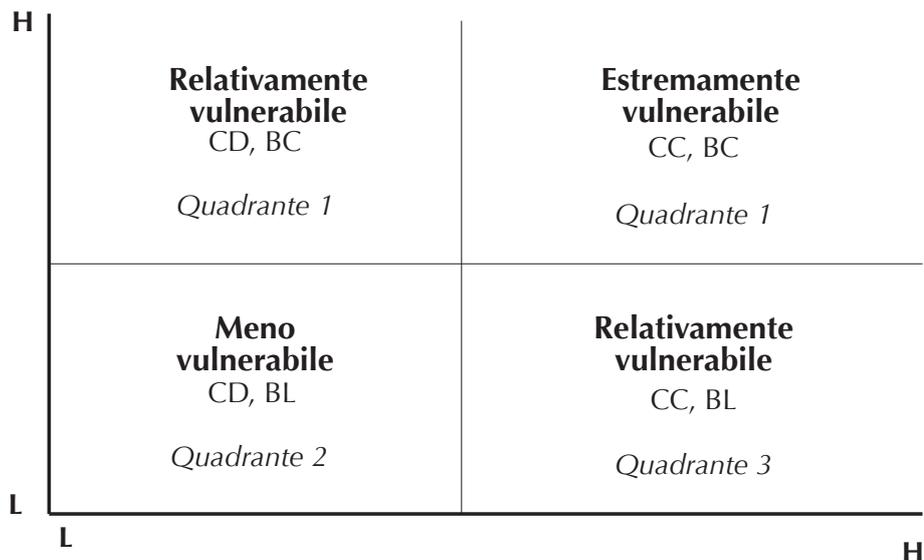
⁵⁸ Oliver Cromwell Cox, "Caste, Class, and Race: A study in Social Dynamics, New York, 1948.

⁵⁹ Klaus Knorr, "Perception and Misperception in International Politics, Princeton University Press, Princeton, 1976, pp. 28-31.

confronti di chi cerca di fuggire dalla violenza, dalle persecuzioni e dalla povertà⁶⁰.

La vulnerabilità dei bersagli verrà dunque alla luce non quando la popolazione e/o l'élite sono uniti, ma quando c'è un diffuso disaccordo su come uno Stato debba reagire ad una crisi migratoria incipiente o in corso.

Fig. 1.3. Vulnerabilità alla coercizione



Uno stato bersaglio risulterà essere più vulnerabile, nel momento in cui la crisi migratoria produrrà dei costi e dei benefici concentrati, determinando alti livelli di mobilitazione da ambo le parti (quadrante 4); quando invece la crisi produce costi poco visibili e benefici poco diffusi, nessuna delle due parti si mobilita e i bersagli saranno stavolta meno vulnerabili; (quadrante 2); accade lo stesso, anche quando si mobilita il partito anti migranti/ rifugiati, nel quadrante 3; o nel quadrante 1, quando, al contrario, si mobiliterà esclusivamente il partito pro immigrazione; Fonte: The Weaponization of Migration: Examining Migration as a 21st Century Tool of Political? Warfare, Steger, Nate, 2017.

1.4. Il ruolo dei costi reputazionali

La possibilità di avere successo aumenta per gli sfidanti se gli Stati bersaglio risultano essere suscettibili ad una serie di costi reputazionali, i cosiddetti costi dell'ipocrisia.

Questi costi politico-simbolici possono essere imposti se uno Stato agisce in maniera incoerente rispetto ai valori liberali e agli obblighi/

⁶⁰ Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink, "Activists beyond Borders: Advocacy International politics", Cornell University Press, 2002.

impegni scaturiti dalle norme internazionali che si è vincolato a rispettare.⁶¹

Si tratta di mettere in discussione quel valore positivo che gli studiosi hanno sempre attribuito alle politiche trasparenti sul piano normativo⁶². Non è raro, in effetti, che la differenza tra parole e fatti e l'ipocrisia che rivelano vengano sfruttate da attori spinti da motivazioni poco benevole.

Nel contesto di questo tipo di coercizione non convenzionale, la generazione o lo sfruttamento di crisi migratorie o umanitarie induce molti governi intenzionati a salvare la faccia a ridurre tale contraddizione o annullarla del tutto ponendo fine alla crisi per mezzo di concessioni⁶³.

Accade infatti, che le suddette crisi possano incoraggiare i bersagli a comportarsi in modi contrari ai principi che si sono impegnati a rispettare, mentre cercano di evitare gli oneri ed i costi associati al conflitto con i gruppi anti-accoglienza delle loro società.

Inoltre se le norme vengono realmente violate, spesso questi costi vengono imposti non solo dagli Stati sfidanti, ma anche dai gruppi pro migranti/rifugiati, impegnati a proteggere le persone minacciate.

Dunque, i potenziali coercitori, con l'aiuto, talvolta, del partito profugati/migranti, possono realizzare una sorta di trappola che si basa sulle regole, in cui le norme umanitarie vengono utilizzate come armi di coercizione da attori con motivazioni egoistiche e al contempo quelli con finalità più altruistiche.

Talvolta però sono i leader stessi a rendersi vulnerabili, impegnandosi con dichiarazioni retoriche che potrebbero ritorcersi contro di loro, per motivi diversi. L'obiettivo più diffuso è quello di aumentare il proprio successo politico.

Essi sperano che attraverso le loro parole ed offrendo vantaggi durante, ad esempio, una campagna elettorale, riusciranno ad ottenere voti⁶⁴.

Non è raro che alcuni leader o aspiranti tali promettano posizioni privilegiate, da un punto di vista normativo, a particolari gruppi etnici, religiosi o nazionali⁶⁵, con lo scopo di aumentare la propria popolarità nei nuovi strati di popolazione, per sostenere la tradizionale base di potere, o anche, nell'ambito di accese competizioni elettorali, per distinguersi dagli avversari, cosa di cui, però, potrebbero in seguito essere chiamati a rispondere.

⁶¹ David A. Martin, "Effect of International Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hypocrisy, in "The International Migration Review, Vol 23, No. 3, 1989. pp. 547-78.

⁶² Thomas Risse e Kathryn Sikkink, "The socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction, International Organization, 1999.

⁶³ Margaret E. Keck e Kathryn Sikkink, "Activists beyond Borders: Advocacy International politics", Cornell University Press, Ithaca, 2002.

⁶⁴ Department of the Army, *Civil Affairs Operations*, FM 3-57, Washington DC: Department of the Army.

⁶⁵ Karen Jacobsen, "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes," *International Migration Review* 30, no. 3, 1996.

Dunque, talvolta gli attori ricorrono a una retorica fondata sulle norme nei riguardi delle migrazioni, con lo scopo di ottenere approvazione non solo al livello nazionale ma anche internazionale, fatto che di per sé può essere importante, soprattutto per quelli che si preoccupano del proprio status e della propria reputazione, trascurando poi però le conseguenze al livello normativo e legale relative al mantenimento degli impegni presi.

I costi dell'ipocrisia, rappresentando un concetto teorico, non sono direttamente osservabili, al contrario lo sono le conseguenze che comportano.

Accade spesso che i leader percepiscano tali costi, nel momento in cui riconoscono i pericoli relativi all'adozione di comportamenti che potrebbero farli apparire egoisti, ipocriti ed insensibili. Ad esempio, nel 1943, il Canada rifiutò la richiesta degli Stati Uniti di ospitare un convegno per affrontare la questione relativa al problema dei rifugiati europei⁶⁶, consapevole che la sua "politica restrittiva sui rifugiati" sarebbe stata criticata se fosse stata portata all'attenzione dell'opinione pubblica. Come è possibile notare la portata dei costi dell'ipocrisia risiede dunque nella loro percezione. Non è necessario che vi siano prove certe che gli sfidanti abbiano tentato di imporli veramente ai bersagli.

Ciò che è necessario dimostrare, invece, è che i bersagli siano convinti dell'esistenza di tali costi e che possano causare danni politici, erodendo, ad esempio, la base del potere governativo, creando un'agitazione all'interno degli Stati o mettendo in discussione la reputazione della leadership.

Il fatto che l'esistenza di tali costi possa dipendere anche esclusivamente dalla loro percezione fu dimostrato dall'amministrazione Clinton che evitò di utilizzare la parola "Genocidio" per i fatti avvenuti in Ruanda nella primavera del 1994.

Come all'epoca rivelò un articolo del "New York Times":

[...] Cercando di non dare adito a pressioni morali per fermare lo sterminio di massa in Ruanda, l'amministrazione Clinton ha ordinato ai suoi portavoce di non descrivere quelle morti come un genocidio. Genocidio è un termine che implica un'enorme responsabilità. Se anche gli Stati Uniti lo usassero, hanno dichiarato il funzionario ed altri, sarebbe naturale che gli elettori si aspettino una reazione che includa l'invio di truppe⁶⁷.

Possono perciò rappresentare una potente motivazione per adottare posizioni, perseguire politiche e soddisfare richieste che in precedenza i leader erano decisi a respingere. Infatti, quando è possibile muovere

⁶⁶ Marrus, *Unwanted*, cit., p. 284.

⁶⁷ Douglas Jehl, "Officials Told to avoid calling Rwanda killing genocide" in *New York Times*, 10 giugno 1994.

accuse politicamente lesive contro un bersaglio, la sua vulnerabilità alla coercizione è destinata ad aumentare⁶⁸.

Tuttavia, i costi dell'ipocrisia non sono indispensabili; le fratture che si creano all'interno delle società possono essere sufficienti a persuadere leader a fare concessioni, né la loro imposizione garantisce il successo della coercizione.⁶⁹

Possono, comunque servire come moltiplicatori di forza per aumentare la vulnerabilità di alcuni leader e alcuni bersagli alla coercizione migratoria.

È necessario comprendere allo stesso tempo che non ci si trova di fronte ad una partita unilaterale e i bersagli non mancano di risorse. Nonostante (nella maggior parte dei casi) la loro natura democratica e liberale, alcuni riescono a trovare il modo di contrattaccare, determinando il fallimento dei tentativi di coercizione. In particolare tre reazioni meritano di essere menzionate.

Innanzitutto, in determinate condizioni, i bersagli possono esternalizzare, terziarizzare o semplicemente scaricare su altri le conseguenze visibili di crisi migratorie, così da eludere la coercizione convincendo terze parti ad accettare, ospitare o perfino assorbire un gruppo indesiderabile.

In realtà, non si tratta di una soluzione infallibile, in particolar modo se i migranti/profughi già si trovano nello Stato bersaglio o se gli altri Stati, potenziali ospiti, abbiano paura, anche loro, delle conseguenze di una migrazione.

Inoltre, alcuni governi riescono a superare le difficoltà conseguenti alla formazione di interessi incompatibili nella società, placando una delle parti con sovvenzioni o modificando l'opinione degli attori mobilitati rispetto ad un certo numero di migranti o rifugiati.

In terzo luogo, i bersagli possono ricorrere ad azioni militari, o minacciare di farlo, per prevenire o fermare una migrazione all'origine⁷⁰. La coercizione può fallire anche a causa degli stessi attori sfidanti, per errori di calcolo.

Ad esempio, un tentativo di coercizione migratoria può unificare la popolazione del bersaglio anziché polarizzarla. Allo stesso modo, se i migranti o profughi oggetto della coercizione, visti inizialmente da una parte della società di cattivo occhio, vengono reconsiderati come vittime di gravi violazioni dei diritti umani e come persone meritevoli di tutela, l'opposizione può dissolversi e con essa, anche le possibilità di successo della coercizione⁷¹.

⁶⁸ Kyle Grayson et David Dewitt, «Global Demography and Foreign Policy: A Literature Brief and Call for Research », York Centre for International and Security Studies Working Paper no. 24, York University, Toronto, 2003;

⁶⁹ Anne Karpf, « We've Been Here Before », Guardian, 8 giugno 2002.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Cheryl Benard, «Politics and the Refugee Experience», in "Political Science Quarterly", Vol. 101, No. 4, 1986, pp. 617-636.

1.5. La particolare vulnerabilità democrazie liberali

Le democrazie liberali, avanzate e industrializzate sono particolarmente vulnerabili all'imposizione dei costi dell'ipocrisia, oltre che generalmente, alle migrazioni pianificate di coercizione, per due motivazioni che tendono spesso a convergere.

La prima motivazione rientra tra le conseguenze del cosiddetto "liberalismo normativo o integrato", ovvero la codificazione da gran parte degli Stati democratici liberali di impegni ed obblighi, relativi ai diritti umani e alla protezione dei rifugiati, attraverso strumenti come la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, la Convenzione del 1951 ed il protocollo aggiuntivo del 1967⁷².

Tali accordi internazionali e le relative leggi nazionali creano un quadro normativo sulla base del quale devono essere giudicate le azioni degli attori ratificanti e che allo stesso tempo, li obbliga legalmente a far fronte alle responsabilità che ne scaturiscono.

Questi impegni codificati rappresentano, da un lato, una tutela ed offrono garanzie a coloro che sono costretti a lasciare i loro paesi, in tempi di crisi e sotto coercizione; dall'altro, però, tendono a limitare la possibilità per gli Stati di controllare i loro confini, (così che altri attori possano approfittarne, per esercitare pressioni sui firmatari tramite l'utilizzo di "trappole" legalmente consentite).

James Hampshire afferma in proposito che:

[...] Il diritto internazionale svolge un ruolo non tanto come limitazione esterna alla sovranità nazionale...ma come fonte di norme liberali, le quali possono essere mobilitate da attori nazionali (e internazionali) incluse magistrature e Ong⁷³.

Di conseguenza, il progressivo aumento della codificazione di norme in materia, nell'ambito delle quali i singoli diritti sono costituzionalmente tutelati, determina una maggiore vulnerabilità delle democrazie liberali a questo tipo di coercizione.

La seconda fonte di particolare vulnerabilità democratica liberale risiede nella natura trasparente e di per sé conflittuale della decisionalità politica all'interno di tali Stati. Questo "liberalismo politico" fa riferimento ad un'ampia gamma di norme nazionali che offrono ai gruppi sociali punti di accesso per influenzare la politica del governo. Ovviamente questo fattore può limitare le scelte politiche delle leadership che si trovano ad affrontare crisi reali o minacciate, in misura differente, tra le diverse democrazie liberali.

⁷² James Hollifield, "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community", 12 gennaio 1992, pp. 568-95.

⁷³ James Hampshire, "Disembedding, Liberalism? Immigration policies and Security in Britain since 9/11, Londra, 2009.

Tuttavia, gli Stati liberali hanno in comune certe tendenze che aumentano la loro vulnerabilità. In primo luogo, nelle democrazie i partiti di opposizione presentano forti incentivi non solo nel criticare e rendere di pubblico dominio gli errori dei governi in carica, ma anche forti motivazioni politiche ad adottare posizioni contrarie a quelle prese da questi ultimi, senza prendere in considerazione la problematicità delle politiche in questione⁷⁴.

I leader dell'opposizione, a tal proposito, possono approfittare di un'imminente necessità di gestione di una crisi migratoria o umanitaria, per far valere una posizione contraria o favorevole agli esulti, a seconda dell'esigenza.

Possono, ad esempio, sostenere che il governo stia "tradendo una giusta causa e sabotando i diritti politici" di un gruppo di migranti o profughi, oppure affermare che "si è venduto ai rifugiati (o migranti)" a spese della Nazione⁷⁵.

In conseguenza di ciò, le dichiarazioni dei leader di Stati bersaglio di poter affrontare le intense pressioni politiche interne, determinate da tali crisi, a cui si aggiunge la manifesta intenzione di non cedere alle richieste dei coercitori, possono suonare false a questi ultimi, che riescono a comprendere facilmente il tira e molla, talvolta ostile, delle battaglie politiche democratiche⁷⁶.

In altre parole, la credibilità può essere un serio problema per attori deboli che cerchino di convincerne altri più forti a soddisfare le loro richieste, ma può dimostrarsi ugualmente problematica per Stati potenti, se sono democrazie liberali.

Questo appunto perché, gli impegni codificati a tutela dei diritti umani e delle politiche pluralistiche vengono considerati un'opportunità per aspiranti coercitori, rappresentando potenti mezzi di persuasione, tramite lo sfruttamento di ciò che i bersagli liberali considerano i loro valori, trasformando le virtù democratiche liberali in vizi del potere contrattuale internazionale⁷⁷.

Benché le democrazie liberali siano particolarmente vulnerabili a questo tipo di coercizione, non lo sono allo stesso modo e non sono le uniche ad esserlo.

Anche se entrambi i fattori sono importanti, l'esistenza del moltiplicatore di forza dei costi dell'ipocrisia indica che in sostanza il grado di liberalismo normativo potrebbe essere influente dell'autonomia decisionale politica nel determinare a priori la vulnerabilità del bersaglio.

⁷⁴ Kenneth. A. Schultz, "Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting two Institutional Perspectives on Democracy and War", in *International Organization*, Vol. 53, No.2, 1999, pp. 233-66.

⁷⁵ Cheryl Benard, "Politics and the Refugee Experience", in "Political Science Quarterly", Vol. 101, No. 4, 1986, p. 624.

⁷⁶ Amy Gutmann e Dennis Thompson, "Democracy and Disagreement", Harvard University Press, 1996.

⁷⁷ Ronald Rogowski, "Institutions as Constraints", in *Strategic Choice and International Relations*, Princeton University Press, 1999, p 42.

In effetti è noto che, quando i livelli di liberalismo normativo e politico aumentano, anche la vulnerabilità complessiva di uno Stato aumenta, rendendo di conseguenza le democrazie liberali “morbide”⁷⁸ più vulnerabili.

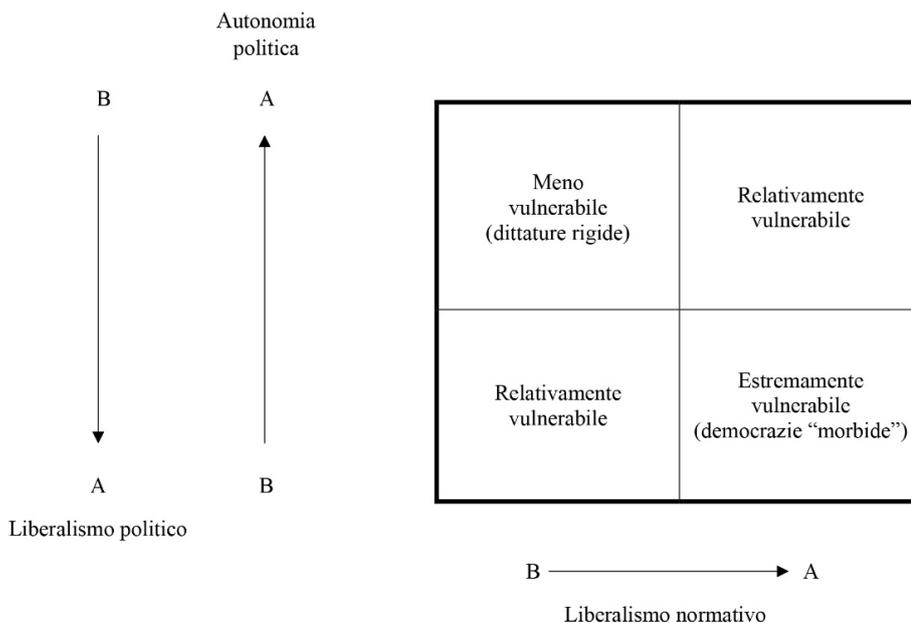
Viceversa, i governi personalistici autoritari o totalitari dovrebbero essere meno vulnerabili a questo genere di coercizione.

Per definizione, tali Stati sono politicamente meno liberali delle loro controparti democratiche. Di conseguenza appaiono anche più “duri”, più centralizzati, condizioni che assicurano alla loro leadership una maggiore libertà di risposta a potenziali crisi migratorie.

Nel complesso, gli Stati illiberali e autoritari tendono a essere normativamente meno liberali delle loro controparti democratiche, e sotto questo aspetto proporzionalmente soggetti anche a minori limitazioni⁷⁹.

Tuttavia non tutte le autocrazie si somigliano e, inoltre, persino nei paesi illiberali pochi leader possono operare a lungo senza il consenso di almeno un significativo strato della popolazione.

Fig. 1.4. Vulnerabilità dei diversi tipi di regime. A, alta, B, bassa



Fonte: Kelly. M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

⁷⁸ Si possono distinguere Stati “morbidi” e Stati “duri”. I primi tendono a essere caratterizzati da un elevato numero di input e attori politici, e da livelli relativamente bassi di autonomia politica. Poiché sono i più esposti agli imprevisti del pluralismo, ci si aspetta che quelli più liberalizzati e decentralizzati (come gli Stati Uniti) siano i più vulnerabili/ Myron Weiner, “Political Demography, Demographic Engineering”, Londra, 2001.

⁷⁹ v: Kelly. M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010, pp. 110-123.

Sulla base dell'analisi condotta, relativa alle migrazioni pianificate coercitive, è possibile notare come, nell'arco tra gli anni Cinquanta ed il 2017, siano stati diversi i tentativi di utilizzo di quest'arma non convenzionale. Per dimostrare la validità di questa formula teorica, attraverso l'evidenza empirica, verranno di seguito presi in considerazione tre casi.

Il primo caso riguarda i tentativi di utilizzare i migranti come arma messi in atto dalla Libia, contro l'Unione Europa dal 2004 al 2011.

Il secondo caso illustrerà come, tra il 2002 ed il 2005, una disomogenea rete di attivisti e Ong tentò di incoraggiare un esodo di massa della popolazione della Corea del Nord, con lo scopo di provocare il crollo del suo regime, tentativo che ebbe luogo in concomitanza con lo sfruttamento coercitivo da parte di Kim Jong Il dei timori cinesi di un'immigrazione di nordcoreani.

L'ultimo caso tratterà l'utilizzo coercitivo dei migranti messo in atto dal Presidente della Turchia, Recep Tayyip Erdoğan, contro l'Unione Europea per il raggiungimento di obiettivi collegati alle sue mire espansionistiche.

Capitolo 2

Il Generatore: Mu'ammār Gheddafi, quattro successi e un drammatico e fatale fallimento

L'uso indiscriminato di flussi migratori illegali da parte del regime libico di Mu'ammār Gheddafi rappresenta un esempio calzante dell'analisi esposta. Con l'eccezione dell'episodio finale, che è stato un drammatico fallimento sia di deterrenza che di coercizione, gli altri tentativi di Gheddafi sono stati notevoli successi che hanno fornito collettivamente alla Libia quello che gli osservatori hanno descritto come "un flusso costante di denaro, attrezzature e tecnologia⁸⁰".

I risultati derivanti dai vari tentativi coercitivi messi in atto dal leader libico hanno favorito lui ma, allo stesso tempo, fornito alcuni benefici a breve termine anche ai bersagli, sino a che i costi delle concessioni rimasero bassi, almeno in relazione alle conseguenze politiche interne di un'ondata di migranti africani in Europa⁸¹.

Sin dall'inizio della sua ascesa al potere, nel 1969, fu evidente lo stretto legame del nuovo regime libico con i movimenti palestinesi più estremisti, considerati da Gheddafi come combattenti per la libertà. Tra queste si ricordano l'organizzazione terroristica di Sabri al-Banna, espulso dall'Olp nel 1974 per un complotto contro Yasir 'Arafat e autore di numerosi attentati sia contro obiettivi israeliani e occidentali,⁸² e la Gioventù nazionale araba per la liberazione della Palestina⁸³, sorta nel 1974 e responsabile di diversi attentati contro passeggeri di aerei civili israeliani e americani.

Oltre a ciò, il finanziamento di gruppi considerati terroristici, come quelli affiliati alla Jihad islamica nonché gruppi come l'IRA in Irlanda⁸⁴, indusse l'intera Comunità Internazionale, Stati Uniti in testa, a ritenere che la Libia fosse anche coinvolta negli attentati alle Olimpiadi di Monaco nel '72 e nell'uccisione dell'ambasciatore degli Stati Uniti in Sudan del '73⁸⁵.

⁸⁰ Peter Krause, Kelly M. Greenhill, "Coercion: The Power of International Politics, Oxford University Press, Oxford, pp. 204-207.

⁸¹ Matthew Carr, "How Libya Kept Migrants Out of EU At Any Cost", The Week, 5 aprile 2011.

⁸² Federico Cresti, Massimiliano Cricco, "Storia della Libia Contemporanea: dal dominio Ottomano alla morte di Gheddafi", Carocci Editore, 2012 pp. 241.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ TNA, FCO 93/1984, brAmb. at Tripoli, Williams, to the SecState for FCA: "Understanding Qadhafi on Terrorism", Washington DC, 9/12/1981.

⁸⁵ Ibid.

Questo atteggiamento del colonnello libico rafforzò sempre di più agli occhi del mondo l'immagine della Libia come uno "Stato canaglia", fortemente legato al terrorismo internazionale.

Tuttavia, nell'introduzione di un memorandum della Cia si rilevava come Gheddafi avesse sempre giustificato le azioni illegali intraprese da gruppi specifici che egli definiva "movimenti di liberazione nazionale" e avesse ripetutamente fornito aiuti economici e militari ai gruppi palestinesi più radicali, ma quando gli era stato chiesto se appoggiasse o meno il terrorismo internazionale, si era dimostrato sempre elusivo ed ambiguo dichiarando che:

[...] Nessuno ha le prove per sostenere questa accusa, si tratta solo di propaganda. Noi siamo contro il terrorismo e siamo il più grande paese del mondo ad avere delle leggi dure contro il terrorismo. Lo scopo di questa propaganda è quello di impedirvi di sostenere le cause giuste nel mondo, come la causa palestinese. Dato che loro (gli americani) considerano i fedayin dei terroristi e poiché noi aiutiamo i fedayin, loro ci considerano fiancheggiatori del terrorismo, ma la verità è che i fedayin sono dei combattenti per la libertà⁸⁶.

In realtà gli americani avevano le prove che, sin dalla prima metà degli anni Settanta, il leader libico aveva fatto costruire dei campi di addestramento in Libia ed offerto asilo a terroristi pericolosi e ricercati in tutto il mondo, come il venezuelano Ilich Ramírez Sánchez, killer e attentatore di professione che, nel 1974, era diventato membro del Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina per dare una giustificazione ideologica ai propri crimini, senza avere nulla a che vedere con la causa palestinese⁸⁷.

Per un certo periodo di tempo, i giudizi delle potenze occidentali variarono sensibilmente, andando dall'interpretazione di Gheddafi come un folle visionario alla necessità di una sua condanna in quanto pericoloso criminale internazionale, da combattere con ogni mezzo.

Tuttavia in seguito agli attacchi lanciati simultaneamente il 27 dicembre 1985 agli aeroporti internazionali di Vienna e di Roma-Fiumicino, gli Stati Uniti e l'allora Comunità Europea decisero di assumere provvedimenti⁸⁸. L'episodio fu sconvolgente: tre e quattro (rispettivamente) uomini spararono contro i passeggeri in coda al check-in, presso gli sportelli delle compagnie aeree israeliana El Al e americana Twa, uccidendo complessivamente sedici persone e ferendone cento. Gli attentatori furono attribuiti all'organizzazione di Abu Nidal con il

⁸⁶ ⁸⁶ DDRS, CIA, FBIS Special memorandum, "Quotations from Qadhdhafi on Terrorism", Washington DC, 9/12/1981.

⁸⁷ Cfr. Yallop, 1993.

⁸⁸ T. Cooper, "Western, Northern Africa Database, libyan Wars, 1980-89, parte 4.

supporto libico⁸⁹ e il presidente degli Stati Uniti, Ronald Reagan adottò sanzioni economiche contro la Libia ordinando altresì ai cittadini statunitensi che si trovavano nel Paese di ritornare a casa⁹⁰.

Riferendosi alle suddette stragi disse:

*[...] Le prove del sostegno di Gheddafi al terrorismo, inclusi gli attacchi del 27 dicembre a Roma e Vienna, sono inconfutabili".
"Sono giunto alla conclusione – aggiungeva – che il sostegno del governo libico al terrorismo internazionale è una minaccia straordinaria alla sicurezza della Comunità Internazionale⁹¹.*

A tal proposito anche l'allora Comunità Economica Europea (Cee), con la Dichiarazione del 27 gennaio 1985, adottò per la prima volta sanzioni contro la Libia, impegnandosi a non esportarvi armi o altro materiale militare, rappresentando un paese chiaramente implicato nel sostegno al terrorismo⁹².

Fu però l'attentato alla discoteca "La Belle" di Berlino, del 5 aprile 1986, secondo il presidente Reagan, a rappresentare la prova inconfutabile del sostegno libico al terrorismo internazionale⁹³.

In effetti la comunità internazionale, oltre a confermare che le misure adottate dagli Stati membri nel gennaio dello stesso anno sarebbero rimaste in vigore, il 14 aprile 1986, aggiunse ulteriori sanzioni, consistenti nella riduzione del numero di libici in servizio ufficiale negli Stati membri della Cee, compresi diplomatici, impiegati di agenzie di stampa e compagnie aeree; nell'impegno ad esaminare più rigorosamente le domande di visto presentate da personale non diplomatico; nella revisione degli elementi della politica commerciale della Cee nei confronti della Libia e nella cessazione della vendita di beni sovvenzionati.

Il completo isolamento internazionale del paese fu dunque raggiunto solo con la scoperta delle "prove incontrovertibili" che avevano collegato la Libia all'attentato di Berlino oltre che ad altri recenti episodi di terrorismo internazionale. Gli Stati Uniti resero nota altresì la propria intenzione di utilizzare la forza militare contro basi terroristiche.

⁸⁹ Santifort, Charlinda; Sandler, Todd; Brandt, Patrick T., "Terrorist Attack and Target Diversity", *Journal of Peace Research*, 2012, pp. 75–90.

⁹⁰ Jeffrey Allen McCredie, *The April 14, 1986 Bombing of Libya: Act of Self- Defense or Reprisal*, Case Western Reserve, Volume 19, 1987, p. 1.

⁹¹ *Ibid.* pp. 3-5.

⁹² Giovanni Marizza, "I punti deboli della gestione delle crisi. Sanzioni economiche, nation building, exit strategy", Franco Angeli, 2005.

⁹³ Steven Erlanger, *4 Guilty in Fatal 1986 Berlin Disco Bombing Linked to Libya*, in *"New York Times"*, 2001.

Il 14 aprile 1986 aerei da combattimento F-111, EF-111, KC-10 e KC-135 attaccarono alcuni obiettivi in Libia, colpendo bersagli situati a Tripoli e a Bengasi. Si stima che trentasette libici vennero uccisi ed altri novantatré feriti.

In seguito al bombardamento americano di Tripoli e Bengasi, il governo libico decise di lanciare due missili Scud-B contro Lampedusa che caddero nelle acque antistanti l'isola italiana⁹⁴.

L'attacco americano tuttavia non frenò la politica «terrorista» della Libia. Il 21 dicembre 1988 il volo Pan AM diretto da Londra a New York esplose, a causa di una bomba, sulla cittadina scozzese di Lockerbie⁹⁵.

Nell'attentato morirono tutte le 259 persone a bordo oltre a 11 cittadini di Lockerbie. La Libia fu accusata anche di aver compiuto un attentato il 19 settembre 1989 al volo della compagnia francese «Uta» partito da Parigi per Brazzaville, esploso per una bomba a bordo, in cui morirono 170 persone, tra cui 9 italiani.

Il 21 gennaio del 1992, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁹⁶ adottò la risoluzione 731 che condannava gli attacchi terroristici perpetrati sul volo Pan Am 103 e sul volo UTA 772, chiedendo che la Libia soddisfacesse la richiesta degli Stati Uniti, del Regno Unito e della Francia in merito ai procedimenti giudiziari avviati in questi tre paesi, compresa l'estradizione di due sospetti terroristi libici da processare presso un tribunale statunitense o britannico.

In risposta al mancato rispetto da parte della Libia di tali richieste, con la risoluzione 748 (31 marzo 1992) e 883 (11 novembre 1993), il Consiglio impose una vasta gamma di sanzioni aeree, armate e diplomatiche alla Libia in attesa della sua rinuncia al terrorismo e della sua collaborazione nell'assicurare l'apparizione davanti alla corte dei responsabili degli attentati di Lockerbie⁹⁷.

Le sanzioni europee vennero sostituite da quelle delle Nazioni Unite⁹⁸.

Nel 1998, quando la Libia assicurò la comparizione degli indagati in un processo nei Paesi Bassi, iniziò il processo di progressiva riduzione delle sanzioni che terminò con la loro abolizione totale nel 2003, con la risoluzione 1506.

Il Consiglio di Sicurezza aveva preso atto che la Libia avesse soddisfatto le sue richieste, in particolare attraverso l'assunzione di responsabilità per le azioni terroristiche attribuite ai funzionari libici, il pagamento di un adeguato risarcimento, la rinuncia al terrorismo e

⁹⁴ Intervista di Ana Camacho, "Los italianos de Lampedusa, mas cerca de Africa que de Italia", 20 aprile 1986.

⁹⁵ Santifort, Charlinda; Sandler, Todd; Brandt, Patrick T., "Terrorist Attack and Target Diversity", *Journal of Peace Research*, 2012, pp. 75–90.

⁹⁶ Security Council discusses sanctions imposed on Libya following bombing of Pan Am flight 103, Uta flight 772, Press Release SC/6490.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Common Position of 16 April 1999 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning Libya Official Journal L 103, 20 aprile 1999 p. 1-2.

l'impegno a cooperare con qualsiasi altra richiesta di informazioni in relazione alle indagini⁹⁹.

A seguito della sospensione delle sanzioni Onu, l'Ue decise di continuare ad applicare l'embargo sulle armi, che verrà revocato peraltro solo nel 2004 in concomitanza con la fine dell'embargo unilaterale statunitense¹⁰⁰.

2.1. Il primo tentativo di coercizione del 2004: l'abolizione delle sanzioni degli anni Ottanta

Il 22 settembre gli Stati Uniti ufficializzarono la cancellazione dell'ordine esecutivo del 1986 concernente il programma delle sanzioni Libia e di un altro del 1992 che vietava i voli diretti fra i due Paesi. La decisione della Casa Bianca fece seguito a quella dell'aprile del 2003, quando il presidente George W. Bush aveva consentito la sospensione delle sanzioni per premiare la volontà del colonnello Muammar Gheddafi di rinunciare al programma di sviluppo di armi di distruzione di massa.

Sebbene sospese, le sanzioni erano tuttavia rimaste in essere in attesa di un provvedimento formale di revoca, cui Bush a settembre apportò la sua firma, dopo che nei giorni precedenti gli incontri fra le delegazioni dei due Paesi a Londra avevano portato a nuovi importanti progressi¹⁰¹.

La Libia, in effetti, permise a ispettori di Stati Uniti e Gran Bretagna di perlustrare il Paese e di esaminare i documenti del regime, si occupò del trasferimento negli Usa di alcune componenti nucleari e provvide alla distruzione di tutte le armi chimiche in suo possesso.

Inoltre avrebbe pagato alle famiglie di ciascuna delle 270 vittime dell'attentato al volo Pan-AM del 1988 circa 4 milioni di dollari in aggiunta ai 4 già versati¹⁰². 25 Paesi europei decisero, invece, il 24 settembre di quello stesso anno, di revocare totalmente l'embargo verso la Libia. La decisione presa dal Coreper, il comitato dei rappresentanti degli Stati membri presso la Ue, verrà ratificata dai ministri degli Esteri della Ue nella riunione dell'11 ottobre 2004 a Lussemburgo, nella quale sarebbero state cancellate tutte le sanzioni contro la Libia imposte dalla Ue nel 1986 e anche quelle successive imposte nel 1992, in seguito all'embargo Onu.

⁹⁹ Security Council discusses sanctions imposed on Libya following bombing of Pan Am flight 103, Uta flight 772, Press Release SC/6490.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Il Sole24ore, "Ue-Libia: revoca totale delle sanzioni", 22 settembre 2004.

¹⁰² Security Council discusses sanctions imposed on Libya following bombing of Pan Am flight 103, Uta flight 772, Press Release SC/6490.

Tuttavia a rilevarsi determinante in questa decisione (a differenza di quanto era accaduto per gli Stati Uniti) non furono né la decisione della Libia di rinunciare al suo programma di armi di distruzione di massa, né il suo ripudio del terrorismo e nemmeno l'ammissione della sua responsabilità nel volo Pan AM 103¹⁰³.

Piuttosto, le sanzioni dell'Ue vennero esplicitamente revocate in cambio della promessa libica di arrestare i flussi clandestini diretti dai porti libici all'Europa Occidentale ed in particolare all'isola italiana di Lampedusa. Si trattava soprattutto di africani, ma alcuni venivano anche dallo Sri Lanka e dal Bangladesh: in ogni caso il loro arrivo non era gradito¹⁰⁴.

La decisione dell'Ue di revocare le sanzioni fu presa dopo mesi di pressioni esercitate dall'Italia, che aveva minacciato di revocare unilateralmente le sanzioni se l'Unione Europea non avesse accettato di farlo all'unanimità, dopo che oltre 9.700 migranti erano sbarcati sulle coste italiane solo nel 2004¹⁰⁵.

In effetti, nell'agosto dello stesso anno l'Italia concluse un accordo bilaterale di cooperazione con la Libia per contrastare l'immigrazione illegale. I dettagli di tale accordo però restarono ignoti; l'Italia rifiutò di renderli pubblici nonostante le esplicite richieste del Parlamento europeo, della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite e di varie Ong. Tuttavia nell'aprile 2005, il giornalista Fabrizio Gatti de l'Espresso, riuscì ad ottenere una copia di un rapporto riservato della Commissione Europea, discusso in Consiglio Europeo, nell'ambito del quale all'ordine del giorno c'era la cooperazione con la Libia per contrastare il flusso di migranti dalle coste nordafricane.

Il rapporto elencava puntigliosamente gli effetti concreti della cooperazione con l'Italia, tra cui: i voli charter pagati dallo Stato Italiano per espellere 5688 migranti, cento gommoni Zodiac e mille "body bags", le sacche per i cadaveri¹⁰⁶.

L'Italia aveva inoltre finanziato la costruzione di alcuni centri di detenzione per immigranti irregolari in Libia, nei quali vennero ampiamente documentati torture, violenze e abusi.

Dunque, collaborando con la Libia, un paese dove non esisteva il rispetto per le normative sull'asilo, nel trattenimento e nell'espulsione dei migranti si rese corresponsabile delle violazioni dei diritti di quelle persone. Dopo aver minacciato in quello stesso anno di "non fungere più da guardia costiera europea" se le sanzioni non fossero state revocate, la Libia ricevette anche promesse di una significativa assistenza finanziaria

¹⁰³ Ovviamente questi sviluppi fecero in modo che la decisione dell'Unione Europea venisse accolta con maggiore favore.

¹⁰⁴ 25Afril News, November 3, 2004; "Immigration: EU to Assist Libya," AKI (Italy), June 3, 2005; Report from the "Third European Parliament/ Libya Interparliamentary Meeting," Tripoli, aprile 2005.

¹⁰⁵ Human Rights Watch, *Stemming the Flow* 18 settembre, 2006.

¹⁰⁶ Ibid.

annuale da parte della Commissione Europea in cambio della sua collaborazione per risolvere il problema dei migranti¹⁰⁷.

2.2. Una serie di successi per il Leader libico

[...] Affidando i controlli alle frontiere a una dittatura non firmataria della Convenzione sui rifugiati, l'Ue è riuscita a impedire ai richiedenti asilo di raggiungere le proprie coste, pur continuando a proclamare il proprio impegno a favore del principio della protezione dei rifugiati. Infatti, secondo i funzionari italiani, la Libia ha intercettato e trattenuto oltre 2,5 milioni di richiedenti asilo tra il 2006 e il 2001.¹⁰⁸

Nell'agosto del 2006, il numero di migranti, annegati e intercettati, tra la Libia e l'Italia ricominciò però ad aumentare.

Il governo italiano manifestò il sospetto che Gheddafi stesse incoraggiando il flusso migratorio per ottenere ulteriori concessioni finanziarie sia dall'Italia, sia più in generale dall'Unione Europea.

Coerentemente con questa ipotesi, il mese successivo il leader annunciò durante un incontro dell'Unione Africana:

[...] Chiederemo all'Europa di pagare 10 miliardi di euro se vuole davvero fermare la migrazione verso il suo territorio. Gli europei che non vogliono accogliere gli immigrati dovrebbero emigrare in America o pagare la Libia per tenere chiuse le sue frontiere¹⁰⁹.

I tentativi di Gheddafi di ottenere altri fondi ebbero questa volta un successo solo parziale.

¹⁰⁷ "EU Lifts Arms Embargo on Libya for Refugee Deal," AfolNews, 11 ottobre, 2004; Graham Bowley, "European Union Agrees to Lift Arms Embargo on Libya," International Herald Tribune, 11 ottobre 2004.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ "African Immigrants: Gaddafi's Price Has Gone Up," Brussels Journal, 13 settembre, 2006. Alla domanda se la Libia avrebbe tollerato l'affidamento nel suo territorio di profughi a organizzazioni esterne oppure l'istituzione di campi dove sarebbero state esaminate le domande d'asilo, Shukri Ghanim, che allora era segretario generale del Congresso generale del popolo libico, rispose: "Perché mai dovremmo accettare? Non vogliamo essere la pattumiera dell'Europa". Citato in HRW, *Stemming the Flow*, cit., p. 99.

Anche se i trasferimenti monetari furono più modesti rispetto al 2004, tuttavia il Leader riuscì ad ottenere assistenza aggiuntiva del valore di milioni di euro sotto forma di aiuti di varia natura e diverse attrezzature (come le barche) che potevano essere utilizzati per una varietà di attività oltre che nel campo della migrazione¹¹⁰.

Nel dicembre 2007, l'Italia e la Libia conclusero un altro accordo bilaterale, con il pieno sostegno dell'Ue. Il ministro dell'interno Giuliano Amato e ed il ministro degli esteri libico, Abdurrahman Mohamed Shalgam, firmarono a Tripoli un Protocollo per la cooperazione tra l'Italia e la Libia per "fronteggiare il fenomeno della migrazione clandestina"¹¹¹. L'estate successiva venne firmato un altro "Trattato di partenariato", che prevedeva un pacchetto di compensazione di 5 miliardi di dollari, a condizione che la Libia rafforzasse il suo impegno a contenere l'immigrazione.

Successivamente, Gheddafi radunò i richiedenti asilo che cercavano di raggiungere l'Italia attraverso la Libia insediandoli in appositi campi¹¹².

Sebbene ampiamente criticato dai gruppi per i diritti dei rifugiati, l'accordo ridusse il numero di migranti che arrivavano in Italia da 36.000 nel 2008 a 4.300 nel 2010.¹¹³

Poi, nell'autunno 2010, Gheddafi alzò nuovamente la posta in gioco minacciando pubblicamente di rendere l'Europa "nera" a meno che quest'ultima non avesse pagato diversi miliardi di euro.¹¹⁴ Egli dichiarò che se le sue richieste non fossero state soddisfatte, l'Europa avrebbe rischiato di diventare un'altra Africa:

[...] Domani l'Europa potrebbe non essere più europea ma persino diventare nera, perché ci sono milioni di persone che vogliono entrare. Non sappiamo se l'Europa rimarrà un continente avanzato e coeso, o se sarà distrutto, come è successo con le invasioni barbariche¹¹⁵.

¹¹⁰ "African Immigrants: Gaddafi's Price Has Gone Up"; Paolo Cuttitta, "The Case of the Italian Southern Sea Borders: Cooperation across the Mediterranean?" in *Immigration Flows and the Management of the EU's Southern Maritime Borders*, ed. Gemma Pinyol, 2008.

¹¹¹ Per ulteriori info: Fulvio Vassallo Paleologo, "Nuove intese tra Italia e Libia", Progetto Melting Pot Europa, 2017.

¹¹² "Sunk: More Boats, More Drownings— And Suspicious about Libya's Role," *Economist*, 24 Agosto, 2006; Sara Hamood, "EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?" *Journal of Refugee Studies* 21, 2009 pp. 19–42.

¹¹³ Gregor Noll and Mariagiulia Giufre, "EU Migration Control: Made by Gaddafi?"

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Nick Squires, "Gaddafi: Europe Will 'Turn Black.' Unless EU Pays Libya £ 4bn a Year," *Telegraph*, 31 agosto 2010.

In seguito, aggiunse:

[...] Quale sarà la reazione degli europei cristiani e bianchi a questa massa di africani affamati e ignoranti? Nel frattempo, molti di loro potrebbero scomparire nelle società europee, creando paura e agitazione tra quelli ostili all'afflusso e generando spinosi dilemmi per i leader europei¹¹⁶.

Fece comprendere a tutti che gli Stati europei in prima linea non potevano semplicemente espellere o rifiutare di ammettere tutti coloro che si muovevano attraverso il Mediterraneo: alcuni erano legittimi richiedenti asilo; alcuni potevano affermare di esserlo; e tutti avevano il diritto che le loro richieste fossero giudicate. Il commentatore Ed West descrisse iperbolicamente la situazione in questo modo:

[...] La vista di africani che attraversano il Mediterraneo in massa riempie gli europei di un imminente senso di terrore¹¹⁷.

E mentre alcuni leader dell'Ue condannarono le minacce di Gheddafi come "oltraggiosi ricatti", questi stessi tuttavia, acconsentirono alle sue richieste e l'Ue siglò un altro accordo sulla migrazione e l'asilo che avrebbe comportato pagamenti per oltre 50 milioni di euro in tre anni¹¹⁸.

Venne inoltre emesso un memorandum d'intesa comune, in base al quale l'Ue avrebbe accettato di fornire assistenza tecnica alla Libia e cooperato per il reinsediamento di un numero indeterminato di rifugiati all'interno del Paese Nordafricano, negli Stati membri dell'Ue.¹¹⁹ Quest'ultima inoltre accettò di aiutare la Libia a rafforzare la sua frontiera meridionale e a potenziare le sue capacità di pattugliamento marittimo.

Comunque le accuse pubbliche dei funzionari dell'Unione di essere ricattati dimostrarono che la tolleranza per la recidiva di Gheddafi si stava esaurendo.¹²⁰ Tuttavia, da allora in poi i flussi rallentarono fino a allo scoppio delle rivolte note come "Primavera Araba"¹²¹.

¹¹⁶ Nick Pisa, "Pay Me £ 4bn a Year and I'll Stop Europe from Turning Black': Col. Gaddafi Demands EU Cash to Stop Immigration via Libya," Daily Mail, agosto 2010.

¹¹⁷ Ed West, "Gaddafi Floods Europe with Refugees: This is Beginning to Feel Like the Fall of Rome," Guardian, 8 aprile, 2011.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Bjarte Vandvik, "The EU's Dubious Refugee Deal: The EU Is Paying Libya to Deal with Refugees Seeking a New Life in Europe," Guardian, 20 ottobre 2010.

¹²⁰ Anche un funzionario del governo francese e due funzionari della NATO di altri paesi membri affrontarono la questione.

¹²¹ Ian Traynor, "EU Keen to Strike Deal with Muammar Gaddafi on Immigration: Commission Chiefs to Hold Talks with Libya over Gaddafi's Demand for € 5bn a Year to Stop Europe Turning 'Black,'" Guardian, settembre 2010.

2.3. Un fatale fallimento

Quando i disordini e le proteste si diffusero in Libia nel febbraio 2011, Gheddafi cercò di impiegare ancora una volta questo tipo di coercizione contro l'Ue, anche se con risultati in ultima analisi fatali.

I multipli successi ottenuti in precedenza gli fecero credere probabilmente che avrebbe potuto raggiungere di nuovo i suoi obiettivi. Tuttavia, la sua valutazione delle prospettive di successo soffrì di un "fallimento dell'immaginazione" per quattro ragioni.

Innanzitutto, non tenne conto del fatto che poteva esserci un limite alla tolleranza dei leader dell'Ue per i suoi numerosi tentativi coercitivi.

In secondo luogo, non comprese che i leader dell'Unione potessero ritenere che un afflusso di massa dal Nord Africa si sarebbe potuto verificare comunque, in quel periodo, anche se non in modo orchestrato.

Terzo, Gheddafi non riuscì ad anticipare che alcuni leader dell'Ue potessero, come poi effettivamente fecero, approfittare delle sue minacce di colpire i civili libici che stavano sostenendo gli insorti, per intraprendere un'azione militare contro di lui.

In quarto luogo, non riconobbe che la sua impopolarità in Medio Oriente e in Nord Africa e la scarsa reputazione storica al di fuori di essa avrebbero creato le condizioni per un forte sostegno internazionale a favore di un'azione militare contro di lui¹²².

Nel loro insieme, e in virtù della lunga ostilità europea nei confronti dei nordafricani che cercavano di entrare in Europa via mare, questi quattro fattori si rivelarono decisivi.

Gli scettici potrebbero obiettare che il deflusso dalla Libia in primavera e all'inizio dell'estate del 2011 sia stata semplicemente una conseguenza involontaria della rivolta e dei bombardamenti NATO che ne sono seguiti; ovvero potrebbero dubitare che la (minacciata) crisi sia stata progettata e manipolata per ragioni strategiche e / o che sia stata progettata per essere coercitiva.

Tuttavia, come chiarirà la discussione che segue, tale coercizione fu orchestrata da Gheddafi, e che le sue intenzioni furono comprese dai leader dell'Unione viene confermato da quattro elementi di prova: (1) l'esistenza di minacce esplicite e credibili (2) la tempistica e il modello dei deflussi, (3) la tipologia di migranti / rifugiati che si spostò attraverso il Mediterraneo e (4) il comportamento e i discorsi dei leader degli Stati bersagli. Questi quattro elementi lasciano dunque pochi dubbi sul fatto che Gheddafi tentò di influenzare il comportamento europeo.

Le sue minacce erano mirate e non ambigue. Nei primi giorni della rivolta, nel febbraio 2011, il leader libico convocò i ministri dell'Unione a Tripoli ed emise un ultimatum:

¹²² "Gaddafi Tells Rebel City, Benghazi, 'We Will Show No Mercy,'" Reuters, 17 marzo 2011.

*[...] Smettete di sostenere i manifestanti, o sospenderò la cooperazione sulla migrazione e l'Europa affronterà un'alluvione umana dall' Africa*¹²³.

Alcune settimane dopo, Gheddafi rilasciò un'intervista in cui avvertì:

*[...] Il regime qui in Libia va bene. È stabile. Voglio farmi capire: se uno la minaccia [la Libia], se cerca di destabilizzarla [la Libia], ci sarà il caos, Bin Laden, fazioni armate. Questo è ciò che accadrà. Avrete l'immigrazione. Migliaia di persone invaderanno l'Europa dalla Libia. E non ci sarà più nessuno a fermarli.*¹²⁴

Gheddafi fece questa minaccia agli inizi di marzo, proprio dopo che più di 1.000 migranti erano sbarcati sulla piccola isola italiana di Lampedusa in sole 12 ore¹²⁵, dichiarando di poter trasformare tutto il Mediterraneo in un campo di battaglia, lanciando bombe demografiche in Europa.¹²⁶

Per rimuovere ogni ambiguità, aggiunse che se l'Ue non avesse rispettato le sue richieste, migliaia di persone dalla Libia avrebbero invaso l'Europa e soprattutto che se ne fosse andato, non ci sarebbe stato più nessuno a fermarli.¹²⁷

Una volta diventato chiaro che le minacce generalizzate di Gheddafi contro l'Ue non avrebbero funzionato, come evidenziato, ad esempio, dal fatto che le deliberazioni sui parametri della no-fly libica andarono avanti, la Libia si rivolse direttamente contro l'Italia, il paese con maggiori probabilità di affrontare il più significativo e diretto effetto di un deflusso di massa.

[...] Speriamo che l'Italia si tenga fuori da questa iniziativa

disse il ministro degli Esteri Khaled Kaaim all'agenzia di stampa italiana ANSA, proprio mentre il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite votava.

¹²³ "EU Sends Small Team to Help Italy with North African Migrants," EU Observer, February 21, 2011. Vedi anche Kelly M. Greenhill, "Using Refugees as Weapons," New York Times, 20 aprile 2011.

¹²⁴ "Kadhafi: 'J'en Appelle à la France,'" Journal du Dimanche, marzo 2011.

¹²⁵ Palesh Ghosh, "EU officials fear waves of illegal immigrants from Africa if Gaddafi falls," International Business Times, 21 febbraio 2011.

¹²⁶ "Kadhafi: 'J'en Appelle à la France,'" v. anche Soeren Kern, "Why France Was So Keen to Attack Libya," International Policy Council, Gatestone Institute.org, 23 marzo 2011.

¹²⁷ Ibid.

*[...] Siamo certi che l'Italia ha a cuore l'integrità della Libia e la protezione della popolazione. Speriamo che non acconsenta all'uso delle sue basi*¹²⁸.

In questo periodo, in effetti, non ci furono significativi movimenti di popolazione attraverso il Mediterraneo diretti verso l'Europa¹²⁹. Infatti la dimensione dei flussi verso i paesi limitrofi precipitò improvvisamente.

Coerente con la strategia messa in atto, dopo un lungo periodo in cui tra 10mila e 15mila migranti attraversavano la Tunisia quotidianamente, il 4 marzo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) riferì che forze armate pro-regime avevano iniziato a presidiare il territorio libico al confine con la Tunisia e i movimenti giornalieri erano rallentati a meno di 2mila al giorno.¹³⁰

Pochi erano, infatti, gli Stati in prima linea desiderosi di dare il benvenuto a coloro che fuggivano e molti dati, apertamente ostili, rivelarono che il 67% degli italiani pensava che l'immigrazione dal Medio Oriente e dal Nord Africa fosse una "brutta cosa" per il loro paese, mentre l'83% concordava:

*[...] dovremmo limitare e controllare l'ingresso nel nostro Paese più di quanto facciamo ora*¹³¹.

Le minacce e i segnali libici non ebbero gli effetti desiderati. Invece di inchinarsi alle richieste di Gheddafi, l'Italia offrì l'uso delle sue basi militari ad Aviano, Napoli ed in Puglia, oltre a due basi in Sicilia e una in Sardegna, in aperta violazione del trattato ratificato appena un anno prima. Inoltre congelò 10 miliardi in beni libici¹³². Questo gesto rappresentò un drammatico ribaltone per gli italiani, in quanto il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e i suoi consiglieri lavorarono assiduamente per mantenere buoni rapporti con i libici per tutto il tempo che il governo italiano lo considerò diplomaticamente possibile.

Per esempio, quando i libici scesero in strada per la prima volta e la scoppiarono le violenze, Berlusconi non seguì altri leader mondiali nel condannare il leader libico; invece, il Premier sostenne di non voler "disturbare" Gheddafi. A quel tempo, il ministro degli Esteri Franco Frattini dichiarò:

[...] Stiamo seguendo da vicino la situazione. L'Italia, come sapete, è il vicino più vicino, sia della Tunisia che della Libia,

¹²⁸ "EU Ministers Reject Italian Request for Help with Feared Libyan 'Exodus.'"

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ "Libya Revolt as it Happened: Friday," BBCNews, marzo 2011.

¹³¹ Juliana Menasce Horowitz, "Widespread Anti-Immigrant Sentiment in Italy," Pew Research Global Attitudes Project, 12 gennaio 2010.

¹³² Barbie Nadeau, "Italy's Refugee Camp Horror," Daily Beast, 21 marzo 2011.

*quindi siamo estremamente preoccupati per le ripercussioni sulla situazione migratoria nel Mediterraneo meridionale.*¹³³

In breve, gli italiani cercarono almeno di apparire neutrali nelle prime settimane della crisi, apparentemente nella speranza che la crisi politica interna della Libia potesse dissiparsi o altrimenti risolversi prima che Gheddafi decidesse dar seguito alle sue minacce. Tuttavia, una volta diventato chiaro che una simile soluzione era improbabile e un deflusso poteva verificarsi a prescindere dalla loro posizione diplomatica, gli italiani cambiarono atteggiamento.

In netto contrasto con le dichiarazioni fatte pochi giorni e settimane prima, all'inizio di marzo, il Ministro Frattini dichiarò:

[...] Sappiamo con certezza che più forte è la pressione militare. . . più sarà difficile per il regime organizzare i flussi di rifugiati verso l'Europa come mezzo di rappresaglia.

Frattini riconobbe inoltre che gli italiani temevano cosa sarebbe successo con la caduta di Gheddafi:

*[...] Sappiamo cosa aspettarci quando cadrà il sistema nazionale libico. . . un'ondata almeno 10 volte più grande di quella che abbiamo affrontato quando l'Albania cadde (nel 1997).*¹³⁴

Da parte sua, il segretario federale della Lega Nord, Umberto Bossi, minacciò di scaricare il problema su altri paesi dell'Ue:"

*[...] Se loro arriveranno li manderemo in Francia e in Germania.*¹³⁵

Una volta che la coalizione internazionale anglo-franco americana iniziò la sua campagna di bombardamenti, con l'Operazione Odyssey Dawn, il 19 marzo, le forze di Gheddafi iniziarono anche a incoraggiare attivamente e facilitare i flussi stessi.

Il portavoce del governo libico Moussa Ibrahim annunciò che il regime non avrebbe più impedito alle barche piene di migranti africani di partire per l'Europa:

¹³³ Quoted in Deepa Babbington, "Berlusconi Under Fire for Not 'Disturbing Gaddafi,'" Reuters, febbraio 2011.

¹³⁴ Deepa Babbington, "Berlusconi Under Fire for Not 'Disturbing Gaddafi,'" Reuters, 20 febbraio 2011.

¹³⁵ "Libya Migrants Seemingly Encouraged to Flee," Associated Press, febbraio 2011.

*[...] Ci sarà un'immigrazione clandestina. Il governo ha agito contro di esso, ma ora non può più.*¹³⁶

Si nota come questa retorica echeggia in modo impressionante quella della risposta del regime di Milosevic agli attacchi aerei della Nato in Kosovo nel 1999.¹³⁷

I funzionari libici dichiararono inoltre che questa decisione era stata presa in segno di protesta contro gli attacchi aerei. Da parte sua, il primo ministro Al-Baghdadi Ali al-Mahmoudi dichiarò di non vedere alcun motivo per fermare i flussi, perché farlo sarebbe servito agli interessi degli Stati che stavano bombardando la Libia¹³⁸.

Coerentemente con queste minacce, le Nazioni Unite riferirono che le barche iniziarono a lasciare la Libia per l'Europa sul serio il 24 marzo, ovvero il giorno prima che la guida delle operazioni venisse rilavata dalla Nato nell'operazione "Unified Protector".

Allo stesso modo, poche ore dopo che l'Italia aveva detto che avrebbe prestato gli aeroporti a qualsiasi sforzo militare alleato, un traghetto da Tripoli che trasportava 1.800 uomini (senza né donne né bambini) tentò di attraccare a Lampedusa.

Secondo quanto riferito dal ministro dell'Interno, Roberto Maroni, gli italiani avevano "informazioni su alcuni "passeggeri" e non potevano essere sicuri che non ci fossero terroristi a bordo.¹³⁹ Il giorno seguente, due barche oltrepassarono Lampedusa e giunsero nel porto di Catania e altre quattro barche arrivarono proprio a Lampedusa.

Cominciarono a emergere ulteriori rapporti sui nordafricani che giungevano nella Penisola, con una spiccata preferenza per i giovani uomini, presumibilmente considerati particolarmente minacciosi per gli europei e messi a mare con la forza.

La portavoce principale dell'Unhcr, Melissa Fleming, riferì di aver ricevuto notizie che l'esercito libico stava organizzando e dirigendo l'esodo e che quando alcuni migranti inizialmente si rifiutarono di imbarcarsi su una nave che ritenevano pericolosamente sovraffollata, i soldati libici spararono in aria per costringere le persone¹⁴⁰ e che alcuni soldati diedero istruzioni di navigazione ai passeggeri a caso prima di rimorchiare le navi in acque aperte¹⁴¹. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni testimoniò che alcuni di quelli che arrivavano a Lampedusa e a Malta infatti dichiararono di essere stati forzati a salire sulle barche sotto la minaccia di soldati libici.

¹³⁶ Nick Squires, "Libya: Italy Fears 300,000 Refugees," Telegraph, 23 febbraio 2011.

¹³⁷ Greenhill, *Weapons of Mass Migration*, Ithaca, 2010.

¹³⁸ Nick Squires, "Libya: Italy Fears 300,000 Refugees," Telegraph, febbraio 2011.

¹³⁹ "Libya Official Admits Migrant Ships Being Allowed to Sail as Protest against Nato," Guardian, 11 maggio 2011.

¹⁴⁰ Nadeau, "Italy's Refugee Camp Horror."

¹⁴¹ Ibid.

Altri dissero ai giornalisti che erano stati costretti a salire sui gommoni con dozzine di altri persone prima di essere spediti dal porto di Tripoli".¹⁴²

Alcuni di quelli che sbarcarono a Lampedusa riferirono inoltre che il loro passaggio era libero, mentre in circostanze normali i contrabbandi avrebbero richiesto mille dollari per la traversata.¹⁴³

Nello stesso arco di tempo, diverse migliaia di nordafricani arrivarono a Malta, spingendo il Paese a riconoscere pubblicamente che Gheddafi stava usando i flussi migratori per fare pressione sull'Ue.¹⁴⁴ Antonio Guterres, allora Alto commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, fu leggermente meno schietto nella sua valutazione, suggerendo.

*[...] Ci sono elementi per farci pensare che almeno alcuni degli attori coinvolti in quello che sta accadendo in Libia stiano tentando di usare quest'arma per costringere le persone a trasferirsi in Europa.*¹⁴⁵

La portavoce dell'Unhcr, Sybella Wilkes, riconobbe:

*[...] Sappiamo che le persone che gestiscono le barche sono contrabbandieri. Ma ovviamente non puoi avere più di 2mila persone che se ne vanno in pochi giorni senza che il governo lo sappia e lo autorizzi. . . [e] il porto di Tripoli è sotto controllo governativo.*¹⁴⁶

Una volta che i raid aerei cominciarono, i flussi a Lampedusa salirono a diverse migliaia al giorno per un periodo di tre giorni, da una media precedente di circa 200 al giorno dall'inizio della primavera araba e i deflussi continuarono rapidamente fino alla caduta di Tripoli.¹⁴⁷

Sebbene il numero di migranti e rifugiati che raggiunsero l'Europa Occidentale fossero più bassi rispetto ai numeri che si nascondevano nei paesi vicini alla Libia, alla fine di marzo erano arrivate in Italia quasi 400 barche caricate di immigrati clandestini e la popolazione di migranti nordafricani a Lampedusa era divenuta significativamente più grande del numero di residenti italiani.

Il disperato sindaco dell'Isola dichiarò: "Lampedusa non può essere trasformata in un campo profughi solo poche settimane prima dell'inizio della stagione turistica estiva. Ci state condannando a morte."¹⁴⁸

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Barbie Nadeau, "Exodus," Newsweek, 2011.

¹⁴⁴ Len Cendrowicz, "Sorry, We're Closed: Amid Migrant Fears, Europe Could Bring Back Border Controls," Time, 4 maggio 2011.

¹⁴⁵ William Wheeler and Ayman Oghanna, "After Liberation, Nowhere to Run," New York Times, 30 ottobre 2011.

¹⁴⁶ "Libya May Be Using Migrants as Weapon Against EU-UN," Reuters, 11 maggio 2011.

¹⁴⁷ Ibid

¹⁴⁸ Nadeau, "Italy's Refugee Camp Horror."

Appena le forze di Gheddafi furono espulse da Tripoli, circa 50mila rifugiati arrivarono a Lampedusa. Maroni dichiarò lo stato di emergenza e chiese formalmente all'Unione 84 milioni di euro per affrontare arrivi extra e il reinsediamento in altre parti d'Europa¹⁴⁹.

Per togliere ogni dubbio sul fatto che i libici stessero controllando e manipolando i deflussi, è possibile affermare che nessuna nave, invece, lasciò i porti libici tra la cacciata di Gheddafi e la fine del conflitto in ottobre, nonostante il fatto che la campagna di bombardamenti continuasse fino alla fine¹⁵⁰.

2.4. Le reazioni degli europei

Le minacce di Gheddafi furono prese sul serio. Il Ministro degli Esteri Frattini, ad esempio, che temeva un'ondata da 200mila a 300mila immigrati, parlò di *“un esodo biblico, un problema che nessun italiano avrebbe dovuto sottovalutare”*.

Il Ministro dell'Interno Roberto Maroni disse ai suoi omologhi europei a Bruxelles che fino a 1,5 milioni di rifugiati sarebbero potuti fuggire dalla Libia, definendo il movimento temuto "un'invasione che avrebbe messo in ginocchio qualsiasi Paese " e proseguì:

[...] Quello che sta accadendo nel Mediterraneo è un problema per l'Europa e per il mondo. Non abbiamo mai visto un'emergenza di questa portata.

Maroni riconobbe il legame diretto tra il comportamento italiano e la risposta libica, dichiarando che le minacce di Gheddafi verso l'Italia per il suo ruolo nella missione a Nato si stavano materializzando nei flussi di migranti, dopo che il bombardamento era cominciato¹⁵¹. I leader dei paesi più lontani erano ugualmente consapevoli di ciò che Gheddafi stava facendo. Il ministro degli affari europei Werner Hoyer della Germania dichiarò che l'Ue non si sarebbe lasciata ricattare. Il ministro degli esteri Steven Vanackere del Belgio sostenne che la strategia di Gheddafi di usare bombe demografiche contro l'Europa potesse essere assimilato ad un "racket di estorsioni mafiose"¹⁵².

¹⁴⁹“Libya: US Calls on Europe to ‘Open Its Borders’ to Migrants,” Channel 4 News, 24 febbraio 2011.

¹⁵⁰ “Europe Braced for Immigrant Influx as Chaos Reigned,” Sydney Morning Herald, settembre 2011.

¹⁵¹ Jordans, “UN Says Close to 600 May Be Dead.”

¹⁵² Ayman Khalil, “Germany, France, Belgium Condemn Violence in Libya,” Global Arab Network, 21 febbraio 2011.

Il Ministro francese agli Affari Europei Laurent Wauquiez, parlando per un paese solo leggermente meno vulnerabile (da un punto di vista geografico) rispetto all'Italia, dichiarò che l'afflusso era un vero rischio per l'Europa e che non doveva essere sottovalutato¹⁵³.

Un altro diplomatico europeo, parlando in modo anonimo, ammise: "Se Gheddafi usa quest'arma, può creare molti problemi per l'Europa¹⁵⁴".

All'interno degli Stati membri dell'Ue, gli incentivi a far sparire la crisi erano forti. In Francia, come commentò l'analista di politica estera Soeren Kern, l'improvviso sostegno di Sarkozy ai ribelli anti-Gheddafi poteva essere attribuito a due fattori principali: i sondaggi d'opinione e il problema strettamente connesso dell'immigrazione musulmana.

Marine Le Pen catapultò da sola le questioni gemelle dell'immigrazione musulmana e dell'identità nazionale francese in cima all'agenda politica francese.¹⁵⁵

Paure simili stavano anche modellando la politica in Germania e in altri paesi dell'Ue, e ovviamente la coalizione di centro-destra guidata in Italia da Berlusconi era incentrata sulla visione anti-migranti.

Catherine de Wenden, direttore della ricerca presso il Centro di studi internazionali e ricercatrice presso l'Istituto di studi politici di Parigi (Science Po), osservò: "In questa ri-nazionalizzazione dei paesi europei e l'aumento della xenofobia, i governi sono molto attenti ai nuovi flussi migratori.

Se le circostanze nella primavera del 2011 fossero state simili a quelle che erano esistite negli anni precedenti alla rivolta, l'ultimo tentativo di Gheddafi avrebbe potuto essere un successo. Allo stesso tempo, alcuni leader europei avevano concluso che potevano essere condannati se avessero accolto le richieste di Gheddafi e condannati se non lo avessero fatto, perché se anche la ribellione in Libia avesse avuto successo, l'emigrazione di massa attraverso il Mediterraneo si sarebbe verificata comunque. Questo perché, anche prima che scoppiassero le proteste della Primavera araba in Tunisia, un numero significativo di nordafricani aveva mostrato un forte interesse a migrare o a trasferirsi in Europa.

In un sondaggio Gallup di ottobre 2010, ad esempio, oltre il 25% degli intervistati in Algeria, Tunisia, Egitto, Marocco e Libia riferì di voler migrare permanentemente. Di tutti gli intervistati, oltre il 33% riferì inoltre che l'Europa occidentale era la loro destinazione preferita.

Il giornalista Daniel Korsi osservò:

¹⁵³ Colin Randall, "Europe Braces for Tidal Wave of Refugees from across Mediterranean," *Nationale*, febbraio 2011.

¹⁵⁴ Guy Dinmore and Joshua Chaffin, "Libya Accused of Forcing Migrants to Flee," *Financial Times*, 9 maggio 2011.

¹⁵⁵ Kern, "Why France Was So Keen to Attack Libya."

*[...] I governi europei possono parlare di democrazia e praticamente ogni leader europeo ha goduto di una passeggiata attraverso la piazza Tahrir con gli striscioni. Ma quando tornano a casa, scuotono la sabbia dai pantaloni e iniziano a pensare ai loro elettori, i loro pensieri si trasformano rapidamente nella gestione del flusso di immigrati clandestini che sognano una vita migliore in Europa. . . Il resto è retorica.*¹⁵⁶

Marco Scalvini, insegnante alla Scuola di economia e scienze politiche di Londra (Lse), dichiarò:

*[...] Dobbiamo riconoscere quanto la logica dell'intervento umanitario sia effettivamente limitata all'interesse personale. A questo punto, Italia e Francia stanno giocando un'oscena partita di ping-pong, il cui risultato è il rifiuto generalizzato di nuovi rifugiati.*¹⁵⁷

Nulla di ciò preclude la possibilità che l'azione militare europea sia stata guidata in parte da preoccupazioni su ciò che Gheddafi avrebbe potuto fare alla sua gente. Tuttavia, i responsabili delle politiche erano almeno preoccupati di ciò che sarebbe potuto accadere se quelle persone avessero deciso di fuggire in Europa e quali potessero essere le conseguenze politiche interne per questi stessi leader in tale eventualità.

Consideriamo, ad esempio, che mentre le domande di asilo in Italia erano scese a 8.200 nel 2010 da un picco di 30.300 nel 2008, questo calo era stato compensato da incrementi in altre parti dell'Europa, soprattutto in Germania (49%), Svezia (32%), Danimarca (30 per cento), Belgio (16%) e Francia (13%)¹⁵⁸. E nessuno di questi paesi era desideroso di dare il benvenuto ad un numero maggiore di persone.

Ma allora perché il gioco di Gheddafi fallì?

Anche se i leader dell'Ue erano chiaramente ostili a Gheddafi e si erano stancati delle sue minacce episodiche "di rendere l'Europa nera" molto prima che scoppiassero i disordini all'inizio del 2011, i suoi precedenti esercizi di coercizione furono visti dalla maggior parte, se non da tutti, come basi insufficienti per un intervento militare. In effetti, come ha affermato un rappresentante della Nato, non era nemmeno qualcosa che venisse realisticamente contemplato¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Neli Esipova and Julie Ray, "One in Four in North Africa Desired to Migrate before Unrest," Gallup, 29 aprile, 2011.

¹⁵⁷ Daniel Korski, "Europe's North Africa Policy Drowns in a Flood of Migrants," Guardian, 10 maggio 2011.

¹⁵⁸ Marco Scalvini, "Humanitarian Wars and Rejected Refugees."

¹⁵⁹ "Asylum Claims Drop to Nearly Half the Level of 2001— UN," Reuters, 28 marzo 2011.

Tuttavia, dopo che Gheddafi contemporaneamente minacciò di fare danni gravi a una parte della sua popolazione e di "trasformare l'intero Mediterraneo in un campo di battaglia inondando l'Europa di migranti", il calcolo all'interno di alcuni Stati membri cambiò definitivamente: non solo un'ulteriore coercizione non avrebbe avuto successo, ma anche il regime di Gheddafi sarebbe dovuto crollare¹⁶⁰.

Dunque furono le minacce sempre più oltraggiose di scatenare il caos nazionale e internazionale, insieme alle rivolte regionali e le mosse precipitate per rovesciarlo, a creare un sostegno politico internazionale per questa linea d'azione. Una volta aumentati i bombardamenti della Nato e che i ribelli iniziarono a ricevere armi e altre forme di assistenza esterna, aumentando le dimensioni e la portata dell'insurrezione, le forze del governo libico ebbero meno tempo e meno opportunità di mettere le persone in mare.

I deflussi vennero dunque controllati e manipolati da funzionari governativi fino all'agosto 2011, quando i ribelli, con l'aiuto della Nato, spinsero Gheddafi e le sue restanti forze fuori da Tripoli. Dopo quel tempo, nessuna imbarcazione addizionale carica di migranti o richiedenti asilo e sarebbe giunta in Italia fino alla fine del conflitto in ottobre.¹⁶¹

Altrettanto significativo fu il fatto che l'Ue, con l'aiuto della Nato, rispose alla minaccia di un afflusso di massa posizionando elicotteri, motoscafi e navi da guerra nel teatro e dispiegando una forza di reazione rapida alle coste libica e tunisina per condurre pattuglie marittime progettate per impedire o prevenire la fuga dei nordafricani verso l'Europa. Inoltre, molti di coloro che vennero intercettati dalla Nato e dalle forze europee furono dichiarati migranti economici piuttosto che richiedenti asilo e rimpatriati sommariamente in Nord Africa. Quattrocento di loro annegarono prima di raggiungere l'Europa¹⁶².

Tutti questi fattori combinati hanno assicurato che la dimensione reale della crisi degli sfollati rimanesse invisibile alla maggior parte dei cittadini europei e quindi non riuscisse a generare il tipo di mobilitazione pro e anti-gruppo su cui si basa la maggior parte degli esercizi migratori coercitivi di successo¹⁶³.

Inoltre, mentre le popolazioni sfollate nei paesi limitrofi della Libia erano più eterogenee in termini di età e genere, quelle che venivano inviate nell'Europa meridionale erano sproporzionatamente composte da giovani uomini, considerati più minacciosi.

¹⁶⁰ Era tuttavia un'opzione preparata già da molti mesi.

¹⁶¹ "Europe Braced for Immigrant Influx as Chaos Reigns", Frontex.

¹⁶² 87 Collee Barry, "Migrant: Many Ships Failed to Aid Libyan Refugees," CNSNews, 14 maggio 2011.

¹⁶³ Chris Ulack, "The Arab Spring's Looming Refugee Crisis," Foreign Policy, 23 giugno 2011.

2.5. Conclusioni e implicazioni

Affrontando sia una crescente insurrezione da parte dei ribelli all'interno dello Stato libico sia le pressioni da parte di alcuni dei membri più forti dell'alleanza militare più potente del mondo, la via della coercizione migratoria poteva sembrare un azzardo, in particolare considerando che Gheddafi vi aveva fatto ricorso contro gli Stati membri dell'Ue con relativa facilità più volte prima.

Da parte loro, gli europei, di fronte alla non attraente alternativa di cedere alle richieste di Gheddafi (e forse ancora di fronte a un massiccio afflusso), dando una legittima giustificazione all'intervento contro il leader libico, optarono per il cambio di regime, anche se non sempre questa soluzione rappresenta una buona scommessa.

Vale infatti la pena ricordare, come osservava Downes, che tali imprese possono essere costose e i risultati incerti, come le recenti esperienze in Iraq, Afghanistan e persino in Libia avevano già chiarito abbondantemente. Il rovesciamento di un tiranno non genera necessariamente una democrazia liberale o significa la fine di deflussi ingegnerizzati. In effetti, anche nel migliore dei casi, il rovesciamento di un dittatore in carica può effettivamente aumentare l'emigrazione da quello Stato, almeno nel breve periodo, e ciò che abbiamo visto negli ultimi anni non rappresenta di certo uno scenario migliore. Ancora più importante, il cambio di regime non può nemmeno eliminare la minaccia di una coercizione. Questo strumento può infatti rimanere attraente, soprattutto per gli attori con poco da perdere e molto da guadagnare.

Per esempio, il 2 novembre 2015, Jamal Zobia, portavoce del Congresso Nazionale Generale della Salvezza del Governo Nazionale della Libia - uno dei due governi rivali in competizione per il potere emise una minaccia non molto velata contro l'Ue: se quest'ultima non avesse offerto il riconoscimento diplomatico ufficiale e l'assistenza finanziaria, avrebbe aiutato attivamente migranti e richiedenti asilo a raggiungere l'Europa.

[...] Citando esplicitamente l'esempio del capo depresso e apparentemente imperterrito dal suo destino", Zobia scherzò, "Gheddafi ha fatto questa minaccia e ha messo l'Europa in ginocchio. . . È una minaccia strategica, sì, ma non escluderei che la faremo un giorno¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Colin Freeman, "Libya Warns It Could Flood Europe with Migrants If EU Does Not Recognize New Self-Declared Government," Telegraph, novembre, 2015.

Alla luce degli sviluppi successivi su entrambe le sponde del Mediterraneo, tra cui ulteriori disordini in Medio Oriente e in Nord Africa e la discussione sul potenziale collasso degli accordi di Schengen, e anche dell'Ue più in generale, minacce simili sembrano tutt'altro che privi di significato. Ironia della sorte, un fattore chiave dietro la mossa di intervenire militarmente e deporre Gheddafi nel 2011 fu proprio la sua ricorrente minaccia di "rendere l'Europa nera".

Tuttavia, non solo l'estromissione di Gheddafi non ha portato alla fine di tali tentativi di ricatto, ma le fazioni governative concorrenti della Libia hanno in diverse occasioni reso esplicite (seppur latenti) minacce contro l'Ue¹⁶⁵, e si è prodotto un maggiore caos e destabilizzazione politica in tutta la regione, creando ancora più sfollati in cerca di protezione e asilo. La Libia era un centro regionale per l'assorbimento dei migranti prima della primavera araba del 2011 e della rivolta in Libia che ne è scaturita.

Secondo le stime, la popolazione di lavoratori migranti in Libia prima della rivolta del 2011 era di circa 2,5 milioni di persone, compresi molti subsahariani. Tanti lavoratori migranti che inizialmente tornarono dopo l'espulsione di Gheddafi sono rimasti intrappolati quando il paese è caduto di nuovo in conflitto e hanno scelto di cercare di raggiungere l'Europa nel tentativo di sfuggirgli¹⁶⁶.

Complicando ulteriormente la situazione, la cacciata di Gheddafi ha anche rimosso uno dei meccanismi più efficaci di controllo dell'immigrazione in Europa. Mentre Gheddafi era un partner avido e un po' inaffidabile nella gestione delle migrazioni, coloro che pensavano però che i loro problemi sarebbero stati risolti dal suo abbattimento sono rimasti infelicemente sorpresi.

Non solo i suoi sostituti concorrenti hanno preso il posto che Gheddafi aveva lasciato in termini di minacce episodiche di inondare l'Europa con i rifugiati se le loro richieste non fossero state soddisfatte, ma non si poteva fare affidamento su di loro per sorvegliare la costa libica e/o punire i contrabbandieri in nessuna circostanza.

Inoltre, la rimozione di Gheddafi ha anche creato condizioni permissive affinché lo Stato islamico in Iraq e nella Grande Siria (ISIS) si trasferisse in Libia ed entrasse (almeno secondo quanto riferito) nel settore del contrabbando di migranti.

Anche prima del più recente aumento del numero di rifugiati e migranti diretti in Europa, il movimento dalla regione Mena verso l'Unione aveva generato fino a 323 milioni di dollari per i gruppi jihadisti (Isis) e altri gruppi jihadisti¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Alex J. Bellamy and Paul D. Williams, "The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect," *International Affairs* 87, 2001, p. 833.

¹⁶⁶ See, for instance, Chris Ulack, "The Arab Spring's Looming Refugee Crisis," *Foreign Policy*, giugno 2011.

¹⁶⁷ Neli Esipova and Julie Ray, "One in Four in North Africa Desired to Migrate before Unrest," *Gallup*, aprile, 2011.

Anche se le prove su questo fronte rimangono sommarie, è stato quindi suggerito che la migrazione attraverso il Mediterraneo si è dimostrata una preziosa opportunità di business per gruppi come ISIS che lanciarono alcuni attacchi proprio con lo scopo di spingere le persone a fuggire e poi trarre profitto dalla loro fuga¹⁶⁸.

Inoltre, vale la pena ricordare che nel febbraio 2015 l'ISIS in Libia minacciò di inondare l'Europa con 500mila migranti e profughi se fosse stato attaccato militarmente¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Hugh Roberts, "Who Said Gaddafi Had to Go?", *London Review of Books* 33 novembre 2011, pp. 8– 18.

Capitolo 3

“Agents provocateurs”: il caso della Corea del Nord

Gli anni Novanta hanno rappresentato un periodo complesso per i nordcoreani, a causa della dissoluzione dell'Unione Sovietica e della morte, nel 1994, del “Leader Eterno” Kim Il Sung, che aveva governato il Paese, fin dalla sua fondazione, avvenuta dopo la Seconda Guerra Mondiale. Per ragioni non del tutto indipendenti, lo stesso decennio fu segnato da una serie di devastanti carestie che provocarono la morte di un alto numero di persone, compreso tra varie centinaia di migliaia e alcuni milioni,¹⁷⁰ e la fuga di altrettante centinaia di migliaia che giunsero nella prefettura di Yanbian, in Cina settentrionale, attraverso il fiume Tumen¹⁷¹.

Nonostante ciò, in quegli anni la Corea del Nord riuscì a trarre qualche beneficio dalla sua debolezza e instabilità. Innanzitutto, dopo la caduta dell'Urss fu la Cina a divenire il suo più importante partner commerciale. E mentre, all'inizio, Pechino tentò di far pagare Pyongyang come una “nazione normale”, in seguito decise di concedere al Paese aiuti consistenti (sia palesi che occulti), soprattutto perché la carestia avrebbe potuto causare il crollo del regime, generando milioni di profughi e portando probabilmente le truppe degli Stati Uniti in una Corea unificata alla sua frontiera¹⁷².

Non molto tempo dopo, la Corea del Nord, che ora si trovava sotto il dominio dell'eccentrico figlio di Kim Il Sung, Kim Jong Il, riuscì a sfruttare la propria debolezza strutturale con un accordo conveniente, congelando il suo nascente programma nucleare in cambio

¹⁷⁰ Per porre rimedio alla perdita degli aiuti esteri che derivavano dall'Unione Sovietica e incrementare le sue riserve di terreni coltivabili, la Corea del Nord perseguì, in questo periodo, una politica di massiccia deforestazione. Ciò causò inondazioni devastanti e una gravissima erosione di terreni che ridussero in quindici anni la produzione di riso e mais più del sessanta per cento. L'aggravarsi delle carestie comportò conseguenze anche sulla politica interna nordcoreana. Andrew S. Natsios, *“The Great North Korean Famine: Famine, Politics and Foreign Policy”*, United States Institute of Peace, Washington, 2001.

¹⁷¹ Per giungere nella prefettura di Yanbian, collocata all'incrocio delle frontiere tra la Corea del Nord, Cina e Russia, si riteneva fosse più semplice attraversare il fiume Tumen che penetrare nella zona minata che divideva il Nord dal Sud della Corea. Inoltre, nello Yanbian la lingua coreana era assai diffusa e molti abitanti erano e sono tutt'oggi di etnia coreana. Scott Snyder, “Transit, Traffic Control, and Telecoms: Crossing the “TV in Sino-Korean Exchange”, in “Comparative Connections”, 2002, p.4.

¹⁷² Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through” in “Foreign Affairs”, luglio-agosto 1997, 76, pp. 105-18.

dell'assistenza da parte degli Stati Uniti¹⁷³, in particolar modo nella costruzione di reattori nucleari civili¹⁷⁴. Negli anni Novanta, perciò, la paura dell'America relativa alla possibilità che la Corea del Nord diventasse una potenza nucleare e quella della Cina (oltre che della Corea del Sud) di una migrazione di massa nordcoreana, permisero a questo attore di ottenere un rilevante potere contrattuale nei confronti delle sue più forti controparti internazionali¹⁷⁵.

Dieci anni più tardi non era cambiato niente. Anche se nel 2002 il flusso dei nordcoreani oltre il confine risultava inferiore, questa problematica non cessò di influenzare le relazioni tra i Paesi dell'area e con gli Stati Uniti. E, come era già accaduto, i timori legati ai flussi migratori continuarono a rappresentare un vantaggio per la Corea del Nord anche sul fronte nucleare. Gli Stati Uniti volevano convincere i Paesi vicini ad indurre la Corea del Nord a rinunciare alle sue ambizioni nucleari, ma le preoccupazioni degli Stati limitrofi riguardo al potenziale crollo del regime indicavano che i desideri di Washington sarebbero rimasti inesauditi¹⁷⁶. Ovviamente, neanche la Corea del Nord aveva interesse ad affrettare una migrazione di massa; intendeva solo dimostrare che, se costretta, avrebbe potuto provocarne una.

Da un altro punto di vista, invece, erano cambiate molte cose. In effetti, dal 2012 una coalizione eterogenea di attivisti e Ong internazionali, una sorta di network, tentò di provocare quel massiccio esodo che il governo nordcoreano tentava di evitare e che i suoi vicini temevano.

Nel presente capitolo sarà dunque possibile osservare multiformi tentativi di migrazione coercitiva pianificata compiuti nella penisola.

Constaterà come i nordcoreani saranno utilizzati come strumenti coercitivi contro la Cina e la Corea del Sud tanto dallo stesso regime di Pyongyang quanto contro di esso. Mentre infatti uno dei tentativi mirò esplicitamente ad abbattere il regime nordcoreano, un altro fu messo in atto con il tacito scopo di sostenerlo¹⁷⁷.

¹⁷³ Kelly. M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

¹⁷⁴ Hans Binnendijk, *How Nations Negotiate*, National Defense University Press, Baltimora, 1988.

¹⁷⁵ Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behaviour*, United States Institute of peace, Washington, 1999, cap. 3.

¹⁷⁶ A dire il vero, la Corea del Nord temeva una migrazione di massa quanto i suoi bersagli, avendo paura di una rivoluzione come quella che ci fu in Romania, nel corso del quale la leadership in carica venne in gran parte giustiziata: David Wall, "When North Korea Collapses, in *Guardian*", 1° dicembre 2002.

¹⁷⁷ Kelly. M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

3.1. Kim Jong Il: un generatore riluttante

L'avvio del nuovo programma nordcoreano per ottenere armi nucleari suscitò una discussione fra gli esperti della Corea riguardo le ragioni di questa mossa politica di Kim Jong Il¹⁷⁸.

Alcuni sostenevano che il suo obiettivo fosse quello di normalizzare i rapporti con l'Occidente e di favorire un'ulteriore liberalizzazione, senza provocare il totale collasso dell'economia¹⁷⁹. I sostenitori di questa ipotesi evidenziarono come dopo la crisi a metà degli anni Novanta Kim avesse avviato considerevoli riforme economiche e fatto aperture per migliorare i rapporti con i Paesi occidentali¹⁸⁰.

Chi era meno ottimista, invece, erano coloro secondo cui Kim stava semplicemente procedendo ad un ricatto a breve termine, sostenuto dalla necessità di ottenere un aiuto estero sufficiente a superare la recente crisi economica interna.¹⁸¹

Che fosse una tattica o una strategia, disperata oppure no, entrambi i gruppi giunsero alla conclusione che la nuova crisi nucleare fosse un'altra della lunga serie di situazioni create da Kim per "aumentare la pressione sugli Stati Uniti, ma con impatti sulla regione"¹⁸².

Robert Gallucci, che negoziò l'accordo nucleare Usa-Corea del Nord nel 1994, sostenne tale posizione affermando:

[...] I nordcoreani "non sono in una posizione ideale per trattare... Tutto ciò che hanno è la minaccia di causare danni. Questa è la loro migliore risorsa"¹⁸³.

Infatti come ammise lo stesso Kim:

[...] I nostri missili non possono raggiungere gli Stati Uniti, e se io li lanciassi, gli americani ce ne lancerebbero migliaia, e noi non sopravviveremo. Ne sono perfettamente consapevole. Ma

¹⁷⁸ I diplomatici occidentali che hanno avuto rapporti con Kim sostengono che non fosse un pazzo e conosceva molto meglio l'Occidente, di quanto l'Occidente stesso non conoscesse lui. Chris Cobb, "North Korea's High Roller", in "Ottawa Citizen", 11 gennaio 2003.

¹⁷⁹ David Kang, in *ibid.*

¹⁸⁰ Ad esempio, confidò di aver sminato la zona demilitarizzata e ammise di aver rapito dei giapponesi tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Ottanta affinché insegnassero la loro lingua alle spie nordcoreane: Marcus Noland, "Economy's Ills shape DPRK Crisis", in BBC News, 23 aprile 2002.

¹⁸¹ Vedi Cobb, "North Korea's High Roller", cit.; Natsios, Great North Korean Famine, cit.

¹⁸² Robert Einhorn, citato in Sean Gordon, "North Korea Turns Up Heat on Opponents", in Ottawa Citizen", 31 dicembre 2002.

¹⁸³ Citato in Michael Dobbs, "North Korea policy Confounds US: after Breakdown in Recent Talks, Some See Need for Bolder Strategy", in "Washington Post", 20 maggio 1997.

*devo far sapere loro che li abbiamo. Li sto costruendo perché solo così essi saranno disposti a dialogare con me*¹⁸⁴”.

La Corea del Nord era convinta effettivamente di poter alzare senza timori la posta nucleare con gli Stati Uniti, essendo coadiuvata dalla protezione fornita dalla paura dei Paesi vicini relativa ad un suo potenziale collasso.

Il giornalista americano del New York Times Joseph Kahn, al tempo, sostenne quanto fosse importante offrire ai coreani un modo per fare marcia indietro, perché gli Stati Uniti non erano in grado di mobilitare una pressione internazionale tale da intimidirli¹⁸⁵. E Xia Yishan¹⁸⁶, sottolineò come la pressione su Pyongyang da sola non fosse sufficiente. Era necessario avere pazienza¹⁸⁷.

Persino l'allora presidente uscente della Corea del Sud, Kim Dae-Jung, che raramente era critico nei confronti degli Stati Uniti, affermò:

*[...] La pressione e l'isolamento non hanno mai avuto successo con i Paesi comunist*¹⁸⁸.

James Laney e Jason Shaplen, in un articolo del 2003 in “Foreign Affairs”, scrissero:

*[...] Quelli che credono di poter piegare Pyongyang con un isolamento o le sanzioni economiche si sbagliano...Pyongyang ha dalla sua parte un vantaggio insito in ogni partita di attesa: Pechino”. Per tutelarsi dal collasso della Corea del Nord, la Cina permetteva ‘il transito di viveri e carburante attraverso il confine settentrionale’, come del resto ha continuato a fare*¹⁸⁹.

È difficile comprendere perché gli Stati vicini fossero molto più spaventati degli effetti a breve termine di un esodo di massa e di una destabilizzazione, piuttosto che delle conseguenze a lungo termine di una Corea del Nord dotata di armi nucleari.

¹⁸⁴ Peter Mass, “The Last Emperor”, in “New York Times Magazine”, 19 ottobre 2003.

¹⁸⁵ Joseph Kahn, “To China, North Korea Looks Radioactive”, in New York Times”, 2 febbraio 2003.

¹⁸⁶ Studioso di Scienze politiche presso l'Istituto cinese di studi internazionali di Pechino.

¹⁸⁷ In Efron e Ching-Ching Ni, “Showdown with Iraq”, cit.

¹⁸⁸ Il ministro degli Esteri russo sostenne che una politica di isolamento avrebbe “portato soltanto ad una nuova escalation di tensione”. In *ibid.*

¹⁸⁹ James T. Laney e Jason T. Shaplen, “How to Deal with North Korea”, in Foreign Affairs”, 2003, 82, p. 27.

Ma qualunque fosse la logica legata a questo comportamento, i timori di un afflusso di profughi dei probabili paesi riceventi, offrivano alla Corea del Nord un potere contrattuale che altrimenti non avrebbe avuto. Le preoccupazioni erano talmente acute che, nel gennaio del 2002, un cospicuo numero di ufficiali degli eserciti cinese, russo e sudcoreano si riunirono a Seul e in una settimana crearono al computer una serie di scenari per simulare un ipotetico flusso di 100 mila profughi verso Sud¹⁹⁰.

Nel 2003 i media statali cinesi parlarono di sette giorni di manovre militari al confine nordcoreano, senza specificare né il luogo preciso né lo scopo. Secondo alcuni analisti, l'insolita informazione era in realtà un segnale invitato dall'Esercito Popolare di Liberazione con lo scopo di far comprendere di essere pronto a qualsiasi evenienza, anche se era probabile che i cinesi stessero addestrando truppe a proteggere la frontiera nel caso di un collasso nordcoreano¹⁹¹. E ancora nel 2006, la Cina cominciò a costruire una recinzione lungo parte del suo confine con la Corea del Nord¹⁹². Questi tentativi fecero comprendere a Pyongyang che la paura dei flussi migratori serviva da deterrente generico.

Come si è già evidenziato, pur non volendo realmente generare una migrazione di massa, la Corea del Nord aveva bisogno di mantenere credibile la minaccia di essere all'occorrenza in grado di farlo, conservando quindi una relativa forza negoziale malgrado la sua complessiva debolezza¹⁹³. In poche parole, per parafrasare Otto von Bismarck, Kim "minacciava di suicidarsi per evitare la morte". Si rilevò una strategia assai efficace¹⁹⁴. Altrettanto non si può dire, tuttavia, della linea di condotta perseguita dagli *agents provocateurs* che cercarono di utilizzare l'esodo di massa per mettere fine all'epoca del "Regno eremita".

3.2. Agents provocateurs aggressivi: bersagli e obiettivi

Nel 1989, l'Ungheria aprì i reticolati di filo spinato al confine con l'Austria, così che migliaia di cittadini della Repubblica Democratica Tedesca in vacanza nel Paese potessero fuggire dal comunismo.

¹⁹⁰ James Brooke, "Bush Urged to Press China on Providing Relief for Refugees Secretly Fleeing North Korea", in *New York Times*, 11 febbraio 2002.

¹⁹¹ Oliver August, "China and US Flex Muscles", in *"Times"*, 24 gennaio 2003.

¹⁹² Norimitsu Onishi, "Tension, Desperation: The China-North Korean Border", in *"New York Times"*, 22 ottobre 2006.

¹⁹³ Kelly. M. Greenhill, *"Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy"*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.

¹⁹⁴ Per una spiegazione esaustiva del concetto, v: Germano Dottori, "Questioni di pace o di guerra", pp. 143-156, Aracne Editrice, luglio 2006.

Questo primo episodio si tramutò in un fiume in piena di profughi, che condusse progressivamente al crollo della Germania dell'Est e alla caduta della Cortina di Ferro¹⁹⁵.

Dall'inizio del 2002 fin verso la metà del 2005, un'eterogenea organizzazione di attivisti e almeno sette Ong internazionali per i diritti umani, con il finanziamento di un altro paio di dozzine, cercò di esportare l'esperienza vissuta dall'Europa dell'Est in Asia Nordorientale¹⁹⁶. Come disse un funzionario dell'Unhcr:

*[...] Questa gente ci crede davvero. Cambiare un regime con un'ondata di profughi potrebbe essere la prossima grande novità*¹⁹⁷.

Questa multiforme rete di attivisti e Ong, alcune delle quali d'ispirazione religiosa, aveva obiettivi di medio e lungo termine. I suoi bersagli erano la Cina e la Corea del Sud e l'obiettivo principale fu quello di imporre i costi dell'ipocrisia ai due Stati con l'utilizzo, anche in questo caso, di potenziali profughi. In particolar modo, era necessario attirare l'attenzione internazionale sulla drammatica situazione dei nordcoreani e a tal proposito costringere la Cina a riconoscerli come rifugiati con diritto di asilo (anziché come migranti economici) e organizzare campi di transito nell'area del confine per agevolare eventuali fughe¹⁹⁸.

Allo stesso modo, venivano esercitate pressioni nei confronti del governo della Corea del Sud, affinché accogliesse ancora migranti.

Uno dei capi del movimento, Scott Snyder, dichiarò come fosse essenziale attirare l'attenzione su una tale tragedia umana scomoda per i politici e lavorare per rovesciare il governo nordcoreano¹⁹⁹.

Egli disse:

*[...] Se verranno istituiti campi profughi sul confine tra la Cina e la Corea del Nord, questo stimolerà un flusso di nordcoreani che vogliono fuggire dall'oppressione politica nel loro Paese, facendo crollare il regime come è avvenuto nella Germania Est, soltanto senza il muro di Berlino*²⁰⁰.

¹⁹⁵ Leslie Collitt, "Surge of Refugees Alarms West Berlin", in "Times", 18 gennaio 1986.

¹⁹⁶ James Brooke, "China Called Likely to Oust 78 North Koreans", in "New York Times", 22 gennaio 2003; John Burton, "Protests against China's Stance on N. Koreans", in "Financial Times", 2 luglio 2001.

¹⁹⁷ Funzionario dell'UNHCR, comunicazione personale, dicembre 2002.

¹⁹⁸ Robert Marquand, "One Man's Quirky Fight for Suffering North Koreans", in "Christian Science Monitor", 2 dicembre 2002.

¹⁹⁹ Brad Glosserman e Scott Snyder, "Borders and Boundaries: The north Korean Refugees Crisis", in "PacNet Newsletter", 2002.

²⁰⁰ Burton, "Protests against China's Stance", cit.

Gli attivisti si muovevano al contempo in un'altra direzione: essi cercavano di fornire notizie ai nordcoreani sul mondo esterno inviando piccole radio attraverso aerostati o inscenando visibili manifestazioni al valico di frontiera di Panmunjon. Questa mossa fu strategica poiché, in mancanza di notizie sulla vita fuori dal Paese, non ci sarebbero state "rivolte come quelle negli ex Stati dell'Europa orientale né defezioni in massa"²⁰¹.

Il piano, all'interno della coalizione, venne diretto da alcuni personaggi chiave. Il più noto fu un medico e attivista tedesco Norbert Vollersten, il quale lavorò come volontario negli ospedali della Corea del Nord fino a che non venne espulso nel 2000.

Il suo scopo principale era convincere la Cina a offrire protezione ai profughi nordcoreani in cerca di asilo piuttosto che rimpatriarli. Tentò, in tal senso, di sfruttare il desiderio della Cina stessa di essere considerata un vero "attore globale", sostenendo che in questo modo avrebbe avuto la possibilità di diventare un membro a pieno titolo della comunità internazionale, rappresentando l'Ungheria dell'Estremo Oriente²⁰².

[...] Come tedesco che ha assistito alla caduta del muro", dichiarò, "conosco l'impatto destabilizzante che una migrazione di massa può creare nei regimi totalitari"²⁰³.

Un altro protagonista del movimento fu Kim Sang Hun, un attivista sudcoreano per i diritti umani che aveva lavorato nel corso della sua vita per Amnesty International, oltre che per altre organizzazioni internazionali rilevanti, come il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo e il Programma Alimentare Mondiale.

Una volta raggiunta l'età pensionabile, dedicò il resto della sua vita a denunciare le violazioni dei diritti umani della Corea del Nord, ad aiutare i dissidenti a fuggire e a cercare di rovesciare il regime²⁰⁴.

Anche lui era convinto che se la Cina avesse concesso lo status di rifugiato ai nordcoreani, quest'ultimi sarebbero fuggiti in un numero tale da condurre il regime alla disgregazione.

Anche alcuni leader religiosi svolgevano ruoli importanti. Uno era il reverendo Tim Peters, pastore evangelico e direttore di Helping Hands Korea, un'organizzazione benefica con sede a Seul.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Norbert Vollersten, "South Korea's Spoiler's" in "Wall Street Journal", 22 agosto 2003.

²⁰³ Norbert Vollersten, "Prison Nation: Why North Koreans Cheered Bush's "Axis of Evil Designation", in "Wall Street Journal", 5 febbraio 2003.

²⁰⁴ Kim Sang Hun, durante un colloquio con Donald MacIntyre, "One Man against Kim Jong Il", in "Time Asia", 28 aprile 2003.

Peters divenne un convinto attivista nel 1975, poco dopo essersi trasferito a Seul come missionario laico²⁰⁵. Egli “divenne il volto pubblico” del movimento. Si considerava uno dei fondatori e direttori della Korean Underground Railroad, la cui causa era urgente come quella della sua antenata²⁰⁶, che si era impegnata a condurre gli schiavi veri dal sud degli Stati Uniti verso la libertà del Nord²⁰⁷.

Un altro personaggio autorevole era il reverendo Douglas Shin del Korean Peninsula Peace Project con sede a Los Angeles, che affermava di combattere tutti coloro che impedissero di aiutare i nordcoreani. Dichiarò che lui e i suoi compatrioti erano pronti a fare qualunque cosa fosse necessaria per raggiungere il loro obiettivo: “Alcuni periranno, ma la maggior parte fuggirà...Vi sarà un flusso continuo fino alla fine”²⁰⁸.

Gli attivisti e le Ong solidali come Life Funs for North Korean Refugees e Helping Hands prendevano di mira anche la cosiddetta “Sunshine Policy²⁰⁹” sudcoreana, considerandola troppo conciliante verso la Corea del Nord.

Tuttavia che questi uomini ed i loro sostenitori tentarono di provocare un cambiamento di regime attraverso l’induzione di una migrazione coercitiva pianificata è indubbio. Che potessero riuscirci era tuttavia un’altra questione.

3.3. Due strategie differenti: dal modello “Germania-Ungheria” a quello dei “Boat people Vietnamiti”

Per mettere in atto i tentativi di coercizione, gli attivisti condussero un attacco su due fronti.

In primo luogo, si impegnarono a pianificare fughe drammatiche e tentativi per ottenere asilo, possibilmente filmati ed in seguito divulgati ai più rilevanti canali d’informazione, per massimizzare l’impatto internazionale dei vari episodi.

In secondo luogo si cercò di accrescere la consapevolezza del pubblico riguardo al problema e mobilitare la pressione sui bersagli in modi diversi: innanzitutto, provando a persuadere gli Stati Uniti e altri Paesi dell’Occidente a chiedere al governo cinese e a quello sudcoreano di

²⁰⁵ Donald MacIntyre, “Running out of the Darkness”, in “TIME Asia”, 24 aprile 2006.

²⁰⁶ Si fa riferimento all’Underground Railroad, il sistema di sentieri e luoghi di rifugio che venne utilizzato dagli schiavi neri degli Stati Uniti, prima della Guerra civile Americana, per fuggire negli Stati liberi o in Canada.

²⁰⁷ Citato in Elisabeth Rosenthal, “More Koreans Give China the Slip”, in “New York Times” 2006.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Norman D. Levin, Yong-Sup Han, “Assessment of the Sunshine: a Korean Perspective”, Asian Perspective, vol. 26, No. 3, 2002, pp. 13-35.

adoperarsi maggiormente a tener fede ai loro obblighi morali nei confronti di chi scappava dal regime nordcoreano. E ancora, facendo appello alla sensibilità dell'opinione pubblica dell'Asia Orientale, sperando che le stesse popolazioni convincessero i rispettivi governi ad accettare altri nordcoreani considerandoli rifugiati; infine cercando di indurre l'Unhcr e il Wfp a premere sulla Cina affinché modificasse le sue politiche nei confronti dei Nordcoreani.

Il punto focale di questa strategia fu l'esercizio di un'influenza sul comportamento dei governi vittime del tentativo coercitivo, sottolineando il divario tra la loro retorica riguardo ai nordcoreani e i loro atti (ossia, imponendo i costi penalizzanti dell'ipocrisia). Un articolo del "Washington Post" risalente al 2001 aiuta a comprendere meglio questo concetto:

[...] Il primo ostacolo è il governo cinese, che ha firmato una convenzione internazionale per la protezione dei rifugiati, ma rifiuta di rispettarne i termini...esso non permetterà all'Unhcr di operare nell'area o di esaminare coloro che arrivano, con l'assurdo pretesto che sono tutti migranti economici non soggetti a persecuzione da parte de più rigido regime totalitario del mondo. Quest'anno ben 11,8 milioni di sudcoreani hanno sottoscritto una petizione alle Nazioni Unite chiedendo un trattamento migliore per i profughi. Ma non è chiaro se il governo sia del tutto d'accordo. Le autorità sudcoreane non hanno fatto pressione sui cinesi perché accordino agli esuli l'accesso all'Unhcr o la libertà di andare al Sud, preferendo invece quella che chiamano una diplomazia "silenziosa. Ma può anche darsi che qualcuno nella Corea del Sud e in Occidente tema il successo... sebbene la Corea del Sud speri di riunificarsi un giorno o l'altro con quella del Nord, ha paura di un improvviso crollo del regime di Pyongyang che potrebbe inondarla di profughi. A causa di tali apprensioni, i profughi della Corea del Nord sono costretti a restare a restare in una miserabile terra di nessuno, sia diplomaticamente che letteralmente²¹⁰.

Si tentava inoltre di indignare il pubblico attraverso immagini squallide e spaventose. Un tale si appellò alla comunità internazionale affinché convincesse la Cina a comportarsi come le "altre nazioni civili" e a riconoscere i nordcoreani come rifugiati (per non replicare ciò che era accaduto nel XX secolo, quando niente di concreto era stato fatto contro i nazisti mentre uccidevano milioni di ebrei, mentre i Khmer Rossi massacravano un terzo della popolazione della Cambogia e milioni di persone venivano assassinate in Ruanda").

²¹⁰ Washington Post, "Escape from a Prison-State", 3 luglio 2001.

Analogie storiche servivano per far comprendere che il mondo non avrebbe dovuto voltare le spalle agli orrori che stavano avvenendo nella Corea del Nord²¹¹. Un altro opinò:

[...] Proprio quando cominciava a dispiacermi di lasciare la Cina, hanno distribuito mazze di legno ai poliziotti a guardia del complesso diplomatico dove vivo. Non è stato difficile capire a cosa servano. Quei pesanti manganelli lunghi un metro sono destinati a colpire profughi nordcoreani nel caso tentino di nuovo di irrompere nelle ambasciate per rifugiarsi. La Cina aderisce alla lettera, ma non allo spirito, delle sue promesse internazionali. Ha firmato una convenzione Onu per la tutela dei rifugiati. Come tante altre volte, Pechino ha trovato una scappatoia per sottrarsi ai suoi obblighi, sostenendo che i migranti nordcoreani sono migranti illegali, non profughi²¹².

In un ennesimo articolo, la giornalista del Washington Post, Suzanne Scholte pregò gli Stati Uniti di utilizzare pressioni politiche per costringere la Cina a rispettare gli accordi internazionali che aveva firmato.

Anche se non al servizio della causa degli *agents provocateurs*, intervennero con un linguaggio più formale anche voci autorevoli della comunità per i diritti umani. Tuttavia, apparve chiaro che anche il loro obiettivo fosse quello di infliggere costi dell'ipocrisia. La Commissione statunitense per i rifugiati sostenne che la Cina stava violando i suoi obblighi internazionali in quanto firmataria della "Convenzione delle Nazioni Unite per i Rifugiati", non essendoci dubbi che i nordcoreani che fuggivano in Cina fossero rifugiati²¹³.

Inoltre, in seguito alla pubblicazione nel novembre del 2002 del rapporto di Human Rights Watch, "The Invisible Exodus: North Koreans in the People's Republic of China", il suo direttore a Washington ribadì che anche se era la Corea del Nord la principale responsabile dell'esodo di profughi... anche il governo cinese aveva gravi responsabilità, essendo il rimpatrio forzato dei richiedenti asilo una violazione del diritto internazionale²¹⁴.

²¹¹ San Antonio Express-News", editoriale, "China Refuses to Assist North Korean Refugees", "6 agosto 2002.

²¹² David Rennie, "Mao's China Still Lives and It Carries a Big Stick", in Daily Telegraph", 22 marzo 2002.

²¹³ "China: Protec Rights of North Korean Asylum-Seekers", comunicato stampa dell'Osservatorio per i Diritti Umani, 19 novembre 2002.

²¹⁴ Ibid.

Assurdo fu che anche l'Unhcr fosse criticata per la sua complicità nei tentativi cinesi di negare ai nordcoreani lo status di rifugiati. Pur rappresentando l'unica agenzia con l'autorità di imporre una soluzione, secondo alcuni restò con le mani in mano.

Poco tempo dopo, il "Wall Street Journal" pubblicò una sferzante critica riguardo l'inazione dell'Unhcr sul fronte nordcoreano. Claudia Rosset, scrittrice e giornalista, dichiarò come le Nazioni Unite avrebbero dovuto insistere affinché la Cina onorasse il suo mandato e i suoi impegni.

Va ricordato che il governo cinese era firmatario della Convenzione Onu del 1951 e dei Protocolli aggiuntivi che garantiscono la protezione dei rifugiati e Pechino aveva anche un posto nel comitato esecutivo dell'UNHCR. Inoltre, nel 1995, la Cina e l'Unhcr avevano firmato un trattato bilaterale che assicurava a ciascuna parte il diritto di richiedere un arbitrato vincolante in caso di disputa sulla politica nei confronti dei profughi. L'Unhcr non avrebbe dovuto fare altro che invocarlo.

[...] È dunque scandaloso che nè il segretario generale Kofi Annan né il capo dell'UNHCR Ruud Lubbers si preoccupino di far rispettare i loro trattati e convenzioni per aiutare i fuggiaschi nordcoreani.

e continua:

[...] Se le Nazioni Unite insistessero sulla necessità di offrire un rifugio sicuro, o semplicemente un transito sicuro, ai profughi che fuggono dalla Corea del Nord in Cina, il risultato potrebbe essere non solo la salvezza di migliaia di vite, ma con ogni probabilità un esodo che forse metterebbe fine alla minaccia di Pyongyang abbattendo il regime. Anche se alla Cina può non piacere l'idea, sotto una vera pressione internazionale Pechino potrebbe essere persuasa a collaborare²¹⁵.

Le critiche vennero però respinte dall'Unhcr, il portavoce dell'Organizzazione dichiarò infatti di aver chiesto da tempo ai cinesi di dar loro accesso al confine. Ma senza il loro assenso non avrebbero potuto far altro che aspettare²¹⁶.

²¹⁵ Claudia Rossett, "The U.N.'s Twisted Refugee Policies", in Wall Street Journal Europe", gennaio 2003.

²¹⁶ Kris Janowsky, portavoce dell'UNHCR, in Brooke, "China Facing Protests", cit.

3.4. Il coinvolgimento dei Media

Gli attivisti cercarono di monopolizzare i media globali attraverso una serie di fughe disperate e tentativi di ottenere asilo, che venivano filmati per massimizzarne l'impatto internazionale.

In primo luogo c'erano le irruzioni nelle ambasciate, alle quali gli aspiranti rifugiati tentavano di accedere superando le misure di sicurezza di una sede diplomatica per chiedere asilo in quello Stato. In secondo luogo, le fughe avvenivano tramite imbarcazioni, con le quali i profughi in mare speravano di venire soccorsi dalle navi di passaggio e trasportati in un Paese in cui avrebbero potuto chiedere asilo.

Il culmine della prima fase si ebbe nella primavera del 2002, mentre la seconda non iniziò sul serio fino al gennaio successivo²¹⁷.

Gli esponenti del movimento si dedicavano solitamente ad intervistare coreani in Cina o a valutare quali fossero le ambasciate più vulnerabili. E nel corso dell'anno successivo, il movimento mise in atto con successo alcune irruzioni, sia pure su piccola scala, prima che i cinesi adottassero misure di sicurezza sufficienti a impedire tentativi futuri.

Per un breve periodo è possibile affermare che la strategia delle irruzioni fu un trionfo tattico. A parte qualche eccezione, in gran parte dei casi quelli che riuscirono a penetrare nelle sedi diplomatiche ottennero asilo all'estero.

Il successo derivò prevalentemente da una scrupolosa organizzazione: come spiegò Shin, nell'autunno del 2002 infatti, nemmeno la scelta delle ambasciate era casuale.

La scelta di quella spagnola nel marzo del 2002, per esempio, derivò dal fatto che all'epoca la Spagna era di turno alla presidenza dell'Unione Europea e a Barcellona si sarebbe tenuto un importante summit dell'Unione Europea pochi giorni dopo il tentativo di ingresso²¹⁸. Inoltre, la notizia del tentativo di irruzione venne annunciata in anticipo alla Ccn, così che i profughi potessero essere ripresi e le registrazioni poi distribuite in tutto il mondo.

Solitamente, gran parte di questi eventi venne resa nota prima alle agenzie di stampa, anche se non sempre era un bene, come nel caso di un tentativo all'ambasciata dell'Ecuador nel settembre del 2002, di cui anche il governo cinese era stato preavvertito. Tuttavia, come risultato si ebbero anche alcune vigorose immagini televisive; un episodio clamoroso fu quello dell'ambasciata giapponese a Shenyang, all'inizio del marzo 2002, che forse non avrebbe attirato molta attenzione se l'agenzia di stampa sudcoreana Yonhap, come sempre preavvisata, non avesse ripreso l'intera scena.

²¹⁷ Jonathan Watts, "North Korean Flee by Boat", in "Guardian", 20 agosto 2002.

²¹⁸ David Hsieh, "N. Korean Defections in China Staged by Activists", in "Straits Times", 16 marzo 2002.

Nel filmato, cinque nordcoreani correvano disperatamente verso l'ingresso della sede diplomatica. Due uomini riuscirono ad entrare mentre gli altri tre vennero trascinati di nuovo in strada, scalcianti e urlanti, da alcune guardie cinesi²¹⁹.

Il video, mostrato alla televisione giapponese, fu efficace per mobilitare l'opinione pubblica. Questa situazione venne peggiorata dai commenti dell'ambasciatore giapponese a Pechino, il quale sostenne che il Ministro degli esteri cinese era più preoccupato di contenere i danni rispetto a quanto fosse accaduto²²⁰.

Ugualmente, vi fu grande indignazione a Seul quando venne trasmesso il filmato di un incidente verificatosi nel giugno del 2002 all'ambasciata della Corea del Sud a Pechino. Agenti della polizia cinese entrarono con la forza nella sede diplomatica per trascinare via un nordcoreano che chiedeva asilo, nonostante le proteste e le colluttazioni con il personale e gli impiegati che cercavano di impedire la cattura dell'uomo, il cui figlio rimase all'interno del complesso.

Il video suscitò un'energica reazione negativa da parte del pubblico sudcoreano, mitigata solo dell'interesse per gli eventi della Coppa del Mondo allora in corso. Anche in questo caso, la scelta del tempo e del luogo non fu accidentale. All'epoca, Vollerstern dichiarò che la Coppa del Mondo rappresentava la miglior opportunità per dare visibilità ai loro intenti, poiché nel paese erano presenti centinaia di giornalisti e troupe televisive internazionali²²¹.

Tuttavia, fu chiaro che con l'adozione da parte dei cinesi di ulteriori misure di sicurezza, le irruzioni nelle ambasciate dovevano essere sostituite con qualcosa di più efficace, oltre che capace di provocare un esodo più consistente. Dunque, il modello Germania- Ungheria venne sostituito dal richiamo ad un altro esempio storico. La nuova strategia per aiutare i nordcoreani a fuggire via mare venne adottata ad imitazione dell'episodio dei "boat people" del Vietnam²²².

I promotori di tale approccio avevano intenzione di far uscire illegalmente migliaia di profughi attraverso i porti cinesi per raggiungere le acque internazionali, da dove avrebbero cercato asilo nella Corea del Sud o in Giappone.

Secondo il piano, due gruppi separati dovevano partire da Yantai per raggiungere Chuja, un'isola al largo della costa meridionale della Corea del Sud e Sasebo, un porto dell'isola più meridionale del Giappone, Kyushu. Quella operazione avrebbe dovuto essere la più vasta e

²¹⁹ John Gittings, "Scuffle Highlights the Plight of North Korean Reefugees", in "Guardian", 14 maggio 2002.

²²⁰ Glosserman e Snyder, "Borders and Boundaries", cit.

²²¹ Andrew Ward, "Activist Plans More Defections by N. Koreans", in "Financial Times", 21 marzo 2002.

²²² Richard Lloyd Parry, "North Korean Refugees to Be 'Boat People'", in "Times", 28 gennaio 2003.

aggressiva mai effettuata dagli attivisti²²³. Come disse all'epoca Shin: "siamo pronti a morire per questo"²²⁴.

Nessuno era tanto ingenuo da credere di poter battere il regime nordcoreano semplicemente realizzando scoop televisivi.

Tuttavia, i sei membri pensavano che se fossero riusciti a esercitare abbastanza pressione sulla Cina da indurla ad acconsentire alla creazione di campi di confine, allora le cose avrebbero potuto diventare interessanti. Non potevano farlo da soli.

3.5. L'intervento degli "opportunisti"

Essendo tutelati dalla geografia rispetto alle conseguenze dirette provocate da un esodo di massa dalla Corea del Nord, negli Stati Uniti si formò una coalizione eterogenea che includeva funzionari dell'amministrazione Bush e parlamentari di entrambi gli schieramenti a sostegno della strategia degli attivisti. Questo gruppo di "opportunisti" tentò di convincere i cinesi a non rimpatriare i migranti nordcoreani, convinti che si potesse innescare una reazione a catena come era accaduto nell'Europa orientale²²⁵.

Il sostegno a questa strategia aumentò in seguito all'annuncio nell'ottobre 2002 da parte della Corea del Nord di aver ripreso il suo programma nucleare, perché si riteneva fosse l'unico modo di indurre un cambiamento di regime nel Paese.

Altri invece, sia nell'amministrazione che altrove a Washington, erano più critici, sostenendo che fosse illogico credere che la Cina, fungendo da intermediario tra la Repubblica Popolare Democratica di Corea (Dprk) e gli Stati Uniti, avrebbe partecipato a qualunque tentativo guidato dagli americani di provocare la caduta del governo della Dprk.

L'ultima cosa che Pechino avrebbe voluto era un collasso della Corea del Nord, che avrebbe creato un flusso di profughi in Cina e portato gli alleati nella sua frontiera²²⁶.

I cinesi avrebbero potuto aumentare la pressione sui nordcoreani, ma non avrebbero fatto nulla per mettere il regime a repentaglio, avendo troppa paura delle conseguenze politiche interne.

Se gli Stati Uniti altri paesi abbiano aiutato o meno gli attivisti o il loro movimento resta oggetto di speculazioni. Tuttavia, mentre i precedenti tentativi del Congresso di proteggere i profughi furono bloccati da amministrazioni preoccupate dell'opposizione cinese e sudcoreana, alla fine del 2003, le cose cambiarono. Il presidente George

²²³ Barbara Demick, "58 N. Korean Defectors Held", in "Los Angeles Times", 20 gennaio 2003.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ David E. Sanger, "Administration Divided over North Korea", "New York Times", 21 aprile 2003.

²²⁶ Marian Wilkinson, "US May Welcome Korean Refugees", in "Age", 30 luglio 2003.

W. Bush approvò una politica di assistenza per coloro che fuggivano dalla Corea del Nord.

Dopo aver dichiarato che detestava Kim Jong il, dichiarò di non essere d'accordo con chi sosteneva di non doversi muovere troppo per via dei costi finanziari.²²⁷

3.6. Le reazioni dei bersagli: la Cina

Nonostante il chiaro cambiamento di indirizzo dell'amministrazione Bush, Cina e Corea del Sud non erano disposte a permettere il crollo della Corea del Nord, e non intendevano appoggiare una prolungata politica di pressione economica nei confronti di Pyongyang. Entrambi gli Stati restavano molto preoccupati per le conseguenze indubbiamente costose di un massiccio flusso migratorio e trassero lezioni meno ispiratrici dalla caduta del muro di Berlino rispetto agli agenti provocatori internazionali e agli "opportunisti" di Washington.

La Cina temeva di dover affrontare le conseguenze destabilizzanti di ondate di profughi nelle sue province settentrionali, come era accaduto in Europa orientale. Il governo di Pechino, di conseguenza, si dimostrò fortemente cauto riguardo al desiderio degli Stati Uniti di favorire il crollo del regime di Kim Jong Il²²⁸.

Una fonte cinese osservò:

[...] Se concediamo loro lo status di rifugiati, ci pioveranno in casa a milioni. Ciò potrebbe provocare una crisi umanitaria da noi e un crollo del Nord. Non possiamo permetterci nell'una nell'altro²²⁹.

Li Bin, l'ambasciatore cinese a Seul, dal canto suo, dichiarò:

[...] Pechino teme che una valanga di richieste di asilo da parte delle migliaia di clandestini nordcoreani nascosti in Cina possa creare instabilità nella regione, oltre a compromettere le sue relazioni con le due Coree e la comunità internazionale. La questione potrebbe di fatto nuocere al miglioramento dei rapporti tra Corea del sud della Cina²³⁰.

Oltretutto, il governo cinese riteneva che la Corea del Nord rappresentasse uno Stato cuscinetto utile alla propria sicurezza nazionale, non vedeva dunque il motivo di parteggiare per la

²²⁷ Dao, "Us Is Urged to Promote Flow", cit.

²²⁸ Bonny S. Glaser, "Beijing Ponders How Hard to Press North Korea", in "PacNet Newsletter", 2002.

²²⁹ John Pomfret, "N. Korea Refugee Leave China; Beijing's About-Face Ends Embarrassing Month-Long Standoff", in "Washington Post", 24 giugno 2002.

²³⁰ In Ward, "Activist Plans More Defections by N.Koreans", cit.

riunificazione politica coreana²³¹. Dunque la Cina si trovò di fronte ad un complesso problema diplomatico, ovvero cercare di rimanere amica di una Corea del Nord stabile e allo stesso tempo cercare di migliorare il proprio rapporto con i Paesi dell'Occidente che criticavano la sua posizione nell'ambito dei diritti umani. Tuttavia è possibile affermare che, pur non essendo immune, la Cina, come Stato non democratico, si dimostrò meno suscettibile all'imposizione dei costi dell'ipocrisia. Era in effetti in grado di deviarli senza pagare considerevoli penali politiche interne.

In effetti è stato possibile constatare che seppur l'obiettivo degli attivisti fosse quello di migliorare la condizione dei nordcoreani, non riuscirono a raggiungere l'effetto desiderato. Questo perché nonostante la Cina si annoverasse tra i firmatari della Convenzione Onu sui rifugiati, sosteneva che i nordcoreani in arrivo nel suo territorio nazionale non fossero profughi, bensì migranti economici che avevano attraversato il confine esclusivamente per motivi monetari. E che spesso rimanevano solo per un breve periodo prima di tornare in patria con beni e denaro per le loro famiglie²³². Quindi affermavano di avere tutto il diritto di rimpatriarli.

Prima che il gruppo avviasse il tentativo di coercizione, il governo però non aveva mai intrapreso azioni contro i migranti o coloro che li aiutavano. Perciò anche se il governo cinese non era propenso ad accogliere ufficialmente grandi flussi di nordcoreani, il suo comportamento prima della coercizione dimostra che le autorità si dimostravano relativamente comprensive riguardo la condizione dei migranti e disposte a lasciare che un certo numero di essi si stabilisse nel loro paese o almeno che lo attraversasse.

Dopo l'attenzione mediatica generata dagli attivisti, la Cina cominciò a rivolgere maggiore attenzione al fenomeno, decidendo successivamente di chiudere la ferrovia sotterranea (la Kur)²³³.

In poche parole gli attivisti, convinti che il governo cinese non avesse alternative se non accettare l'umiliazione internazionale, misero in pericolo centinaia di profughi nordcoreani che avrebbero al contrario potuto raggiungere la Corea del Sud senza essere visti, attraversando un percorso difficile ma sicuro.

Essi ritenevano inoltre che Pechino avrebbe accettato di cooperare creando campi profughi lungo il confine²³⁴.

²³¹ Chae-Jin Lee, *China and Korea: Dynamic Relations*, Hoover Institution, Stanford, 1996, pp. 170-72.

²³² Elisabeth Rosenthal, "North Korean Widening Escape Route to China", in "New York Times", 5 agosto 2002.

²³³ Scott Snyder, "Clash, Crash, and Cash: Core Realities in the Sino-Korean Relationship", in "Comparative Connections", 2002.

²³⁴ Kirk, "World Cup Factor Could Help Refugees", cit.

Invece, sembra che i cinesi si sentissero più vulnerabili alle conseguenze di un tracollo della Corea del Nord di quanto lo fossero rispetto ai costi dell'ipocrisia imposti dal movimento dei suoi sostenitori²³⁵. E perciò, il governo cinese, aiutato dagli stessi nordcoreani, cominciò ad usare la mano pesante con i migranti e chiunque li agevolasse, ripulendo dai fuggitivi le province prossime alla frontiera. I poliziotti sia cinesi che nordcoreani cominciarono a compiere retate e a rimpatriare i profughi con la collaborazione di Kim Jong Nam, figlio di Kim Jong il²³⁶.

Secondo alcune stime, Pechino rimpatriò ben 80 mila delle 100-300 mila persone che erano fuggite dalle carestie degli anni Novanta²³⁷. Inoltre, la Cina intensificò le misure di sicurezza sul confine e vennero intensificati gli arresti. Ovviamente le fughe dal paese diminuirono. Anche la vigilanza nelle sedi diplomatiche a Pechino e Shenyang venne rafforzata e vennero sistemati reticolati di filo spinato alle mura per impedire ai nordcoreani di attraversarle.

Tuttavia il peso dei costi dell'ipocrisia non era del tutto impercettibile. Per questo motivo il Ministero degli Esteri continuava a sostenere che coloro che entravano nel territorio della Cina erano motivati esclusivamente da ragioni economiche. Venne altresì ribadito che nella gestione della questione profughi, la Cina si atteneva esclusivamente alle leggi internazionali, a quelle nazionali oltre a quelle che formano la base dello spirito umanitario²³⁸.

Inoltre, alcuni funzionari continuavano a preoccuparsi dell'immagine della Cina che scaturiva da questa dura politica adottata nei confronti dei migranti.

Secondo alcuni osservatori, il Ministero degli Affari Esteri ebbe però la meglio grazie agli umilianti errori di calcolo relativi alla caccia ai nordcoreani nelle sedi diplomatiche giapponese e sudcoreana nella primavera del 2002.

Nonostante questo le preoccupazioni dei cinesi riguardo ai costi dell'ipocrisia poi il desiderio di aumentare il proprio prestigio internazionale erano insufficienti a catalizzare il genere di cambiamento auspicato dagli attivisti. John Park sostenne:

[...] Naturalmente i cinesi si preoccupano della loro immagine internazionale, ma ciò che li preoccupa di più è il futuro della loro potenza²³⁹.

²³⁵ "US Civil Leader Urges China to Let UN Deal with NK Refugees", in "Korea Times", 27 giugno 2003.

²³⁶ Brooke, "China Called Likely to Oust 78 North Koreans", cit.

²³⁷ Oliver August, "Dreams of Freedom End in Nightmare of Deportation", in "Times", 7 febbraio 2003.

²³⁸ Jim Randle, "Chinese Deny Policy Change on North Korea", in "Voice of AmericaNews.com", 17 giugno 2003.

²³⁹ Bonny S. Glaser, "Beijing Ponders How Hard to Press North Korea", in "PacNet Newsletter", 2002.

Dunque il governo cinese riteneva più pericolose le conseguenze legate al crollo della Corea del Nord più pericolosi rispetto a qualunque costo che il movimento degli attivisti, con o meno l'aiuto degli Stati Uniti, potesse infliggere. Né considerava la ricompensa offerta tanto allettante da determinare il cambiamento della propria condotta politica²⁴⁰.

3.7. La Corea del sud

Mentre la Cina si preoccupava delle conseguenze politiche di un esodo di massa, i timori della Corea del Sud erano legati in particolar modo ai costi economici che avrebbe comportato un collasso improvviso della Corea del Nord.

Soprattutto l'esempio della riunificazione tedesca, che aveva comportato secondo gli analisti del Korean Development Institute²⁴¹ enormi costi, e gli effetti della crisi finanziaria asiatica del 1997, convinsero la maggior parte dei sudcoreani che un'integrazione economica improvvisa avrebbe provocato un disastro²⁴².

I timori non erano del tutto ingiustificati. Nel 1997, alcuni esperti calcolarono che se la Corea del Sud avesse assorbito il Nord, il costo dell'unificazione, definito come la somma degli investimenti di capitali nella Corea del Nord necessari per eliminare l'incentivo alla migrazione di massa, sarebbe stato nell'ordine di mille miliardi di dollari americani²⁴³.

I sudcoreani erano preoccupati rispetto ad una serie di variabili, come il rispetto della Sunshine Policy²⁴⁴, preoccupazioni economiche e relativa alla sicurezza della penisola in rapporto al programma nucleare avviato dalla Corea del Nord. In sostanza, Seul temeva che accettare nordcoreani senza riserve pregiudicasse la politica di riconciliazione che stava perseguendo²⁴⁵. Effettivamente la Sunshine Policy e la questione migratoria non erano compatibili.

D'altra parte non era facile chiudere la porta ai profughi nordcoreani. Soprattutto poiché la Corea del Sud era vincolata da una serie di impegni costituzionali. Infatti, secondo gli articoli uno e due della costituzione della Repubblica di Corea, come è stato anche ribadito dalla sua corte suprema del 1996, qualunque abitante della penisola coreana è considerato un cittadino della Corea del Sud, e ogni profugo nordcoreano ha il diritto di stabilirvisi²⁴⁶.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Il più importante centro semi-governativo di studi economici della Corea del Sud.

²⁴² Hong-Tack Chun, "A Gradual Approach toward North and South Korean Economic Integration", KDI Working Paper n. 9303, Korean Development Institute, 1993.

²⁴³ Marcus Noland e Monica Scatasta, "Modeling North Korean Economic Reform", in "Journal of Asian Economics", 1997, pp. 15-38.

²⁴⁴ Andrei Lankov, "Bitter Taste of Paradise: North Korean Refugees in South Korea", in "Christian Science Monitor", 16 agosto 2002.

²⁴⁵ Han Park, in *ibid.*

²⁴⁶ Pomfret, "N. Korean Refugees leave China", *cit.*

Ban Ki-Moon, che era allora il ministro degli Esteri sudcoreano, se in un primo momento dichiarò che il suo paese non avrebbe più permesso l'accesso ai nordcoreani, fu costretto a ritrattare sostenendo che per Seul era impossibile assumersi la responsabilità illimitata di tutti i richiedenti asilo²⁴⁷.

Tuttavia risultava che tra la fine della guerra di Corea degli anni Cinquanta e la metà del primo decennio del 2000 Seul avesse accettato circa 6.500 profughi nordcoreani²⁴⁸. Perciò non sembrava propensa ad adottare politiche che consentissero ad un gran numero di nordcoreani di raggiungere la libertà nel Sud, nonostante i proclami sulla fratellanza pan-coreana e la citata clausola costituzionale²⁴⁹.

Perciò, nonostante il dovere di accogliere tutti i profughi nordcoreani, nella prassi il governo sudcoreano li avrebbe sistematicamente respinti, a parte quelli che risultassero avere informazioni utili²⁵⁰.

Vollersten ammise:

*[...] Il governo sudcoreano ha spesso finto di non vedere le "misere" condizioni dei fratelli del nord, e in molti casi ha perfino ostacolato la loro fuga...*²⁵¹

La Corea del Sud rappresentava il bersaglio ideale per l'imposizione dei costi dell'ipocrisia ed in particolare di migrazioni progettate coercitive. Di conseguenza, il flusso migratorio da nord a sud rimaneva contenuto e i sudcoreani avevano relativamente pochi immigrati di cui occuparsi.

In ogni caso, tra il 1995 e il 2004 il numero di nordcoreani fuggiti nella Corea del Sud aumentò di cinquanta volte, passando da 41 a 1.894²⁵².

Nello stesso tempo, a partire dalla metà degli anni Novanta, i profughi cominciarono a provenire da classi meno privilegiate, cosicché la loro comunità cominciò a somigliare di più alla società nordcoreana nel suo insieme. Anzi, come sostenne Andrei Lankov, esperto di questioni coreane i gruppi geograficamente o socialmente svantaggiati furono per essere sovra-rappresentati. E nel solo 2002, "i profughi commisero 89 reati, ovvero 28,4 su mille individui. Dal momento che in Corea del Sud il rapporto medio era 16,7 su 1000 ciò indica che la percentuale di crimini tra gli immigrati era 1,7 volte superiore alla media sud-coreana.

²⁴⁷ Klingner, "The tortuous North Korean Refugees Triangle", cit.

²⁴⁸ Lankov, "Bitter Taste of Paradise" cit., p. 107.

²⁴⁹ Klingner, "The tortuous North Korean Refugees Triangle", cit.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Michael Baker, "N. Refugees Gain a Crusader, but so Far no Help", in "Christian Science Monitor", 16 maggio 2001.

²⁵² In Dao, "US is Urged to promote Flow", cit.

Conseguentemente, tra il 1998 e il 2004 la percentuale di persone che pensavano che la Corea del Sud dovesse accogliere i rifugiati dal Nord passò dal 72 per cento di favorevoli al 62 per cento di contrari.

Allo stesso tempo, proprio nel periodo in cui il movimento stava cercando di stimolare l'effetto opposto, l'atteggiamento sudcoreano verso la leadership nordcoreana si ammorbidì anziché inasprirsi, mentre nei riguardi degli Stati Uniti, e in particolare dell'amministrazione Bush, avvenne il contrario. Questo può essere stato benissimo una conseguenza degli sforzi del governo sudcoreano in carica. Dopo tutto, il trionfo elettorale di Roh Tae Woo nel 2002 fu dovuto in gran parte a una piattaforma di antiamericanismo e di continuo sostegno alla Sunshine Policy.

Quale che fosse la causa, l'ovvia conseguenza fu che la coercizione migratoria del movimento attivista, intesa a ripetere l'esperienza della Germania Est nella penisola coreana non era destinata al successo. Lo stesso Roh dichiarò, durante una visita in Germania nell'aprile del 2005, che per la Corea il caso tedesco doveva essere considerato un esempio negativo da evitare. Come ribadì un articolo del "Korea Times" sui migranti nordcoreani:

[...] Il comportamento del popolo e dell'élite sudcoreani e i dati dell'opinione pubblica, puntano tutti nella stessa direzione, per quanto riguarda il tentativo di coercizione: un fallimento.²⁵³

²⁵³ Ibid.

Capitolo 4

Gli Opportunisti: il caso della Turchia

Il caso della Turchia incarna alla perfezione quel tipo di attore che nella teoria delle migrazioni coercitive pianificate viene definito un opportunist. Come è già stato evidenziato nel primo capitolo, gli opportunisti non ricoprono un ruolo attivo nella creazione di crisi migratorie, ma tendono a sfruttare a proprio vantaggio quelle generate o catalizzate da altri. Questo procedimento può avvenire in due modi: gli Stati possono minacciare di aprire i propri confini, causando emergenze umanitarie, se i bersagli non offriranno loro benefici compensativi o prenderanno i provvedimenti auspicati, oppure possono offrirsi di attenuare crisi in atto, in cambio di benefici finanziari o politici. Come fece, ad esempio, il governo thailandese, quando, negli anni Ottanta, sfruttò la presenza ai suoi confini di profughi cambogiani per estorcere una serie di concessioni economiche e politiche agli Stati Uniti²⁵⁴.

Allo stesso modo il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan ha sfruttato le masse di immigrati clandestini asiatici e di profughi di guerra siriani e afgani giunti in Turchia, per raggiungere i propri obiettivi di politica estera riconducibili alla strategia sulla quale è stato fondato il programma di sviluppo geopolitico dell'attuale governo turco.

È infatti partendo da quest'ultimo che sarà possibile comprendere le scelte di Ankara²⁵⁵.

Quando il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (Akp) salì al potere alla fine del 2002, la politica estera turca subì un cambiamento di paradigma, passando dalla sua tradizionale posizione difensiva e orientata verso l'Occidente ad un nuovo approccio dominato dai concetti di "Neo-Ottomanesimo" e "Profondità Strategica".

Da quel momento, la Turchia aumentò le sue interazioni con il Medio Oriente, alzando il suo profilo di potenza regionale.

L'architetto principale di questo nuovo corso della politica estera turca fu Ahmet Davutoğlu, ex professore di relazioni internazionali, ex consigliere speciale del Primo Ministro Erdoğan, quindi Ministro degli Affari Esteri della Turchia dal 2009 al 2014 e Primo Ministro dall'agosto 2014 al maggio 2016.

²⁵⁴ Daniel Unger, "Humanitarian Assistance in Cambodia", in *Refugee Manipulation: War, Politics and the abuse of Human Suffering*, Brookings Istitutions, Washington, 2003, pp. 27-28.

²⁵⁵ Germano Dottori, "Perchè non sottovalutare Erdoğan e la sua Turchia", intervista su "Formiche.net, 4 febbraio 2018; <https://formiche.net/2018/02/erdogan-turchia-3/>.

Sotto la guida di Erdoğan e di Davutoğlu, la Turchia ampliò i propri orizzonti strategici, andando oltre le relazioni con gli Stati Uniti e l'Unione Europea e varando una politica estera multidimensionale.

Questa strategia era coerente con l'idea di Davutoğlu della Turchia come paese dalle molteplici identità regionali²⁵⁶.

Infatti secondo quest'ultimo e quindi anche secondo Erdoğan, sulla base degli aspetti storici e culturali, nonché per la sua invidiabile posizione geografica, la Turchia rappresentava e rappresenta tutt'ora, allo stesso tempo, un Paese "del Medio Oriente, dei Balcani, del Caucaso, dell'Asia centrale, del Caspio, del Mediterraneo, del Golfo e del Mar Nero"²⁵⁷. Questa valutazione fu il punto di partenza per un nuovo ruolo della Turchia sulla scacchiera globale, secondo il quale essa avrebbe dovuto assumere una nuova posizione: quella di fornire sicurezza e stabilità non solo a sé stessa, ma anche alle regioni vicine²⁵⁸.

4.1. L'arma dei migranti e la questione siriana

Una delle caratteristiche più importanti di questa nuova dottrina fu la politica " zero problemi con i vicini". Si trattava di un approccio basato sull'idea che la Turchia dovesse migliorare le sue relazioni con tutti i suoi vicini.

Prima dell'ascesa dell'Akp, le relazioni turco-siriane erano influenzate dalle preoccupazioni relative alle questioni di sicurezza turche. Durante la Guerra Fredda, i rapporti tra Ankara e Damasco furono tutt'altro che amichevoli. Tra gli argomenti di contestazione vi erano le loro posizioni divergenti nel sistema internazionale bipolare, con la Turchia saldamente ancorata ad Occidente e la Siria in orbita verso l'Unione Sovietica, i progetti infrastrutturali turchi sull'Eufrate e sul Tigri e le dispute sulle rivendicazioni territoriali siriane sulla provincia di Hatay.

La Siria sosteneva il Partito dei lavoratori del Kurdistan (Pkk), (che lottava e lotta per l'autonomia delle regioni curde in Turchia), permettendo ai militanti curdi di utilizzare il proprio territorio come base logistica da cui lanciare attacchi contro la Turchia. Infatti Abdullah Öcalan, il leader del Pkk, visse per anni a Damasco²⁵⁹.

²⁵⁶ Ahmet Davutoğlu, "Türkiye Merkez Ülke Olmalı" [Turkey Should Be a Pivotal Country], in *Radikal*, 26 Febbraio 2004; Ahmet Davutoğlu, "Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring", in *SAM Vision Papers*, No. 3, aprile 2012.

²⁵⁷ Ahmet Davutoğlu, "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", cit., p. 79.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Robert Olson, "Turkey-Syria Relations since the Gulf War: Kurds and Water", in *Middle East Policy*, Vol. 5, No. 2, maggio 1997, p. 168-193.

La politica dei “zero problemi con i vicini” portò le relazioni turco-siriane ad un altro livello.

Durante la prima parte dell'era dell'Akp, le relazioni tra la Turchia e la Siria migliorarono notevolmente. La Turchia adottò un approccio orientato al commercio e alle frontiere aperte. Venne istituito un comitato economico misto che facilitò gli accordi commerciali e sponsorizzò eventi come l'esposizione industriale di Damasco del gennaio 2004, da cui 300 produttori turchi tornarono a casa con contratti siriani del valore di 250 milioni di dollari. Nel settembre 2009, il Ministro degli Esteri turco Davutoğlu e il suo omologo siriano Walid Muallem firmarono pro tempore un accordo che pose fine all'obbligo dei visti tra i due Stati.

Per la Turchia, la Siria rappresentò una porta d'ingresso al mondo arabo, sia dal punto di vista economico che politico. La liberalizzazione dei visti fu poi determinante per un progetto più ambizioso: la creazione di una zona di libero scambio tra la Turchia, la Siria, il Libano e la Giordania²⁶⁰, che rappresentò l'iniziativa regionale più importante in quanto simbolo di un processo di integrazione economica in Medio Oriente guidato dalla Turchia stessa.

La "Primavera Araba" indusse però la Turchia a riconsiderare il suo approccio regionale. Ciò non significò peraltro una revisione totale della dottrina della profondità strategica. Alcuni dei suoi principi, in particolare la politica “zero problemi con i vicini”, vennero accantonati per realizzare una strategia più ambiziosa. La Turchia rivendicò infatti la leadership del processo di democratizzazione nel Mediterraneo e in Medio Oriente.

L'establishment politico del paese credeva che il “modello turco” di democratizzazione, islamizzazione e modernizzazione si sarebbe diffuso in tutta la regione e avrebbe reso il Medio Oriente più stabile, sicuro e pacifico.

Prima dello scoppio della guerra civile nel 2011, la Siria veniva considerata un grande successo nella politica estera turca. Pertanto, quando cominciò la ribellione, la Turchia si trovò in una situazione difficile. Da un lato, voleva mantenere i vantaggi economici e politici ottenuti negli anni precedenti. Dall'altro lato, apparire troppo favorevole ad un regime chiaramente autoritario avrebbe influenzato il prestigio del Paese nei confronti dell'opinione pubblica araba.

La prima reazione della Turchia alla crisi fu quella di cercare di persuadere Damasco a soddisfare le richieste della gente. Di fatto, Erdoğan annunciò di aver parlato con Assad ed avergli consigliato una rapida attuazione delle riforme sociali, economiche e politiche, offrendo al contempo l'aiuto turco per realizzare i cambiamenti²⁶¹.

²⁶⁰ AFP, “Turkey, Lebanon, Jordan, Syria OK a free zone”, in *Al Arabiya*, 10 giugno 2010, <https://www.alarabiya.net/articles/2010/06/10/111004.html>.

²⁶¹ Ömer Taşpınar, “Turkey's Strategic Vision and Syria”, in *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 3, 2012, p. 137.

Questo approccio si basava sul presupposto che le relazioni (comprese quelle personali) che Erdoğan aveva sviluppato con Assad nel corso degli anni avrebbero garantito ad Ankara la possibilità di influenzare Damasco. Inoltre, la leadership turca credeva che Assad avesse qualche istinto liberale e che fosse disposto ad attuare riforme per far uscire la Siria dalla crisi attraverso un graduale processo di democratizzazione. Tuttavia, con lo svolgersi degli eventi, divenne chiaro che questi presupposti erano sbagliati²⁶².

Con l'acuirsi della repressione dello Stato siriano contro i manifestanti, la Turchia mutò radicalmente il suo approccio. Il suo governo cominciò ad ospitare e armare i membri dell'opposizione siriana rompendo i legami con Damasco e chiedendo un cambiamento di regime. Ankara pensò che fosse meglio schierarsi dalla parte dell'opposizione, basandosi sul presupposto che il regime ba'athista sarebbe presto crollato. La Turchia si avvicinò ai paesi sunniti della regione (Arabia Saudita e Qatar) e ai paesi occidentali più attivi (Stati Uniti, Francia e Regno Unito), ma nel processo antagonizzò l'Iran e la Russia, che sostenevano il regime siriano.

La posizione della Turchia nel conflitto siriano fu chiarita ulteriormente dall'ascesa di gruppi jihadisti nella regione, e in particolare dello Stato islamico (Isis), che fu in grado di assumere il controllo di vaste aree di territorio in Siria.

La Turchia divenne un punto di transito per i cosiddetti "combattenti stranieri", ovvero i militanti che si recavano in Siria per unirsi all'ISIS.

Questo influì negativamente sulla reputazione di Ankara, non solo agli occhi dei suoi alleati occidentali, ma anche dell'opinione pubblica araba. In effetti, la strategia della Turchia, che includeva anche il sostegno a elementi marginali della variegata opposizione anti-Assad, come il ramo siriano di al-Qaeda (precedentemente noto come Jabhat al-Nusra), portò molti a ritenere Ankara "irresponsabile" e a chiedersi quale fosse esattamente il suo obiettivo politico nella guerra civile siriana²⁶³. Inoltre, quando l'Isis sorprese il mondo conquistando Mosul, le relazioni opache della Turchia con i gruppi estremisti divennero oggetto di maggiore attenzione.

Ankara venne accusata di aver fornito armi e formazione all'Isis, di aver permesso ai jihadisti di attraversare liberamente i suoi confini, dando loro il controllo di due punti critici di attraversamento (poi chiusi dopo la forte pressione di Washington), di aver permesso il reclutamento in Turchia e di vendere greggio siriano attraverso il suo territorio, con circa 100 milioni di dollari che si stima fossero nascosti nelle banche turche²⁶⁴.

²⁶² Tarık Oğuzlu, "The 'Arab Spring' and the Rise of the 2.0 Version of Turkey's 'Zero Problems with Neighbors' Policy", in *SAM Papers*, No. 1°febbraio 2012, p. 6.

²⁶³ Jean-Loup Samaan, "The Rise and Fall of the 'Turkish Model' in the Arab World", in *Turkish Policy Quarterly*, 2013, p. 66.

²⁶⁴ Raymond Hinnebusch, "Back to Enmity. Turkey-Syria Relations since the Syrian Uprising", in *Orient*, Vol. 56, No. 1, 2015, p. 18.

Un ostacolo al piano strategico turco venne rappresentato dal rafforzamento delle milizie curde siriane (People's Protection Unit, o Ypg, le quali richiedevano una maggiore indipendenza e non piuttosto la destituzione di Al-Assad), situate nel Nord del Paese, in quanto lo Ypg era legato al Pkk. Inoltre, i curdi-siriani godevano del sostegno degli Stati Uniti²⁶⁵, in quanto la forza di terra più performante nella lotta contro l'Isis in Siria.

Prima della crisi siriana, l'Akp aveva adottato un approccio conciliante nei confronti delle richieste curde di maggiore autonomia, compresa la concessione di diritti linguistici. Aveva anche cercato di negoziare una pace duratura con il Pkk, che si tramutò in un cessate il fuoco e nell'avvio di un processo di pace nel 2013.

Durante la fase iniziale della crisi siriana, la Turchia aveva quindi adottato una posizione moderata nei confronti del Partito dell'Unione Democratica (Pyd), il partito curdo siriano, da cui sarebbero nate le milizie Ypg. Ankara permise anche al leader e ai membri del Pyd di operare sul suolo turco.

A metà maggio del 2015 però le brigate della Ypg che erano già avanzate nel cantone aleppino di Afrin ed in quelli della provincia di Al Hasakah, iniziarono a guadagnare terreno ed a spodestare l'Isis da molti fronti. Il 31 maggio 2015 venne lanciata un'imponente offensiva, guidata dalle milizie curde in collaborazione con alcuni gruppi selezionati del libero Esercito siriano (Esl) e la copertura aerea della Coalizione a guida americana: i curdi avanzarono sia da est sia da ovest (dal cantone di Kobane) con l'intenzione di entrare nel Governatorato di Raqqa, unificare i due cantoni e assumere il controllo continuo di quasi tutto il confine con la Turchia.

L'avanzata si rivelò estremamente veloce: unica cittadina ad opporre resistenza fu Suluk, che però cadde il 14 giugno²⁶⁶. Tra il 15 e il 16 giugno i combattenti curdi dello Ypg provenienti dai due cantoni unificarono il fronte e attaccarono l'ultima roccaforte dell'Isis, la città frontiera di Tell Abyad, che venne abbandonata dai jihadisti con poca resistenza²⁶⁷.

La vittoria curda permise di acquisire il controllo di larga parte del confine turco e di tagliare i rifornimenti diretti a Raqqa, nonché di minacciare direttamente la capitale del Califfato²⁶⁸.

²⁶⁵ L'efferratezza del comportamento dello Stato Islamico, manifestatasi in uccisioni mirate, esecuzioni plateali, violenze contro le minoranze, sia in Siria che in Iraq, comportò la costituzione di una coalizione guidata dagli Usa, cui presero parte anche alcuni paesi arabi, quali Bahrein, Giordania, Qatar, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti.

²⁶⁶ *First stage of 'Operation Commander Rûbar Qamishlo' successfully finalized*, in *Dicla News Agency (DIHA)*, 27 maggio 2015.

²⁶⁷ *S pulls back from the town of Salouk and YPG backed by rebels advance in it*, Osservatorio siriano per i diritti umani, *SOHR*, 14 giugno 2015.

²⁶⁸ *YPG and rebels take full control on Tal Abiad city*, Osservatorio siriano per i diritti umani *SOHR*, 16 giugno 2015.

<https://www.sabah.com.tr/gundem/2015/06/26/erdogan-devlet-kurulmasina-asla-musade-etmeyecegiz>.

A fine giugno i curdi, con una presenza più importante del Libero Esercito Siriano, conquistarono Ayn Issa, spingendosi più in profondità verso Raqqa²⁶⁹.

La vittoria di Tel Abyad rappresentò uno dei più rapidi ribaltamenti della guerra civile siriana e una sconfitta strategica importante per lo Stato Islamico che venne costretto a organizzare le difese della propria capitale e rinunciare alla via più diretta di approvvigionamento verso la Turchia.

Spinti dalle aspirazioni autonomiste i curdi avevano intenzione di creare uno Stato indipendente, al confine con la parte meridionale della Turchia. Il presidente turco espresse con grande chiarezza quella che sembrò essere diventata la nuova priorità della politica siriana della Turchia:

*[...] Costi quel che costi, non permetteremo mai la creazione di un nuovo Stato nel Nord della Siria*²⁷⁰.

In altri termini, i flussi di armi verso la Siria avrebbero dovuto passare inevitabilmente attraverso il territorio curdo (Rojava), garantendo al Pkk un forte potere di interdizione. Più in generale, la Turchia avrebbe dovuto concordare con i curdi eventuali operazioni militari in Siria²⁷¹. E ciò significava non solo rinunciare a fornire armi, reclute e munizioni allo Stato Islamico che combatteva per la destituzione di Al-Assad, ma anche alle proprie mire espansionistiche in Siria.

Nel frattempo, durante le elezioni del giugno 2015, l'Akp visse un drammatico declino. Infatti, perse la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento, mentre il Partito Democratico del Popolo Curdo (Hdp) andò meglio del previsto, ottenendo il 13,1 per cento dei voti e 80 seggi. Fu la prima volta che un partito curdo riuscì a superare la soglia elettorale del 10 per cento del Paese.

L'esito delle elezioni ebbe un impatto enorme sull'atteggiamento di Erdoğan nei confronti dei curdi. Egli aveva sperato che il processo di pace con il Pkk avrebbe portato il voto curdo all'Akp e avrebbe aperto la strada all'approvazione della riforma costituzionale che stava cercando di promuovere, con l'obiettivo di trasformare la Turchia in una repubblica presidenziale. Dopo le elezioni, Erdoğan cambiò strategia. Inoltre, utilizzò la sua influenza per impedire la formazione di un governo di coalizione e chiese nuove elezioni²⁷².

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ V. Erdoğan: Devlet kurulmasina asla müsaade etmeyeceğiz”, tratto dal giornale turco “Sabah”, 26 giugno 2015.

²⁷¹ Daniele Santoro “La tentazione pericolosa di Erdoğan: intervenire in Siria”, in Limes Online, 23 luglio 2015.

²⁷² Nella successiva campagna elettorale, Erdoğan fece incessantemente uso della retorica anti-curda, cercando di delegittimare l'Hdp e il suo leader, Selahattin Demirtaş, e di attirare il collegio nazionalista all'interno dell'elettorato turco. Anche se questa strategia aumentò le tensioni, si è dimostrò efficace. Infatti, nelle elezioni del novembre 2015, l'Akp recuperò la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari.

Allo stesso modo, anche l'intervento della Russia nel conflitto divenne un ostacolo. Sebbene quest'ultima avesse sostenuto politicamente e con forniture militari il governo siriano fin dalle prime fasi della crisi, a partire da settembre 2015 si verificò una sensibile intensificazione dei contatti tra i due governi (l'esecutivo siriano chiese formalmente a Mosca di intervenire in suo sostegno) e si registrarono movimenti aerei e di personale russo nell'area costiera di Latakia²⁷³. Il 15 settembre gli Stati Uniti dichiararono che truppe russe stavano allestendo un nuovo aeroporto con annessa base militare²⁷⁴, e a fine settembre la Russia annunciò di aver raggiunto un accordo con Siria, Iraq e Iran per condividere informazioni di intelligence relative allo Stato Islamico²⁷⁵.

Oltre all'aumento di forniture militari, il presidente russo Vladimir Putin scatenò un'offensiva diplomatica volta a modificare la posizione occidentale nei confronti del governo siriano, allo scopo di includerlo in un futuro processo di pace. Austria, Spagna, Germania e Regno Unito²⁷⁶ affermarono di essere disposti a trattare con il presidente siriano.

Il presidente turco a questo punto, in difficoltà per gli sviluppi della questione siriana e per la situazione all'interno del suo Paese, decise di agire strategicamente.

Dall'estate del 2015 la cosiddetta "rotta balcanica", ovvero il percorso che dalla Grecia porta i migranti verso l'Europa Centrale e del Nord, si affermò rapidamente come la più frequentata con un volume di traffico senza precedenti, con circa 900mila migranti su 1,1 milioni che entrarono irregolarmente nell'Unione europea.

²⁷³ Mustafa Akyol, "How Mysterious New Turkish Blog Exposed Erdogan-Davutoglu Rift", in *Al-Monitor*, 3 maggio 2016.

²⁷⁴ Leith Fadel, *Breaking: Syrian Army Recaptures Al-Misheek and Several Points at Qarqour in the Wadi Al-Ghaab*, in *The Arab Source*, 7 agosto 2015.

²⁷⁵ "Rivista Internazionale online" "Le manovre militari russe in Siria e i timori della comunità internazionale", 10 settembre 2015.

<https://www.internazionale.it/notizie/2015/09/10/siria-russia-latakia-escalation-lavrov>

²⁷⁶ Ibid.

Fig.4.1. La rotta balcanica dei migranti



Fonte: Osservatorio di politica internazionale: “La Turchia e la gestione dei flussi migratori”, 2016.

I paesi di provenienza dei profughi che usavano la rotta balcanica (il 50 per cento dalla Siria, il 20 per cento dall’Afghanistan e il 7 per cento dall’Iraq) attestavano l’assoluta centralità della Turchia come porta d’ingresso dei flussi migratori. È lecito chiedersi come fosse possibile che la Turchia, un Paese che, stando ai dati diffusi dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr), aveva accolto e trattenuto circa 2 milioni profughi siriani fin dal 2011 in campi allestiti presso la frontiera siriana, nel 2015 li spinse a fuggire²⁷⁷.

Fu in realtà un abile piano, che nascondeva due motivazioni. In primo luogo i profughi che giungevano in Ungheria, Austria e Germania erano soprattutto appartenenti alle classi privilegiate del regime di Damasco o comunque a questo fortemente legate, in uscita dalla Siria in

²⁷⁷ V. UNHCR: *Syria Regional Refugee Response*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

conseguenza del forte indebolimento e delle sconfitte patite dall'esercito regolare di al-Asad²⁷⁸.

Con loro viaggiavano anche molti curdi siriani. Era dunque logico che Ankara volesse allontanarli: erano, dal suo punto di vista, inutili e forse in prospettiva persino pericolosi, in quanto provenienti dallo schieramento avversario e sospinti fuori dal loro Paese dalle offensive condotte proprio dallo Stato Islamico e dal cosiddetto Esercito della conquista, che includeva anche miliziani di Ğabhat al- Nuṣra, legati ad al-Qā'ida. I motivi dell'allontanamento erano chiari, si trattava di gente che avrebbe potuto tornare in Siria per aiutare nella ricostruzione del Paese, o che avrebbe potuto contribuire all'edificazione di un'entità curda ai confini con la Turchia²⁷⁹.

Ma assai più rilevante fu la seconda motivazione, fortemente legata ad una strategia di carattere politico: l'obbiettivo era rovesciare sull'Europa masse di migranti, aggiungendo ai siriani, afgani, pakistani e persone non gradite ed un tempo trattenute, come arma per condizionare il suo comportamento, per convincerla ad abbandonare al-Assad al suo destino, agevolare il trionfo dell'Islam Politico in Medio Oriente e affinché contribuisse a una sistemazione della Siria corrispondente ai suoi desideri e alle sue ambizioni. Le conferme di questa ipotesi non tardarono ad arrivare.

Molteplici furono le minacce che il leader turco rivolse a Bruxelles:

[...] Vi manderò due milioni di profughi se non aderirete alle mie richieste, in passato li abbiamo fermati alle porte dell'Europa, ma un giorno apriremo le porte e gli augureremo buon viaggio! Come affronterete allora i rifugiati, li ucciderete²⁸⁰?

Questi furono questi gli avvertimenti anticipati nell'incontro avvenuto nel 19 ottobre 2015 tra il Leader turco e la Cancelliera Merkel e ribaditi in colloqui successivi con il Presidente della Commissione Ue Jean Claude Juncker e con quello del Consiglio Europeo Donald Tusk,

In cambio della collaborazione che prevedeva da parte della Turchia il controllo delle sue frontiere, Ankara fece le seguenti richieste: innanzitutto chiedeva miliardi di finanziamento (almeno tre) dall'Unione per dare alloggio ai profughi che arrivavano dalla Siria e dall'Asia centrale, anche se era ipotizzabile che sarebbero stati usati per addestrare milizie da utilizzare contro il regime siriano.

Chiedeva poi di rimuovere gli ostacoli che si frapponavano all'ingresso della Turchia nell'Unione Europea.

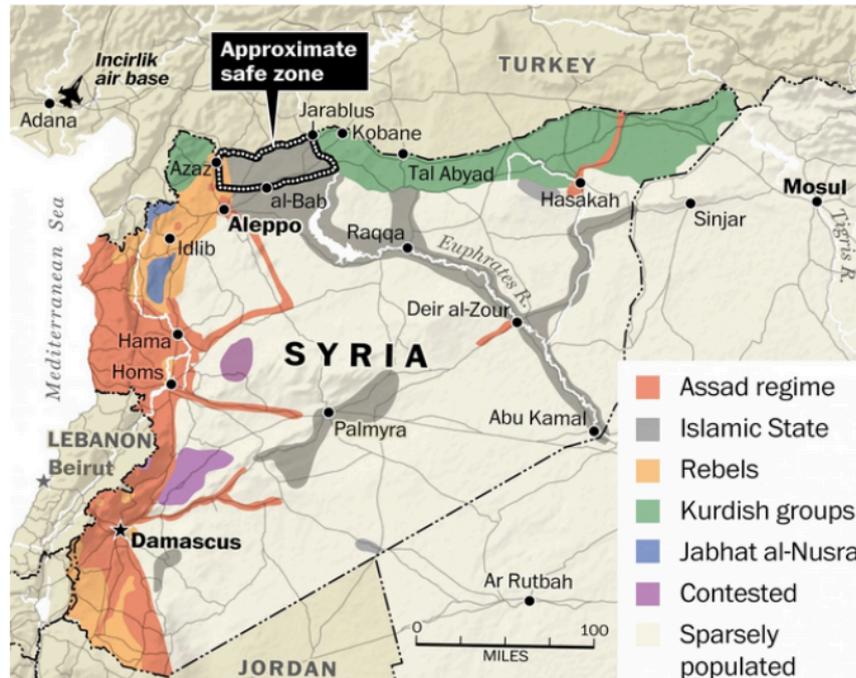
²⁷⁸ Germano Dottori, "Migranti come armi?" in "Le Guerre Islamiche", No.9, Limes, 8 ottobre 2015.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Gabriele Crescente, "Il gioco pericoloso della Turchia in Siria", in "Internazionale", ottobre 2015.

Un obiettivo accessorio era di ottenere sostegno al piano di stabilire una “no-fly zone” in Siria.

Fig. 4.2. La zona “cuscinetto” auspicata dalla Germania



Fonte: GeoPoliticalCenter

Al di sotto di essa si sarebbero concentrati centinaia di migliaia di siriani che negli ultimi anni si erano rifugiati in Turchia, dopo essere fuggiti dai bombardamenti sulle città siriane o dalla prospettiva di dover combattere nell’esercito di Damasco.

In realtà attraverso di essa Ankara avrebbe potuto estrarre alcune migliaia di mercenari da lanciare poi contro il governo di Damasco allo scopo di abbatterlo e combattere le istituzioni di autogoverno create dal movimento curdo insieme alle altre comunità etniche e religiose che abitavano il Rojava e il resto della Siria settentrionale²⁸¹

L’operazione militare russa in Siria però rischiava di compromettere, o di impedire del tutto, la possibilità di dar vita alla zona cuscinetto che Erdogan e Davutoglu pretendevano, ormai da anni, di creare²⁸².

Mosca però definì inaccettabile la proposta della “no-fly zone” in quanto implicava violazione della sovranità nazionale di Damasco.

²⁸¹ Y. Souliotis, “Refugee Flow Linked to Turkish Policy Shift”, Ekathimerini, settembre, 2015.

²⁸² “Il Post”, “Quattro anni di guerra in Siria”, 15 marzo 2015. <https://www.ilpost.it/2015/03/15/quattro-anni-guerra-siria/>

E allora il governo turco rivolse nuovamente le sue pressioni contro l'Unione Europea. Ankara affermò che i raid russi in Siria rischiavano di spingere verso la Turchia oltre un milione di nuovi profughi. Il messaggio del vicepremier turco nel novembre 2015, Numan Kurtulmus, fu chiaro:

[...] Al momento c'è un equilibrio, una guerra civile multilaterale. Ogni intervento aggiuntivo, e in particolare i bombardamenti russi alle postazioni dei dissidenti moderati, rafforzeranno il regime e nuovi cambi negli equilibri in queste città porteranno a un afflusso in Turchia di centinaia di migliaia di persone²⁸³.

Il vice di Davutoglu non lo disse esplicitamente, ma il messaggio inviato a Bruxelles era quello di prepararsi ad un afflusso record di profughi siriani in tempi brevissimi.

Tuttavia i leader continentali non acconsentirono subito alle richieste.

[...] È innegabile che l'Unione Europea debba meglio controllare le sue frontiere. Ci aspettiamo che la Turchia faccia altrettanto²⁸⁴.

disse il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk al termine dell'incontro con Erdoğan avvenuto nello stesso novembre. Bruxelles accusò di fatto Ankara di agevolare “il trasferimento” di centinaia di migliaia di profughi siriani e non verso i paesi europei. Un ‘no’ alle richieste della Turchia che Erdoğan ribadì di nuovo, mettendole in fila: una zona cuscinetto nel nord della Siria sotto il controllo turco; l'istituzione di una zona di interdizione al volo al confine turco siriano; consistenti finanziamenti; il sostegno di Bruxelles alla guerra dichiarata dalle forze armate e dagli apparati di sicurezza turchi contro i movimenti curdi, in patria e nella stessa Siria²⁸⁵.

[...] Non ci possono essere terroristi buoni e terroristi cattivi. Mi auguro che gli europei dimostrino sensibilità su questo punto, o la Turchia non sarà più in grado di gestire i profughi²⁸⁶»

disse Erdoğan, ricordando che per Ankara i guerriglieri del Pkk erano terroristi pericolosi come e più di quelli dell'Isis.

²⁸³ Ian Traynor, “Turchia: i leader dell'UE chiedono a Erdoğan di appoggiare un piano radicale riguardo i rifugiati,” in “The Guardian”, 5 ottobre 2015.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Gabriele Crescente, “Il gioco pericoloso della Turchia in Siria”, in “Internazionale”, ottobre 2015.

²⁸⁶ Ibid.

I governi di Londra, Parigi e Berlino decisero a tal proposito di creare “un gruppo di lavoro ad alto livello” per discutere delle questioni poste dalla Turchia, compresa quella della creazione di una “safe zone” nella Siria settentrionale. E nel tentativo di ammorbidire le pretese di Erdoğan, venne inoltre previsto l’inserimento della Turchia nella lista dei paesi ritenuti sicuri.

Le richieste del leader, tra le quali c’era anche la liberalizzazione dei visti che avrebbe comportato una maggiore libertà di movimento dei cittadini turchi all’interno del territorio europeo, furono strategiche anche sul piano interno. Infatti, le eventuali aperture dell’Unione Europea nei confronti dei cittadini turchi comportarono importanti risultati per Erdoğan durante le elezioni del primo novembre 2015, dato che venne percepito come colui che avrebbe potuto realizzare l’ingresso della Turchia in Europa.

Alla fine, fu Angela Merkel ad arrogarsi la facoltà di decidere, avendo ricevuto personalmente minacce e trovandosi in una situazione complessa, dovendo rispondere alle critiche di buona parte del suo stesso partito, l’Unione cristiano-democratica di Germania (CDU), in forte calo di consensi a causa della politica di accoglienza adottata dalla Cancelliera²⁸⁷. Nella trattativa con Erdoğan a nome di tutta l’Ue perciò lo implorò di non sospingere più profughi verso la Grecia e l’Europa, dichiarando di vedere di buon occhio la creazione di una “safe zone” al Nord della Siria:

[...] Nella situazione attuale, sarebbe utile se ci fosse una zona cuscinetto in cui nessuna delle parti in conflitto possa effettuare attacchi dall’aria, una sorta di ‘no fly zone’²⁸⁸,

disse al quotidiano Stuttgarter Zeitung

Naturalmente la Merkel decise per tutti senza tenere conto delle forti rimostranze presenti nell’Unione in relazione all’entrata della Turchia, in particolare dai paesi dell’Est e dalla stessa Francia che si era sempre dichiarata contraria. La Germania, con il proprio peso in Europa, fu in grado di imporre la sua volontà agli altri Paesi in un gioco di ricatti reciproci che erano stati messi in moto da Erdoğan.

²⁸⁷ Nel 2015, la Cancelliera tedesca Angela Merkel adottò una politica di porte aperte, che permise ad un cospicuo numero di rifugiati di entrare in Germania. Nello stesso anno, l’Unione Europea ricevette 1 321 560 richieste di asilo, di cui oltre 476 mila solo per la Germania stessa. Un anno dopo, con l’opinione pubblica tedesca ancora divisa, ma sempre più ostile all’immigrazione clandestina e di fronte ai successi colti dall’opposizione emersi durante le elezioni per i parlamenti regionali in tre Stati, i sostenitori riconobbero che la politica della Merkel era stata un errore.

²⁸⁸ “Angela Merkel in der Türkei, Hilfst du mir, so helf ich dir”, in “Spiegel Online”, 18 ottobre 2015.

Di fatto Berlino come Bruxelles cedono al ricatto del Leader turco ed accettarono parte delle sue richieste per pavidità e paura, nonostante che le conseguenze di un ingresso della Turchia nella Ue avrebbero potuto essere destabilizzanti per una Europa già in forte crisi.

Nel novembre 2015, affinché la Turchia impedisse ai profughi siriani e asiatici di arrivare nel continente europeo, l'Ue decise lo stanziamento di tre miliardi di euro a favore del governo turco, che avrebbero dovuto essere destinati alla gestione dei campi profughi esistenti e dell'apertura di nuove tendopoli²⁸⁹.

Ad ammettere che Bruxelles di fatto si era piegata ad un ricatto fu lo stesso Presidente turco ricordando l'incontro con il Presidente della Commissione Ue Jean Claude Juncker e con quello del Consiglio Europeo Donald Tusk, in cui minacciò di sbarazzarsi di due milioni e mezzo di rifugiati siriani sospingendoli verso l'Unione²⁹⁰.

Dopo le continue pressioni del Presidente turco che più volte minacciò di aumentare il flusso di rifugiati verso l'Europa, dirigendo gli autobus con i profughi direttamente alle frontiere dell'Ue, Angela Merkel ed il presidente francese Francois Hollande, di fronte anche ai rapporti sempre più pressanti delle agenzie di intelligence che segnalavano le probabili infiltrazioni di potenziali terroristi mescolati tra i profughi in arrivo dalla Turchia, si consultarono (in teleconferenza) con il Primo Ministro britannico Cameron e il Presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi, per uno scambio di idee sulla questione, ed invitarono Ankara a partecipare al Consiglio Europeo straordinario del 7 marzo 2016, sottolineando il suo ruolo chiave nel controllare l'accesso dei profughi nel suo territorio che rappresentava il canale di passaggio verso la Grecia²⁹¹.

Proprio quel giorno l'emittente russa "Russia Today" (RT) mostrò dei filmati e delle foto pubblicate con cui si dimostrava che i terroristi del Fronte Al-Nusra avessero impiantato le loro basi vicino alla frontiera della Turchia e ricevessero regolarmente i rifornimenti da questo Paese.

Testimoni oculari filmarono il passaggio di veicoli carichi di armi e rifornimenti che, provenendo dalla zona turca, si dirigevano verso la città di frontiera di Azaz, parzialmente controllata dal gruppo terrorista di Al Nusra²⁹².

²⁸⁹ Lorenzo Marinone, "Accordo Ue-Turchia sui migranti, quali vantaggi per Ankara", Centro Studi Internazionali, Roma, 18 aprile 2016.

²⁹⁰ Daniele Santoro, "Ad Ankara piace l'Europa a carte", in "Bruxelles, il fantasma dell'Europa, No.3, Limes, 4 aprile 2016.

²⁹¹ Lorenzo Marinone, "Accordo Ue-Turchia sui migranti, quali vantaggi per Ankara", Roma, 18 aprile 2016.

²⁹² Ibid.

Lo stesso avveniva nella città siriana di Bab al Salam, anche questa controllata da Al Nusra (ramo di Al Qaeda), dove si dirigeva un flusso ininterrotto di veicoli che provenivano dalla parte turca, nella quale Al Nusra aveva anche una sua base logistica per l'addestramento e lo stoccaggio dei materiali.

Dalla stessa zona partivano i colpi dell'artiglieria turca che sparava contro le postazioni curde dell'Ypg, cercando di impedire che i combattenti curdi potessero impadronirsi delle ultime zone urbane vicine alla frontiera turca.

Da questa, come dalle numerose altre prove e documentazioni, risultava evidente la collaborazione e l'appoggio che la Turchia (paese Nato) forniva ai gruppi terroristi che operavano in Siria. Nonostante questo, la Merkel ed Hollande continuarono a sostenere la Turchia cercando di suggellare un accordo, sperando che il governo di Erdoğan avrebbe potuto "stabilizzare" la situazione alle frontiere europee.

L'accordo venne concluso il 18 marzo 2016, l'Unione europea decise per il versamento di tre miliardi di euro di aiuti alla Turchia. Inoltre avrebbe mobilitato "fino a un massimo di altri tre miliardi entro fine 2018", ma solo dopo che i primi tre miliardi fossero stati spesi²⁹³.

Prevedeva poi che i migranti e i profughi sulla rotta balcanica, siriani compresi, sarebbero stati rimandati in Turchia se non avessero presentato domanda d'asilo presso le autorità greche. Per rispettare le leggi internazionali, i migranti sarebbero stati "registrati senza indugi e le richieste d'asilo esaminate individualmente dalle autorità greche²⁹⁴".

Chi non voleva essere registrato e chi avrebbe visto respinta la sua domanda sarebbe dovuto tornare in Turchia.

In virtù del suo potere contrattuale Erdoğan ottenne ciò che aveva chiesto, pur essendo concessioni che esulavano dalla "questione migranti":²⁹⁵In primo luogo la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi a partire dal 1°giugno del 2016. Ma soprattutto il rilancio dei colloqui sull'adesione della Turchia all'Ue.

I leader europei probabilmente erano consapevoli che quei fondi non sarebbero stati utilizzati per assistere i profughi, ma piuttosto per permettere alla Turchia di proseguire nelle sue operazioni militari nelle zone abitate dai curdi e nella sua palese ingerenza nel conflitto in Siria.

Ciò nonostante l'Ue aveva lo stesso concesso molto alla Turchia. L'uso in chiave strategica ed opportunistica dell'arma migratoria aveva dato risultati relativamente soddisfacenti. Tanto più che in Europa i flussi migratori in visita dalla Turchi avevano anche determinato la crisi degli accordi di Schengen.

²⁹³E. Collett, 'The paradox of the EU-Turkey deal', Migration Policy Institute.org, marzo 2016.

²⁹⁴Ibid.

²⁹⁵Ibid.

Infatti la mancata solidarietà dell'Unione e l'assenza di una risposta collettiva alle sfide umanitarie e politiche imposte dall'afflusso misero a nudo i limiti di uno degli avanzamenti più concreti nel processo di integrazione europea²⁹⁶, la zona di libera circolazione (composto da 26 paesi, di cui 22 membri dell'Unione e quattro non membri, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) dove i controlli alle frontiere vengono aboliti per tutti i viaggiatori, salvo circostanze eccezionali.

Alla fine del 2015, una mezza dozzina di membri della zona Schengen²⁹⁷, tra cui Germania, Austria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Francia, Norvegia e Danimarca, aveva ripristinato unilateralmente i controlli alle frontiere interne nell'ambito della disposizione delle "circostanze eccezionali" dell'articolo 26 del Codice Frontiere.²⁹⁸ Altri Stati, come l'Ungheria, avevano eretto barriere fisiche all'ingresso, lungo il confine con gli Stati non Schengen

Fig. 4.3 La Zona Schengen nel 2015



Fonte: <https://www.internazionale.it/notizie/2015/09/15/come-funziona-lo-spazio-schengen-mappa>

²⁹⁶ S. Fratzke, 'Not adding up: the fading promise of Europe's Dublin system', Migration Policy Institute Report, marzo 2015.

²⁹⁷ Per una dettagliata descrizione v. Alfonso Giordano, "Movimenti di popolazione: una piccola introduzione", LUISS University Press, Roma, 2015, pp. 93-95.

Conclusioni

Tramite il presente lavoro di analisi si è cercato di dimostrare come attori statali e non statali creino, manovrino o sfruttino movimenti migratori con lo scopo di condizionare il comportamento di uno o più Stati bersaglio. L'utilizzo strategico di flussi migratori può, al pari di altri strumenti di coercizione, compresa la forza militare, permettere il raggiungimento di obiettivi di diversa natura. Gli studi condotti hanno evidenziato come questo sfruttamento strumentale di migrazioni programmate transfrontaliere non sia un fenomeno particolarmente nuovo, ma abbia una lunga e importante storia in cui il suo uso è previsto sia in tempi di pace che di guerra. Sono stati infatti individuati dal 1951 oltre sessanta tentativi di migrazione coercitiva pianificata.

Dalle ricerche effettuate è emerso inoltre che esistono due diversi percorsi, attraverso i quali è possibile mettere in atto questo tipo di strategia non convenzionale. Il primo consiste nella sopraffazione della capacità di uno Stato bersaglio di affrontare o gestire una crisi migratoria; il secondo è finalizzato a sfruttare i contrastanti interessi politici della popolazione, facendo riferimento alla disponibilità di un Paese ad ospitare i migranti.

È stato verificato inoltre che la migrazione coercitiva pianificata viene di solito messa in atto contro Stati nel complesso potenti, liberali e democratici. Partendo dal presupposto che sia prevalentemente utilizzata da sfidanti relativamente deboli e con poche altre opzioni disponibili, attraverso l'adozione di tali strategie riescono solitamente a raggiungere esiti favorevoli, almeno in rapporto alle possibili alternative.

Il successo di questo metodo deriva dal fatto che ci si trova di fronte ad una strategia che unisce tra loro interessi internazionali e nazionali di uno Stato, trasformando le sue leggi e virtù politiche interne in vizi negoziali sul piano internazionale.

Questa trasformazione è possibile per due motivi. In primo luogo, anche se la maggior parte delle Democrazie liberali ha preso impegni normativi e giuridici volti a proteggere chi fugge dalle persecuzioni, di solito alcuni settori delle loro società non sono disposti a sopportare i costi reali e percepiti che vengono associati al mantenimento di tali impegni. In secondo luogo, i bersagli democratici liberali hanno maggiori probabilità di essere limitati nelle trattative internazionali da controlli ed equilibri politici interni. Pertanto, è meno probabile che i loro tentativi di impegnarsi con credibilità in azioni che potrebbero creare costi negativi e concentrati in ambito nazionale, siano presi sul serio a livello internazionale.

Un'ulteriore limitazione è costituita poi dai potenziali costi dell'ipocrisia, una particolare categoria di costi reputazionali che possono essere inflitti quando i bersagli dichiarino di aderire alle norme sui diritti umani relative alle migrazioni, ma di fatto adottano comportamenti che le trasgrediscono.

Gli studi longitudinali effettuati su tre Paesi differenti hanno evidenziato l'esistenza e l'efficacia di questi meccanismi proposti, permettendo di verificare la teoria proposta.

L'uso fatto da Erdoğan e dal leader libico Gheddafi dell'arma dei migranti contro l'Unione Europea ha dimostrato come la manipolazione strumentale di crisi migratorie può essere un allettante mezzo di influenza per chi dispone di risorse limitate e ha poche alternative, almeno se messo a confronto con lo Stato bersaglio.

L'incapacità da parte dell'Unione di respingere o gestire flussi massivi con il rischio che l'intera struttura dell'Ue implodesse ha determinato uno spazio di trattativa prima inesistente e collocato gli sfidanti addirittura in una posizione di superiorità. La paura suscitata dall'avvento di ingenti esodi di massa ha portato l'Unione perfino a mettere in discussione principi, valori e regole di cui è promotrice.

Allo stesso modo, con la presa in esame di un caso complesso di coercizione, come quello riguardante la penisola coreana, nell'ambito del quale il leader nordcoreano e una serie di *agent provocateurs* tentarono di condizionare un bersaglio democratico e uno non democratico, ha dimostrato fino a che punto in questo tipo di coercizione gli interessi nazionali e internazionali si mescolino e come i timori di una migrazione di massa possano rivelarsi perfino più forti e influenti di quelli relativi alla proliferazione delle armi di distruzione di massa anche nei Paesi non democratici.

Gran parte dei casi di migrazione pianificata coercitiva, come è stato possibile osservare, si è verificata dopo il 1970. Questo accadde perché lo sviluppo delle norme umanitarie dopo la Seconda guerra mondiale e l'aumento dell'importanza delle Ong negli anni Settanta indussero attori deboli ad utilizzare questo tipo di arma, in particolar modo contro bersagli democratici liberali.

Infatti, con il costante aumento della forza e del numero delle norme che sanciscono il corretto comportamento degli Stati, nella società odierna aumenta anche il potere di chi vorrebbe sfruttarle per il bene o per il male.

Louis Henkin, esperto di Diritto Internazionale, osservò:

*[...] I diritti umani hanno assunto un posto rilevante nella retorica delle relazioni internazionali, e gran parte dei governi che deve rispettare gli accordi internazionali, non può e non deve ignorarli o prenderli alla leggera*²⁹⁹.

²⁹⁹ Louis Henkin, *How Nations Behave*, Council on Foreign Relations, New York, 1979, p. 236.

La fine della Guerra Fredda poi, in virtù della battaglia tra il liberalismo e l'autoritarismo comunista di cui era espressione, determinò l'inserimento di temi che fino ad allora erano stati esclusi dall'agenda globale, come l'affermazione di valori e precetti democratici assimilabili a quelli di cui era ed è espressione il regime dei diritti umani.

È dunque possibile reagire ai tentativi di utilizzo di questa arma non convenzionale?

L'ex primo ministro britannico, Tony Blair, nel 2001 dichiarò che anche se i principi della Convenzione per i rifugiati fossero senza tempo, sarebbe stato necessario fare un passo indietro.

Rimane il fatto che i movimenti migratori transfrontalieri presentano un vero e proprio problema per i regimi democratici. Di regola, le democrazie sono riluttanti a sostenere che i governi dovrebbero frenare l'espatrio dei loro cittadini semplicemente perché essi o altri non sono disposti ad accettarli.

Analogamente, questi regimi credono nel diritto all'emigrazione, ma allo stesso tempo abbracciano l'idea che vuole gli Stati liberi di decidere quali e quante persone siano autorizzate ad entrare. La maggior parte ha accettato il principio di non respingimento sancito dalla Convenzione del 1967, ma non ha adottato quello del diritto universale all'asilo, la cui concessione continua a dipendere dall'arbitrio dello Stato ricevente.

Perciò quando si trovano di fronte a tali situazioni, gli Stati preferirebbero non dover costringere le persone a tornare nel loro paese o esercitare pressioni sui governi affinché costringano i loro cittadini a non partire affatto.

Quali sono a tal proposito le prospettive per il futuro?

Le conoscenze acquisite in relazione al fenomeno illustrano che fino a quando le migrazioni di massa, reali o percepite, presentano una minaccia più o meno deliberata, gli Stati bersaglio saranno stimolati ad assumere misure che possano renderli meno vulnerabili ai flussi migratori. Come abbiamo visto, si è assistito, nei tre casi presi in considerazione, ad un progressivo indebolimento dei principi alla base della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967.

Ma mentre i bersagli tentano di ridurre la loro vulnerabilità a quest'arma non convenzionale, le Ong e altri attori favorevoli ad un rispetto maggiore delle norme continuano a premere affinché gli Stati assumano un comportamento appropriato.

Quando poi queste iniziative hanno successo, tendono ad aumentare la vulnerabilità alla coercizione per gli Stati bersaglio. Infatti in questo modo vengono portate alla luce le contraddizioni tra gli imperativi di politica interna degli Stati, spesso in antitesi, e i loro impegni nazionali e internazionali.

Quando si arriva al sodo, alcuni bersagli si convincono che l'unico modo per combattere tali contraddizioni sempre più numerose e visibili consista nell'impegnarsi di più per mantenere potenziali profughi e migranti nei loro Paesi di origine.

In sintesi, finché i potenziali Stati bersaglio restano inclini sia ad evitare l'ingresso di profughi e migranti, sia a non far trapelare questa loro tendenza, il desiderio di mantenere la situazione tranquilla in patria può causare ulteriore attivismo politico e militare all'estero.

Tuttavia poiché tale attivismo genera spesso notevoli costi materiali che equivalgono a quelli dell'ipocrisia che elude, se e quanto a lungo gli elettori e i contribuenti del Paese bersaglio siano disposti a pagarli rimane una questione aperta.

Bibliografia

Akyol M., "How Mysterious New Turkish Blog Exposed Erdogan-Davutoglu Rift", in Al-Monitor, 2016.

Alexander G. e William S., *The limits of Coercive Diplomacy*, Boulder, 1994.

August O., "China and US Flex Muscles", in "Times", 2003.

August O., "Dreams of Freedom End in Nightmare of Deportation", in "Times", 2003.

Babbington D., "Berlusconi Under Fire for Not 'Disturbing Gaddafi'", Reuters, 2011.

Baker M., "N. Refugees Gain a Crusader, but so Far no Help", in "Christian Science Monitor", 2001.

Barry C., "Migrant: Many Ships Failed to Aid Libyan Refugees," CNSNews, 14 maggio, 2011

Barutciski M. e Suhrke A., "Lessons from the Kosovo Refugee Crisis", in Journal of refugee Studies, 2001.

Bayman D. e Waxman M., "The dynamics of Coercion", Oxford, 2002.

Bellamy Alex J. e Williams Paul D., "The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect," International Affairs 87, 2001.

Benard C., "Politics and the Refugee Experience", in "Political Science Quarterly, Vol. 101, No. 4, 1986.

Binnendijk H., *How Nations Negotiate*, National Defense University Press, Baltimora, 1988.

Bowley G., "European Union Agrees to Lift Arms Embargo on Libya," International Herald Tribune, 2004.

Braumann R., "When suffering Makes a Good Story", in *Life, Death and Aid: The medecins Sans Frontieres Report on World Crisis Intervention*, Londra, 1993.

Brooke J., “*Bush Urged to Press China on Providing Relief for Refugees Secretly Fleeing North Korea*”, in *New York Times*”, 2002.

Brooke J., “*China Called Likely to Oust 78 North Koreans*”, in “*New York Times*”, 2003.

Brzezinski Z., *Power and principles: Memoirs of the National Security Adviser*, Farrar, Straus e Giroux, New York, 1983.

Burton J, “*Protests against China’s Stance on N.Koreans*”, in “*Financial Times*”, 2001.

Carr M., “*How Libya Kept Migrants Out of EU At Any Cost*”, *The Week*, 2011.

Castro F., “*La Razòn Es Nuestra*”: *Comparencia de Fidel Castro en la TV cubana y las Ondas Internacionales de Radio Habana Cuba*, Editoria Politica, Cuba, 1994.

Cendrowicz L., “*Sorry, We’re Closed: Amid Migrant Fears, Europe Could Bring Back Border Controls*,” *Time*, 2011.

Chun Hong-Tack, “*A Gradual Approach toward North and South Korean Economic Integration*”, KDI Working Paper n. 9303, Korean Development Institute, 1993.

Cobb C., “*North Korea’s High Roller*”, in “*Ottawa Citizen*”, 2003.

Collett E, “*The paradox of the EU–Turkey deal*”, *Migration Policy Institute.org*, 2016.

Collit L., “*Surge of refugees alarms West Berlin*”, in *Times*, 1986.

Crescente G., “*Il gioco pericoloso della Turchia in Siria*”, in “*Internazionale*”, 2015.

Cresti F. e Cricco M., “*Storia della Libia Contemporanea: dal dominio Ottomano alla morte di Gheddafi*”, Carocci Editore, 2012.

Cromwell Cox O., “*Caste, Class, and Race: A study*”, in *Social Dynamics*, New York, 1948.

Crossette B., “*The Century of Refugees Ends And Continue*”s, in *New York Times*, 2000.

Cuttitta P., “*The Case of the Italian Southern Sea Borders: Cooperation across the Mediterranean?*” in *Immigration Flows and the Management of the EU’s Southern Maritime Borders*, ed. Gemma Pinyol, 2008.

Dao J., "U.S is urged to promote flow of Refugees from North Korea, in "New York Times, 2002.

Davutoğlu A., "Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring", in *SAM Vision Papers*, No. 3, 2012.

Davutoğlu A., "Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007", in *SAM Vision Papers*, No. 3, 2012.

Davutoğlu A., "Türkiye Merkez Ülke Olmalı" [Turkey Should Be a Pivotal Country], in *Radikal*, 2004.

Demick B., "58 N. Korean Defectors Held", in "Los Angeles Times", 2003.

Dinmore G. e Chaffin J., "Libya Accused of Forcing Migrants to Flee," *Financial Times*, 2011.

Dobbs M., "North Korea policy Confounds US: after Breakdown in Recent Talks, Some See Need for Bolder Strategy", in "Washington Post", 1997.

Dottori G., "Migranti come armi?" in "Le Guerre Islamiche", No.9, Limes, 2015.

Dottori G., "Questioni di pace o di guerra", Roma, Aracne Editrice, 2006.

Downes Alexander B., "Targetting Civilians in Wartime" Cornell University Press, 2008.

Dowty I., "Closed Borders: the Contemporary Assault on Freedom of Movement", New Haven, Yale University Press, 1987.

E. Keck M. e Sikkink K., "Activists beyond Borders: Advocacy International politics", Cornell University Press, 2002.

Einhorn R., citato in Sean Gordon, "North Korea Turns Up Heat on Opponents", in *Ottawa Citizen*", 2002.

Engstrom David W., "Presidential Decision Making Adrift: The Carter Administration and the Mariel Boatlift", New York, 1988.

Esipova N.e Ray J., "One in Four in North Africa Desired to Migrate before Unrest," Gallup, 2011.

Eurobarometer, "Racism and Xenophobia in Europe", rapporto speciale, n°113, Lussemburgo, 2007.

Fadel L., *Breaking: Syrian Army Recaptures Al-Misheek and Several Points at Qarqour in the Wadi Al-Ghaab*, in *The Arab Source*, 2015.

Fratzke S., 'Not adding up: the fading promise of Europe's Dublin system', Migration Policy Institute Report, 2015

Freeman C., "*Libya Warns It Could Flood Europe with Migrants If EU Does Not Recognize New Self-Declared Government*," Telegraph, 2015.

Ghosh P., "*EU officials fear waves of illegal immigrants from Africa if Gaddafi falls*," International Business Times, 2011.

Giordano A., *Movimenti di popolazione*, Roma, Luiss Press, 2015.

Gittings J., "*Scuffle Highlights the Plight of North Korean Refugees*", in "*Guardian*", 2002.

Glaser Bonny S., "*Beijing Ponders How Hard to Press North Korea*", in "*PacNet Newsletter*", 2002.

Glenny M., "*Yugoslavia: The Revenger's Tragedy*," The New York Review of Books, Vol. 34, N° 14 ,1992.

Glosserman B. e Snyder S., "*Borders and Boundaries: The north Korean Refugees Crisis*", in "*PacNet Newsletter*", 2002.

Grayson K e Dewitt D., «*Global Demography and Foreign Policy: A Literature Brief and Call for Research* », York Centre for International and Security Studies Working Paper no. 24, York University, Toronto, 2003.

Greenhill Kelly M., "*Migration as a Weapon in Theory and in Practice*," Military Review, 2016.

Greenhill Kelly M., "*Using Refugees as Weapons*," New York Times, 2011.

Greenhill Kelly M., "*Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, 2010.

Gutmann A. e Thompson D., "*Democracy and Disagreement*", Harvard University Press, 1996.

Hamood S., "*EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?*" Journal of Refugee Studies 21, 2009

Hampshire J., *“Disembedding, Liberalism? Immigration policies and Security”* in Britain since 9/11, Londra, 2009.

Henkin L., *How Nations Behave*, Council on Foreign Relations, New York, 1979.

Herring George C., *“American’s longest War: The United States and Vietnam”*, McGraw Hill, 1986.

Hinnebusch R., *“Back to Enmity. Turkey-Syria Relations since the Syrian Uprising”*, in *Orient*, Vol. 56, No. 1, 2015.

Hollifield J., *“Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community”*, Londra, 1992.

Horowitz Donald L., *“Ethnic Groups in Conflict”* Berkeley University of California Press, 2002.

Hsieh D., *“N. Korean Defections in China Staged by Activists”*, in *“Straits Times”*, 2002.

Jacobsen K., *“Factors influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee influxes”*, in *“International Migration Review*, 1996.

Jacobson I., *“Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability”*, Worldwatch Paper No. 86, Washington,D.C, Worldwatch Institute, 1988.

Jehl M., *“Officials Told to avoid calling Rwanda killing genocide”* in New York Times, 1994.

Joopke C., *“Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain”*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Kahn J., *“To China, North Korea Looks Radioactive”*, in New York Times”, 2003.

Karpf A., *« We’ve Been Here Before »*, Guardian, 2002.

Keck Margaret E. e Sikkink K., *“Activists beyond Borders: Advocacy International politics”*, Cornell University Press, 2002.

Keely C., *“How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows,”* *International Migration Review* 30, 1996.

Kent D.P., *“The Refugee Intellectual: The Americanization of the Immigrants of 1933-1941”*, Columbia, University, 1953.

Khalil A., *“Germany, France, Belgium Condemn Violence in Libya,”* Global Arab Network, 2011.

Kitney G., *“The Killing Fields Of Blackbirds”*, in *“Sydney Morning Herald,* 1998.

Knorr K., *“Perception and Misperception in International Politics”*, Princeton University Press, Princeton, 1976.

Koehn Peter H., *“Refugees from Revolution: U.S. Policy and Third-World Migration”*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1991.

Kohl M., *“West German Chancellor says East Germany encouraging Third World citizens to Flood West Berlin”*, in *“Guardian”*, 1986.

Korski D., *“Europe’s North Africa Policy Drowns in a Flood of Migrants,”* Guardian, 10 Maggio, 2011.

Krause P., Greenhill Kelly M., *“Coercion: The Power of International Politics”*, Oxford University Press, Oxford.

Kulischer Eugene M., *“Europe on the Move: War and Population Changes,”* New York: Columbia University Press, 1948.

Lankov A., *“Bitter Taste of Paradise: North Korean Refugees in South Korea”*, in *“Christian Science Monitor”*, 2002.

Lee C., *“China and Korea: Dynamic Relation”*s, Hoover Institution, Stanford, 1996.

Lloyd Parry R., *“North Korean Refugees to Be ‘Boat People’”*, in *“Times”*, 2003.

MacIntyre D., *“One Man against Kim Jong Il”*, in *“Time Asia”*, 2003.

MacIntyre D., *“Running out of the Darkness”*, in *“Time Asia”*, 2006.

Mandel R., *“Perceived Security Threat and the Global Refugee Crisis,”* *Armed Forces and Society* 24, 1997.

Marinone L., *“Accordo Ue-Turchia sui migranti, quali vantaggi per Ankara”*, Roma, 2016.

Marizza G., *“I punti deboli della gestione delle crisi. Sanzioni economiche, nation building, exit strategy”*, Franco Angeli, 2005.

Marquand R., “*One Man’s Quirky Fight for Suffering North Koreans*”, in “*Christian Science Monitor*”, 2002.

Martin David A., “*Effect of International Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hypocrisy*”, in “*The International Migration Review*”, Vol 23, No. 3, 1989

Mass P., “*The Last Emperor*”, in “*New York Times Magazine*”, 2003.

McCredie Jeffrey A., “*The April 14, 1986 Bombing of Libya: Act of Self-Defense or Reprisal*”, Case Western Reserve, Volume 19, 1987.

Menasce Horowitz J., “*Widespread Anti-Immigrant Sentiment in Italy*,” Pew Research Global Attitudes Project, 2010.

Nadeau B., “*Italy’s Refugee Camp Horror*,” Daily Beast, 2011.

Natsios Andrew S., “*The Great North Korean Famine: Famine, Politics and Foreign Policy*”, United States Institute of Peace, Washington, 2001.

Noland M. e Scatasta M., “*Modeling North Korean Economic Reform*”, in “*Journal of Asian Economics*”, 1997.

Noland M., “*Economy’s Ills shape DPRK Crisis*”, in BBC News, 2002.

Noland M., “*Why North Korea Will Muddle Through*” in “*Foreign Affairs*” No.76, 1997.

Noll G. e Giufre M., “*EU Migration Control: Made by Gaddafi?*” Telegraph, 2011.

Norman D. Levin, Yong-Sup Han, “*Assessment of the Sunshine: a Korean Perspective*”, Asian Perspective, vol. 26, No. 3, 2002.

Oğuzlu t., “*The ‘Arab Spring’ and the Rise of the 2.0 Version of Turkey’s ‘Zero Problems with Neighbors’ Policy*”, in *SAM Papers*, No. 1, 2012.

Olson R., “*Turkey-Syria Relations since the Gulf War: Kurds and Water*”, in *Middle East Policy*, Vol. 5, No. 2, 1997.

Onishi N., “*Tension, Desperation: The China-North Korean Border*”, in “*New York Times*”, 2006.

Pisa N., “*Pay Me £ 4bn a Year and I’ll Stop Europe from Turning Black’: Col. Gaddafi Demands EU Cash to Stop Immigration via Libya*,” Daily Mail, 2010.

Pomfret J., "N. Korea Refugees Leave China; Beijing's About-Face Ends Embarrassing Month-Long Standoff", in "Washington Post", 2002.

Prazmowska A., "Polish refugees as Military Potential: Policy Objectives of the Polish Government in Exile", in *refugees in the Age of Total War*, Londra 1988.

Putnam R., "Diplomacy and Domestic Politics", in "International Organization, Vol. 42, No. 3, 1988.

Randall C., "Europe Braces for Tidal Wave of Refugees from across Mediterranean," *Nationale*, 2011.

Randle J., "Chinese Deny Policy Change on North Korea", in "Voice of AmericaNews.com", 2003.

Rennie D., "Mao's China Still Lives and It Carries a Big Stick", in *Daily Telegraph*", 2002.

Risse T. e Sikkink K., "The socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", International Organization, 1999.

Roberts H., "Who Said Gaddafi Had to Go?", *London Review of Books* 33, 2011.

Rogowski R., "Institution as Constraints", in *Strategic Choice and International Relations*, Princeton University Press, 1999.

Rosenthal E., "More Koreans Give China the Slip", in "New York Times" 2006.

Rosenthal E., "North Korean Widening Escape Route to China", in "New York Times", 2002.

Rossett C., "The U.N.'s Twisted Refugee Policies", in *Wall Street Journal Europe*", 2003.

San Antonio Express-News", editoriale, "China Refuses to Assist North Korean Refugees", "2002.

Samaan Jean-Loup, "The Rise and Fall of the 'Turkish Model' in the Arab World", in *Turkish Policy Quarterly*, 2013.

Sanger David E., "Administration Divided over North Korea", "New York Times", 2003.

Santifort, Charlinda; Sandler, Todd; Brandt, Patrick T., "Terrorist Attack

and Target Diversity", "Journal of Peace Research", 2012.

Santoro D. "La tentazione pericolosa di Erdoğan: intervenire in Siria", in Limes Online, 2015.

Santoro D., "Ad Ankara piace l'Europa a carte", in "Bruxelles, il fantasma dell'Europa, No.3, Limes, 2016.

Scalvini M., "Humanitarian Wars and Rejected Refugees.", in "Open Democracy, 2011.

Schultz Kenneth A., "Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting two Institutional Perspectives on Democracy and War, in International Organization, Vol. 53, No.2, 1999.

Snyder S., "Clash, Crash, and Cash: Core Realities in the Sino-Korean Relationship", in "Comparative Connections", 2002.

Snyder S., "Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior", U.S. Institute of Peace, Washington, 1999.

Snyder S., "Transit, Traffic Control, and Telecoms: Crossing the "TV in Sino-Korean Exchange", in "Comparative Connections", 2002.

Souliotis Y., "Refugee Flow Linked to Turkish Policy Shift", Ekathimerini, 2015.

Squires N., "Gaddafi: Europe Will 'Turn Black.' Unless EU Pays Libya £ 4bn a Year," Telegraph, 2010.

Squires N., "Libya: Italy Fears 300,000 Refugees," Telegraph, 2011.

Steger Nathan D., "The weaponization of migration: examining migration as a 21st century tool of political warfare", 2017.

T. Cooper, "Western, Northern Africa Database, Libyan Wars, 1980-89.

T. Laney J.e T. Shaplen J., "How to Deal with North Korea", in Foreign Affairs", 2003.

Taşpınar O., "Turkey's Strategic Vision and Syria", in *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 3, 2012.

Teitelbaum Michael S., "Forced Migration: The Tragedy of Mass Expulsions," in Nathan Glazer, ed., *Clamor at the Gates: The New Migration*, San Francisco: ICS Press, 1985.

Teitelbaum Michael S., *“Immigration, Refugees, and Foreign Policy,”* International Organization, vol. 38, n°3, 1984.

Teitelbaum Michael S., *“International Emigration: a Political and Economic Assessment”*, in Demography and National Security, Berghan Books, New York, 2001.

Traynor I., *“Turchia: i leader dell’UE chiedono a Erdoğan di appoggiare un piano radicale riguardo i rifugiati,”* in “The Guardian”, 5 ottobre 2015.

Traynor I., *“EU Keen to Strike Deal with Muammar Gaddafi on Immigration: Commission Chiefs to Hold Talks with Libya over Gaddafi’s Demand for € 5bn a Year to Stop Europe Turning ‘Black,’”* Guardian, 2010.

Ulack C., *“The Arab Spring’s Looming Refugee Crisis,”* Foreign Policy, 2011.

Unger D., *“Humanitarian Assistance in Cambodia”*, in *Refugee Manipulation: War, Politics and the abuse of Human Suffering*, Brookings Istitutions, Washington, 2003.

Vandvik B., *“The EU’s Dubious Refugee Deal: The EU Is Paying Libya to Deal with Refugees Seeking a New Life in Europe,”* Guardian, 2010.

Vassallo Paleologo F., *“Nuove intese tra Italia e Libia”*, Progetto Melting Pot Europa, 2017.

Vollersten N., *“Prison Nation: Why North Koreans Cheered Bush’s “Axis of Evil Designation”*, in “Wall Street Journal”, 2003.

Vollersten N., *“South Korea’s Spoiler’s”* in “Wall Street Journal”, 2003.

Wall D., *“When North Korea Collapses,* in “Guardian”, 2002.

Ward Andrew S., *“Activist Plans More Defections by N. Koreans”*, in “Financial Times”, 2002.

Washington Post, *“Escape from a Prison-State”*, 2001.

Watts J., *“North Korean Flee by Boat”*, in “Guardian”, 2002.

Weiner M., *“Bad Neighbors, Bad Neighborhoods,”* International Security 21, 1996.

Weiner M., *“Political Demography, Demographic Engineering”*, Londra, 2001.

Weiner M., *“Security, Stability, and International Migration,”* International Organization Vol. 17, n°3, 1992-1993.

West E., *“Gaddafi Floods Europe with Refugees: This is Beginning to Feel Like the Fall of Rome,”* Guardian, 2011.

Wheeler W. e Oghanna A., *“After Liberation, Nowhere to Run,”* New York Times, 2011.

Wilkinson M., *“US May Welcome Korean Refugees”*, in *“Age”*, 2003.

Zoubir Yahia H., *“US and Soviet Policies towards France’s Struggle with Anticolonial Nationalism in North Africa”*, Canadian Journal of History, 1995.

Sitografia

“African Immigrants: Gaddafi’s Price Has Gone Up,” Brussels Journal, 13 settembre, 2006. <https://www.brusselsjournal.com/node/1333>

“Angela Merkel in der Türkei, Hilfst du mir, so helf ich dir”, in “Spiegel Online”, 18 ottobre 2015. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-merkel-reist-in-tuerkei-zu-erdogan-davutoglu-a-1058387.html>

“Armes de migration de masse”, Réseau International 2017. <https://reseauinternational.net/armes-de-migration-de-masse/>

“Asylum Claims Drop to Nearly Half the Level of 2001, “UN Pressreader,” 29 marzo 2011, <https://www.pressreader.com>

Dottori G., “Perchè non sottovalutare Erdoğan e la sua Turchia”, intervista su “Formiche.net”, 2018. <https://formiche.net/2018/02/erdogan-turchia-3/>

Erdoğan: Devlet kurulmasına asla müsaade etmeyeceğiz”, tratto dal giornale turco “Sabah”, 26 giugno 2015. <https://www.sabah.com.tr/gundem/2015/06/26/erdogan-devlet-kurulmasina-asla-musade-etmeyecegiz>.

“EU Lifts Arms Embargo on Libya for Refugee Deal,” AfrolNews, 11 ottobre 2004. <http://afrol.com/articles/14503>

“Europe Braced for Immigrant Influx as Chaos Reigns,” Sydney Morning Herald, settembre 2011. <https://www.smh.com.au/world/europe-braced-for-immigrant-influx-as-chaos-reigns-20110904-1jsd9.html>

“EU Sends Small Team to Help Italy with North African Migrants,” EU Observer, 21 febbraio 2011. <https://euobserver.com/news/31840>

First stage of 'Operation Commander Rûbar Qamishlo' successfully finalized, in Dicla News Agency (DIHA), 27 maggio 2015.
<http://www.diclehaber.com/en/news/content/view/459039?from=919196554>

“Gaddafi Tells Rebel City, Benghazi, ‘We Will Show No Mercy,’”
HuffPost, 17 marzo 2011.
https://www.huffingtonpost.com/2011/03/17/gaddafi-benghazlibya-news_n_837245.html

“Le manovre militari russe in Siria e i timori della comunità
“internazionale”, 10 settembre 2015.
<https://www.internazionale.it/notizie/2015/09/10/siria-russia-latakia-escalation-lavrov>

“Libya May Be Using Migrants as Weapon Against EU-UN,” Reuters, 11
maggio 2011. <https://www.reuters.com/article/us-libya-migrants/libya-may-be-using-migrants-as-weapon-against-eu-u-n-idUSTRE74A33Y20110511>

“Libya Migrants Seemingly Encouraged to Flee,” SinoDefenceForum,
febbraio 2011. <https://www.sinodefenceforum.com/the-civil-war-in-libya.t5514/page-29>

“Libya Official Admits Migrant Ships Being Allowed to Sail as Protest
against NATO,” Guardian, 11 maggio 2011.
<https://www.theguardian.com/world/2011/may/11/libya-accused-of-exploiting-humanitarian-crisis>

“Libya Revolt as it Happened: Friday,” BBCNews, marzo, 2011.
<http://news.bbc.co.uk/2/mobile/africa/9414812.stm>

“Libya: US Calls on Europe to ‘Open Its Borders’ to Migrants,” Channel 4
News, 24 febbraio 2011. <https://www.channel4.com/news/libya-un-calls-on-europe-to-open-its-borders-to-migrants>

“Quattro anni di guerra in Siria”, “Il Post”, 15 marzo 2015.
<https://www.ilpost.it/2015/03/15/quattro-anni-guerra-siria/>

Report from the “Third European Parliament/ Libya Interparliamentary
Meeting,” Tripoli, aprile 2005.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/569/569969/569969en.pdf

Soeren Kern, “Why France Was So Keen to Attack Libya,” International Policy Council, Gatestone Institute.org, 2011.
<https://www.gatestoneinstitute.org/1983/france-libya-attack>

S pulls back from the town of Salouk and YPG backed by rebels advance in it, Osservatorio siriano per i diritti umani, SOHR, 14 Giugno 2015.
<http://www.syriahr.com/en/2015/06/is-pulls-back-from-the-town-of-salouk-and-ypg-backed-by-rebels-advance-in-it/>

“Sunk: More Boats, More Drownings— And Suspicions about Libya’s Role,” Economist, 24 agosto 2006.
<https://www.economist.com/europe/2006/08/24/sunk>

“Turkey, Lebanon, Jordan, Syria OK a free zone”, in *Al Arabiya*, 10 giugno 2010.
<https://www.alarabiya.net/articles/2010/06/10/111004.html>.

Ue-Libia: revoca totale delle sanzioni, Il Sole24ore, 22 settembre 2004. <https://www.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&artId=546765&chId=30&artType=Articolo&back=0>

“US Civil Leader Urges China to Let UN Deal with NK Refugees”, in “New York Times”, 23 febbraio 2012.
<https://www.nytimes.com/2012/02/23/world/asia/seoul-urges-china-to-not-return-north-korean-refugees.html>

YPG and rebels take full control on Tal Abiad city, Osservatorio siriano per i diritti umani SOHR, 16 giugno 2015.
<http://www.syriahr.com/en/2015/06/ypg-and-rebels-take-full-control-on-tal-abiad-city/>

Documenti

Common Position of 16 April 1999 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning Libya Official Journal L 103, 20 April 1999 p. 1-2.

DDRS, CIA, FBIS Special memorandum, "Quotations from Qadhdhafi on Terrorism", Washington DC, 9/12/1981.

Department of the Army, *Civil Affairs Operations*, FM 3-57, Washington DC: Department of the Army.

Security Council discusses sanctions imposed on Libya following bombing of Pan Am flight 103, Uta flight 772, Press Release SC/6490.

TNA, FCO 93/1984, brAmb. at Tripoli, Williams, to the SecState for FCA: "Understanding Qadhdhafi on Terrorism", Washington DC, 9/12/1981.

Riassunto

Nell'ottobre del 2004, i ministri degli esteri dell'Unione Europea decisero di comune accordo di cancellare tutte le sanzioni che erano state adottate contro la Libia nel 1986.

Si trattava di una serie di misure che includevano un embargo totale di armi con lo scopo di punire il paese africano sospettato di finanziare il terrorismo internazionale.

Quale fu la ragione primaria di questo cambiamento nella politica dell'Unione? Anche se le relazioni con la Libia stavano migliorando, a rivelarsi determinante in questa decisione non furono né il ripudio del terrorismo da parte del Paese nordafricano, né l'abbandono dei suoi programmi nel campo delle armi di distruzione di massa, né tantomeno l'ammissione della propria responsabilità relativa all'attentato al volo Pan AM 103.

Piuttosto, le sanzioni dell'Ue vennero revocate in cambio dell'esplicita promessa libica di arrestare i flussi dei clandestini africani provenienti dai porti libici e diretti verso l'Europa.

È chiaro allora che il più grande fattore ad influire sull'Ue non furono né i proiettili o le bombe, ma gli esseri umani. La paura dell'Europa nei confronti dei flussi migratori incontrollati permise al leader libico Muammar Gheddafi di adottare una forma non convenzionale di coercizione basata sulla creazione, la manipolazione e lo sfruttamento dei movimenti migratori.

Questo fu un caso emblematico di ciò che viene definita una migrazione pianificata coercitiva, nell'ambito della quale i migranti e i profughi vengono utilizzati come armi.

Attori statali e non statali (spesso più deboli dei loro bersagli), che non possono ricorrere ai tradizionali metodi di influenza, possono utilizzare i movimenti migratori con lo scopo di esercitare pressioni e condizionare il comportamento di uno o più Stati bersaglio, per il raggiungimento di obiettivi di diversa natura. L'utilizzo di "bombe" demografiche permette agli attori che vi ricorrono di realizzare obiettivi che per loro sarebbero impossibili da realizzare con mezzi militari.

Attraverso la combinazione di grandi numeri e analisi comparative di diverse situazioni specifiche, è stato possibile

verificare l'esistenza di oltre cinquanta casi nei quali la migrazione è stata utilizzata come strumento di coercizione a partire dall'avvento della Convenzione sullo Status dei Rifugiati del 1951, oltre la metà dei quali ha condotto al raggiungimento di gran parte degli obiettivi pianificati.

Così come accade con gli attacchi terroristici o i bombardamenti strategici, la popolazione civile degli Stati, oggetto del tentativo coercitivo, non coincide con il reale bersaglio, che sono i governi.

La minacciata punizione può essere applicata una volta sola o gradualmente, oppure attraverso la promessa di sofferenze future, nel caso in cui non si ottengano le concessioni richieste.

Lo scopo principale è quello di imporre alle popolazioni civili costi più alti rispetto all'accettazione delle concessioni, così da indurle a fare pressioni sui propri governi, direttamente o in maniera indiretta, così che questi acconsentano alle richieste degli sfidanti, invece che incorrere nei costi politici legati ad una resistenza permanente.

In pratica, la migrazione coercitiva pianificata assume, per chi la utilizza, la natura di una strategia punitiva che è in grado di influenzare il comportamento dei Paesi bersaglio sul piano internazionale, sfruttando l'esistenza di interessi interni contrastanti e attraverso la manipolazione degli oneri e i rischi imposti alla popolazione civile.

Esistono due percorsi diversi, che tuttavia non si escludono a vicenda, attraverso i quali è possibile mettere in atto questo tipo di strategia non convenzionale.

Il primo consiste nella sopraffazione della capacità di uno Stato bersaglio di affrontare o gestire una crisi migratoria.

Nel secondo percorso gli sfidanti, sul piano internazionale, tentano di influenzare il comportamento dei bersagli al livello nazionale, attraverso una sorta di ricatto politico basato sullo sfruttamento della cosiddetta "eterogeneità" degli interessi politici e sociali all'interno degli Stati.

Infatti le concentrazioni demografiche che nascono nell'ambito di crisi migratorie determinano il più delle volte reazioni differenti e spesso conflittuali all'interno delle società che dovranno subirne le conseguenze. Questa eterogeneità politica che viene a crearsi, testimoniata dalla divisione della popolazione in una parte a favore del sostegno e della

protezione dei richiedenti asilo o dei profughi e un'altra contraria e ostile ad essi, rappresenta un vantaggio per gli sfidanti.

L'incapacità da parte delle leadership politiche di appoggiare e/o soddisfare entrambe le parti in competizione tra loro spesso impegnate e politicamente potenti può rendere allettante l'accettazione delle richieste di un coercitore, nella speranza che sia utile ad eliminare una crisi reale o minacciata.

Ad aumentare l'efficacia del secondo percorso, poi, è l'imposizione di quelli che vengono denominati costi dell'ipocrisia o costi reputazionali, nonostante non sia un fattore determinante nella sua riuscita.

Si tratta di costi politici o simbolici che solitamente vengono inflitti quando esiste una disparità reale o percepita tra gli impegni dichiarati nei confronti di valori e/o norme liberali da parte degli Stati e azioni messe in atto che invece contraddicono questi stessi impegni.

Ad esempio, quando i Paesi bersaglio decidono di reagire alle minacce di incombenti flussi migratori con la promessa di rimpatriare i richiedenti asilo o di riportarli oltre il confine, rischiano di dover fare i conti con dei costi notevoli se intraprendono effettivamente tali azioni dopo che hanno preso l'impegno giuridico e formale di proteggere o difendere chiunque fuga da persecuzioni o violenze.

Questo tipo di contraddizioni è ben noto e quindi utilizzato e sfruttato solitamente da chi applica questo tipo di coercizione. Anche se tali costi non sono essenziali per la riuscita di questo strumento coercitivo, possono rappresentare un moltiplicatore della forza degli attori sfidanti.

Dipendendo questa strategia dall'esistenza di disaccordi interni ed interessi politici divergenti, non tutti gli Stati sono vulnerabili allo stesso modo.

A risultare particolarmente sensibili a tali costi e dunque alle migrazioni pianificate coercitive sono soprattutto le democrazie liberali, per due ragioni diverse anche se tuttavia correlate.

Innanzitutto, per la natura concorrenziale, pluralistica e trasparente della loro politica, la quale implica che i potenziali sfidanti riescano a valutare l'esistenza e l'entità della contestazione sociale, accertare le probabili reazioni nei confronti dei flussi migratori e calcolare come il paese preso di mira possa reagire in termini politici ad una eventuale crisi.

Inoltre, bisogna considerare il fatto che il più delle volte le democrazie, almeno rispetto ai Paesi illiberali, abbiano codificato giuridicamente i diritti umani e assunto impegni relativi ai richiedenti asilo. Questo fattore le rende perciò, come dimostrano i diversi casi passati in rassegna, anche più vulnerabili ai costi dell'ipocrisia.

Non è un caso quindi che nell'ultimo mezzo secolo le democrazie liberali siano stati i bersagli più comuni di questo tipo di coercizione.

Una migrazione progettata coercitiva viene messa in atto da tre tipi distinti di sfidanti: i generatori, gli *agents provocateurs*, e gli opportunisti.

I generatori

I generatori sono gli attori più semplici da riconoscere. Nella prassi si possono definire tali coloro che creano direttamente o minacciano di creare movimenti transfrontalieri, nel caso in cui i bersagli non cedano alle loro richieste.

L'uso indiscriminato di flussi migratori illegali da parte del regime libico di Mu'ammar Gheddafi contro l'Unione Europa è un esempio molto evidente di questa pratica.

Con l'eccezione dell'episodio finale, che fu un drammatico fallimento sia di deterrenza che di coercizione, gli altri tentativi di Gheddafi, messi in atto dal 2004 al 2011, furono notevoli successi che fornirono collettivamente alla Libia quello che gli osservatori hanno descritto come "un flusso costante di denaro, attrezzature e tecnologia".

Gheddafi, manipolatore esperto delle ossessioni europee sull'immigrazione, coltivò abilmente la paura di un afflusso massiccio di migranti all'interno degli Stati di prima linea, in particolare in Italia, riuscendo a soddisfare le proprie aspirazioni di carattere economico, politico e militare.

Dimostrò inoltre quanto possano essere efficaci strumenti non militari di coercizione, soprattutto per gli attori deboli che mirano ad agire "al di sopra del loro peso" nella politica internazionale.

Allo stesso modo, negli anni Novanta il Leader nordcoreano Kim Jong Il, che stava affrontando un periodo di instabilità economica, riuscì sulla base dei timori della Cina e della Corea del Sud di un'implosione del regime, ad estorcere loro aiuti economici e costante appoggio diplomatico. Inoltre, sfruttò attivamente le preoccupazioni dei cinesi sul fronte profughi, dissuadendoli dal convincerlo a interrompere il programma nucleare come avrebbero voluto gli Stati Uniti.

In poche parole, giocò una partita complessa, consapevole che seppur un esodo di massa sarebbe stato estremamente dannoso per la Cina, avrebbe al contempo rappresentato la fine del suo regime.

“Agents Provocateurs”

Gli attori classificabili come *agents provocateurs*, invece, sono potenziali coercitori, i quali però non creano direttamente le crisi migratorie, ma agiscono in maniera tale da indurre altri a generarle.

Questi ultimi, solitamente, si dichiarano impegnati in una sorta di altruistico machiavellismo in cui il fine (ad esempio, autonomia, indipendenza o ripristino della democrazia) giustifica l'impiego di mezzi poco convenzionali.

Essendo, però, troppo deboli per raggiungere i loro obiettivi in maniera autonoma, questi attori mirano a coltivare un supporto internazionale di carattere politico, economico e/o militare.

Come accadde dall'inizio del 2002 fin verso la metà del 2005, quando un eterogeneo raggruppamento di attivisti e almeno sette Ong internazionali per i diritti umani, con il finanziamento di un altro paio di dozzine, cercò di replicare l'esperienza vissuta dall'Europa dell'Est in Asia Nordorientale.

Assunsero ad esempio ciò che accadde nel 1989, quando l'Ungheria aprì i reticolati di filo spinato al confine con l'Austria, così che migliaia di cittadini della Repubblica Democratica Tedesca in vacanza nel Paese potessero fuggire dal comunismo. Questo primo episodio si tramutò in un fiume in piena di profughi che condusse progressivamente al crollo della Germania dell'Est e alla caduta della Cortina di Ferro.

Presero allora di mira la Cina e la Corea del Sud. La prima con lo scopo di convincerla ad offrire protezione agli esuli nordcoreani piuttosto che rimpatriarli, mentre la seconda avrebbe dovuto accoglierne un numero ancora maggiore.

Secondo gli attivisti, infatti, migliori possibilità di accoglienza avrebbero incoraggiato un esodo di massa, che fuggendo dall'oppressione politica, avrebbe determinato il crollo del regime nordcoreano.

Gli attivisti cercarono di far pressione sui due Paesi in diversi modi, ad esempio organizzando irruzioni in varie sedi diplomatiche, pubblicizzate dai media.

Constatando progressivamente che questo percorso non stava funzionando, tentarono di replicare la crisi dei "boat people vietnamiti", conducendo i profughi nordcoreani in alto mare con la speranza che qualcuno li avrebbe soccorsi ed offerto loro asilo.

Gli opportunisti

In antitesi rispetto al ruolo attivo svolto da generatori e *agents provocateurs*, gli opportunisti non partecipano in maniera diretta alla creazione di crisi migratorie, ma si limitano a sfruttare a proprio vantaggio l'esistenza di flussi generati o catalizzati da altri.

Per esempio, minacciarono di aprire i loro confini causando emergenze umanitarie, a meno che i bersagli non prendano i provvedimenti desiderati od offrano benefici compensativi.

Viceversa, talvolta, gli opportunisti si offrono di alleviare crisi esistenti in cambio di benefici politici o finanziari.

Gli attori che scelgono di agire da opportunisti devono solo credere di poter manipolare una crisi in atto a proprio vantaggio; a volte lo fanno per reale necessità, altre volte soltanto perché possono.

E è proprio in questo modo che il presidente turco Recep Tayyip Erdoğan ha sfruttato le masse di immigrati clandestini asiatici e di profughi di guerra siriani giunti in Turchia, per raggiungere i propri obiettivi di politica estera, riconducibili ad una precisa strategia di sviluppo geopolitico e alla volontà di estrarne dei vantaggi in relazione alla politica interna del Paese.

Prospettive future

Gran parte dei casi di migrazione pianificata coercitiva si è verificata dopo il 1970. Questo accadde perché lo sviluppo delle norme umanitarie dopo la Seconda Guerra Mondiale e l'aumento dell'importanza delle Ong negli anni Settanta indussero gli attori deboli ad utilizzare questo tipo di arma, in particolar modo contro bersagli democratici liberali.

Infatti, con il costante aumento della forza e del numero delle norme che determinando il corretto comportamento degli Stati, nella società odierna aumenta anche il potere di chi vorrebbe sfruttarle per il bene o per il male.

I movimenti migratori transfrontalieri presentano quindi un vero e proprio problema per i regimi democratici. Di regola, le democrazie sono riluttanti a sostenere che i governi stranieri dovrebbero frenare l'espatrio dei loro cittadini semplicemente perché essi o altri non sono disposti ad accettarli.

Analogamente, questi regimi credono nel diritto all'emigrazione, ma allo stesso tempo abbracciano l'idea che vuole gli Stati liberi di decidere quali e quante persone siano autorizzate ad entrare. La maggior parte ha accettato il principio di non respingimento sancito dalla Convenzione del 1967, ma non ha adottato quello del diritto universale all'asilo, la cui concessione continua a dipendere dall'arbitrio dello Stato ricevente.

Perciò, quando si trovano di fronte a tali situazioni, gli Stati preferirebbero non dover costringere le persone a tornare nel loro paese o esercitare pressioni sui governi affinché costringano i loro cittadini a non partire affatto.

Quali sono a tal proposito le prospettive per il futuro?

Le conoscenze acquisite in relazione al fenomeno illustrano che fino a quando le migrazioni di massa, reali o percepite, presentano una minaccia più o meno deliberata, gli Stati bersaglio saranno stimolati ad assumere misure che possano renderli meno vulnerabili ai flussi migratori.

Ma mentre i bersagli tentano di ridurre la loro vulnerabilità a quest'arma non convenzionale, le Ong e altri attori favorevoli ad un rispetto maggiore delle norme continuano a premere affinché gli Stati assumano un comportamento appropriato.

Quando poi queste iniziative hanno successo, tendono ad aumentare la vulnerabilità alla coercizione degli Stati bersaglio. Infatti in questo modo vengono portate alla luce le contraddizioni tra gli imperativi di politica interna degli Stati, spesso in antitesi, e i loro impegni nazionali e internazionali.

Quando si arriva al sodo, alcuni bersagli si convincono che l'unico modo per combattere tali contraddizioni sempre più numerose e visibili consista nell'impegnarsi di più per mantenere potenziali profughi e migranti nei loro Paesi di origine.

In sintesi, finché i potenziali Stati bersaglio restano inclini sia ad evitare l'ingresso di profughi e migranti, sia a non far trapelare questa loro tendenza, il desiderio di mantenere la situazione tranquilla in patria può causare ulteriore attivismo politico e militare all'estero.

Tuttavia poiché tale attivismo genera spesso notevoli costi materiali che equivalgono a quelli dell'ipocrisia che elude, se e quanto a lungo gli elettori e i contribuenti del Paese bersaglio siano disposti a pagarli rimane una questione aperta.