



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Strasburgo, 23.11.2021
JOIN(2021) 32 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne
dell'UE**

RISPOSTA ALLA STRUMENTALIZZAZIONE DEI MIGRANTI AVALLATA DALLO STATO ALLE FRONTIERE ESTERNE DELL'UE

1. INTRODUZIONE

È emersa una forma nuova e particolarmente crudele di minaccia ibrida, ovvero la strumentalizzazione delle persone avallata dallo Stato a fini politici. Si tratta di pratiche contrarie ai valori dell'UE e ai valori universali. Contrastare le minacce ibride è una delle sfide più complesse che l'Unione europea e i suoi Stati membri devono affrontare. Le modalità con cui un soggetto statale o non statale può esercitare pressioni o attaccare un altro Stato si sono evolute. Le forme sono varie, e vanno dagli attacchi informatici alla manipolazione delle informazioni all'ingerenza straniera. Tutte queste forme di minacce sono finalizzate a destabilizzare o minare la società e le istituzioni chiave e hanno per effetto di mettere a rischio i cittadini.

Le recenti azioni del regime di Lukashenko e dei suoi sostenitori vanno interpretate in tal senso, ovvero come un tentativo deliberato di creare una crisi persistente e prolungata, nell'ambito di un più ampio sforzo concertato teso a destabilizzare l'Unione europea, mettendone alla prova l'unità e la determinazione. Queste azioni rappresentano un pericolo reale e attuale per la sicurezza dell'UE. Tali azioni e la strategia sottostante, inoltre, hanno ramificazioni mondiali e sono causa di preoccupazione non solo per l'UE, ma anche per la comunità internazionale.

È l'UE nel suo complesso ad essere sfidata, in particolare la Lituania, la Polonia e la Lettonia, che dall'estate hanno subito una nuova e insidiosa minaccia sotto forma di strumentalizzazione di persone disperate. Ne è seguito un aumento senza precedenti degli attraversamenti irregolari delle frontiere dalla Bielorussia. Se negli ultimi anni non si erano praticamente registrati tentativi di attraversare illegalmente le frontiere esterne da tale paese verso l'UE, ormai si tratta di una realtà quotidiana. Tutto ciò è stato avviato e organizzato dal regime di Lukashenko che ha attirato le persone alla frontiera, con la collaborazione dei trafficanti di migranti e delle reti criminali.

Per i migranti alla frontiera la situazione rimane drammatica. È fondamentale che gli aiuti umanitari possano raggiungere tutte le persone in difficoltà e che queste possano ricevere assistenza salvavita.

L'UE ha condannato fermamente questa strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati vulnerabili. La gravità della situazione è stata sottolineata nei più alti consessi. Il Consiglio europeo ha affrontato tale minaccia nelle riunioni di giugno e ottobre 2021¹. Nel discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente von der Leyen ha identificato nelle azioni della Bielorussia un attacco ibrido volto a destabilizzare l'Europa². La ferma posizione dell'UE rimane che il regime di Lukashenko è privo di legittimità democratica.

Gli Stati membri più colpiti, che stanno gestendo le frontiere esterne per conto dell'UE, hanno ricevuto un sostegno deciso. Tale sostegno si è tradotto in un aiuto operativo e finanziario per rafforzare la gestione delle frontiere e rispondere alle esigenze umanitarie. Queste azioni si sono accompagnate a un importante sforzo diplomatico per esortare i paesi terzi e le compagnie aeree a non prestarsi inconsapevolmente alla strategia della Bielorussia, nonché

¹ Conclusioni EUCO del 24-25 giugno 2021 e del 21-22 ottobre 2021

² Discorso sullo stato dell'Unione 2021, 15 settembre 2021

per esercitare pressioni dirette sulla Bielorussia stessa. Gli sforzi dell'UE per creare una coalizione per opporsi alla strumentalizzazione hanno prodotto rapidi risultati. Le rotte di transito sfruttate dai trafficanti per portare i migranti alla frontiera bielorussa vengono chiuse una ad una.

La presente comunicazione presenta una panoramica delle azioni intraprese finora e delle misure in corso per intensificare tali sforzi. Illustra inoltre le modalità per adeguare il quadro attuale al fine di disporre di un insieme di strumenti di tipo più permanente per affrontare i futuri tentativi di destabilizzare l'UE attraverso la strumentalizzazione dei migranti irregolari avallata dallo Stato. L'UE non accetterà alcun attacco ibrido che sfrutti gli esseri umani in questo modo, approfittando delle loro sofferenze e provocando violenza e perdita di vite umane a scopi politici. La comunità internazionale tutta intera deve compattarsi e opporsi a questa manipolazione delle persone.

La forza collettiva e la solidarietà dell'UE, che affronta il problema unita, sottolineano ulteriormente il valore aggiunto dell'UE nella gestione delle frontiere e della migrazione.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Situazione alle frontiere esterne dell'UE

Al 16 novembre, il numero totale di arrivi dalla Bielorussia nell'UE nel 2021 era di 7 698, di cui 4 222 in Lituania, 3 062 in Polonia e 414 in Lettonia. Nel corso del 2021 sono stati bloccati più di 40 000 tentativi ripetuti di attraversamento di tali frontiere³. I cittadini di paesi terzi coinvolti sono principalmente iracheni e afgani. Oltre alla strumentalizzazione dei migranti irregolari avallata dallo Stato, vi sono anche cittadini bielorussi che tentano di sottrarsi alla repressione messa in atto dal governo bielorosso.

L'8 novembre il regime bielorosso ha fatto deliberatamente precipitare la situazione alla frontiera polacca con la Bielorussia. Diverse migliaia di persone si sono ammassate sul versante bielorosso per premere sul confine con la Polonia. Tali azioni sono state istigate dalle autorità bielorusse. Nei giorni successivi le autorità bielorusse hanno inoltre fornito a piccoli gruppi di migranti strumenti e gas lacrimogeni per tentare di forzare il confine. I soldati bielorussi hanno parzialmente distrutto la barriera temporanea alle frontiere.

I tre Stati membri hanno adottato una serie di misure in risposta. Tutti e tre hanno dichiarato **lo stato di emergenza**, rafforzando la loro presenza alle frontiere esterne con il sostegno dell'UE e facendo anche ricorso alle rispettive forze armate. Hanno inoltre adottato un'apposita legislazione per far fronte a questa situazione specifica⁴. La Commissione è in contatto con questi Stati membri e fornisce consulenza tecnica sulla loro legislazione per garantire la coerenza con il rispetto dei diritti fondamentali e del diritto dell'UE.

La situazione ha avuto un netto impatto sulle domande di asilo, che sono notevolmente aumentate. Al 14 novembre erano state presentate 2 649 domande di asilo in Lituania, 294 domande in Lettonia e 6 498 domande in Polonia.

Inoltre, vi sono prove concrete del forte aumento dei **movimenti secondari** non autorizzati connessi all'ingresso irregolare dalla Bielorussia. Secondo le stime della Germania, negli ultimi mesi oltre 10 000 rilevamenti al confine tedesco con la Polonia sono di questo tipo. La polizia federale tedesca e la polizia polacca stanno collaborando nel pattugliamento della

³ Va osservato che in alcuni casi le stesse persone tentano a più riprese di attraversare le frontiere.

⁴ Dal 9 novembre la Lituania ha adottato uno "stato di circostanze straordinarie" che vieta la circolazione entro 5 km dalla zona di frontiera e intorno ai centri di accoglienza per migranti.

zona di frontiera e nell'esecuzione di controlli per individuare potenziali migranti irregolari. Sono anche in corso azioni congiunte contro il traffico di migranti nell'ambito della cellula investigativa comune di Vilnius, in cui la Lituania, la Polonia, la Germania e la Finlandia scambiano informazioni sulle attività di traffico e coordinano la risposta operativa congiunta. Finora sono stati affrontati sedici casi di traffico di migranti. La cellula investigativa diventerà una task force operativa all'inizio di dicembre e altri Stati membri saranno invitati ad aderirvi.

Situazione umanitaria in Bielorussia e risposta immediata dell'UE

Le azioni della Bielorussia hanno creato una crisi umanitaria, che ha già una serie di vittime confermate. Va ricordato che la Bielorussia ha la responsabilità primaria di affrontare questa crisi, essendo vincolata dalla convenzione di Ginevra, compreso il principio di non respingimento. Pertanto la Bielorussia deve garantire un'adeguata protezione dei rifugiati che ha invitato nel suo territorio e cooperare a tal fine con l'UNHCR.

All'interno della **Bielorussia**, uomini, donne e bambini, comprese persone in situazioni vulnerabili come le donne incinte, sono bloccati a temperature inferiori allo zero. Con l'avanzare dell'inverno la situazione non potrà che peggiorare. La mancanza di un accesso adeguato per le organizzazioni umanitarie fa sì che sia difficile quantificare il numero esatto di persone in difficoltà. Si stima che vi siano 2 000 persone in prossimità della frontiera e che in Bielorussia siano rimaste bloccate fino a 15 000 persone in totale. Fonti riferiscono che le autorità bielorusse nella regione hanno organizzato strutture di riparo notturno per donne e bambini e hanno trasferito persone dai campi fortuiti alla frontiera verso un centro logistico nelle vicinanze.

Sebbene l'accesso limitato abbia ostacolato il compito di valutare le necessità, la Commissione è rimasta in stretto contatto con le organizzazioni umanitarie partner. Le recenti decisioni adottate hanno permesso di mobilitare 700 000 EUR di finanziamenti umanitari per aiutare i partner a fornire assistenza alle persone vulnerabili bloccate alla frontiera e all'interno del paese (cfr. infra).

Situazione negli Stati membri e risposta immediata dell'UE

L'UE ha offerto sostegno immediato agli Stati membri più colpiti, fornendo aiuti materiali attraverso il meccanismo di protezione civile, attivando le agenzie dell'UE e mobilitando fondi aggiuntivi per permettere alle pertinenti agenzie umanitarie di avere pieno accesso in loco. Il sostegno politico è aumentato e le visite del Commissario Johansson in Lituania ad agosto e in Polonia a settembre hanno portato all'adozione di una serie di misure, tra cui una decisione relativa a un **aiuto di emergenza** da parte del Fondo Asilo, migrazione e integrazione a favore della Lituania per un importo di 36,7 milioni di EUR. La sovvenzione prevede un sostegno all'attuazione delle procedure di asilo e alle condizioni di accoglienza, anche per le persone vulnerabili.

Da luglio la Commissione convoca settimanalmente gli Stati membri interessati, le agenzie dell'UE, il SEAE e le pertinenti organizzazioni internazionali in riunioni della rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione, per fornire una conoscenza situazionale e un coordinamento di elevata qualità per elaborare una risposta efficace.

Il 15 luglio 2021 la Lituania ha attivato il **meccanismo di protezione civile dell'UE**. La Commissione ha coordinato l'assistenza da 19 Stati membri⁵ e dalla Norvegia, con la

⁵ Austria, Croazia, Cechia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Norvegia.

messa a disposizione di tende, letti e biancheria, sistemi di riscaldamento, generatori elettrici, razioni alimentari e altre forme di assistenza in natura. La Polonia e la Lettonia hanno la possibilità di attivare il meccanismo di protezione civile dell'UE, definendo ciascuna le proprie esigenze specifiche. Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze della Commissione è in costante contatto con la Polonia, la Lettonia e la Lituania per fornire il sostegno necessario.

Anche le **agenzie dell'UE per gli affari interni** sono state attivate da luglio. Ad oggi in Lituania sono dispiegati 104 agenti Frontex, 73 esperti dell'EASO, due agenti distaccati di Europol e un analista. Frontex ha inoltre fornito vetture di pattugliamento e trasporto nonché elicotteri in Lituania. Alla frontiera lettone con la Bielorussia operano attualmente sette agenti della polizia di frontiera Frontex, una vettura di pattugliamento e un veicolo dotato di visione termica, nonché nove esperti dell'EASO (agenti di sostegno e interpreti). Vi è anche uno specialista di Europol in Polonia, e tre agenti della guardia di frontiera Frontex erano già presenti in Polonia prima della crisi. Frontex sostiene anche la Lettonia e la Lituania per quanto riguarda i rimpatri, e da ultimo ha ricevuto una richiesta di sostegno dalla Polonia.

3. AFFRONTARE LA CRISI IN CORSO

Azione al di fuori dell'UE

- **Misure restrittive (sanzioni)**

La reazione dell'UE alla strumentalizzazione dei migranti da parte del regime di Lukashenko fa seguito alla crescente preoccupazione che la Bielorussia ignori le norme internazionali, con riferimento sia alla repressione della democrazia che all'atterraggio forzato del volo Ryanair a maggio⁶. Le **sanzioni** adottate in risposta alle elezioni fraudolente e alla repressione della società civile e dell'opposizione, nonché al dirottamento del volo Ryanair, sono state progressivamente inasprite e un totale di 166 persone e 15 entità sono attualmente designate nell'ambito del regime di sanzioni. A ciò si aggiunge un pacchetto completo di misure economiche e finanziarie nei confronti della Bielorussia e un divieto di sorvolo dello spazio aereo dell'UE e di accesso agli aeroporti dell'UE da parte di vettori bielorussi.

Tali misure vengono ora ampliate quale risposta specifica alla strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati avallata dallo Stato attuata dalla Bielorussia. Il 15 novembre il Consiglio ha modificato il regime di sanzioni dell'UE nei confronti della Bielorussia e l'UE è adesso in grado di colpire **sia le persone che le entità che organizzano o contribuiscono ad attività che facilitano l'attraversamento illegale** delle frontiere dell'UE. Altre misure possono essere attuate a conclusione delle indagini dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO).

Il Consiglio ha inoltre raggiunto un accordo politico su un **quinto pacchetto di elenchi** per affrontare la situazione alla frontiera, la strumentalizzazione dei migranti e il persistere della repressione all'interno della Bielorussia. In linea con l'approccio graduale dell'UE in materia di sanzioni, il quadro giuridico rafforzato consentirà all'UE di imporre ulteriori misure nei confronti di coloro che mettono deliberatamente in pericolo la vita, la salute e il benessere delle persone e tentano di compromettere la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE. In funzione degli sviluppi, la Commissione è pronta a proporre ulteriori misure restrittive da

⁶ Tale operazione ha avuto per oggetto un volo intra-UE, con l'obiettivo di arrestare un dissidente bielorusso e la persona che lo accompagnava, che risiedono permanentemente in uno Stato membro dell'UE. Il volo Ryanair è soggetto al diritto irlandese.

sottoporre a discussione in sede di Consiglio per limitare la capacità del regime bielorusso di strumentalizzare i migranti.

Un' **attuazione forte e uniforme** delle misure restrittive esistenti intensificherà la pressione sul regime⁷. Tali misure produrranno risultati consistenti, considerato il profilo economico di alcune delle persone ed entità inserite nell'elenco. Lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e con la Commissione è fondamentale per garantire che i legami economici nascosti siano noti a tutte le autorità nazionali competenti e che le sanzioni siano pienamente applicate. La Commissione e gli Stati membri hanno agito sistematicamente per far rispettare le restrizioni al sorvolo della Bielorussia da parte degli operatori dei servizi aerei dell'UE. In risposta alle domande relative all'attuazione ricevute da imprese, studi legali e autorità nazionali, la Commissione proporrà a breve ulteriori orientamenti⁸.

- **Sospensione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti**

Il 9 novembre 2021 il Consiglio ha adottato la proposta della Commissione relativa alla sospensione parziale dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra l'UE e la Bielorussia. La sospensione riguarda funzionari del governo bielorusso (membri di delegazioni ufficiali bieloruse; membri dei governi e dei parlamenti nazionali e regionali della Bielorussia, della Corte costituzionale e della Corte suprema della Bielorussia). Ciò significa che i funzionari del governo bielorusso dovranno presentare tutti i documenti giustificativi relativi a ciascuna domanda di visto, che il rilascio di visti per ingressi multipli non sarà agevolato e che non avranno diritto all'esenzione dai diritti per il visto. Le altre disposizioni dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti restano in vigore e continueranno a valere per i cittadini della Bielorussia.

- **Sforzi diplomatici**

Dall'inizio della crisi l'UE si avvale appieno degli strumenti diplomatici a sua disposizione. Sono state condotte attività di sensibilizzazione a livello sia politico che tecnico. La Presidente von der Leyen ha sottolineato la necessità di un approccio proattivo, annunciando che il Vicepresidente Schinas, in coordinamento con l'Alto rappresentante/Vicepresidente Borrell, si recherà nei principali paesi di origine e di transito interessati per evitare che le persone cadano nella trappola preparata dal regime bielorusso.

Il 30 luglio l'Alto rappresentante/Vicepresidente Borrell ha rilasciato una dichiarazione a nome dell'UE in cui denuncia la strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati da parte del regime⁹ e il 10 novembre è stata resa una seconda dichiarazione che identifica la situazione come un attacco ibrido¹⁰. Il regime bielorusso è stato oggetto di misure in agosto e settembre. L'Alto rappresentante/Vicepresidente Borrell ha chiamato il ministro degli Affari esteri della

⁷ L'inserimento in un elenco di persone fisiche e giuridiche, entità e organismi comporta non solo il congelamento dei beni, dei fondi e delle risorse economiche delle persone ed entità che figurano nell'elenco, ma anche dei beni da essi posseduti, detenuti o controllati tramite società e intermediari non soggetti a sanzioni. Ne consegue anche l'obbligo di non fornire fondi e risorse economiche che avvantaggerebbero, direttamente o indirettamente, le persone, le entità o gli organismi oggetto di sanzioni. Tale divieto si estende ai casi in cui tali risorse siano fornite indirettamente tramite società possedute o controllate.

⁸ La Commissione ha inoltre inserito la Bielorussia nell'ordine del giorno del gruppo di esperti sull'attuazione delle sanzioni e, se la situazione lo richiede, potrebbe istituire un sottogruppo dedicato alla Bielorussia.

⁹ Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'Unione europea sulla strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati da parte del regime, 30 luglio 2021.

¹⁰ Dichiarazione dell'Alto rappresentante a nome dell'Unione europea sulla situazione alle frontiere dell'Unione europea, 10 novembre 2021.

Bielorussia Makei il 14 e 16 novembre, sollevando la situazione umanitaria precaria alla frontiera e chiedendo al regime di porre fine alle attuali pratiche illegali e immorali.

La questione della strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato è stata affrontata anche dall'UE in seno all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e alle Nazioni Unite a New York e a Ginevra. L'11 novembre si è tenuta, su richiesta dell'UE, una riunione chiusa del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla situazione alla frontiera e sulla strumentalizzazione dei migranti da parte della Bielorussia. Il 18 novembre i ministri degli esteri del G7 hanno rilasciato una dichiarazione di solidarietà con la Polonia, la Lituania e la Lettonia e hanno elogiato le azioni dell'UE in stretta collaborazione con i paesi di origine e di transito per porre fine alle azioni del regime di Lukashenko.

La Commissione e l'Alto rappresentante hanno intensificato le visite nei principali **paesi partner di origine e di transito**. Le autorità dei paesi partner sono state informate della situazione alla frontiera dell'UE con la Bielorussia, dei rischi di sfruttamento dei loro cittadini e delle persone in transito, della necessità di informare attivamente i loro cittadini in merito ai rischi e pericoli della migrazione irregolare verso l'Europa e del potenziale impatto negativo sulle loro relazioni con l'UE. È stata sottolineata l'importanza della cooperazione in materia di rimpatrio dei migranti che non hanno il diritto legittimo di soggiornare nell'UE. La Presidente Von der Leyen ha sollevato attivamente la questione a livello internazionale e con i partner principali, compresi gli Stati Uniti. All'inizio di settembre l'Alto rappresentante/Vicepresidente Borrell si è recato in visita in Iraq e a ottobre il Commissario Johansson si è recato in Turchia. Il Vicepresidente Schinas ha recentemente visitato l'Iraq, il Libano, gli Emirati arabi uniti e la Turchia e si recherà prossimamente in Uzbekistan.

Attraverso la sua rete di delegazioni dell'UE e in stretta collaborazione con Eurocontrol, l'UE ha costantemente monitorato la situazione per individuare cambiamenti nell'andamento dei voli verso la Bielorussia e individuare l'emergere di nuove rotte. Ai paesi partner è stato chiesto di combattere le reti di trafficanti e di imporre controlli più rigorosi sui voli e sui passeggeri per ridurre il rischio di movimenti irregolari verso l'UE.

Tra le iniziative prese vi sono contatti diretti con le compagnie aeree e le autorità dell'aviazione civile, nonché discussioni con l'Organizzazione araba per l'aviazione civile, esaminando possibili modi per contribuire a limitare i viaggi non in buona fede in Bielorussia.

Gli Stati membri dell'UE hanno inoltre contattato i paesi partner sulla situazione alla frontiera dell'UE con la Bielorussia e sulla continua strumentalizzazione dei migranti da parte del regime bielorusso. Le delegazioni dell'UE e gli Stati membri hanno avviato iniziative congiunte a livello bilaterale in Kazakistan, India, Georgia, Ucraina, Turchia e Uzbekistan.

Il continuo impegno dell'UE ha dato i suoi frutti. Le discussioni con l'Iraq, alla luce delle proposte della Commissione a norma dell'articolo 25 bis del codice dei visti volte a migliorare la cooperazione in materia di riammissione, hanno evidenziato l'imperativo di rafforzare la cooperazione in materia di rimpatrio, compresi i rimpatri non volontari. A seguito della prima azione mirata di luglio, sia dell'AR/VP Borrell che del Commissario Johansson, il governo iracheno ha agito prontamente, sospendendo i voli diretti da Baghdad verso la Bielorussia in agosto. Questa misura è tuttora in vigore. A seguito della visita del Vicepresidente Schinas, sono stati fermati anche i voli da Erbil in transito verso la Bielorussia attraverso paesi terzi. L'Iraq ha proseguito le indagini sulle attività di traffico e ha chiuso i consolati onorari bielorusi. Attualmente sta organizzando voli di rimpatrio per cittadini iracheni, con il sostegno anche della Commissione (cfr. infra).

Nel mese di novembre sono state adottate diverse altre misure per sospendere i voli e imporre controlli più rigorosi sui voli e sui passeggeri, e le autorità aeronautiche di una serie di Stati chiave adesso si rifiutano di consentire in particolare ai passeggeri iracheni, siriani, afgani e yemeniti, di recarsi a Minsk o di transitarvi. Sarà importante monitorare l'attuazione di tali decisioni.

Sarà necessario un intenso sforzo diplomatico per impedire lo sfruttamento di **nuove rotte**, con il rischio che la Bielorussia cerchi di compensare facilitando gli spostamenti attraverso nuovi percorsi, in particolare da est. L'UE dovrebbe continuare a sensibilizzare i partner interessati circa il rischio di essere coinvolti nella strategia bielorussa come punto di smistamento dei movimenti irregolari. Sarà necessaria una comunicazione collettiva forte e coerente per garantire a tali partner che l'UE sosterrà l'azione preventiva e per chiarire le potenziali conseguenze negative qualora non sia data la dovuta attenzione e importanza a tale questione.

- **Lotta alla disinformazione**

La **manipolazione delle informazioni** è uno strumento fondamentale utilizzato per strumentalizzare i migranti. Vi è prova del fatto che la situazione viene sfruttata per organizzare un'ampia campagna di disinformazione volta a screditare la reputazione internazionale dell'UE, presentandola come ostile nei confronti dei rifugiati. La stessa campagna descrive il regime di Lukashenko come un regime che soddisfa i legittimi desideri delle persone che desiderano migrare e punta a distogliere l'attenzione dalla sistematica violazione dei diritti umani in Bielorussia. Maggiore trasparenza e campagne di informazione sono importanti per contrastare efficacemente questa narrazione. L'accesso dei media e delle organizzazioni della società civile è fondamentale per contribuire a contrastare la disinformazione.

I mezzi di informazione russi controllati dallo Stato sono costantemente presenti al confine bielorosso, insieme ai loro omologhi bielorussi, permettendo ai messaggi di manipolazione di essere diffusi a livello internazionale. La situazione è aggravata dal fatto che gran parte degli organi di informazione indipendenti in Bielorussia sono stati chiusi dal regime.

L'UE continuerà a fornire sostegno giuridico, finanziario e di altro tipo ai media bielorussi indipendenti, anche alle loro operazioni in esilio. Tutte le delegazioni dell'UE sono state incaricate di svolgere un ruolo attivo nell'affrontare le questioni relative alla manipolazione delle informazioni. La divisione StratCom del SEAE continuerà a sensibilizzare e a denunciare pubblicamente i tentativi di disinformazione e manipolazione delle informazioni da parte dei media bielorussi e russi controllati dallo Stato sulla questione della migrazione, e condividerà la sua analisi e il suo monitoraggio con gli Stati membri e i partner internazionali attraverso il sistema di allarme rapido.

- **Social media e lotta alle informazioni fuorvianti fornite ai migranti**

I **social media** hanno svolto un ruolo chiave nello stimolare la domanda di servizi dei trafficanti di migranti e nel suscitare aspettative irrealistiche circa le possibilità di ingresso nell'UE. I social media vengono utilizzati anche come strumento logistico dai trafficanti di migranti e tra migranti in Bielorussia. Europol sta dialogando con i fornitori di social media per incoraggiare le piattaforme a contribuire a smantellare la comunicazione.

Il Servizio europeo per l'azione esterna intensificherà i lavori per contrastare le informazioni false e fuorvianti online, concentrandosi sui punti in cui i migranti scambiano informazioni e su quelli in cui la Bielorussia e i trafficanti di migranti possono stimolare la domanda di migrazione irregolare. Le delegazioni dell'UE predisporranno materiale di comunicazione dedicato.

Il progetto in corso Infomigrants sostiene le **campagne di informazione e sensibilizzazione** nei confronti di oltre 50 milioni di persone, in sei lingue (francese, arabo, inglese, Bengali, Dari e Pashto)¹¹. Il progetto conduce campagne di informazione attraverso un portale mediatico online che fornisce, su un'unica piattaforma, servizi di informazione e notizie per migranti e rifugiati nei paesi terzi e sta ampliando l'impegno diretto con i migranti attraverso Facebook Messenger. Offre informazioni affidabili, verificate e obiettive per contrastare le idee errate sui rischi lungo la rotta migratoria e sulla qualità della vita all'estero. Le informazioni specifiche attualmente diffuse sulla Bielorussia comprendono la copertura quotidiana delle notizie e l'impegno diretto sui rischi connessi. I migranti bloccati alle frontiere della Bielorussia hanno potuto contattare InfoMigrants per avvertire gli altri di non mettersi in viaggio e chiarire che non vi è alcuna garanzia di asilo.

Attraverso un progetto finanziato dall'UE, il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD) fornisce informazioni ai potenziali migranti in Asia sulle opzioni per percorsi legali e sui rischi connessi alla migrazione irregolare. L'apposito centro in Iraq ha rapidamente intensificato le sue attività per scoraggiare ulteriori partenze verso la Bielorussia. La campagna è stata condotta con azioni di sensibilizzazione individuali, messaggi sui social media e campagne televisive.

- **Intensificare il sostegno umanitario in Bielorussia**

Con il concretizzarsi di qualche prospettiva di poter fornire sostegno umanitario ai migranti bloccati in Bielorussia, di recente l'UE ha potuto indirizzare il sostegno diretto alla situazione in tale paese, tra cui l'assegnazione immediata di 200 000 EUR alla Federazione internazionale delle società della Croce rossa e della Mezzaluna rossa (IFRC) nell'ambito del contributo complessivo dell'UE al Fondo di emergenza per gli aiuti in caso di catastrofi gestito dall'IFRC. I finanziamenti immediati dell'UE stanno aiutando la IFRC e la sua società nazionale, la Croce Rossa Bielorussa, a fornire gli indispensabili aiuti di urgenza, incluso cibo, kit per l'igiene, coperte e cassette di pronto soccorso.

Lo **Small Scale Tool** della Commissione ("Strumento per la risposta ad eventi su piccola scala") è stato attivato con 500 000 EUR a disposizione di organizzazioni internazionali quali l'OIM, l'UNHCR e l'IFRC per fornire assistenza emergenziale. Questa dotazione permette di fornire alle persone più vulnerabili bloccate alla frontiera assistenza salvavita, tra cui cibo e acqua, prodotti non alimentari (coperte, vestiti, articoli per neonati), assistenza sanitaria e materiale per l'inverno. La Commissione è attualmente in contatto con i suoi partner umanitari per quanto riguarda l'attuazione di tali fondi. È indispensabile che abbiano il necessario accesso alle persone in difficoltà.

La Commissione è pronta a fornire **finanziamenti umanitari supplementari** all'UNHCR e all'OIM, tra le altre agenzie, in risposta a esigenze umanitarie chiaramente definite qualora l'accesso delle organizzazioni umanitarie partner dovesse migliorare ulteriormente.

- **Voli per rimpatriare le persone bloccate in Bielorussia**

Una risposta umana alla crisi consiste nell'aiutare le persone a tornare a casa laddove possibile. Molte persone sono già pronte a ritornare nei loro paesi di origine. La Commissione mobilerà fino a 2,5 milioni di EUR per agevolare i **rimpatri volontari assistiti**. Questo importo coprirà i costi del rimpatrio e del reinserimento nei paesi di origine, nonché l'assistenza umanitaria, medica e legale essenziale durante la permanenza sul territorio della Bielorussia.

¹¹ Il progetto sarà prorogato nel 2022 nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

Il 18 novembre un volo con 432 iracheni a bordo ha lasciato Minsk diretto a Baghdad. Le autorità irachene hanno chiesto aiuto per tali rimpatri. In risposta, la Commissione mobilerà fondi aggiuntivi pari a circa 1 milione di EUR per sostenere il rimpatrio volontario e la reintegrazione in cooperazione con l'OIM. In totale la Commissione metterà a disposizione fino a 3,5 milioni di EUR per sostenere i rimpatriati volontari dalla Bielorussia.

Inoltre, ulteriori finanziamenti attraverso il nuovo strumento di bilancio **NDICI-Europa globale** aiuteranno l'Iraq a intensificare la cooperazione con l'UE nell'affrontare le sfide comuni in materia di migrazione, privilegiando la prevenzione della migrazione irregolare, lo sviluppo della cooperazione in materia di rimpatrio, riammissione e reintegrazione, affrontando le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati, fornendo assistenza e protezione ai rifugiati nel paese e organizzando meglio la migrazione di manodopera.

Alla frontiera/all'interno dell'UE

- Gestione delle frontiere, asilo e rimpatrio

I **finanziamenti dell'UE** possono fornire un ulteriore sostegno agli Stati membri più colpiti, attingendo al Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI). Sebbene gli Stati membri abbiano ricevuto stanziamenti per i programmi nazionali, i due strumenti di finanziamento istituiscono ciascuno anche uno strumento tematico, che finanzia le priorità a livello dell'UE, tra cui l'assistenza di emergenza per le esigenze urgenti e immediate e il sostegno agli Stati membri sotto pressione migratoria.

Allo strumento tematico si è già attinto per i 36,7 milioni di EUR di aiuti di emergenza destinati alla Lituania. Il programma dimostra come l'UE possa contribuire a far fronte a un'ampia gamma di esigenze finanziarie e operative, dalle attrezzature operative ai sistemi di sorveglianza delle frontiere al trasporto delle guardie di frontiera. Può contribuire alla qualità e alla disponibilità dei centri di accoglienza, nonché al trasporto dei migranti, e creare apposite strutture per sostenere le persone vulnerabili. La Commissione sta dialogando con la Lituania, la Polonia e la Lettonia sull'entità di tali finanziamenti e su come possa contribuire, sulla base di una valutazione completa delle esigenze. Oltre ai 360 milioni di EUR previsti per questi Stati membri nell'ambito del BMVI per il periodo finanziario attuale, potrebbe essere disponibile un ulteriore importo di circa 200 milioni di EUR per il 2021 e il 2022.

L'UE ha inoltre offerto sostegno tramite le sue **agenzie** alla Lettonia, alla Lituania e alla Polonia, quali tre Stati membri colpiti dalle azioni della Bielorussia. Ad esempio, sono già stati inviati esperti. Le agenzie possono adesso compiere un ulteriore passo avanti nel sostegno operativo ed è importante che i tre Stati membri si avvalgano appieno di tale sostegno.

Oltre a rispondere a una forte richiesta di mobilitazione in Lituania in particolare, il sostegno attuale di **Frontex** comprende servizi di monitoraggio della situazione e delle crisi 24/7 e lo scambio di informazioni operative. Altre possibilità di aiuto sono la fornitura di attrezzature, lo sviluppo di capacità e la formazione di guardie di frontiera nazionali, informazioni mirate e analisi dei rischi¹², nonché la mobilitazione del corpo permanente.

¹² Ad esempio, i servizi EUROSUR per la fusione dei dati offrono analisi dei rischi e informazioni mirate per le potenziali zone di partenza o di transito per la migrazione irregolare.

Il nuovo mandato di Frontex offre notevoli opportunità per compiere un ulteriore passo avanti a sostegno delle attività di controllo delle frontiere, comprese le operazioni di screening e di rimpatrio, e apre la strada a un coordinamento operativo molto più chiaro. Ad esempio, su richiesta di uno Stato membro, il direttore esecutivo di Frontex può avviare un intervento rapido alle frontiere e/o un intervento di rimpatrio sul territorio dello Stato membro ospitante interessato. Ciò consentirebbe un intervento organizzato e dotato di risorse a livello dell'UE. È importante che tutti gli Stati membri siano pronti a rispondere con attrezzature e personale in linea con il nuovo mandato dell'Agenzia.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) fornisce sostegno operativo alla Lituania per accelerare il trattamento delle domande di asilo e migliorare le condizioni di accoglienza in linea con le norme dell'UE. L'EASO sostiene inoltre la Lettonia fornendo servizi di interpretazione e di sviluppo delle capacità. Un ulteriore sostegno potrebbe concentrarsi sulla registrazione e sul trattamento delle domande nel modo più efficace possibile, al fine di garantire lo screening dei migranti vulnerabili, sostenendo la gestione, l'elaborazione e l'introduzione di norme adeguate per le strutture di accoglienza.

Per quanto riguarda i **rimpatri**, la Commissione, Frontex e l'OIM hanno collaborato con la Lituania per rafforzare la capacità in materia. La Polonia ha anch'essa chiesto l'aiuto di Frontex per lo svolgimento delle operazioni di rimpatrio. La solidarietà dell'UE con i tre Stati membri interessati continuerà a includere il sostegno ai rimpatri nei paesi di origine, che ha già dato luogo a un numero considerevole di operazioni. L'azione dell'UE si concentrerà non solo sul sostegno tecnico e operativo, ma anche sulla sensibilizzazione dell'Iraq e di altri paesi terzi per garantire che i rimpatriati siano accettati e che siano concesse le necessarie autorizzazioni per i voli charter.

Questa attività potrebbe essere intensificata con un sostegno su misura a tutti e tre gli Stati membri. Il sostegno di Frontex può comprendere l'invio di specialisti in materia di rimpatrio e l'organizzazione di missioni di identificazione, nonché il noleggio di voli per i rimpatri.

Inoltre, in aggiunta al sostegno operativo che viene fornito e che potrebbe essere ulteriormente intensificato, la Commissione sta lavorando a una proposta relativa a misure temporanee nel settore dell'asilo e del rimpatrio sulla base dell'**articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**. Questa misura fa seguito all'invito ricevuto dal Consiglio europeo di proporre ogni cambiamento necessario al quadro giuridico dell'UE e misure concrete per garantire una risposta immediata e adeguata in linea con il diritto dell'Unione e con gli obblighi internazionali. Risponde inoltre alla richiesta degli Stati membri colpiti di poter contare su misure temporanee per affrontare in modo efficace la situazione migratoria di emergenza alle frontiere esterne dell'UE. Tali misure punterebbero a sostenere ulteriormente la Lettonia, la Lituania e la Polonia nel gestire la situazione attuale in modo controllato e rapido, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e degli obblighi internazionali.

- Combattere il traffico di migranti

La strategia delle autorità bielorusse, che consiste in primo luogo nel portare i migranti in Bielorussia per poi spingerli all'attraversamento irregolare della frontiera esterna dell'UE e a potenziali movimenti secondari, dipende dall'economia del traffico di esseri umani che incoraggia, facilita e lucra sulla situazione di coloro che possono essere attratti con l'inganno.

Europol fornisce un sostegno costante alle indagini penali tramite il Centro europeo contro il traffico di migranti (EMSC), e facilita gli scambi di informazioni operative nell'ambito della sua task force congiunta di collegamento sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani, che si riunisce settimanalmente. L'Agenzia effettua inoltre un monitoraggio delle fonti di

pubblico accesso e fornisce un sostegno attraverso la sua unità addetta alle segnalazioni su Internet agli Stati membri che effettuano segnalazioni. Il sostegno continuo di Europol agli Stati membri interessati comprende controlli di sicurezza secondari e altri controlli incrociati incentrati sui casi di favoreggiamento del traffico di esseri umani, compresi i movimenti secondari non autorizzati. Questa attività può essere intensificata mediante l'invio di esperti, il controllo incrociato delle informazioni con i dati conservati presso Europol, il monitoraggio di Internet e l'agevolazione di uno scambio di informazioni rapido e sicuro tra gli Stati membri. La situazione in Bielorussia potrebbe essere considerata prioritaria per portare a un'analisi su misura, ad esempio valutazioni delle minacce e relazioni sulla situazione.

La Commissione ha recentemente proposto un rinnovato **Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025)**¹³, che riconosce il nuovo fenomeno della strumentalizzazione dei migranti a scopi politici e la necessità di proteggere le frontiere esterne dell'UE di conseguenza. L'attuazione congiunta da parte dell'UE e dei suoi Stati membri di aspetti chiave del piano d'azione fornirà una risposta più efficace ai cambiamenti di modelli e all'evoluzione delle rotte, rafforzando le sanzioni nei confronti dei trafficanti di migranti e la cooperazione tra autorità di contrasto e giudiziarie, prevenendo lo sfruttamento dei migranti e garantendo il rispetto dei loro diritti.

Tra gli elementi che potrebbero essere rapidamente messi in atto figurano i partenariati operativi comuni per portare avanti le indagini e l'azione penale nei confronti delle reti criminali di trafficanti, compreso il sostegno alle unità investigative specializzate nei paesi partner, in particolare nei paesi maggiormente coinvolti nei flussi verso la Bielorussia. Sostenere i partner nell'istituzione di solidi quadri giuridici per la lotta contro il traffico di migranti, nonché nell'attuazione pratica, è fondamentale per lo sviluppo di partenariati operativi congiunti per la lotta contro il traffico di migranti.

4. PREVENZIONE: AZIONI CONTRO LA STRUMENTALIZZAZIONE

La strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato dovrebbe essere riconosciuta come una nuova e significativa minaccia ed essere inclusa nei filoni di lavoro dell'UE per l'Unione della sicurezza, oltre ad essere ampiamente affrontata dalla comunità internazionale. Le attività diplomatiche dell'UE stanno sensibilizzando al fenomeno sia i partner dell'UE che i consessi multilaterali. Proseguiranno gli sforzi per costruire un consenso globale sul fatto che gli esseri umani non devono essere utilizzati come pedine nel gioco di potere politico di soggetti senza scrupoli. È nell'interesse comune sia dei paesi di destinazione che dei paesi di transito e di origine evitare che si ripresentino scenari di questo tipo. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero collaborare per invitare i principali organismi internazionali, come l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), a intervenire contro il traffico di migranti e la strumentalizzazione delle persone avallata dallo Stato.

All'interno dell'UE, il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sta già cercando di dotare l'UE del quadro giuridico e istituzionale globale necessario, ovviando alla vulnerabilità creata dalla mancanza di un sistema comune efficace ed equo. È fondamentale che il Parlamento europeo e il Consiglio facciano avanzare i negoziati.

La questione della strumentalizzazione deve essere integrata in questo approccio e le prossime proposte della Commissione per riformare il codice frontiere Schengen comprenderanno il rafforzamento del quadro giuridico dell'UE per fornire agli Stati membri strumenti migliori per proteggere le frontiere esterne in situazioni di strumentalizzazione, garantendo nel

¹³ COM(2021) 591 final.

contempo il pieno rispetto dei diritti fondamentali. Conterranno inoltre misure che aiuteranno gli Stati membri che registrano movimenti non autorizzati di migranti, comprese le ripercussioni della strumentalizzazione, lontano dalle frontiere esterne.

Un altro aspetto specifico da affrontare è il settore dei trasporti. Quale strumento per il traffico di migranti, è essenziale coinvolgere da vicino gli operatori dei trasporti nella prevenzione e nella lotta contro le rotte del traffico inerenti alla strumentalizzazione. Lo stesso approccio è necessario per combattere le reti criminali alla base della tratta di esseri umani. Numerosi operatori di trasporto hanno già adottato politiche tese ad evitare di diventare complici della criminalità e le organizzazioni internazionali dei trasporti e le associazioni di categoria hanno messo a punto orientamenti ad uso dei loro membri¹⁴.

Tuttavia, tali politiche non sono universali e, laddove esistono, non sono sempre attuate correttamente. Gli eventi recenti non avrebbero potuto aver luogo senza che alcuni operatori dei trasporti contribuissero, consapevolmente o no, allo sfruttamento delle persone e, in alcuni casi, ne traessero vantaggio, con gravi conseguenze umanitarie e costi elevati per la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE e per la stabilità nella regione. La partecipazione a tali attività o il loro favoreggiamento possono costituire reati ai sensi delle disposizioni nazionali di attuazione del protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare e via aria e del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

Per garantire che l'UE disponga degli strumenti adeguati per combattere il traffico di migranti e la sua strumentalizzazione a fini politici, nonché per contrastare la tratta di esseri umani, è necessaria una legislazione più mirata per affrontare direttamente il problema degli operatori dei trasporti che partecipano a tali attività o che sono coinvolti in altri reati gravi in relazione al favoreggiamento dell'ingresso illegale nell'UE.

La Commissione presenta oggi **una proposta volta a prevenire e limitare le attività degli operatori dei trasporti che praticano o agevolano il traffico o la tratta di esseri umani verso l'UE.**

La proposta intende fornire un quadro giuridico che consenta all'UE di adottare misure preventive e protettive nei confronti degli operatori di qualsiasi modalità di trasporto (terrestre, aereo, fluviale e marittimo) che praticano o agevolano il traffico o la tratta di esseri umani verso l'UE. Le misure adottate dovrebbero essere necessarie e proporzionate alla luce delle particolari circostanze di ciascun caso. Tali misure potrebbero includere la sospensione o la limitazione delle operazioni in corso, la sospensione delle licenze di esercizio, il divieto di sorvolare lo spazio aereo dell'UE, di effettuare fermate tecniche o di fare scalo nei porti dell'UE, o il divieto di operare da e verso l'UE. L'efficacia delle misure dipenderà in larga misura dalla loro rapida attuazione. Le misure saranno pertanto adottate rapidamente dalla Commissione sulla base di prove adeguate e dopo aver consentito agli operatori di trasporto interessati di esercitare il loro diritto di essere sentiti.

¹⁴ Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, che integra la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale; linee guida dell'ICAO per la segnalazione della tratta di persone da parte dell'equipaggio di condotta e di cabina; risoluzione della IATA che denuncia la tratta di esseri umani; orientamenti IATA sulla tratta di esseri umani; misure provvisorie dell'IMO per combattere le pratiche pericolose connesse alla tratta, al traffico o al trasporto via mare di migranti.

5. CONCLUSIONI

L'azione decisa e globale contro la strategia bielorrussa di strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato sta cominciando a produrre risultati. È stato avviato uno sforzo concertato per ridurre le opportunità di traffico di migranti verso la Bielorussia. Le conseguenze per la Bielorussia e per chi è coinvolto nel favoreggiamento del traffico di migranti stanno diventando sempre più chiare. Il sostegno agli Stati membri maggiormente colpiti sta aumentando. Occorre prestare particolare attenzione alle esigenze umanitarie delle persone bloccate, anche intervenendo per aiutarle a tornare a casa.

Allo stesso tempo, di fronte al tentativo di creare una crisi prolungata e persistente, l'UE fa fronte comune con i suoi Stati membri e chiarisce che in nessun caso tollererà i tentativi di minare o destabilizzare i suoi valori e le sue società democratiche. Si tratta di una posizione fondamentale per la nostra missione di garantire un'Europa sicura e democratica attraverso iniziative quali l'Unione della sicurezza e la Bussola Strategica. Vi è innanzitutto un imperativo umanitario di agire con decisione subito per alleviare la situazione alle frontiere della Bielorussia, nonché il dovere morale di evitare che tali azioni senza scrupoli si riproducano. L'Unione europea sta pertanto costituendo una coalizione mondiale contro l'uso degli esseri umani come pedine politiche.

Complessivamente la risposta dell'UE alle azioni aggressive da parte del regime di Lukashenko dimostra la necessità di un approccio olistico alla lotta contro le minacce ibride e all'attenuazione del loro potenziale impatto sulla sicurezza dell'UE e dei suoi cittadini. Guardando al futuro, l'UE deve valutare la sfida più ampia di sviluppare capacità per far fronte alle minacce ibride, integrate da strumenti specifici che possano essere utilizzati secondo le necessità, sia adesso che in futuro.