

Pubblicazione quadrimestrale  
numero 1 / 2019

# afriche e orienti

[www.comune.bologna.it/iperbole/africheorienti](http://www.comune.bologna.it/iperbole/africheorienti)

rivista di studi ai confini tra africa mediterraneo e medio oriente

anno XXI numero 1 / 2019

## Possibilità delle indipendenze in Africa

a cura di  
Corrado Tornimbeni

AIEP EDITORE



# La strategia europea di contrasto al traffico dei migranti: il caso della Libia

*Michela Ceccorulli*

*Enrico Fassi*

## Abstract

The fight against human smuggling has become one of the main cornerstones of the strategy developed by the EU to contrast irregular immigration, in particular since the migrant crisis of summer 2015.

Analysing the case of the EU approach to Libya, the article highlights the characteristics of the smuggling market in relation to the country's "war economy", and above all the role that these resources can play in strengthening specific actors, including the various militias. Overall, the international political economy perspective adopted here shows how dynamics of co-optation/competition associated with human smuggling – as well as some external policies – are altering the political balance within the complex Libyan framework, transforming local economies and challenging security structures in ways that they could potentially have a profound impact on Libya's stability, on the security of the Mediterranean and therefore on the long-term interests of the EU.

**Keywords:** UE, Libia, Migrant Smuggling, IPE

## Introduzione

Che la lotta allo *human smuggling*, ovvero al traffico di migranti, sia diventata un perno della strategia dell'Unione Europea (UE) in materia di migrazione lo si evince dalla quantità di documenti prodotti in materia e dalle iniziative messe in campo negli ultimi anni, con una chiara impennata a partire dalla "crisi dei migranti" dell'estate 2015.

Principale ispiratore di questa strategia è stato l'incremento registrato negli ultimi anni

dei flussi di migranti sulle rotte Mediterranee, in particolare sulla rotta orientale e centrale. Primo banco di prova, la rotta orientale ha visto una stretta cooperazione tra UE e Turchia per fermare il flusso di persone in arrivo, concretizzatasi con lo *Statement* del marzo 2016 (European Council 2016) e rapidamente assunta a "modello" di *best practice* da replicare altrove. Ma è soprattutto la rotta del Mediterraneo centrale, che vede nell'Italia il suo sbocco principale, ad aver messo a nudo le trame e la logica alla base della strategia dell'UE. Da un lato, prevenire le morti in mare attraverso una più intensa attività di monitoraggio ed intervento da parte degli Stati di origine e di transito. E, dall'altro, contrastare lo *human smuggling*, un "business lucroso" atto a favorire l'immigrazione irregolare nell'UE. Il traffico di esseri umani – favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, per l'ordinamento italiano – è un aspetto peculiare del fenomeno migratorio, perché è basato sul consenso del migrante ma è considerato come un crimine verso uno Stato (quello di destinazione) e non verso persone (fenomeno che invece corrisponde alla "tratta" di esseri umani a scopo di sfruttamento – *human trafficking*). La strategia europea, dunque, punta a smantellare le reti di *smuggler* più che ad affrontare le motivazioni di fondo che spingono i migranti a ricorrere a questi servizi, ovvero, la mancanza di vie di accesso regolari in Europa. In ogni caso, la lotta allo *smuggling* ha fornito una reinterpretazione in chiave securitaria della *governance* della migrazione e una leva potente per la mobilitazione di risorse ad essa dedicate. Se l'accoglienza dei migranti risulta essere un tema estremamente sensibile e divisivo per le opinioni pubbliche europee, il contrasto alle reti di *smuggler* che, rendendo concretamente possibile l'attraversamento irregolare delle frontiere dell'UE, realizzano "enormi profitti" illeciti, solleva assai meno dilemmi sul piano morale, ed è stato quindi rapidamente adottato come obiettivo primario nel quadro delle risposte alla "crisi dei migranti".

Proprio per la sua rilevanza, e data l'impostazione economica impressa dall'UE all'interpretazione del fenomeno, l'obiettivo di questo lavoro è quello di indagare le conseguenze prodotte da tale strategia attraverso le lenti della (*International*) *Political Economy*, intesa qui semplicemente come lo studio del "rapporto tra potere pubblico e privato nell'allocazione di risorse scarse" (Ravenhill 2013: 39). Sullo sfondo sta la nuova fase di cooperazione con la Libia, promossa e resa possibile dal rinnovato attivismo italiano sul fronte migratorio della sponda Sud del Mediterraneo e con il Sahel. L'analisi si muove su due versanti: su quello interno considera in che modo il focus sullo *smuggling* sia stato in grado di modificare assetti interni all'UE, in particolare in riferimento al rafforzamento di determinate agenzie preposte alla gestione della migrazione e all'allocazione di risorse fra diversi capitoli delle politiche migratorie. Su quello esterno, si concentra sulle conseguenze che questa strategia fa emergere nella cooperazione con i Paesi terzi, con un focus sulla dimensione economica in ambiti quali dinamiche di corruzione, securitizzazione dei confini in contesti di economia informale e rafforzamento di sistemi e apparati di sicurezza a scapito di piani per lo sviluppo dei Paesi di origine e di transito.

Al fine di analizzare gli aspetti sopra accennati, l'articolo è così organizzato: il primo paragrafo è incentrato sulla Libia come Paese chiave nella gestione dei flussi di migranti irregolari verso l'Italia e l'Europa. Partendo dal collasso del regime di Muammar Gheddafi, si descrive tanto l'evoluzione del contesto politico interno – e delle sue ricadute in termini migratori – quanto l'affermarsi della questione libica come priorità della comunità internazionale, *in primis* dell'UE, sempre più preoccupata dal crescere dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo. Il secondo paragrafo del saggio identifica, a partire dalla crisi dei migranti del 2015, l'emergere di una nuova strategia dell'UE nella gestione del fenomeno migratorio che fa della lotta allo *human smuggling* uno dei suoi perni centrali. L'analisi dei documenti strategici adottati, insieme alle misure rapidamente messe in campo da Bruxelles, definiscono le basi di quella che di lì a breve si sarebbe tradotta in una vera e propria "guerra allo *smuggling*". Il terzo paragrafo è invece dedicato al ruolo dell'Italia, strumentale nell'indirizzare l'azione europea verso la Libia, e al tempo stesso Paese europeo maggiormente esposto ai flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Il quarto paragrafo, infine, evidenzia come tanto lo *smuggling*, quanto le politiche anti-*smuggling* dell'UE possano essere analizzati in una prospettiva di (*international*) *political economy*, in cui la dimensione economica è fondamentale per la comprensione del fenomeno stesso, ma allo stesso tempo intrinsecamente legata a variabili politiche. L'obiettivo è quello di verificare se effettivamente, come sostengono alcuni osservatori del fenomeno, «quello a cui stiamo assistendo non è semplicemente, su larga scala, la storia del classico traffico dei migranti» ma «al contrario, [...] un *cambio di paradigma* in cui i profitti senza precedenti associati al traffico dei migranti stanno alterando equilibri politici consolidati, trasformando economie e sfidando strutture di sicurezza in modi che potrebbero potenzialmente avere un impatto profondo sull'ordine globale» (Tinti, Reitano 2017: 6). Per far questo, dopo aver delineato gli aspetti più rilevanti del fenomeno sotto questo profilo, si cercherà di verificarne presenza ed entità nel caso libico.

### **La Libia nella strategia dell'Unione Europea contro la migrazione irregolare**

Come visto nell'introduzione di questo lavoro, è soprattutto nel cono di proiezione del Mediterraneo centrale che la strategia dell'UE trova più estesa emanazione. Qui sono messe in campo una serie di azioni e di strumenti che muovono dai piani di stabilizzazione politica ed economica dell'UE e della comunità internazionale a favore della Libia e dalla forte spinta dell'azione italiana verso il Mediterraneo centrale a partire dai primi mesi del 2017. Di seguito, questa nuova centralità dello Stato nordafricano verrà inquadrata storicamente nelle fasi che l'hanno reso, oggi, un attore fondamentale per la gestione delle migrazioni verso l'UE.

#### *Libia: un attore cruciale nel contenimento dei flussi*

Con la fine del regime di Muammar Gheddafi nel 2011 la Libia si è trovata in una situazione di forte instabilità e insicurezza. La capacità del leader libico di tenere

insieme i pezzi del puzzle di un territorio caratterizzato dalla persistenza di un'alta frammentazione etnica e politica, è pressoché svanita con la caduta di un regime tra i più longevi, prima messo in questione da un'opinione pubblica stimolata dai sommovimenti nei Paesi vicini e poi sradicato dall'intervento internazionale del 2011, a cui ha fatto poi seguito la morte stessa del leader. È stata la prima volta che la comunità internazionale ha agito secondo il preciso mandato della "responsabilità di proteggere", ovvero, su impulso dello specifico imperativo di proteggere la popolazione su cui si abbatte la repressione della sua stessa guida politica (Carati 2017). L'impegno militare è stato corposo e ha visto la partecipazione di diversi Paesi europei, tra cui l'Italia, che si mobilitò dopo un complicato dibattito parlamentare (Ceccorulli, Coticchia 2015) e una virata della coalizione al Governo di non poco rilievo. Non fu altrettanto decisa, tuttavia, l'azione che avrebbe dovuto guidare il piano post-conflitto, quella di riconciliazione nazionale e disarmo, mancanza che di fatto ha condannato il Paese ad anni di forte conflittualità e instabilità interna (Mercuri 2019).

Tale situazione di instabilità e insicurezza si è ripercossa in maniera diversificata sui flussi migratori verso l'UE. Principale corridoio per la rotta migratoria del Mediterraneo centrale, la Libia ha nel tempo controllato abbastanza saldamente la leva dei flussi verso l'UE (e soprattutto verso l'Italia). Proprio il controllo dei flussi migratori è stata una delle "carte politiche" che ha consentito a Gheddafi il progressivo riavvicinamento del Paese al consesso della comunità internazionale, dopo un periodo di isolamento internazionale legato al sostegno al terrorismo. Per molto tempo metà di immigrati provenienti da diverse aree dell'Africa sub-sahariana, impiegati per la maggior parte informalmente grazie alle diversificate possibilità offerte soprattutto nel settore degli idrocarburi, il Paese ha quindi adottato molto prima di altri Stati limitrofi specifiche politiche migratorie il cui esito si è tradotto sia nella direzione auspicata dall'Italia e dall'UE, ovvero in un "contenimento" dei flussi, sia, a volte, in un gioco al rilancio, dove la promessa di fungere da "argine" alla pressione migratoria è stata legata alla richiesta di sempre maggiori compensazioni economiche (Paoletti 2010). Le ripercussioni di questo atteggiamento hanno inevitabilmente avuto risvolti interni, traducendosi in alcuni casi nell'irrigidimento dei controlli di accesso e di lavoro nel Paese.

La questione migratoria, tuttavia, ha sempre costituito un rompicapo di difficile soluzione nei rapporti con Tripoli: sotto la guida di Gheddafi la Libia non ha mai autorizzato la presenza nel proprio territorio di alcune organizzazioni internazionali, come l'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (UNHCR), non riconoscendo la possibile esistenza di "rifugiati politici" nel Paese né adottando documenti fondamentali di protezione internazionale, come la Convenzione di Ginevra del 1951 e successivi Protocolli. Questo ha indubbiamente posto un problema per l'UE, dato che la progressiva cooperazione nel controllo dei flussi ha visto l'emergere in territorio libico di centri di detenzione per immigrati, "non protetti" da un apparato istituzionale e legislativo volto alla garanzia dei diritti fondamentali. Anche per il rifiuto da parte della Libia di aprire un capitolo

di negoziazione sui diritti umani, dunque, il Paese nordafricano e l'UE non hanno mai siglato, prima delle Primavere arabe, un Accordo di Partnership e Cooperazione nelle formule sperimentate con altri partner inseriti nella Politica Europea di Vicinato. Ciò non ha tuttavia scoraggiato rapporti di cooperazione bilaterale, *in primis* con l'Italia: il contenimento dei flussi migratori si è aggiunto in questo caso ad interessi economici verso il Paese, tra i quali il settore energetico e infrastrutturale. Rilevano da questo punto di vista due accordi siglati tra Roma e Tripoli (accordi che di certo non esauriscono il rapporto di cooperazione in materia): uno nel 2007 e uno nel 2008. Entrambi si sarebbero rilevati cruciali nella ripresa di un dialogo in materia di controllo dei flussi del Paese nel 2017; era tuttavia la situazione politica libica ad essere nel frattempo cambiata diametralmente.

### *Migrazione irregolare e ricostruzione politica ed economica della Libia*

Come visto, la caduta del regime politico che a lungo aveva tenuto unita la Libia e la mancanza di un effettivo piano di stabilizzazione post-conflitto hanno fatto precipitare il Paese nordafricano nel caos. In particolare, dopo le rivolte e gli scontri del 2010-2011 è il 2014 a registrare la ripresa di una forte conflittualità tra le fazioni in competizione per il potere. Queste ultime avevano obiettivi divergenti sul piano politico, economico e militare e questo, unito alla generale instabilità, sembrava mettere a rischio anche i molteplici interessi europei nel Paese e nella regione, essendo la Libia un importante crocevia tanto per la cooperazione economica "lecita", quanto per i traffici illeciti, legati questi ultimi a droga, armi, idrocarburi e, ovviamente, migranti (EEAS 2014). Non da ultima, la minaccia terroristica rappresentata dai *foreign fighters* di ritorno dalla Siria e dalla loro riorganizzazione nel territorio libico, permessa dalla mancanza di efficaci apparati di sicurezza, non poteva che allarmare l'UE, anche in virtù della prossimità geografica tra le due sponde del Mediterraneo. Proprio il 2014 fece registrare un incremento significativo di flussi irregolari lungo il corridoio del Mediterraneo centrale verso l'Italia, flusso che rimarrà elevato e pressoché costante durante il 2015, ma che perderà di attenzione politica e mediatica a causa dell'impennata di arrivi registrata nel Mediterraneo orientale verso la Grecia, epicentro della cosiddetta "crisi migratoria" o "crisi dei rifugiati" che vide l'approdo nelle coste elleniche di più di 800.000 persone solo nel 2015, metà delle quali in fuga dal conflitto siriano. Sebbene passati in subordine dal punto di vista mediatico, i flussi attraverso il Mediterraneo centrale continuarono però a destare preoccupazione sia in Italia, primo Paese di approdo, sia nell'UE. Questo, in primo luogo, era dovuto al crescente numero di naufragi tra le imbarcazioni partite dalle coste libiche, e di conseguenza alle sempre più numerose morti in mare. Rispetto a tale fenomeno, l'UE non aveva però ancora sviluppato la volontà politica necessaria per un'azione risolutiva. Se infatti era stata l'Italia nel 2013 a lanciare un'operazione, Mare Nostrum, volta al potenziamento delle attività di controllo ma anche di *search and rescue* (SAR) in mare (di fatto il potenziamento della già esistente missione *Constant*

*Vigilance*), alla sua dismissione nel 2014 non fece seguito una missione europea che ne replicasse la portata (finanziaria e in termini di mezzi) e il raggio di azione. Ma anche al di là di questo mancato sforzo sembrava evidente all'UE che la mancanza di effettive capacità di controllare le proprie coste da parte del Paese nord-africano (essendo la Libia sprovvista di una Guardia Costiera) e di effettuare missioni SAR non poteva che incrementare la probabilità di incidenti in mare, registrati questi per la maggior parte in prossimità delle coste libiche. Ennesimo in ordine di tempo, ma unico per portata, l'incidente del 19 aprile 2015 in acque libiche, che causò la morte di svariate centinaia di migranti e richiamò l'attenzione della comunità internazionale, fungendo da nuovo monito per l'UE, rea di lasciar morire nel proprio cortile di casa un numero sempre maggiore di migranti.

Parallelamente, la comunità internazionale era già al lavoro per far avanzare il dialogo politico all'interno del Paese e far cessare le ostilità tra le fazioni in competizione; in tale prospettiva, l'emergenza migratoria sembrava rafforzare l'esigenza di un credibile processo di stabilizzazione della Libia, la cui mancanza lasciava ampio margine di azione alle varie milizie più o meno organizzate e ai trafficanti di esseri umani. Questi venivano dunque additati come i responsabili del crescente numero di morti in mare, mentre nelle debolezze politiche, istituzionali e di sicurezza della Libia venivano identificate le cause che consentivano ai trafficanti di agire indisturbati. Diventava dunque fondamentale, secondo questa logica, sopperire a tale vuoto: in questa prospettiva veniva adottata la Risoluzione 2240/2015 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UN Security Council 2015a), che autorizzava l'intercettazione ed eventualmente la cattura di navi in acque libiche sospettate di attività di *smuggling*. Tale approccio veniva ulteriormente rafforzato con la firma dell'Accordo Politico sulla Libia, sancito dalla Risoluzione 2259/2015 (UN Security Council 2015b) che di fatto riconosceva il Governo di Accordo Nazionale come il solo legittimo Governo libico. La stessa risoluzione invitava infatti gli Stati a rispondere alle richieste di assistenza del Governo libico anche per attività di contrasto al traffico e alla tratta di migranti sulle coste libiche o nelle acque territoriali e per il salvataggio in mare. Il neonato Governo guidato da Fayed al-Sarraj, tuttavia, appariva politicamente debole, caratterizzato da una significativa faziosità interna e tutt'altro che incontestato nei suoi assetti di potere, il che, inevitabilmente, ne riduceva l'efficacia sul territorio e depotenziava la possibile cooperazione con attori terzi.<sup>1</sup>

### **La strategia europea: la "guerra allo *smuggling*"**

La decisione della comunità internazionale ben si sposava con le iniziative contemporaneamente messe in campo dall'UE e chiaramente illustrate nella nuova Agenda per le migrazioni (European Commission 2015a), un documento di pianificazione strategica per il breve, medio e lungo termine in ambito di gestione del fenomeno migratorio che faceva della lotta allo *human smuggling* uno dei perni centrali.

Nel contesto dell'UE, questa attenzione allo *smuggling* dei migranti non rappresentava

tuttavia una novità assoluta, in quanto le prime norme volte a reprimere il traffico di esseri umani erano state adottate già nel 2002, attraverso il cosiddetto "*facilitation package*": nello specifico, la direttiva 2002/90/CE aveva stabilito una definizione comune a livello europeo del reato di "facilitazione di ingresso non autorizzato, transito e residenza" – ossia lo *smuggling* di migranti – mentre la decisione quadro 2002/946/GAI fissava un livello minimo comune di sanzioni per i trasgressori. Di fatto, qualsiasi persona che assista intenzionalmente ingresso, transito o residenza di un cittadino non UE nell'UE, deve essere sanzionata, a meno che non lo faccia per motivi umanitari – clausola quest'ultima la cui interpretazione viene lasciata agli Stati Membri.

Dopo questo sforzo iniziale, lo *human smuggling* è quasi scomparso dall'agenda dell'UE per oltre un decennio, fino a quando nel 2015 le crisi migratorie hanno riportato la questione alla ribalta (Perkowski, Squire 2019). Da una parte, come visto, la crescente pressione alle frontiere europee e il numero senza precedenti di morti registrate nel Mar Mediterraneo – da 3.283 nel 2014, a 3.782 nel 2015, a più di 5.000 nel 2016 – spingevano le istituzioni europee ad agire immediatamente.<sup>2</sup> Dall'altra, la quantità di migranti coinvolti sembrava modificare sostanzialmente la portata e il significato del fenomeno in rapporto ai decenni precedenti. Secondo Europol (2016), su oltre un milione di migranti entrati irregolarmente nell'UE nel 2015 circa il 90% avrebbe fatto ricorso a una qualche forma di "servizio di facilitazione" fornita da reti di contrabbando, generando affari per una cifra complessiva compresa tra 3 e 6 miliardi di euro.

La risposta dell'UE si è articolata in una serie di documenti strategici adottati in rapida successione. Il primo di questi è l'Agenda europea sulla sicurezza, pubblicata dalla Commissione il 28 aprile 2015, che individua lo *smuggling* tra le principali minacce transnazionali, e la cooperazione tra gli Stati membri e con i Paesi terzi come priorità nella lotta contro le reti criminali coinvolte nelle attività di contrabbando di esseri umani. Una risposta complessiva alla crisi migratoria fu quindi definita nella già citata Agenda europea sulla migrazione, pubblicata il 13 maggio 2015. Secondo questo documento, la strategia dell'UE dovrebbe articolarsi su quattro pilastri: i) una migliore gestione delle frontiere esterne; ii) il rafforzamento della politica comune in materia di asilo; iii) una nuova politica in materia di migrazione legale; iv) riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare con particolare attenzione alle «cause profonde» nei Paesi terzi, allo «smantellamento delle reti di traffico e tratta» e alla «migliore applicazione delle politiche di rimpatrio» (Geddes 2018: 122–123).

Infine, il 25 maggio 2015 la Commissione ha adottato quello che può essere considerato il documento cruciale in quest'ambito, ovvero il Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015–2020). In tale documento vengono identificate una serie di misure per affrontare il problema dello *human smuggling*, raggruppate in quattro priorità principali: i) rafforzamento della risposta giudiziaria e di polizia; ii) migliore raccolta e condivisione di informazioni; iii) maggiore prevenzione del contrabbando e rafforzamento dell'assistenza ai migranti vulnerabili; iv) rinnovata cooperazione con i



Paesi terzi. Parallelamente all'adozione ed attuazione del Piano d'azione, vennero prese diverse iniziative complementari per contrastare il traffico di migranti a diversi livelli, contribuendo così a dare forma e contenuto alla politica dell'UE contro lo *smuggling*. A dare immediata concretezza a tale sforzo fu innanzitutto l'European Union Naval Force in the South Central Mediterranean (EUNAVFOR-MED) - Sophia, un'operazione lanciata a maggio 2015 nell'alveo della Politica di Sicurezza e Difesa Comune dell'UE, a testimonianza della sempre maggiore compenetrazione tra ambiti di politica interna ed esterna della stessa e tra strumenti diplomatici e militari.<sup>3</sup> Legando le tragiche morti nel Mediterraneo alle attività di *smuggler* senza scrupoli votati al solo profitto economico, l'operazione si proponeva, attraverso diverse fasi, di identificare, catturare ed eventualmente distruggere le navi dei trafficanti (o sospettate essere tali). In questo senso, la già citata Risoluzione dell'ONU 2240/2015 rafforzava il mandato della stessa operazione europea e permetteva anzi una sua azione più incisiva attraverso il sequestro delle imbarcazioni. A tale obiettivo, la missione affiancava poi quello di addestramento della Guardia Costiera libica, identificando nel Paese nordafricano uno snodo fondamentale per il contrasto del traffico di migranti (Riddervold 2018). Tale iniziativa, per quanto la più rilevante tanto sul piano militare quanto su quello simbolico, non risultava tuttavia isolata, ma si inseriva in uno sforzo più ampio volto al rafforzamento della componente di *capacity building e training* delle forze nazionali competenti per la gestione delle frontiere dei Paesi di origine e transito nell'ambito delle missioni e operazioni di sicurezza e difesa comune, come l'European Union Capacity Building Mission (EUCAP) Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali e l'European Union Border Assistance Mission (EUBAM) Libia.

Parallelamente, in linea con il Piano d'azione contro lo *smuggling*, i medesimi obiettivi vennero perseguiti attraverso una più stretta cooperazione con i Paesi terzi, ed in particolare con quelli di origine e transito dei migranti diretti in Europa. Tra questi sviluppi, uno dei più rilevanti - e controversi - fu senza dubbio l'accordo (formalmente "Dichiarazione") tra l'UE (o meglio gli Stati membri dell'UE) e la Turchia, delineatosi nel novembre 2015 e concretamente implementato dal 18 marzo 2016, esplicitamente concepito come un tentativo di combattere il traffico di esseri umani e ridurre le vittime nel mar Egeo. In pratica, l'accordo comportava la completa chiusura della rotta del Mediterraneo orientale: ogni migrante irregolare arrivato in Grecia dalla Turchia sarebbe stato rimandato a quest'ultima; a sua volta, per ogni siriano ritornato, un rifugiato siriano insediato in Turchia sarebbe stato ricollocato direttamente nell'UE. Oltre a ciò, la Turchia riceveva una compensazione di 6 miliardi di euro dall'UE, in aggiunta a una serie di concessioni politiche. L'accordo si dimostrava sin da subito efficace, in termini di riduzione dei flussi, ma al contempo sollevava una serie di critiche per le evidenti ricadute in termini di diritti umani (in relazione ai migranti di fatto bloccati in Turchia) (Amnesty International 2018; UNHCR 2018) e per la leva politica concessa ad Erdogan (dalla designazione della Turchia come "*safe country*", alla riapertura dei negoziati per

l'adesione, alle concessioni in termini di visti per i cittadini turchi, all'ingente dotazione economica alla base dell'accordo).<sup>4</sup>

Nonostante tali aspetti critici, l'accordo con la Turchia venne immediatamente identificato come un modello da replicare con altri Paesi, in particolare quelli posti sulla rotta migratoria del Mediterraneo centrale. Se, pur essendo citata, la Libia non figurava ancora appieno nella strategia dell'UE, alcune iniziative intraprese in questa fase avrebbero avuto un ruolo non secondario nell'elaborazione di un indirizzo politico più specifico verso il Paese. Tra queste, una delle più rilevanti fu l'adozione del "Fondo fiduciario di emergenza per la stabilità e per affrontare le cause profonde della migrazione illegale in Africa" (European Commission 2015c), istituito dalla Commissione europea nel novembre del 2015. Obiettivo del fondo era quello di «supportare tutti gli aspetti volti alla stabilità, contribuire a una migliore gestione della migrazione e affrontare le cause alla radice della destabilizzazione, degli spostamenti forzati e dell'immigrazione irregolare, promuovendo in particolare la resilienza, opportunità economiche e pari opportunità, sicurezza e sviluppo» (European Commission 2015c: 5). L'attività del fondo era volta dunque alla definizione di programmi economici che incentivassero opportunità di impiego, che gestissero in maniera efficace il reintegro degli immigrati di ritorno nelle proprie comunità, che delineassero programmi di supporto ai servizi di base per la popolazione locale e per la gestione del fenomeno migratorio attraverso il potenziamento delle capacità (*capacity building*) in materia di polizia, controllo dei confini e prevenzione della radicalizzazione. In termini di allocazione delle risorse, che si aggiungevano ai più tradizionali strumenti per lo sviluppo già in essere, il fondo identificava tre aree regionali - Sahel e Lago Chad, Corno d'Africa, Africa del Nord - a cui saranno destinati nell'anno successivo rispettivamente 1.400, 870 e 270 milioni di euro (European Commission 2017b: 8).<sup>5</sup> Per quanto riguarda i singoli Paesi, i maggiori destinatari risultano inizialmente essere Niger (37 milioni di euro), Mali (29), Etiopia (20), Sud Sudan (20), ma tale distribuzione si sarebbe modificata negli anni seguenti in favore dei Paesi di transito, quali la Libia (European Commission 2017c). Simultaneamente al lancio del fondo, a novembre 2015 i leader europei e africani si riunirono alla Valletta per ribadire la priorità politica di una gestione congiunta del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti (Valletta Summit 2015).

L'ampiezza, la tempestività e l'articolazione dell'azione europea di contrasto all'azione di facilitazione dell'immigrazione clandestina risultano nel complesso notevoli, in particolare se paragonati alla sostanziale inazione del decennio precedente, e hanno portato alcuni osservatori a parlare di una vera e propria "guerra europea allo *smuggling*" (Albahari 2018) o perfino di una "crociata" (Mitsilegas 2018).

### Dalla lotta allo *human smuggling* al focus sulla Libia: il ruolo dell'Italia

Senza dubbio, il contrasto allo *smuggling*, fenomeno ritenuto capace di svilupparsi grazie alla debolezza statale e di per se stesso una minaccia al tessuto istituzionale ed

economico del Paese, rientrava appieno nella strategia di promozione della resilienza in Stati terzi delineata nella Global Strategy dell'UE del 2016 (Ceccorulli, Lucarelli 2017) e motivava, come visto, dall'esistenza di programmi come il Fondo Fiduciario per l'Africa appena istituito. In tale prospettiva la Libia veniva sempre più individuata come un crocevia fondamentale, uno snodo cruciale delle vecchie rotte di commercio e traffico attraverso il Sahara prese d'assalto da bande criminali in grado di operare, grazie all'assenza di apparati statali efficaci, in molteplici attività illecite, in primis armi, migranti e droga (UN Support Mission 2016: 54).

Tuttavia, è stato solo nel 2017 che, grazie soprattutto al ruolo giocato dall'Italia, il contrasto allo *smuggling* come piano per l'effettivo rafforzamento statale e per lo sviluppo economico del Paese ha assunto concretezza. Supportato dalla Commissione, attraverso la pubblicazione di una strategia per il Mediterraneo Centrale (European Commission 2017a), e dal Consiglio – con l'endorsement della dichiarazione di Malta di febbraio 2017 (European Council 2017) – il piano italiano (Governo italiano 2017) poggiava sui già citati accordi di cooperazione del 2007 e del 2008 e si articolava in un metodo basato su stabilizzazione, riconciliazione politica e promozione di opportunità economiche per la popolazione locale al fine di depotenziare il ruolo delle reti di *smuggling* e, dunque, gli arrivi dei migranti in Italia e in UE. A ulteriore compendio dell'iniziativa italiana e del supporto europeo era la creazione di un Gruppo di Contatto sulla rotta del Mediterraneo Centrale, volto a rafforzare il dialogo tra i Paesi chiave su questa rotta, con particolare riferimento alla lotta al traffico e alla tratta di migranti (Central Mediterranean Contact Group 2017).

170

Una parte del piano italiano prevedeva l'addestramento della guardia costiera libica così da consentire a quest'ultima di intercettare imbarcazioni in partenza dalle coste libiche e di effettuare missioni di *search and rescue* nelle acque territoriali del Paese. Ma il fronte marittimo non era il solo ad interessare la strategia italiana, che prevedeva una specifica azione di terra, volta a gestire i molteplici fattori di insicurezza nel Sud del Paese, in cooperazione con gli Stati confinanti. La zona era infatti teatro di scontro tra diverse fazioni, la cui pacificazione risultava dunque fondamentale per non lasciare spazio a fenomeni criminali agevolati dalla situazione di insicurezza presente, come terrorismo ma anche traffico di esseri umani. Un contesto finalmente scevro di dispute per l'influenza e il potere avrebbe poi reso possibili iniziative per lo sviluppo e la crescita, aprendo la strada ad opportunità economiche alternative a quelle criminali.

In quest'ottica, l'iniziativa italiana veniva poi sostenuta dall'UE attraverso un progetto in seno al Trust Fund volto al supporto socio-economico dei migranti e dei rifugiati (compresi fondi per un loro effettivo reintegro nei Paesi di origine) ma anche delle comunità locali.<sup>6</sup>

L'azione italiana si fece ancora più incisiva nell'estate del 2017 quando, anche a causa dello scarso sostegno ricevuto dai partner europei in termini di fondi da allocare al Trust Fund (European Commission 2017d) e per una maggiore condivisione delle responsabilità

sullo sbarco dei migranti, su richiesta della Libia l'Italia dispiegò una propria unità navale a supporto della neonata guardia costiera libica, a fronte di un più incisivo impegno del Paese nordafricano nella lotta contro le reti criminali di traffico di esseri umani (Senato della Repubblica 2017). Parallelamente, il Ministero dell'Interno italiano organizzava incontri con i sindaci della costa e del Sud del Paese, accogliendo progetti e proposte per lo sviluppo locale come opportunità di sostentamento alternative allo *smuggling*.<sup>7</sup>

A seguito della missione italiana in Libia, promossa nell'agosto del 2017, si è registrato un significativo calo degli arrivi in Italia, grazie soprattutto al potenziamento dei dispositivi di controllo delle partenze. Qualche mese più tardi la strategia italiana ed europea di lotta allo *smuggling* trovò manforte in un reportage dell'emittente CNN che mostrava migranti africani venduti come schiavi dai trafficanti in Libia.<sup>8</sup> Questo singolo episodio contribuì notevolmente ad accelerare i piani dell'UE, in cooperazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), per il reintegro dei migranti dai centri di detenzione libici portando alla creazione della AU-EU-UN Task Force per il ritorno volontario, piano che rafforzava dunque la pregressa cooperazione OIM-EU nel quadro del Trust Fund.<sup>9</sup>

### **La guerra europea allo *smuggling* in Libia: una prospettiva di (*International*) *Political Economy***

Nell'evoluzione delle politiche e delle singole iniziative di contrasto allo *smuggling* che abbiamo finora descritto, un aspetto particolarmente rilevante del fenomeno sembra essere quello relativo alla sua dimensione economica. È per questa ragione che la prospettiva della (*International*) *Political Economy*, intesa qui semplicemente come lo studio del "rapporto tra potere pubblico e privato nell'allocazione di risorse scarse" (Ravenhill 2013: 39), appare utile per evidenziare dinamiche altrimenti poco esplorate. Se, da un lato, il business criminale legato al traffico di esseri umani appare come l'obiettivo principale delle iniziative europee, dall'altro lato proprio l'azione di contrasto da parte dell'UE e degli Stati membri può avere conseguenze significative specificamente sul piano economico: tanto in termini di allocazione delle risorse dell'UE tra diverse agenzie (si pensi all'espansione del mandato di Frontex) e tra diverse voci del budget comunitario, quanto riguardo alle dinamiche politico-economiche nei Paesi terzi coinvolti in tale sforzo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è evidente come l'azione dell'UE si articoli a partire da una concezione dello *smuggling* che, tra le sue molteplici sfaccettature, mette al centro del fenomeno la sua dimensione economica (Baird 2013). Non a caso, la già citata Agenda europea sulla migrazione (European Commission 2015a) individuava tra le priorità chiave dell'azione europea proprio la distruzione del «modello di business» alla base del traffico di esseri umani, con l'obiettivo di trasformare queste attività da operazioni «a basso rischio e alto rendimento» in «operazioni ad alto rischio e basso

rendimento» (European Commission 2015a: 8; Achilli, Sanchez 2017). Sebbene manchino dati precisi sui profitti complessivi derivanti dal fenomeno, il Piano d'azione sottolinea come questi ultimi siano in alcuni casi «sostanziosi» (European Commission 2015b: 1) e come network criminali coinvolti in questa attività «altamente profittevole» stiano fiorendo (*idem*). Esistono tuttavia anche diverse stime. Europol, come già ricordato, stima che i migranti irregolari che hanno raggiunto l'Europa nel solo 2015, oltre un milione, abbiano generato un giro d'affari stimato tra i 3 e i 6 miliardi di euro (Europol 2016: 5). Allargando lo sguardo al periodo 2000-2015, Migrant Files, un consorzio di giornalisti ed esperti di statistica provenienti da oltre 15 Paesi europei, ritiene che la cifra corrisposta dai migranti agli *smuggler* si aggirerebbe sui 16 miliardi di euro (Frontuto 2017: 16).

Per quanto riguarda l'allocazione di risorse da parte dell'UE, diversi aspetti meritano di essere considerati. Innanzitutto, si può notare come la risposta alla crisi migratoria del 2015 si sia tradotta in un rapido incremento dei fondi dedicati alla gestione del fenomeno migratorio. In un'ampia analisi sul tema, Leonhard Den Hertog (2016a) registra un aumento complessivo che passa sia attraverso la revisione, lo spostamento e la ri-denominazione di una molteplicità di fondi esistenti, sia tramite la creazione di nuovi fondi e strumenti (es. Madad Fund, EUTF for Africa, Facility for Refugees in Turkey). L'imperativo della flessibilità, che discende dall'approccio emergenziale con cui viene affrontata in questo frangente la sfida migratoria, solleva tuttavia anche una serie di interrogativi relativi alla compatibilità con regolamenti e regimi esistenti, al ridotto controllo democratico da parte del Parlamento Europeo, e al fine ultimo di queste iniziative. Il confronto con le iniziative e i programmi precedenti in ambito migratorio evidenzia infatti un ulteriore rafforzamento della priorità assegnata al tema specifico della sicurezza e del contrasto dell'immigrazione irregolare, che si traduce nel finanziamento di progetti di *capacity-building* relativi al controllo delle frontiere e alla lotta allo *smuggling* (Den Hertog 2016b: 32). Parallelamente, si registra una significativa evoluzione anche nell'ambito delle politiche di sviluppo, dove la quota di fondi europei esplicitamente indirizzata alle migrazioni – in particolare ad affrontarne le "cause profonde" – raddoppia tra il 2013 (3,46%) e il 2015 (7,85%) (Knoll, Sheriff 2017: 101-102). Il rischio, condiviso da esperti e operatori, è che la pressione politica legata all'emergenza migratoria porti a una significativa diversione dei fondi dedicati allo sviluppo – e all'obiettivo primario della cooperazione europea, ossia la riduzione della povertà – verso obiettivi di breve termine volti al contenimento dei flussi (Knoll, Sheriff 2017).

### *Il mercato dello human smuggling e i suoi attori chiave*

Sebbene in qualche forma il fenomeno sia sempre esistito, è solo recentemente che il traffico di esseri umani verso e attraverso l'Europa è diventato sufficientemente profittevole da portare alla formazione di imprese criminali strutturate. Tra il 2013

e il 2016, il numero dei migranti e dei richiedenti asilo diretti in Europa è cresciuto del 1.500%, rendendolo rapidamente una delle maggiori opportunità di mercato nella storia recente (Tinti, Reitano 2017: 40). Tale mutamento, insieme alle politiche mirate al rafforzamento dei confini, ha condotto a una progressiva specializzazione e professionalizzazione delle attività di *human smuggling*, operando secondo un meccanismo di selezione avversa che ha favorito la formazione di un "mercato" sempre più oligopolistico, con al vertice gruppi più strutturati provenienti dalla criminalità organizzata.

Diversi aspetti legati alla dimensione economica e alle caratteristiche di questo mercato possono essere evidenziati. Un aspetto spesso trascurato, è quello legato alla corruzione: questa sembra essere uno dei meccanismi chiave, forse anche il principale, lungo tutte le rotte del contrabbando, tanto rilevante da poter indurre potenzialmente a ridefinire l'usuale percezione del rapporto tra pubblico e privato, così come quello tra lecito e illecito. La ricerca esistente in materia è scarsa, ma suggerisce che funzionari corrotti - anche funzionari di alto livello tra gli addetti ai controlli dei confini, nella polizia, tra i soldati o gli impiegati delle ambasciate - possano partecipare al traffico di migranti, talvolta anche come organizzatori o facilitatori. Come è stato efficacemente sintetizzato, le rotte dello *smuggling* coincidono con rotte di corruzione: una operazione non inizia finché un percorso di corruzione non è stato stabilito lungo l'intera rotta (ed in effetti è probabile che, all'inverso, si stabiliscano rotte di traffico dei migranti dove già esistono legami corruttivi ad altro scopo) (Tinti, Reitano 2017). Tuttavia, quasi nessuna evidenza empirica è stata resa disponibile finora sui rapporti esistenti tra contrabbandieri e funzionari corrotti, ed il tema rimane largamente inesplorato (Aziz, Monzini, Pastore 2015: 27).

Un ulteriore fattore che merita attenzione riguarda le conseguenze economiche della "securizzazione" dei confini degli Stati terzi per effetto del processo di esternalizzazione della lotta contro il traffico di esseri umani, ovvero del tentativo di delegare ai Paesi di origine e di transito il controllo dei flussi verso l'UE. In una recente panoramica sull'argomento, Anna Triandafyllidou, ad esempio, spiega come, nell'ambito dell'agenda *anti-smuggling*, la pressione della comunità internazionale per aumentare i controlli sulle migrazioni in Paesi come il Niger, l'Algeria, o la Libia si sia tradotta in una spinta a rafforzare ed irrigidire i controlli alle frontiere, alterando in definitiva la natura stessa e il significato di tali confini. Con le nuove leggi che criminalizzano la facilitazione e il trasporto di migranti, «il passaggio di confine è passato dall'informale al clandestino» (Triandafyllidou 2018: 216), con profonde conseguenze sia a livello micro che macro. A livello locale, l'interruzione dei flussi transfrontalieri di merci e persone causate dall'irrigidimento dei confini ha un impatto anche sulle «attività di facilitazione» - fornitori di servizi in sé non illegali, quali vitto, alloggio, beni di consumo, trasporto etc. - che sono essenziali alle economie locali delle zone di transito (Tinti, Reitano 2017; Strazzari, Raineri 2015). Più in generale, la criminalizzazione dei movimenti informali

ha portato ad un aumento dei rischi di attraversamento delle frontiere, portando così, paradossalmente, ad una professionalizzazione dei servizi di *smuggling* ed un conseguente aumento dei prezzi, risultando in definitiva in un aumento del volume d'affari per i gruppi criminali (Triandafyllidou 2018: 213).

Parallelamente, si assiste anche a un'altra dinamica peculiare innescata dalla politica *anti-smuggling* dell'UE, che sta alterando il potere relativo degli attori statali e non statali nei Paesi coinvolti. Come è stato efficacemente notato, la comunità internazionale – l'UE, ma anche gli Stati Uniti – sta infatti investendo ingenti somme in quella che si configura come «una industria della sorveglianza», con l'effetto di rafforzare i controlli di confine e le forze, statali e non, in grado di offrire efficacemente tale servizio (*ibid.*).<sup>10</sup> La dimensione economica che sostanzia tale politica vede dunque uno sbilanciamento di risorse a favore di organismi di polizia, consulenti, macchinari, capacità di repressione e controllo degli Stati – in contesti caratterizzati prevalentemente da regimi non democratici, che potrebbero utilizzare tali risorse anche per fini inammissibili. Allo stesso tempo, quasi nessuna risorsa sembra essere destinata alle economie locali che vivono (vivevano) di flussi informali, e che la chiusura dei confini porterebbe quasi certamente al collasso (Strazzari 2019; Strazzari, Ranieri 2015).

#### *La political economy dello smuggling (e dell'anti-smuggling) nel caso libico*

174

Molte delle dinamiche appena descritte trovano nel caso della Libia una manifestazione lampante. Il Paese soffre infatti di problemi politici, economici e di sicurezza tra loro interconnessi che stanno indebolendo le istituzioni statali e facilitando il rafforzamento di gruppi armati e fazioni in lotta per il controllo del territorio e delle attività più redditizie. Mentre le autorità continuano a competere per il potere "centrale", la frammentazione e disfunzionalità statali forniscono un ambiente fertile per lo sviluppo di quella che può essere definita come "un'economia di guerra pervasiva", basata sulla violenza (Eaton 2018).

All'interno di tale contesto, il traffico di migranti si è affermato come un business altamente redditizio per le organizzazioni criminali che operano in Libia. In un dettagliato rapporto, Djallil Lounnas illustra in effetti come questo sia cresciuto significativamente negli ultimi anni, superando anche il lucroso commercio delle armi – sul quale si è fino ad oggi maggiormente concentrata l'attenzione di osservatori esterni ed attori regionali (Lounnas 2018: 5-6).

Tuttavia, secondo alcuni analisti, nonostante le entrate siano concentrate in favore di un gruppo ristretto di attori, in Libia le loro dimensioni non sono tali da modificare *strutturalmente* l'economia locale, e i proventi del contrabbando di migranti potrebbero essere facilmente sostituiti da altre fonti di reddito *legali* (Varvelli, Villa 2018). L'Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), ad esempio, stima per gli *smuggler* libici ricavi di circa 350 milioni dollari nel 2017 e non più di 490 milioni di euro nel 2016. Il dato sembra confermato da altri osservatori

che, citando fonti confidenziali UE, arrivano a cifre grossomodo simili – una media annua di 325 milioni di dollari.<sup>11</sup> In confronto, ipotizzando una produzione di petrolio di 1 milione di barili al giorno e un prezzo al barile di circa 73 dollari (luglio 2018), le entrate petrolifere supererebbero i 26,5 miliardi di dollari. In sostanza, il contrabbando di migranti dalla Libia varrebbe meno del 2% delle entrate petrolifere nazionali (Varvelli, Villa 2018).

Sebbene forse non così ingenti in termini assoluti, i proventi dello *human smuggling* sono però estremamente rilevanti nel rafforzare o indebolire determinati attori nel quadro dei complessi equilibri strategici, criminali e politici del panorama libico. Da un lato, in un contesto in cui i confini netti tra lecito e criminale, tra pubblico e privato lasciano spazio a "ordini ibridi" (Strazzari 2019: 57), «il controllo delle rotte dei traffici può fornire introiti cruciali agli attori politici locali e nazionali» (Gallien 2018: 19). Dall'altro, si ritiene che pressioni ed incentivi internazionali abbiano spinto alcuni gruppi prima ritenuti al centro delle operazioni di traffico a cercare di ripulire la propria reputazione, proponendosi al contrario come interlocutori affidabili nel contrasto allo *smuggling* dei migranti – si veda ad esempio il caso delle milizie Dabbashi e della unità della Guardia costiera "Zawiya Refinery", tra le città di Zawiya e Sabratha (Micallef, Reitano 2017: 12-13).

La dimensione economica e politica del fenomeno sembra essere poi in questo caso strettamente connessa con la sua dimensione strategica. Se da più parti si segnala una progressiva "militarizzazione" delle attività di *human smuggling* in Libia (Lounnas 2018), diverse sono le ipotesi esplicative di tale processo. Da un lato, si presume che i trafficanti di esseri umani gestiscano i loro affari insieme a una serie di altri commerci illegali, in particolare traffico di droga, armi o la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento (quali lavoratori forzati o nell'ambito della prostituzione). Secondo questa tesi, sono i cartelli e le organizzazioni criminali/mafiose già attive in questi campi che assumono sempre più il controllo sul business dello *smuggling* dei migranti, attratti da entrate crescenti (Achilli 2018). Su questa scia, alcuni osservatori postulano addirittura dei legami tra i gruppi che controllano il contrabbando e organizzazioni terroristiche. Tuttavia, sebbene diversi fattori sembrano suggerire la possibilità di un tale sviluppo, in Libia non pare esserci evidenza di tale legame (Varvelli 2017).

Infine, il caso della Libia sembra mostrare elementi rilevanti anche per quanto riguarda il versante europeo della lotta allo *smuggling*. Da un lato possiamo notare come EUBAM Libya, la missione lanciata nel 2013 per sostenere le autorità libiche nel rafforzamento della sicurezza dei confini, sia stata estesa e rifinanziata più volte (30 milioni di euro iniziali, 26 nel maggio 2015, 4,5 nel febbraio 2016, 17 nell'agosto 2016), parallelamente a un ampliamento del proprio mandato. L'ultimo di questi, in vigore fino al 30 giugno 2020 (63,3 milioni di euro) espande gli obiettivi della missione fino a fornire sostegno *attivo* alle autorità libiche nel contrasto alle reti criminali organizzate coinvolte nel traffico di migranti, nella tratta di esseri umani e nel



terrorismo. A capo della missione, e a conferma del ruolo centrale di Roma nei dossier libici, viene designato l'italiano Vincenzo Tagliaferri. A complemento di questa, vi è la già citata missione EUNAVFOR-MED – Sophia, lanciata espressamente per distruggere il modello di business dello *human smuggling* e le reti di traffico nel Mediterraneo centrale e meridionale. Il mandato iniziale, che comprendeva anche l'attività di *search and rescue*, venne rivisto nel 2016 per includere l'addestramento della Guardia costiera e della Marina libiche, insieme all'applicazione dell'embargo ONU sulle armi nelle acque internazionali antistanti la Libia (al budget iniziale 12 milioni di euro nel 2015, si aggiungono 6,7 milioni nel 2016 e 6 milioni nel 2017). La missione, anche qui a guida italiana – il vice ammiraglio Enrico Credendino – vede però nel marzo del 2019 la sospensione di tutte le operazioni di pattugliamento navale (il *core business* dell'operazione) come conseguenza dell'impossibilità di trovare un accordo tra i 28 Stati membri sulla ripartizione delle persone salvate in mare – una richiesta avanzata fin dal suo insediamento, nel maggio 2018, dal nuovo Governo italiano. Parallelamente, il Fondo fiduciario per l'Africa vede un progressivo incremento dei fondi indirizzati alla Libia (237 milioni di euro), che risulta tra i maggiori beneficiari insieme a Niger (230), Somalia (305) ed Etiopia (224) (Kipp 2018).

## Conclusioni

La lotta allo *human smuggling*, ovvero al traffico di migranti, è diventata uno dei perni principali della strategia sviluppata dall'UE in materia di contrasto all'immigrazione irregolare, in particolare a partire dalla crisi dei migranti dell'estate 2015.

176

Questa strategia punta sullo smantellamento delle reti di *smuggler* più che sulle cause di fondo che generano la domanda per questi servizi, ovvero, sulle condizioni di vita nei Paesi d'origine e sulla mancanza di vie di accesso regolare nell'UE: in questa prospettiva, la lotta allo *smuggling* ha fornito una reinterpretazione della *governance* delle migrazioni, secondo una prospettiva sempre più volta alla sua esternalizzazione e securizzazione, che si è rivelata una leva potente per la mobilitazione di risorse ad essa dedicate.

Proprio per la sua rilevanza, e data l'impostazione data dall'UE al fenomeno, questo articolo ha cercato di indagare le conseguenze prodotte da tale strategia secondo una prospettiva che può essere identificata con l'approccio dell'*International Political Economy*, che ha consentito di cogliere sia le connessioni tra dimensione economica del traffico dei migranti e quella politica e di sicurezza, sia i legami tra il livello macro delle politiche UE e la *micro-political economy* delle zone di transito nel territorio libico.

Da un lato, è stato evidenziato come il focus sullo *smuggling* sia in grado di modificare assetti interni all'UE, in particolare in riferimento all'allocazione di risorse tra i vari aspetti della *governance* migratoria. In aggiunta, il dibattito sul rapporto tra migrazioni, sicurezza e sviluppo sta già significativamente modificando agenda, obiettivi e target della cooperazione allo sviluppo promossa dell'UE – e dai Paesi membri (Knoll, Sheriff

2017: 101-102) – e promette di avere impatti ancora più significativi nei budget e nei piani di programmazione degli anni a venire (Küçüksu 2019). La definizione del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE (2021-2027), la cui attuale proposta prevede un deciso rafforzamento dei fondi dedicati al tema migratorio, in particolare sul fronte del controllo delle frontiere, ne è un chiaro esempio.<sup>12</sup>

Analizzando nello specifico il caso libico, sono poi state messe in evidenza le caratteristiche del mercato dello *smuggling* in rapporto all'"economia di guerra" che caratterizza il Paese, e soprattutto il ruolo che tali risorse possono avere nel rafforzare determinati attori cruciali per gli sviluppi politici della Libia, tra i quali le varie milizie che controllano le coste (e i centri di detenzione) e la Guardia costiera libica. Nel complesso appare evidente come i proventi e le dinamiche di cooptazione/competizione associate allo *human smuggling* stiano alterando anche gli equilibri politici all'interno del complesso quadro libico, trasformando economie locali e sfidando strutture di sicurezza in modi che potrebbero potenzialmente avere un impatto profondo sulla stabilità della Libia, sulla sicurezza del Mediterraneo e quindi sugli interessi di lungo periodo dell'UE. Nella *political economy* del traffico dei migranti, il fattore *internazionale* si conferma cruciale: non solo perché l'Europa rappresenta l'obiettivo che alimenta la domanda in questo mercato, ma soprattutto perché le politiche migratorie dell'UE – e le iniziative degli Stati Membri – mostrano di avere conseguenze, anche non-intenzionali (Reslow 2019), estremamente significative sulle traiettorie di sviluppo economico e politico degli Stati terzi coinvolti nella *governance* delle migrazioni.

Michela Ceccorulli è ricercatrice a tempo determinato B (senior) in Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna.

Enrico Fassi è ricercatore a tempo determinato A (junior) in Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

**NOTE:**

- 1 - La crescente influenza del governo di Tobruk e, in particolare, il ruolo del generale Haftar, avrebbero rapidamente messo fine, *de facto*, all'unità del Paese. Per un approfondimento su questa fase cfr. Briani (2016).
- 2 - Si veda il sito di IOM Missing Migrant Project: <https://missingmigrants.iom.int/>
- 3 - EU Council Decision 2015/778.
- 4 - M.G. Giuffrè, *From Turkey to Libya: The EU Migration Partnership from Bad to Worse*, "Eurojust.it", 20 marzo 2017: <http://rivista.eurojus.it/from-turkey-to-libya-the-eu-migration-partnership-from-bad-to-worse/>.
- 5 - I dati si riferiscono ai fondi disponibili al 31 dicembre 2016, mentre il totale dei progetti già approvati entro tale data si fermava a circa 1,6 miliardi di euro.
- 6 - European Commission, *EU Trust Fund for Africa adopts E90 million programme on protection of migrants and improved migration management in Libya*, Press Release, Brussels, 12 April 2017: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_951](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_951).
- 7 - M. Ludovico, *Minniti rilancia con la Libia: il 13 vede i sindaci*, in «Il Sole 24 Ore» (on-line), 7 luglio 2017: <https://st.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-07-07/minniti-rilancia-la-libia-13-vede-sindaci-063657.shtml>.
- 8 - *People for Sale*, in «CNN» (on-line), 14 November 2017: <https://edition.cnn.com/2017/11/14/africa/libya-migrant-auctions/index.html>.
- 9 - *Meeting of the Joint AU-EU-UN Taskforce to Address the Migrant Situation in Libya*, "EEAS", Press Releases, Brussels, 14 December 2017: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37401/meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-situation-libya\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37401/meeting-joint-au-eu-un-taskforce-address-migrant-situation-libya_en).
- 10 - M. Monroy, *European Border Surveillance in Libya*, 23 June 2018: <https://digit.site36.net/2018/06/23/european-border-surveillance-in-libya/>.
- 11 - S. Osborne, *Libya's Coastal Cities are 'Making Millions from People Smuggling'*, in «The Independent», 1 December 2016: <https://www.independent.co.uk/news/world/africa/libya-coastal-cities-millions-people-smuggling-migrants-europe-un-a7450156.html>.
- 12 - P. Riva, *Cosa comporta per l'immigrazione il bilancio Ue 2021-2027*, "Open Migration", 27 giugno 2018: <https://openmigration.org/analisi/cosa-comporta-per-limmigrazione-il-bilancio-ue-2021-2027/>.

**Riferimenti bibliografici**

- Achilli L. (2018), *The Human Smuggling Industry: Nuances and Complexities*, BTI Institute DHS Symposium Series 2018/14, The University of Texas at El Paso, El Paso
- Achilli L., G. Sanchez (2017), *What Does It Mean to Disrupt the Business Models of People Smugglers?*, Migration Policy Center, Policy Brief 09/2017, EUI, Firenze
- Albahari M. (2018), *From Right to Permission. Asylum, Mediterranean Migrations, and Europe's War on Smuggling*, in «Journal on Migration and Human Security», vol. 5, n. 2
- Aziz N., P. Mozini, F. Pastore (2015), *The Changing Dynamics of Cross-Border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean*, Conference Paper, Istituto Affari Internazionali, Roma
- Baird T. (2013), *Theoretical Approaches to Human Smuggling*, DIIS Working Paper, n. 10, Copenhagen
- Briani V. (2016), *La crisi libica. Situazione attuale e prospettive di soluzione*, Approfondimenti n. 120, Camera dei deputati, 15 giugno, Roma
- Carati A. (2017), *Responsibility to Protect, NATO and the Problem of Who Should Intervene: Reassessing the Intervention in Libya*, in «Global Change, Peace & Security», vol. 29, n. 3
- Ceccorulli M., F. Coticchia (2015), *Multidimensional Threats and Military Engagement: The Case of the Italian Intervention in Libya*, in «Mediterranean Politics», vol. 20, n. 3
- Ceccorulli M., S. Lucarelli (2017), *Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas*, in «The International Spectator», vol. 52, n. 3
- Central Mediterranean Contact Group (2017), *Dichiarazione d'intenti*, 20 marzo, Roma
- Den Hertog L. (2016a), *EU Budgetary Responses to the 'Refugee Crisis' Reconfiguring the Funding Landscape*, CEPS papers No. 93 / May 2016, CEPS, Brussels
- Den Hertog L. (2016b), *Money Talks. Mapping the funding for EU external migration policy*, CEPS papers No. 95 / November 2016, CEPS, Brussels
- Eaton T. (2018), *Libya's War Economy: Predation, Profiteering and State Weakness*, Chatam House, London

- European Commission (2015a), *A European Agenda on migration*, COM(2015) 240 final, 13 maggio, Brussels
- European Commission (2015b), *EU Action Plan against migrant smuggling (2015 – 2020)*, COM(2015) 285 final, 27 maggio, Brussels
- European Commission (2015c), *On the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*, COM(2015) 7293 final, 20 ottobre, Brussels
- European Commission (2017a), *Migration on the Central Mediterranean Route. Managing flows, saving lives*, JOIN (2014) 4 final, 25 gennaio, Brussels
- European Commission (2017b), *The Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa*, Annual Report 2016, Brussels
- European Commission (2017c), *Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa*, Factsheet, Brussels
- European Commission (2017d), *Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity*, SEC(2017) 339, 4 luglio, Brussels
- European Council (2016), *EU-Turkey Statement*, press release, 18 marzo, Brussels
- European Council (2017), *Malta declaration by the Members of the European Council on the External Aspects of Migration: addressing the Central Mediterranean route (Statements and remarks 43/17)*, 3 febbraio, Brussels
- European External Action Service - EEAS (2014), *Libya, a Political Framework for a Crisis Approach*, 1 ottobre, Brussels
- Europol (2016), *Migrant Smuggling in the EU*, February, Brussels
- Frontuto P. (2017), *The routes of migrants in Europe: Transnational Organized Crime (TOC) and its Role in Human Smuggling*, in «Journal of Advanced Research in Humanities and Social Science», vol. 4, n. 1
- Gallien M. (2018), "What's the Impact of Smuggling Networks on Local Communities in Libya?", in L. Marinone (ed.), *The Libyan Maze. The Path to Elections and the Future of the Reconciliation Process*, Ce.S.I, Rome
- Geddes, A. (2018), *The politics of European Union migration governance*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 56, n. 1 (special issue)
- Governo italiano (2017), *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, Roma
- Kipp, D. (2018), *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa*, SWP Research Paper 2018/RP 13, SWP, Berlin
- Knoll A., A. Sherriff (2017), *Making Waves: Implications of the Irregular Migration and Refugee Situation on Official Development Assistance Spending and Practices in Europe*, ECDPM, Elanders Sverige AB, Stockholm
- Küçüksu A. (2019), *The Budgetary Future of Migration and Development Policy in the European Union*, IAI papers, Rome
- Lounnas D. (2018), *The Libyan Security Continuum: The Impact of the Libyan Crisis on the North African/Sahelian Regional System*, Menara Working Papers n. 15, Barcelona
- Mercuri M. (2019), *Incognita Libia*, seconda ed., Franco Angeli, Milano
- Micallef M., T. Reitano (2017), *The anti-human smuggling business and Libya's political end game*, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, North Africa Report 2, Geneva
- Mitsilegas V. (2018), *Extraterritorial Immigration Control, Preventive Justice and the Rule of Law in Turbulent Times: Lessons from the Anti-Smuggling Crusade*, Legal Studies Research Paper N. 278/2018, Queen Mary University, London
- Paoletti E. (2010), *The Migration of Power and North-South Inequalities, The Case of Italy and Libya*, Palgrave Mac Millan, London
- Perkowski, N., V. Squire (2019), *The anti-policy of European anti-smuggling as a site of contestation in the Mediterranean migration 'crisis'*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 45, n. 12
- Ravenhill J. (2013), *Economia Politica Globale*, Guerini, Milano (traduzione italiana di *Global Political Economy*, 3d ed., Oxford University Press, Oxford)
- Reslow N. (2019), *Horizontal and Vertical Diversity: Unintended Consequences of EU External Migration Policy*, in «The International Spectator», vol. 54, n. 1
- Riddervold M. (2018), *A Humanitarian Mission in Line with Human Rights? Assessing Sophia, the EU's Naval Response to the Migration Crisis*, in «European Security», vol. 27, n. 2
- Senato della Repubblica (2017), *Nuove missioni internazionali*, XVII Legislatura, 2 agosto
- Strazzari F. (2019), "Organised Crime and Political Instability in the Sahel-Saharan Region", in S. Lucarelli, A.

- Marrone, F.N. Moro (eds.), *Approaches to Regional Stability and the Outlook for NATO*, Documenti IAI 19, Roma
- Strazzari F., L. Raineri (2015), *State, Secession and Jihad: The Micro-Political Economy of Conflict in North Mali*, in «African Security», vol. 8, n. 4
- Tinti P., T. Reitano (2017), *Migrant, Refugee, Smuggler, Saviour*, Hurst & CO, Oxford
- Triandafyllidou A. (2018), *Migrant Smuggling: Novel Insights and Implications for Migration Control Practices*, in «Annals of American Political & Social Sciences», (special issue), n. 676
- UN Security Council (2015a), *Maintenance of international peace and security*, S/RES/2240 (2015), 9 ottobre, New York
- UN Security Council (2015b), *Libya*, S/RES/2259 (2015), 23 dicembre, New York
- UN Support Mission in Libya and OHCHR (2016), *Detained and Dehumanized. Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, Tunisi
- Valletta Summit (2015), *Action Plan*, November 11–12, La Valletta
- Varvelli A. (2017), *Islamic State's Re-Organization in Libya And Potential Connections with Illegal Trafficking*, George Washington University program on extremism, Occasional Paper November 2017, Washington D.C.
- Varvelli A., M. Villa (2018), *Libya between Conflict and Migrants: Rethinking the Role of Militias*, ISPI Policy Brief, ISPI, Milan

ISBN: 978-88-6086-176-4



9 788860 861764

ISSN 1592-6753

€ 13,00

## Numeri pubblicati

- 1/99 Esili e memoria  
2/99 I conflitti in Africa  
3/99 La transizione in Sudafrica  
4/99 Elezioni e transizioni politiche in Africa  
1/00 Comunicazione, immagini, linguaggi  
2/00 Processi di pace e conflitti in Sudan  
3-4/00 Emigrare, immigrare, transmigrare  
1/01 Informalità, illegalità e politiche pubbliche in Africa  
2/01 Cultura popolare, sviluppo e democrazia  
3-4/01 Sguardi antropologici sul turismo  
1/02 La crisi in Afghanistan e Asia centrale  
2/02 Migrazioni e xenofobia in Africa australe  
3/02 Quale politica dell'Italia in Africa e nel Mediterraneo?  
4/02 Idee di islam  
**Speciale 2003** USA-Iraq le ragioni di un conflitto  
1/03 Culture coloniali e letterature dell'Africa sub-sahariana  
2/03 La crisi in Zimbabwe  
3-4/03 Economia e politiche dell'acqua  
**Speciale 2004** Voci di donne nel cinema dell'Africa e del Mediterraneo  
1-2/04 Conflitto e transizione in Congo  
3/04 Movimenti e conflitti sociali in Africa  
4/2004 - 1/2005 Scritture dei conflitti  
2/05 Ambiente e sviluppo sostenibile in Africa australe  
3/05 Migranti africani in Italia: etnografie  
4/05 Parole parlate. Comunicazione orale fra tradizione e modernità  
**Speciale I 2006** Stato-nazione e movimenti nazionalisti nell'Africa australe post-coloniale  
**Speciale II 2006** Occidente e Africa. Democrazia e nazionalismo dalla prima alla seconda transizione  
1-2/06 Sudan 1956-2006: cinquant'anni di indipendenza  
3-4/06 Trasformazioni democratiche in Africa  
1/07 Il ritorno della memoria coloniale  
**Speciale 2007** Terra e risorse naturali in Africa. Quali diritti?  
2/07 Narrative di migrazione, diaspore ed esili  
3-4/07 Fondamentalismi nell'Africa del XXI secolo  
1/08 Mondo arabo. Cittadini e welfare sociale  
**Speciale I 2008** Africa australe. Comunità rurali, sistemi di autorità e politiche di decentramento  
**Speciale II 2008** Decentralising Power and Resource Control in sub-Saharan Africa  
2/08 La Cina in Africa  
3-4/08 Donne e diritti sociali in Africa  
**Speciale I 2009** AIDS, povertà e democrazia in Africa  
1-2/09 Africa in Europa: strategie e forme associative  
**Speciale II 2009** La povertà in Africa sub-sahariana: approcci e politiche  
3-4/09 La schiavitù dalle colonie degli imperi alle trasmissioni postcoloniali  
1/10 Il calcio in Sudafrica: identità, politica ed economia  
**Speciale 2010** Controllare la natura. Politiche di tutela ambientale in Africa sub-sahariana  
2/10 Transnazionalismo dei saperi e ONG islamiche nell'Africa occidentale  
3-4/10 La crisi afghana e il contesto regionale  
1-2/11 Unione Europea e Africa  
**Speciale I 2011** Sviluppo rurale e riduzione della povertà in Etiopia  
3-4/11 Cittadinanza e politiche dell'appartenenza in Africa sub-sahariana  
**Speciale II 2011** L'Africa sub-sahariana negli anni '70  
1-2/12 Percorsi della democrazia in Africa  
**Speciale AIDS 2012** HIV/AIDS e comunità rurali in Africa australe: sudditi o cittadini?  
3-4/12 Giovani in Africa. Prospettive antropologiche  
1-2/13 Linee di conflitto: il mondo arabo in trasformazione  
3-4/13 Fronti della guerra fredda in Africa sub-sahariana  
1-2/14 Partiti islamisti e relazioni internazionali in Nord Africa e Medio Oriente  
3/14 Il Rwanda a vent'anni dal genocidio  
**Speciale 2014** La questione della terra in Mozambico fra diritti delle comunità e investimenti  
**Speciale 2015** Rural Development and Poverty Reduction in Southern Africa: Experiences from Zambia and Malawi  
1-2/15 Stato e società in Egitto e Tunisia: involuzioni ed evoluzioni  
3/15 The New Harvest. Agrarian Policies and Rural Transformation in Southern Africa  
1/16 I movimenti delle donne in Nord Africa e Medio Oriente: percorsi e generazioni "femministe" a confronto  
2-3/16 Le pratiche dello Stato in Africa: spazi sociali e politici contestati  
1/17 Storie dell'Africa e fonti nell'era della "rivoluzione digitale"  
2/17 Frontiere, confini e zone di frontiera nella regione MENA  
3/17 International Solidarities and the Liberation of the Portuguese Colonies  
1-2/18 L'Africa tra vecchie e nuove potenze  
3/18 Libya in Transition: Human Mobility, International Conflict and State Building