

# Scienza e Pace

## *Science & Peace*

ISSN 2039-1749

VOL. XIV, N. 2 (2023)

### **La Comunità/Unione Europea e le origini dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere**

Simone Paoli

Rivista online del Centro Interdisciplinare  
“Scienze per la Pace” – Università di Pisa



***Paper soggetto a double-blind peer review***

Ricevuto: 9 giugno 2024.

Accettato: 2 agosto 2024.

Per citare il *paper*:

Paoli, S. (2023), “La Comunità/Unione Europea e le origini dell’esternalizzazione del controllo delle frontiere”, *Scienza e Pace*, XIV, 2, pp. 25-43.

I contenuti di “Scienza e Pace” sono rilasciati sotto licenza  
Creative Commons BY-NC-SA 4.0



## La Comunità/Unione Europea e le origini dell'esternalizzazione del controllo delle frontiere

Simone Paoli\*

### Abstract

Il presente articolo ricostruisce e analizza le origini della politica europea di esternalizzazione del controllo delle frontiere, intesa come strategia di coinvolgimento dei paesi di origine e transito nella gestione dei flussi di migranti e richiedenti asilo e nell'azione di contrasto all'immigrazione irregolare, intesa come ingresso o soggiorno di cittadini stranieri in violazione delle norme stabilite dal paese di arrivo. Mentre la letteratura giuridica e politologica si è concentrata prevalentemente sul rapporto con i paesi non comunitari e sugli sviluppi avvenuti nell'ultimo quarto di secolo, questo studio intende mostrare come le attuali pratiche europee di esternalizzazione siano cominciate alla metà degli anni Ottanta e come i paesi della periferia meridionale della Comunità Europea (CE) abbiano fatto da apripista rispetto a questo processo. Questa ricerca, inoltre, mostra come i sistemi di Schengen e di Dublino, ancora alla base della politica migratoria e di asilo europea, fossero essenzialmente mossi da una logica di "esternalizzazione interna", che è stata poi ampliata fino a ricomprendere paesi europei, asiatici e, soprattutto, africani sempre più esterni rispetto alla CE e, più tardi, all'Unione Europea.

**Parole chiave:** migrazioni, politiche migratorie, controllo delle frontiere, asilo, diritti umani, Unione Europea

### Abstract

This article reconstructs and analyses the origins of the European policy of externalizing border control, understood as a strategy of involving countries of origin and transit in the management of flows of migrants and asylum seekers and in counteracting irregular immigration, understood as the entry or stay of foreign nationals in violation of the rules set by the country of arrival. While the legal and political literature has mainly focused on the relationship with non-EU countries and the developments that have taken place over the last quarter of a

---

\* Ricercatore di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, insegna *History of transatlantic relations* e Storia diplomatica dell'età contemporanea nel Corso di laurea magistrale in Unione europea, processi globali e sostenibilità dello sviluppo. E-mail: [simone.paoli@unipi.it](mailto:simone.paoli@unipi.it)

century, this study shows how current European externalization practices began in the mid-1980s and how the countries on the southern periphery of the European Community (EC) have led the way in this process. Moreover, this research shows how the Schengen and Dublin systems, which still form the basis of European migration and asylum policy, were essentially driven by a logic of 'internal externalization', which then expanded to include European, Asian and, above all, African countries increasingly external to the EC and, later, the European Union (EU).

**Keywords:** migration, migration policies, border control, asylum, human rights, European Union

## Introduzione

Questo articolo ricostruisce e analizza le origini della politica europea di esternalizzazione del controllo delle frontiere, intesa come strategia di coinvolgimento dei paesi di origine e transito nella gestione dei flussi di migranti e richiedenti asilo e nell'azione di contrasto all'immigrazione irregolare, intesa come ingresso o soggiorno di cittadini stranieri in violazione delle norme stabilite dal paese di arrivo.

Mentre la letteratura giuridica e politologica si è concentrata prevalentemente sul rapporto con i paesi non comunitari e sugli sviluppi avvenuti nell'ultimo quarto di secolo<sup>1</sup>, questo studio intende mostrare come le attuali pratiche europee di

---

1 Cremona M., Monar J., Poli S. (2011), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Brussels; Stadtmüller E., Bachmann K. (2012), *The EU's Shifting Borders. Theoretical Approaches and Policy Implications in the New Neighbourhood*, Routledge, Abingdon-New York; Walton-Roberts M., Hennebry J. (2014), *Territoriality and Migration in the E.U. Neighbourhood*, Springer, Dordrecht; Gstöhl S., Lannon E. (2015), *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Co-operation beyond the European Neighbourhood Policy*, Routledge, Abingdon-New York; Zaiotti R. (2016), *Externalizing Migration Management. Europe, North America and the Spread of 'Remote Control' Practices*, Routledge, Abingdon-New York; Gaibazzi P. (2017), *EurAfrican Borders and Migration Management. Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives*, Palgrave Macmillan, New York; Liguori A. (2019), *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility*, Routledge, Abingdon-New York; Carrera S., Den Hertog L., Panizzon M., Kostakopoulou T. (2019), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities. Intersecting Policy Universes*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston; Finotelli C., Ponzo I. (2023), *Migration Control Logics and Strategies in Europe. A North-South Comparison*, Springer, Cham; Heck G., Sevinin E., Habersky E., Sandoval-García C. (2024), *Making Routes. Mobility and Politics of Migration in the Global South*, The American University in Cairo Press, Cairo-New York.

esternalizzazione siano cominciate alla metà degli anni Ottanta e come i paesi della periferia meridionale della Comunità Europea (CE) abbiano fatto da apripista rispetto a questo processo. Questa ricerca, inoltre, mostra come i sistemi di Schengen e di Dublino, ancora alla base della politica migratoria e di asilo europea, fossero essenzialmente mossi da una logica di “esternalizzazione interna”, che è stata poi ampliata fino a ricomprendere paesi europei, asiatici e, soprattutto, africani sempre più esterni rispetto alla CE e, più tardi, all’Unione Europea.

### **1. La fine delle politiche di reclutamento della manodopera straniera: nascita e affermazione di un nuovo paradigma**

Come noto, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, pur con tempi e modalità distinti, tutti i principali paesi dell’Europa Centro-Occidentale divennero meta di consistenti flussi migratori, composti prevalentemente da lavoratori stranieri reclutati attraverso appositi accordi bilaterali, rifugiati provenienti dai paesi dell’Europa Centro-Orientale e cittadini delle colonie e, poi, delle ex-colonie. Pur essendo accompagnato da vivaci discussioni tra le forze politiche e sociali, questo processo si produsse a lungo nella sostanziale assenza di un dibattito pubblico e nella tacita accettazione delle politiche governative da parte delle opinioni pubbliche europee. Nel contesto internazionale della Guerra Fredda e della decolonizzazione e nel quadro di dinamiche di forte crescita economica, la convinzione prevalente era quella secondo cui i fenomeni migratori avrebbero comportato più vantaggi che problemi sia nei paesi di provenienza che negli stessi paesi di arrivo<sup>2</sup>.

Con la significativa eccezione della Gran Bretagna, dove il massiccio afflusso di cittadini dai paesi del Commonwealth cominciò a destare significative preoccupazioni già tra la fine degli anni Cinquanta e l’inizio degli anni Sessanta<sup>3</sup>, tutti i principali paesi europei avviarono un profondo ripensamento del proprio approccio alla

---

2 Gatrell P. (2019), *The Unsettling of Europe: the Great Migration, 1945 to the Present*, Allen Lane, London.

3 Hansen R. (2000), *Citizenship and Immigration in Postwar Britain*, Oxford University Press, New York.

questione migratoria solo tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta<sup>4</sup>. Il rapido e imponente aumento della popolazione straniera finì per alimentare una crescente opposizione sociale verso il fenomeno e verso la sua gestione da parte dei governi nazionali; pur non trovando ancora una rappresentanza e, a parte la Svizzera, una chiara strategia di rivendicazione politica, questo sentimento venne registrato da tutti i sondaggi d'opinione e rilevato con apprensione da tutte le più importanti organizzazioni internazionali regionali. Stava diventando chiaro, inoltre, come l'aumento della componente extra-europea, avvenuto negli anni Sessanta per effetto della progressiva diversificazione delle fonti di approvvigionamento della manodopera straniera e delle crescenti dinamiche di mobilità legate ai processi di decolonizzazione, stesse contribuendo a rafforzare ulteriormente gli orientamenti anti-immigrazione presenti nelle società europee. Parallelamente, settori crescenti della classe imprenditoriale, categoria che più si era esposta nella richiesta di favorire l'importazione di lavoratori stranieri, persero interesse nella prosecuzione di tali politiche; il ruolo straordinariamente attivo giocato dagli immigrati nel ciclo di lotte operaie a cavallo tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, infatti, mise in discussione la radicata convinzione che i lavoratori immigrati fossero maggiormente disposti, rispetto a quelli locali, a soggiacere alla gerarchia e alla disciplina di fabbrica<sup>5</sup>.

La crisi economica e sociale indotta dall'aumento dei prezzi del petrolio decisa dai membri arabi dell'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC) come risposta alla svalutazione del dollaro nel 1971 e come ritorsione contro i paesi che avevano sostenuto Israele nella guerra dello Yom Kippur del 1973, infine, aggiunse un argomento e, per certi versi, una giustificazione per il varo di politiche più restrittive in tutti i principali paesi europei di immigrazione<sup>6</sup>.

---

4 De Hein H., Castles S., Miller M.J. (2020), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Red Globe Press, London. Vedere anche: Comte E., S. Paoli (in corso di pubblicazione), *The Global Migration Turn and the New International Order in the Long 1970s*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

5 Wihtol de Wenden C. (2016), *L'Immigration. Découvrir l'histoire, les évolutions et les tendances des phénomènes migratoires*, Eyrolles, Paris.

6 Hansen R. (2023), *War, Work, and Want: How the OPEC Oil Crisis Caused Mass Migration and Revolution*, Oxford University Press, New York. Vedere anche: Bini E., Garavini G., Romero F. (2016), *Oil Shock. The 1973 Crisis and its Economic Legacy*, Tauris, London.

La Gran Bretagna ridusse ulteriormente i criteri di accesso all'ingresso nell'isola e alla cittadinanza britannica per i cittadini provenienti dalle ex-colonie. I paesi continentali dell'Europa Centro-Occidentale, a loro volta, posero unilateralmente fine alle politiche di reclutamento attivo della manodopera straniera e agli accordi bilaterali che ne erano stati il principale strumento di attuazione. Allo stesso tempo, consapevoli dei problemi che una mancata integrazione dei migranti avrebbe potuto comportare in termini di sicurezza e in linea con la crescente enfasi posta a livello nazionale e internazionale sulla promozione e il rispetto dei diritti umani, i governi europei ampliarono spettro e livello di tutela sociale dei migranti legalmente residenti e si aprirono a generose politiche di ricongiungimento familiare<sup>7</sup>.

Le stesse istituzioni comunitarie, per la prima volta nella loro storia, sentirono l'urgenza di misurarsi con questo tema, pur essendo ancora prive di una specifica competenza politico-giuridica in materia<sup>8</sup>. Tra il 1974 e il 1976, oltre a richiamare la necessità di un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini non comunitari e una graduale equiparazione di trattamento tra comunitari e non comunitari, la Commissione Europea e, poi, il Consiglio dei Ministri della Comunità Europea richiamarono l'attenzione sulla necessità di coordinare le politiche migratorie e di contrastare i flussi di immigrazione irregolare. La condizione di irregolarità, che riguardava circa 600.000 lavoratori attivi nei paesi della Comunità, metteva infatti gli interessati in una situazione di costante ricattabilità, sfruttamento e rischio sanitario; la cospicua presenza di immigrati irregolari, inoltre, poneva a repentaglio la salute pubblica e rendeva più difficile lo sforzo di integrazione dei migranti nel loro complesso. Il coinvolgimento dei paesi di origine veniva evocato ma, significativamente, non nei termini di una collaborazione diretta al contenimento dei flussi. I paesi di provenienza, piuttosto, avrebbero dovuto essere destinatari di politiche europee di aiuto allo sviluppo capaci di ridurre alla fonte gli incentivi alla partenza; essi, inoltre, avrebbero dovuto essere consultati in merito alle scelte di politica migratoria adottate dai paesi di arrivo<sup>9</sup>.

---

7 Berlinghoff M. (2013), *Das Ende der "Gastarbeit": europäische Anwerbestopps 1970-1974*, Schöningh, Paderborn.

8 Geddes A., L. Hadj Abdou, L. Brumat (2020), *Migration and Mobility in the European Union*, Macmillan, London.

9 Geddes A. (2008), *Immigration and European Integration. Beyond Fortress Europe*, Manchester

Nello stesso periodo, la questione migratoria fece il proprio ingresso nella nascente politica esterna comunitaria. L'accento, anche in questo caso, non era posto sulla cooperazione internazionale nella gestione dei flussi migratori; l'obiettivo era invece quello di garantire migliori condizioni di vita e di lavoro per i migranti regolari, così da rispondere alle crescenti preoccupazioni dei governi dei paesi di arrivo e contribuire, nel contempo, a migliorare una sempre più difficile ma necessaria integrazione nei paesi di residenza. Interessanti tentativi in questo senso vennero compiuti tra il 1975 e il 1978 all'interno del Dialogo Euro-Arabo, un importante forum di discussione tra Comunità Europea e Lega Araba aperto su iniziativa francese, in seguito alla guerra dello Yom Kippur.

Pur giungendo a risultati deludenti rispetto alle aspettative, i rappresentanti delle due organizzazioni si impegnarono a scambiarsi opinioni, informazioni e dati sulla situazione occupazionale e sociale dei migranti; essi, inoltre, accettarono di firmare una dichiarazione riguardante le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti, in virtù della quale gli immigrati arabi si videro riconoscere una serie di significativi, seppur generici, diritti. I rappresentanti europei, inoltre, si impegnarono a contribuire alla formazione professionale degli immigrati arabi e a sostenerli nel caso di ritorno nel paese di origine<sup>10</sup>. Allo stesso tempo, gli accordi di cooperazione siglati nel 1976 dalla Comunità Europea con Algeria, Marocco, Tunisia e Turchia nell'ambito della Politica Mediterranea Globale stabilirono una collaborazione in tema di lavoro che impegnava i contraenti a non discriminare i lavoratori in base alla nazionalità per quanto riguardava condizioni e salario<sup>11</sup>.

---

University Press, Manchester. Vedere anche: Paoli S. (2019), "The European Community and the first migration crisis in post-war Europe: a missed opportunity for a common approach to migration?", in L. Leonardi, G. Scalise (a cura di), *Social challenges for Europe. Addressing failures and perspectives of the European project*, il Mulino, Bologna, pp. 77-92.

10 Labbate S. (2016), *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, Mondadori Education, Milano.

11 Collinson S. (1996), *Shore to Shore: The Politics of Migration in Euro-Maghreb Relations*, Royal Institute of International Affairs, London. Vedere anche: Pastore F. (2002), "Aenea's Route: Euro-Mediterranean Relations and International Migration", in S. Lavenex, E. Uçarer (a cura di), *Migration and the Externalities of European Integration*, Lexington Books, Lanham, pp. 105-119; Paoli S. (2020), "The challenge of interdependence: international migration in Euro-Mediterranean relations", in G. Laschi, V. Deplano, A. Pes (a cura di), *Europe between Migrations, Decolonization and Integration*, Routledge, Abingdon-New York, pp. 39-52.



Gli stessi governi dei paesi europei di immigrazione non sentirono immediatamente la necessità di coinvolgere in maniera diretta i paesi di origine e di transito per gestire i flussi in maniera efficace. La situazione, tuttavia, si fece presto più complicata. Dopo un'iniziale flessione, nella seconda metà degli anni Settanta l'afflusso di migranti non comunitari riprese con ancora maggior vigore, utilizzando prevalentemente i canali del ricongiungimento familiare, dell'immigrazione irregolare e, poi, della richiesta di asilo; contemporaneamente, i paesi dell'Europa Meridionale conobbero una inattesa e repentina trasformazione da paesi di emigrazione a paesi di transito e di immigrazione<sup>12</sup>. Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, gli stessi tentativi di incentivare finanziariamente il ritorno in patria, promossi sia in Francia che in Germania Occidentale, si scontrarono con la mancanza di volontà dei potenziali beneficiari; pochi furono coloro che approfittarono dell'opportunità offerta e, tra quei pochi, a prevalere furono portoghesi e spagnoli, generalmente più apprezzati rispetto ai migranti turchi, arabi e africani, per i quali la misura era stata prevalentemente pensata<sup>13</sup>.

In questo contesto, all'inizio degli anni Ottanta, tutti i tradizionali paesi europei di immigrazione decisero di rispondere attraverso un delicato e difficile compromesso tra rispetto dei vincoli giuridici nazionali e internazionali e volontà politica di contenere i flussi migratori. Pur con diversi livelli di efficienza e severità nell'applicazione e con diversi approcci al trattamento dei migranti, la tendenza generale fu quella di limitare i gradi di parentela ricompresi nel ricongiungimento familiare e, soprattutto, di rafforzare la lotta contro l'immigrazione irregolare; a questo fine, vennero adottati criteri più stringenti in materia di ingresso, obbligo generalizzato di visto, misure più scrupolose di controllo alle frontiere e pratiche più efficaci di espulsione, oltre che sanzioni più severe contro i datori di lavoro che impiegavano migranti irregolari e contro i vettori che li trasportavano.

Allo stesso modo, pur continuando a garantire il rispetto del diritto d'asilo, i paesi europei tentarono di limitarne l'abuso, nella convinzione, vera o presunta, che

---

12 King R., Lazaridis G., Tsardanidis C. (2000), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

13 Comte E. (2018), *The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony*, Routledge, New York.

un'ampia percentuale di richiedenti asilo fosse composta da migranti economici intenzionati ad aggirare le più rigide norme di ingresso. La stessa Germania Occidentale si trovò nella condizione di rimettere in discussione un approccio che, per ragioni storiche, politiche e costituzionali, era sempre stato estremamente liberale. Posta di fronte a un enorme aumento delle domande di protezione internazionale in coincidenza con l'approvazione di più restrittive politiche migratorie, essa reagì introducendo una serie di misure volte a scoraggiare le richieste di asilo. In particolare, si decise di accelerare le pratiche di esame delle domande e di incrementare il ricorso alle espulsioni nei casi in cui la richiesta fosse stata rigettata; successivamente, inoltre, si scelse di limitare le possibilità di impiego per i richiedenti, così da disincentivare l'utilizzo della richiesta di asilo da parte di stranieri in cerca di lavoro<sup>14</sup>.

Già nella prima metà degli anni Ottanta, tuttavia, l'adozione e l'attuazione di queste misure dovettero scontrarsi con laceranti contraddizioni politiche, giuridiche e, persino, morali.

Da una parte, le dinamiche di cambiamento e di crescita, apparentemente incontrollabili, della presenza immigrata all'interno dei principali paesi europei stavano ponendo sfide sempre più complesse ai paesi di approdo. Gli immigrati erano ormai diventati una componente essenziale delle principali economie e società europee, contribuendo in maniera sostanziale al loro sviluppo e alla loro dinamicità. Allo stesso tempo, però, essi venivano sempre più percepiti come una minaccia all'identità e alla sicurezza dei paesi di arrivo, attraversati in maniera crescente da fenomeni di criminalità comune e terrorismo internazionale; a pesare, in questo contesto, erano anche i riflessi della rivoluzione khomeinista, ritenuta un fattore di potente stimolo alla potenziale radicalizzazione dei migranti musulmani presenti nei paesi europei. L'aumento dei ricongiungimenti familiari e dei rifugiati, a sua volta, portò all'arrivo di masse di stranieri non economicamente attivi che andarono spesso a gravare sui già declinanti bilanci sociali dei paesi di immigrazione<sup>15</sup>.

---

14 Schain M. (2019), *The Border Policy and Politics in Europe and the United States*, Oxford University Press, New York.

15 Uçar E. M., Puchala D. J. (1997), *Immigration into Western societies: problems and policies*, Pinter, London; Bommes M., Geddes A. (2000), *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of*

A questi fenomeni, per la prima volta nella storia post-bellica, si aggiunse la politicizzazione della questione migratoria diventata, nella prima metà degli anni Ottanta, un rilevante argomento di contesa elettorale e, soprattutto, un importante propellente per partiti di estrema destra<sup>16</sup>. Anticipato dal *Parti Communiste Français* (PCF), critico verso l'eccessiva concentrazione di migranti nelle città e nei quartieri in cui il Partito aveva le proprie roccaforti elettorali e politiche, il *Front National* (FN) cominciò in quel periodo a rafforzare la propria retorica anti-immigrazione.

La capacità di interpretare sentimenti di opposizione ai fenomeni migratori che non avevano ancora trovato rappresentanza politica, unita alla crisi di consensi del PCF nel proprio tradizionale elettorato operaio e a una maggiore spregiudicatezza politico-ideologica della destra moderata, contribuì fortemente a far crescere il peso del FN nella società e nella politica francesi. La vittoria del *Front National* nelle elezioni amministrative del comune di Dreux nel 1983 e, soprattutto, la sua clamorosa affermazione nelle elezioni per il Parlamento Europeo del 1984 resero l'intera classe politica francese drammaticamente consapevole dell'importanza della questione migratoria rispetto allo sviluppo delle dinamiche politico-elettorali e alla stessa tenuta degli equilibri democratici nazionali<sup>17</sup>.

---

*the Welfare State*, Routledge, London-New York; Boswell C. (2003), *European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Royal Institute of International Affairs, London; Chebel d'Appollonia A., Reich S. (2008), *Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh; Guild E., Groenendijk K., Carrera S. (2009), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham-Burlington.

<sup>16</sup> Schain M., Zolberg A. R.; Hossay P. (2002), *Shadows over Europe: the Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe*, Palgrave Macmillan, New York; Bale T. (2009), *Immigration and Integration Policy in Europe. Why Politics – and the Centre-Right – Matter*, Routledge, Abingdon-New York; Wodak R., KhosraviNik M., Mral B. (2013), *Right Wing Populism in Europe: Politics and Discourse*, Bloomsbury Academic, London; Carvalho J. (2014), *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy. Comparing Britain, France and Italy*, Routledge, Abingdon-New York; Lazaridis G., Campani G., Benveniste A. (2016), *The Rise of the Far Right in Europe. Populist Shifts and 'Othering'*, Palgrave Macmillan, London; Polakow-Suransky S. (2017), *Go Back to Where You Came From. The Backlash Against Immigration and the Fate of Western Democracy*, Nation Books, New York.

<sup>17</sup> Algazy J. (1989), *L'extrême-droite en France (1965 à 1984)*, L'Harmattan, Paris; Camus J. Y., Monzar R. (1992), *Les droites nationales et radicales en France*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon; Birenbaum G. (1992), *Le Front National en politique*, Balland, Paris, 1992; Marcus J. (1995), *The National Front and French Politics. The Resistible Rise of Jean-Marie Le Pen*, Macmillan, Basingstoke; Bihr A. (1998), *Le spectre de l'extrême droite. Les Français dans le miroir du Front National*, Les Editions de l'Atelier-Les Editions Ouvrières, Paris; Declair E. G. (1999), *Politics on the Fringe. The People, Policies, and the Organization of the French National Front*, Duke University Press, Durham; Davies P. (2002), *The Extreme Right in France, 1979 to the Present: from de Maistre*

Allo stesso tempo, con il fine di mettere in difficoltà il *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), la *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) cominciò a evocare apertamente il tema migratorio nella campagna per le elezioni politiche del 1982, enfatizzando il fatto che la Germania non fosse e non volesse diventare un paese di immigrazione e che il governo federale a guida democristiana fosse determinato a ridurre il numero di stranieri presenti sul territorio tedesco. Incalzata dalla concorrenza dei *Republikaner* (REP), un partito nazional-conservatore nato nel 1983 da una sua costola locale, la *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU), a sua volta, si sentì costretta a mettere la questione migratoria al centro della propria campagna nelle elezioni bavaresi del 1986; il rischio, confermato dai sondaggi d'opinione, era quello di perdere una parte consistente del proprio elettorato, sempre più spaventato e insofferente per la crescente presenza straniera sul territorio<sup>18</sup>.

Se tutti questi fattori spingevano verso una conferma e persino un ulteriore irrigidimento delle norme e delle misure di contenimento dei flussi migratori, dall'altra parte, ci si rendeva perfettamente conto come questa complessa strategia di contenimento comportasse elevati e, per certi versi, insostenibili costi finanziari e, soprattutto, giuridici e politici.

Sul piano politico, in particolare, pesava la volontà di mantenere buoni rapporti con i paesi di origine, generalmente irritati per il crescente approccio restrittivo da parte dei paesi europei di destinazione. Contemporaneamente, cresceva il rilievo delle associazioni confessionali e laiche e dei sempre più attivi gruppi spontanei e organizzati di immigrati che premevano per politiche più liberali in materia di ingressi e per una tutela più ampia degli interessi e dei diritti dei migranti. Questa fortissima

---

to *Le Pen*, Routledge, London-New York; Shields J. (2007), *The Extreme Right in France: from Pétain to Le Pen*, Routledge, London-New York.

<sup>18</sup> Senza mai raggiungere la visibilità e la consistenza del *Front National*, nel 1989 i *Die Republikaner* furono in grado di raggiungere importanti risultati elettorali sia alle elezioni di Berlino Ovest sia, soprattutto, alle terze elezioni a suffragio universale per il Parlamento Europeo; in entrambi i casi la lotta all'immigrazione fu al centro della campagna elettorale del Partito. Klein L., Simon B. (2006), "«Doing it for Germany»: a study of Die Republikaner and Junge Freiheit", in B. Klandermans, N. Mayer (a cura di), *Extreme Right Activists in Europe. Through the Magnifying Glass*, Routledge, London-New York, pp. 151-171. Vedere anche: Green S. (2004), *The Politics of Exclusion. Institutions and Immigration Policy in Contemporary Germany*, Manchester University Press, Manchester-New York, pp. 26-49.

mobilitazione era particolarmente influente in Francia dove, tra l'inizio degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta, "regnò" una presidenza socialista con profondi legami nel mondo dell'associazionismo progressista.

Sul piano giuridico, invece, la svolta restrittiva si scontrò con i vincoli costituzionali e legali di paesi che, proprio in quel periodo, stavano promuovendo o consolidando il rispetto dei diritti umani e, in particolare, dei diritti delle minoranze come fondamento della propria legislazione e della propria stessa identità<sup>19</sup>.

Posti di fronte a questo complicato dilemma, già alla metà degli anni Ottanta, i principali paesi europei di immigrazione cominciarono a ragionare su come realizzare un contenimento dei flussi migratori, tenendo sotto controllo i costi finanziari e aggirando i formidabili costi politici e giuridici che questo obiettivo, inevitabilmente, comportava.

## **2. La creazione dei sistemi di Schengen e di Dublino: l'esternalizzazione come tentativo di soluzione del dilemma liberale**

La prima, importante occasione per raggiungere questo risultato venne offerta dal negoziato culminato nel 1985 con la firma dell'accordo intergovernativo di Schengen da parte dei rappresentanti di Francia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda e Lussemburgo<sup>20</sup>. L'accordo rispondeva alla volontà di abolire i controlli alle frontiere comuni per poter così assecondare l'aumento di traffico veicolare verificatosi a livello intraeuropeo, contrastare le tendenze protezioniste diffuse nel continente, contribuire a realizzare un mercato unico europeo e favorire la creazione di una comune identità europea e un più accentuato consenso verso il progetto comunitario<sup>21</sup>.

---

19 Hollifield J. F., Foley N. (2022), *Understanding Global Migration*, Stanford University Press, Stanford. Vedere anche: Balch A. (2016), *Immigration and the State. Fear, Greed and Hospitality*, Palgrave Macmillan, London.

20 Zaiotti R. (2011), *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*, University of Chicago Press, Chicago; Oltmer J. (2021), *Die Grenzen der EU Europäische Integration, "Schengen" und die Kontrolle der Migration*, Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden; De Bruycker P., Lutz F., Rijpma J., Thym D. (in corso di pubblicazione), *The Law of Schengen. Limits, Contents and Perspectives after 40 Years*, Larcier, Brussels.

21 Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to*

Parallelamente, l'accordo mirava a trasferire e rafforzare i controlli alle frontiere esterne comuni, oltre a promuovere la cooperazione tra forze di polizia e l'armonizzazione delle legislazioni in materia di immigrazione e lotta alle attività e ai traffici criminali<sup>22</sup>. Questo secondo ordine di misure non era volto soltanto a compensare la futura mancanza di controlli alle frontiere interne; esso era anche concepito come un modo per aumentare l'efficienza dei controlli sull'immigrazione, contenendone, nel contempo, i costi finanziari e politici.

L'esclusione dell'Italia dal nucleo fondatore dell'accordo rappresentò una prova evidente di questa volontà, oltre che una componente essenziale della strategia che ne derivò. A dispetto dell'esplicito desiderio di ingresso espresso dal governo di Roma, infatti, i rappresentanti dei cinque paesi che avevano promosso l'accordo rifiutarono di accettare la richiesta italiana; decisiva, in questo senso, fu l'opposizione manifestata dalle autorità della Francia, unico paese, all'epoca, con frontiere terrestri in comune con l'Italia. Una prima, importante ragione di diniego atteneva alla scarsa fiducia verso la capacità e la stessa volontà delle autorità italiane di presidiare in maniera efficace la propria porzione di frontiera esterna comune.

In effetti, pur essendo diventata un importante paese di immigrazione da almeno un quindicennio, l'Italia era ancora priva di una legislazione e di una politica restrittiva in materia migratoria; pesavano su questa scelta la lunga tradizione emigratoria, il ruolo della Chiesa Cattolica, gli orientamenti internazionalisti dei principali partiti nazionali, l'atteggiamento solidaristico dei tre sindacati confederali, gli interessi imprenditoriali, un misto di sottovalutazione e incomprensione del fenomeno da parte della classe politica e l'intenzione del governo di sostenere le proprie ambizioni di proiezione mediterranea<sup>23</sup>.

Una seconda, meno confessabile ragione, riguardava l'intenzione del governo francese

---

*Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca.

22 Bigo D. (1996), *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

23 Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci, Roma. Vedere anche: Minnucci V. (2023), *Accogliere, integrare, respingere. Italia e Unione Europea di fronte al fenomeno migratorio*, Mondadori Education, Milano.

di utilizzare l'esclusione come strumento di pressione sulla politica e sulle istituzioni italiane. Ponendo come condizioni di ingresso nel sistema Schengen l'adozione di misure più restrittive in materia di controllo e gestione dei flussi migratori, la rimozione della clausola di riserva geografica e temporale per i richiedenti asilo e la stipula di un accordo di riammissione dei migranti giunti illegalmente in Francia attraverso la penisola, infatti, i paesi del cuore geopolitico della CE intendevano trasferire sull'Italia, in prospettiva, una parte consistente dei sempre più elevati costi politici e finanziari associati al governo dei flussi di migranti e richiedenti asilo<sup>24</sup>.

Dopo essere stata esclusa dall'accordo di Schengen del 1985, l'Italia venne inizialmente tenuta fuori dalla stessa Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, firmata nel 1990 dai cinque paesi fondatori. L'Italia venne ammessa solo dopo che, nello stesso anno, il governo di Roma accettò di stipulare un accordo di riammissione con Parigi e il Parlamento approvò la cosiddetta legge Martelli sull'immigrazione. Incalzato da un'opinione pubblica preoccupata dalla repentina crescita del fenomeno, da un gruppo di nuove e vecchie forze politiche decise a dare rappresentanza alle posizioni anti-immigrazione e, soprattutto, dall'urgenza di entrare nel sistema Schengen, in particolare, il Parlamento italiano si piegò alle condizioni di ingresso imposte dai cinque membri fondatori del sistema<sup>25</sup>.

Scontando le dure reazioni da parte dei governi dei paesi del Maghreb, da poco raccolti nell'Unione del Maghreb Arabo (UMA), e della Turchia, vennero introdotti visti verso tutti i paesi a elevata propensione migratoria. Parallelamente, vennero rafforzate le misure di respingimento alla frontiera e creati prudenti meccanismi di espulsione e, in casi estremi, di accompagnamento alla frontiera dei migranti irregolari presenti sul territorio nazionale. Infine, vennero inasprite le sanzioni per coloro che favorivano l'immigrazione illegale e istituite ammende per i vettori che trasportavano passeggeri privi di documenti e permessi di ingresso<sup>26</sup>. Allo stesso tempo, su pressione

---

24 Paoli S. (2018), *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Mondadori Education, Milano.

25 De Cesaris V., Impagliazzo M. (2020), *Jerry Masslo e l'immigrazione in Italia*, Guerini e Associati, Milano.

26 Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari. Vedere anche: Paoli S. (2016), "La Legge Martelli su asilo politico e immigrazione: una scelta europea", *Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, XXIX, pp. 311-332.



degli ambienti progressisti interni e dei rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e su richiesta esplicita dei partner europei, vennero eliminate le riserve geografica e temporale per i richiedenti asilo<sup>27</sup>.

Questa richiesta, a sua volta, era parte di una più complessiva strategia di redistribuzione degli oneri dell'accoglienza dei richiedenti asilo promossa dalla Repubblica Federale Tedesca, in quella fase gravata dalla complessa opera di riunificazione nazionale e dalla difficile gestione di straordinari afflussi di persone. Oltre che di tedeschi etnici e migranti economici dai paesi ex-comunisti dell'Europa Centro-Orientale, infatti, la Germania divenne meta della stragrande maggioranza degli "asilanti" che giungevano in territorio europeo; dovuta agli alti tassi di accoglienza delle domande presentate, ai generosi benefici associati allo status di rifugiato e all'elevato livello delle condizioni economiche e sociali esistenti nel paese, l'entità di questa pressione finì per minacciare i fragili equilibri finanziari e, soprattutto, politici nazionali<sup>28</sup>.

Oltre a richiedere una politica di asilo più liberale ai paesi vicini, il governo federale promosse e sostenne fortemente la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri della Comunità Europea, firmata nel 1990 dai dodici paesi membri della CE. Il documento stabiliva che il richiedente asilo avrebbe potuto fare domanda in un solo stato membro e che questo soltanto sarebbe stato tenuto a esaminare la richiesta; lo stato a cui fare domanda, di norma, sarebbe stato il primo paese di ingresso nella Comunità Europea. Con questo sistema, oltre a dare maggiori certezze agli "asilanti" e a limitare i veri o presunti abusi del diritto d'asilo, i paesi del centro geopolitico della Comunità miravano a bilanciare i costi della gestione del fenomeno, trasferendone una parte sui paesi della periferia della Comunità stessa, geograficamente più prossimi ai paesi di origine dei flussi di richiedenti asilo<sup>29</sup>.

---

27 Hein, C. (2010), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli, Roma.

28 Hailbronner K., Martin D., Motomura H. (1998), *Immigration Controls. The Search for Workable Policies in Germany and the United States*, Berghahn, Providence-Oxford; Joppke C. (1999), *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford University Press, Oxford-New York.

29 Hellmann G. (2006), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke. Vedere anche: Lott G. (2023), "[The Dublin Convention](#)



L'adozione da parte dell'Italia di una legislazione più restrittiva in materia migratoria e più liberale in materia di asilo era una condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare l'ingresso del paese nel sistema Schengen. Occorreva dimostrare in pratica, infatti, la nuova capacità e determinazione di presidiare in maniera efficace le frontiere nazionali, segmento fondamentale, in prospettiva, della nuova frontiera esterna comune. Avvenuta alla vigilia delle più ampie e drammatiche guerre civili iugoslave, la crisi delle strutture politico-economiche albanesi tra il 1990 e il 1991 produsse un significativo esodo di migranti sia verso la Grecia che, via mare, verso l'Italia<sup>30</sup>. Dopo un iniziale atteggiamento di apertura, il governo di Roma si orientò verso una posizione di maggiore chiusura. Il timore di un moto di rigetto da parte dell'opinione pubblica italiana e la comprovata, cospicua presenza sulle navi in arrivo di disertori dell'esercito e, soprattutto, di evasi dalle carceri albanesi si mischiarono alle preoccupazioni per l'effetto di richiamo che la continuazione di atteggiamenti di liberalità potevano avere, sia rispetto agli albanesi rimasti in patria, che ai gruppi etnici a rischio nella vicina Jugoslavia. Si trattava, inoltre, di rassicurare i partner europei, ancora scettici sull'affidabilità delle politiche migratorie italiane<sup>31</sup>.

In questo contesto, il governo italiano, con il biasimo degli ambienti cattolici e progressisti nazionali e internazionali e d'intesa con le autorità di Tirana, scelse di virare verso il rimpatrio forzato dei migranti giunti dalle coste albanesi. Allo stesso tempo, dopo aver chiesto invano un più fattivo impegno da parte dei partner europei e delle istituzioni comunitarie, le autorità italiane si attivarono per attuare un piano straordinario di sostegno allo sviluppo socioeconomico, alla stabilità politica e al mantenimento dell'ordine pubblico in territorio albanese, culminato nell'Operazione Pellicano tra il 1991 e il 1993. In cambio, le autorità di Tirana si impegnarono a riammettere i propri migranti irregolari espulsi dalla penisola, a collaborare per porre un argine all'immigrazione irregolare albanese e a consentire la presenza italiana sul

---

[and the introduction of the 'first entry rule' in the allocation of asylum seekers in Europe", \*Contemporary European History\*, 32, 3, pp. 459-474.](#)

30 De Cesaris V., Impagliazzo M. (2018), *Il grande sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*, Guerini e Associati, Milano.

31 Varsori A. (2013), *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, il Mulino, Bologna.

proprio territorio e di fronte alle proprie coste per contrastare le attività di criminalità e contrabbando e il traffico di droga e di esseri umani attraverso il canale d'Otranto. Se con l'ingresso condizionato dell'Italia nel sistema Schengen si era realizzata la prima forma di "esternalizzazione" verso la periferia della Comunità Europea, con l'Operazione Pellicano si realizzò un primo allargamento di questa stessa strategia a un paese non comunitario; in questo caso, la collaborazione alla gestione dei flussi migratori non venne ottenuta in cambio della prospettiva di ingresso in un progetto europeo ma come contropartita rispetto a un piano di aiuti<sup>32</sup>.

L'iniziativa italiana, a sua volta, fece da apripista a simili accordi bilaterali, basati su analoghi compromessi. Il governo di Madrid concluse con Rabat un accordo di riammissione dei migranti irregolari provenienti dal Marocco nel 1992, mentre Parigi stipulò un accordo di riammissione con il governo di Algeri nel 1993; in cambio, i due paesi europei offrirono alle rispettive controparti piani di assistenza allo sviluppo<sup>33</sup>. Se i paesi di destinazione stavano comprendendo l'importanza di coinvolgere in maniera diretta i paesi di origine e di transito per rendere più efficaci i controlli delle frontiere e la più complessiva gestione dei flussi migratori, i paesi di origine e di transito stavano invece realizzando l'enorme potere negoziale che la ricerca di questa collaborazione consegnava loro<sup>34</sup>.

Contemporaneamente, il principio di esternalizzazione cominciò ad affacciarsi alla stessa riflessione internazionale. La questione di una compartecipazione nell'azione di contrasto alle migrazioni irregolari, in particolare, venne discussa nei Forum Mediterranei tenutisi a Tangeri e a Roma tra il 1989 e il 1990 e, soprattutto, nelle Conferenze dei Ministri degli Affari Esteri del Mediterraneo Occidentale svoltisi a

---

32 King R., Mai N. (2008), *Out of Albania: from crisis migration to social inclusion in Italy*, Berghahn, New York. Vedere anche: Paoli S. (2018), "La Comunità Europea, l'Italia e la prima crisi migratoria albanese nel post-Guerra Fredda (1990-1991)", in S. Mazzone (a cura di), *Narrare le migrazioni: tra diritto, politica, economia*, Bonanno, Acireale-Roma, pp. 383-392.

33 King R., Lazaridis G., Tsardanidis C. (2000), *Eldorado or Fortress: Immigration in Southern Europe*, Macmillan, London; Diangitukwa F. (2008), *Migrations internationales, codéveloppement et coopération décentralisée*, L'Harmattan, Paris. Vedere anche: Sahli F. (2007) "Le partenariat Euro-Maghrebin, droits humains et dialogue", in L. Bekemans, M. Karasinska-Fendler, M. Mascia, A. Papisca, C.A. Stephanou, P.G. Xuereb (a cura di), *Intercultural Dialogue and Citizenship. Translating Values into Actions. A Common Project for Europeans and their Partners*, Marsilio, Venice, pp. 329-343.

34 Grenhill K. M. (2010), *Weapons of Mass Migration. Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca.

Venezia e Algeri nel 1990 e nel 1991. La questione, inoltre, trovò riconoscimento nella Dichiarazione di Barcellona che, nel 1995, lanciò il Partenariato Euro-Mediterraneo. Mentre i paesi membri dell'Unione Europea si impegnarono a fornire assistenza economica ai paesi di emigrazione, a garantire la protezione dei diritti dei migranti regolari e a combattere il razzismo, i paesi terzi mediterranei accettarono in linea di principio di riaccogliere i propri migranti irregolari respinti o espulsi dai paesi europei<sup>35</sup>.

Con le risoluzioni di Londra del 1992, intanto, i ministri responsabili per l'immigrazione dei paesi membri della CE affermarono il rivoluzionario concetto di "stato sicuro" in materia di asilo; alla luce di questi atti, presto fatti propri dai sistemi giuridici e costituzionali nazionali, i paesi membri della CE e, poi, dell'UE avrebbero potuto evitare di prendere in esame richieste di asilo avanzate da persone transitate attraverso paesi che rispettavano le norme internazionali sul diritto d'asilo o provenienti da paesi considerati, in generale, rispettosi dei diritti umani<sup>36</sup>.

Nel 1995, anno in cui venne lanciato il Processo di Barcellona, entrò in vigore l'area Schengen: paesi originari erano i cinque membri fondatori degli accordi di Schengen, più Spagna e Portogallo, capaci, molto più dell'Italia, di conformarsi rapidamente all'approccio restrittivo richiesto come condizione di ingresso<sup>37</sup>.

L'Italia dovette aspettare più di due anni prima di poter entrare nell'area Schengen; decisive, in questo senso, furono le rassicurazioni offerte dalle autorità italiane ai governi di Berlino e Parigi, le severe gestioni della seconda crisi migratoria albanese e della crisi dei rifugiati curdi e, soprattutto, l'approvazione della legge Turco-

<sup>35</sup> Cardwell J.P. (2009), *EU External Relations and Systems of Governance. The CSFP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*, Routledge, London.

<sup>36</sup> Noll G. (2000), *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection, and the Common Market of Deflection*, Brill, Leiden-Boston; Battjes H. (2006), *European Asylum Law and International Law*, Nijhoff, Leiden-Boston; Hurwitz A. G. (2009), *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford-New York.

<sup>37</sup> Arango J., Aja E. (2006), *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundació Cidob, Barcelona; Izquierdo A., Cornelius W. A. (2012), *Políticas de control migratorio: estudio comparado de España y EE.UU.*, Edicions Bellaterra, Barcelona. Vedere anche: F.J.M. Fuentes F.J.M. (2008), "Dissonance between Discourse and Practice in EU Border Control Enforcement. The Spanish Case", in A. Chebel d'Appollonia, S. Reich (a cura di), *Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, pp. 262-266.

Napolitano in materia di immigrazione. Sulla base di pressioni interne e internazionali, la nuova legge potenziava i controlli alle frontiere, introduceva un più restrittivo regime di respingimenti ed espulsioni e istituiva i centri di permanenza temporanea, strutture destinate al trattenimento degli stranieri sottoposti a provvedimenti di respingimento o espulsione nel caso in cui tale misura non fosse stata immediatamente eseguibile<sup>38</sup>. Si compiva, in questo modo, un lungo processo che, tramite lo strumento della condizionalità, trasformò gradualmente l'intera periferia meridionale e, poi, orientale dell'Unione Europea in un guardiano delle frontiere esterne comuni<sup>39</sup>; successivamente, questa strategia si sarebbe ampliata fino a ricomprendere i paesi esterni all'Unione Europea, aumentando in modo significativo la portata delle sue contraddizioni politiche, giuridiche e morali.

## **Conclusioni**

La strategia europea di esternalizzazione cominciò alla metà degli anni Ottanta come risposta al crescente divario tra la volontà politica di contenere i flussi migratori e il crescente ricorso al diritto d'asilo e i vincoli finanziari, politici e giuridici insiti nel perseguimento di questo obiettivo.

Pur non essendo definibili come atti di esternalizzazione in senso proprio, il sistema di Schengen e il sistema di Dublino, per come vennero concepiti, furono i primi tasselli di questo percorso. Per mezzo di questi sistemi, infatti, la cintura di paesi membri della periferia meridionale e, poi, orientale della Comunità e, più tardi, dell'Unione Europea fu trasformata in un primo anello di stati cuscinetto a protezione del centro geopolitico dell'Europa; ai paesi periferici venne demandata la presa in carico delle domande di asilo, il controllo delle frontiere esterne e, attraverso gli accordi di riammissione, la responsabilità del riaccoglimento degli immigrati irregolari transitati attraverso il proprio territorio. A loro volta, i paesi della periferia comunitaria furono i primi a tentare, già a partire dall'inizio degli anni Novanta, di coinvolgere

---

38 Paoli S. (2018), "La Legge Turco-Napolitano: un lasciapassare per l'Europa", *Meridiana*, 91, pp. 121-149.

39 Lavenex S. (1999), *Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*, Central European University Press, New York.

paesi non comunitari nel complicato sforzo di gestione dei flussi migratori.

A differenza dei paesi non comunitari, i paesi della CE e, poi, dell'UE che si trovarono per geografia a presidiare la frontiera esterna comune non ottennero come contropartita né finanziamenti né legittimità politica; questo ruolo venne invece imposto attraverso una forte condizionalità legata al desiderio e alla necessità di ingresso nei due sistemi.

Questa fase di "esternalizzazione interna" non pose immediatamente problemi di rispetto dei diritti umani, riguardando paesi europei con una più o meno solida natura democratica. Essa, tuttavia, sollevò questioni di efficacia nell'assolvimento dei compiti di controllo e gestione e di equilibrio tra responsabilità e solidarietà all'interno della CE e, poi, dell'UE, che finirono, inevitabilmente, per creare tensioni, disfunzionalità e antinomie. Alimentando le pressioni per un effettivo spostamento esterno delle funzioni di controllo e gestione, inoltre, questa fase fu presupposto dell'allargamento della strategia di esternalizzazione che portò, a sua volta, a coinvolgere paesi manifestamente non democratici e a mettere a rischio gli stessi diritti dei migranti e dei richiedenti asilo.