

# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Flussi migratori

settembre/dicembre 2018

n. 34

Focus



**Focus Flussi migratori**  
**Osservatorio quadrimestrale n. 34**  
**(settembre-dicembre 2018)**

di *Marco Zupi*

a cura del CeSPI  
(Centro Studi di Politica Internazionale)



## SOMMARIO

<i>Abstract</i> .....	1
1. Osservatorio mondiale: il <i>Global Compact</i> sulle migrazioni.....	3
1.1. La concentrazione delle migrazioni internazionali: stock e flussi .....	3
1.2. Il percorso del Patto mondiale sulle migrazioni e del Patto sui rifugiati .....	7
1.3. 2018: l'UE e l'emergere del sovranismo .....	9
1.4. La spaccatura nell'UE.....	13
1.5. I contenuti del <i>Global Compact</i> sulle migrazioni .....	15
2. Osservatorio regionale: gli arrivi nell'Europa mediterranea.....	22
2.1. I dati aggregati .....	22
2.2. L'andamento mensile degli sbarchi in Grecia, Italia e Spagna.....	24
2.3. Le principali nazionalità registrate tra gli arrivi nel 2018.....	29
3. Osservatorio nazionale: la situazione in Giordania.....	34
3.1. Un'emergenza permanente .....	34
3.2. Le principali nazionalità dei rifugiati presenti nel paese .....	38
3.3. I campi in cui risiedono i rifugiati .....	41



## **Abstract**

*La prima sezione del Focus è relativa al Global Compact for Migration, l'accordo ratificato il 19 dicembre dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. È il primo accordo a livello globale che tenta di dare una risposta coordinata a livello internazionale per favorire migrazioni "disciplinate, sicure, regolari e responsabili". Si affianca al parallelo Global Compact on Refugees ma, a differenza di questo ultimo, nel corso del secondo semestre del 2018 sono emerse differenze di vedute che hanno portato a una radicalizzazione di posizioni e netti contrasti.*

*Alla fine, la ratifica è avvenuta con una maggioranza di 152 voti a favore, 5 contrari (tre paesi del Gruppo di Visegrad – Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria –, Israele e Stati Uniti) e 12 astenuti (tra cui l'Italia e altri quattro paesi dell'UE – Austria, Bulgaria, Lettonia e Romania) e 24 paesi che non hanno votato.*

*Se il punto di partenza del Global Compact, ovvero il principio secondo cui il tema delle migrazioni internazionali dovrebbe essere affrontato sulla base di una rete di cooperazione internazionale, trovava un'ampia convergenza tra le parti, è sul ruolo delle migrazioni, le priorità d'intervento e la stessa filosofia di fondo – ovvero la tenuta di due valori ritenuti importanti: sovranità e sicurezza nazionale da un lato e solidarietà e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali di ogni persona – che si sono imposte posizioni alla fine inconciliabili.*

*Non solo gli Stati Uniti con l'Amministrazione Trump hanno rifiutato di aderire all'accordo, ma anche in seno all'Unione europea si è aperta una frattura che ha compromesso la possibilità di agire con una voce unica in materia, a differenza di quanto capitato fino ai primi mesi del 2018. La sezione analizza questi punti, dopo aver dato conto della rilevanza del fenomeno su scala globale, e presenta in dettaglio i contenuti dell'accordo.*

*Il caso regionale approfondito nella seconda sezione riguarda gli arrivi – principalmente via mare – di migranti e rifugiati sulle sponde dell'Europa mediterranea.*

*L'analisi dei dati relativi a tutto il 2018, con un focus di maggiore dettaglio su quelli dell'ultimo quadrimestre dell'anno, consente sia di illustrare le tendenze di medio periodo, in relazione all'andamento degli anni precedenti, e di approfondire la situazione nei tre principali poli di arrivo in Europa che definiscono tre rotte – Grecia, Italia e Spagna –, sia di analizzare le principali nazionalità delle persone arrivate nei tre distinti paesi europei.*

*In questo modo si offrono alcuni elementi di valutazione circa l'ipotesi di parziale o totale diversione verso la Spagna dei flussi precedentemente diretti verso l'Italia a seguito della politica adottata dal governo italiano.*

*Il raffronto tra le tre mappe nei diversi periodi porta a confermare che una diversione di rotte ci sia stata almeno in parte, perché dei nove paesi dell'Africa che hanno alimentato i flussi verso la Spagna nel 2018, solo tre erano nazionalità*

*presenti anche tra gli arrivi in Italia nello stesso anno, mentre erano cinque l'anno prima; in ogni caso erano soprattutto numeri molto maggiori e in gran parte concentrati sulla rotta italiana. Il numero di arrivi in Italia da paesi dell'Africa occidentale è drasticamente diminuito, ma ancora di più quello da paesi i cui migranti e richiedenti asilo non sono stati dirottati sulla rotta spagnola (come Nigeria ed Eritrea). Quel che appare decisamente confermato è il cosiddetto modello gravitazionale delle migrazioni: quando si è in presenza di paesi molto vicini – come Tunisia ed Italia – l'effetto distanza tende a prevalere su altre determinanti.*

*La sezione nazionale del Focus è dedicata alla Giordania. Si tratta di un aggiornamento relativo alla situazione in uno dei paesi che si sta facendo maggiormente carico dell'emergenza Siria, dopo essere stato per decenni prima destinazione per i profughi palestinesi, oltre che negli anni Duemila per gli iracheni.*

*La Giordania, a differenza di tutti i paesi dell'UE, ha una percentuale molto elevata di rifugiati sul totale della popolazione residente e, a differenza dei paesi vicini della Penisola arabica, non può contare su proventi economici derivanti dalla ricchezza petrolifera. I dati più aggiornati sulla situazione in Giordania permettono di evidenziare la situazione di grave vulnerabilità e povertà della maggioranza dei rifugiati nel paese, situazione che peraltro si protrae da molti anni, perdendo il connotato emergenziale e diventando nodo strutturale dello sviluppo nel paese, e di descrivere brevemente la realtà dei principali campi organizzati nel paese per ospitare il numero consistente di rifugiati.*

*È una situazione che resta preoccupante, in cui la maggioranza dei rifugiati vive fuori dai campi, soprattutto nei pressi della capitale, nelle zone periferiche più povere, esposta ad una emarginazione sul piano lavorativo, di servizi educativi e scolastici, tanto che la comunità internazionale ha deciso di ideare e sostenere il Jordan Compact: un nuovo approccio di tipo inclusivo, pur con molti limiti in sede di attuazione, volto a creare i presupposti per assicurare condizioni di vita dignitose in situazioni che si protraggono nel tempo, partendo dai vincoli strutturali del sistema paese da un lato e dai bisogni e desideri dei rifugiati dall'altro.*

## **1. Osservatorio mondiale: il *Global Compact* sulle migrazioni**

### ***1.1. La concentrazione delle migrazioni internazionali: stock e flussi***

Il Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) delle Nazioni Unite è stato formalmente approvato alla conferenza di Marrakech, con il tradizionale colpo di martello, il 10 dicembre 2018, per poi essere ratificato il 19 dicembre dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ma non è capitato quel che è solitamente avvenuto in molte altre occasioni: non si è avuta cioè l'unanimità, e nemmeno la stragrande maggioranza dei Paesi membri delle Nazioni Unite ha aderito.

Alle spalle c'è stato un processo negoziale piuttosto lungo e tormentato, avviato ad aprile del 2017 e durato 18 mesi, preceduto dalla Dichiarazione di New York di 193 capi di Stato e di governo che nel settembre del 2016 presero la decisione - quella sì all'unanimità - dinanzi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di promuovere un accordo in materia, all'indomani della crisi emergenziale che si era riversata sulle coste dell'Europa mediterranea nel 2015. È solo nel corso degli ultimi mesi che si sono registrati tensioni e strappi che hanno portato all'esito finale di un'approvazione con diverse astensioni, assenze e qualche voto contrario.

Il Patto è il primo accordo di natura intergovernativa nell'ambito delle Nazioni Unite volto a definire un approccio condiviso sulle diverse dimensioni delle migrazioni internazionali; un fenomeno che, secondo le statistiche ONU, ha raggiunto il numero complessivo di 257,7 milioni di migranti internazionali nel 2017 e che, com'è noto a tutti, è al centro di forti contrapposizioni politiche, in Europa e negli Stati Uniti anzitutto, ma non solo, come dimostra da ultimo il caso brasiliano, con il nuovo Presidente Jair Bolsonaro che ha deciso di non dare seguito alle decisioni prese a dicembre e di ritirare il Brasile dall'accordo, in nome della «difesa della sovranità nazionale».

Il numero di 257,7 milioni di migranti è riferito allo stock, cioè il numero complessivo d'immigrati che si trovano in un paese di destinazione, indipendentemente da quando vi si sono trasferiti. Non si tratta, cioè, del dato relativo a quanti si sono trasferiti nel paese di destinazione nel 2017.

In termini assoluti, il fenomeno delle migrazioni internazionali è concentrato in pochi paesi di destinazione: undici Paesi, con una popolazione pari all'11,8% della popolazione mondiale, ospitano il 53,4% della popolazione migrante mondiale (137,6 milioni di migranti).

**Tab. 1 – Lo stock di immigrati nei principali paesi di destinazione (2017)**

		Numero di immigrati	% di totale mondiale di migranti	% di popolazione del paese ospitante	% di popol. mondiale
1	Stati Uniti	49.776.970	19,3	15,3	4,3
2	Arabia Saudita	12.185.284	4,7	37,0	0,4
3	Germania	12.165.083	4,7	14,8	1,1
4	Russia	11.651.509	4,5	8,1	1,9
5	Regno Unito	8.841.717	3,4	13,4	0,9
6	Emirati Arabi	8.312.524	3,2	88,4	0,1
7	Francia	7.902.783	3,1	12,2	0,9
8	Canada	7.861.226	3,1	21,5	0,5
9	Australia	7.035.560	2,7	28,8	0,3
10	Spagna	5.947.106	2,3	12,8	0,6
<b>11</b>	<b>Italia</b>	<b>5.907.461</b>	<b>2,3</b>	<b>10,0</b>	<b>0,8</b>
	Sub-totale	137.587.223	53,4	15,4	11,8

Fonte: elaborazione dati UNDESA

L'Italia è l'undicesimo paese in termini assoluti di migranti internazionali ospitati, quasi 6 milioni (circa il 2,3% dei migranti internazionali mondiali e il 10% della popolazione italiana, che è lo 0,8% della popolazione mondiale).

Quando si parla di stock di migrazioni internazionali, dunque, non si fa riferimento al dato di flusso relativo all'anno più recente, mentre sono le tendenze più recenti e quelle che si prospettano in futuro a infervorare il dibattito politico e a orientare attenzione e decisioni politiche a livello internazionale.

Purtroppo, i dati relativi ai flussi di migrazioni sono ancor più discutibili di quelli relativi agli stock, creando molti problemi all'analisi, soprattutto di tipo comparativo, perché spesso si tratta di dati che fanno riferimento a definizioni non coincidenti nei diversi paesi e non sempre del tutto affidabili. Quel che è possibile fare, utilizzando fonti nazionali oltre che delle Nazioni Unite, è riportare il dato più recente disponibile relativo all'afflusso di immigrati internazionali per gli stessi paesi.

**Tab. 2 – Flusso di immigranti nei paesi coi più alto stock di immigrati nel 2017  
(dati relativi ad ultimo anno disponibile nel periodo 2015-2017)**

	Numero di immigrati	% di stock di immigrati presenti
1 Stati Uniti	2.300.000	4,62
2 Arabia Saudita	1.618.000	13,3
3 Germania	1.700.000	14
4 Russia	384.300	3,3
5 Regno Unito	454.000	5,13
6 Emirati Arabi Uniti	570.917	6,87
7 Francia	240.900	3,05
8 Canada	846.000	10,8
9 Australia	189.100	2,69
10 Spagna	354.500	5,96
<b>11 Italia</b>	<b>262.900</b>	<b>4,45</b>
Sub-totale	8.920.617	

Fonte: elaborazione dati UNDESA

Il quadro che emerge è piuttosto eterogeneo, con i due paesi del Medio Oriente (Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti) che hanno registrato un afflusso che costituisce una quota percentuale significativa dell'interno dello stock di immigrati accumulato negli anni, all'opposto di Russia e Australia che hanno registrato negli ultimi anni un afflusso annuale contenuto rispetto allo stock complessivo di immigrati.

Ciò spiega il balzo in avanti dell'Arabia Saudita che si colloca tra i paesi in cima alla classifica dello stock negli ultimi anni, mentre Stati Uniti, Germania e Russia sono in cima alla classifica in termini di stock ma stabilmente, visto che da almeno venti anni hanno registrato elevati afflussi. Ovviamente, le diverse politiche in campo – orientate ad attrarre migranti internazionali in una prospettiva più di breve o di lungo periodo – hanno un ruolo importante nella definizione di profili migratori diversi, con paesi che registrano una dinamica più volatile di flussi e, conseguentemente, un correlato dato di stock.

L'Italia - nell'ultimo anno utilizzabile a fini comparativi (il 2016, ma ciò è confermato dai dati relativi anche al 2017 e 2018) - ha registrato un afflusso relativamente contenuto in termini assoluti (soprattutto rispetto al 2015) e relativamente allo stock di immigrati residenti in Italia.

In termini di dinamica storica, nel decennio degli anni Novanta l'Italia era in una posizione di retroguardia nella classifica dello stock, mentre l'afflusso di immigrati dagli anni Duemila ha trascinato in alto la sua posizione anche in termini di stock complessivo.

Il dato sulle migrazioni internazionali, sia esso in termini di stock o di flusso, si distingue poi dallo specifico dato che ha catalizzato l'attenzione e l'interesse dell'opinione pubblica e della politica europea ed internazionale, ovvero il fenomeno dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

A questo riguardo giova sottolineare come il Patto globale sulle migrazioni sia rivolto al tema delle migrazioni "volontarie" o cosiddette economiche e non quelle "forzate" dei richiedenti asilo, perché in parallelo si è svolto un processo sinergico e gemellare che ha portato all'approvazione contemporanea in ambito Nazioni Unite del Patto mondiale sui rifugiati (*Global Compact on Refugees*).

Può apparire opinabile la decisione di separare nettamente, quasi fossero due fenomeni sempre chiaramente distinguibili, le migrazioni volontarie da quelle forzate, nonostante in questi ultimi anni l'evidenza empirica dimostri il prevalere delle cosiddette migrazioni miste, in cui coesistono componenti volontarie e forzate a determinare la scelta migratoria (come nel caso delle migrazioni dovute alle trasformazioni ambientali, per le quali si è coniato il termine di profughi ambientali, che per il diritto internazionale non possono però essere ricompresi tra i rifugiati perché non oggetto di persecuzioni nel proprio paese per razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche).

Tuttavia, la distinzione risponde a precise ragioni di ordine giuridico (esiste la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto specifico dei rifugiati) e organizzativo (esistono organizzazioni internazionali che hanno un mandato distinto: l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati – UNHCR – e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni – IOM), prima ancora che politico, dal momento che le due priorità che animano il dibattito in Europa, ovvero il diritto per un paese di assicurare il controllo delle proprie frontiere e le decisioni in materia di integrazione/inclusione, valgono nei confronti di tutti gli stranieri e dovrebbero mirare a una gestione coerente dei flussi di migranti volontari, forzati o a carattere misto che siano.

Proprio l'esistenza della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e l'assenza invece di impegni altrettanto generali e vincolanti sottoscritti dai governi sul fronte delle migrazioni "volontarie" - da sempre considerate una competenza nazionale di legiferazione e definizione di priorità strategiche - spiega perché il dibattito più acceso abbia investito il *Global Compact on Migration*, terreno più aperto di confronto in nome di interessi nazionali, per quanto più lontano dalle questioni di stringente attualità, come gli sbarchi nel Mediterraneo.

La *governance* a livello globale sulle migrazioni è sempre mancata, risultando frammentata e incoerente, come dimostra la tradizionale ostilità degli Stati Uniti a farne tema prioritario dell'agenda G7/G8 nei decenni passati. Inoltre, come

ricordato, la realtà delle migrazioni indotte dal peggioramento delle condizioni ambientali finisce col trovarsi in una terra di nessuno tra le migrazioni volontarie e quelle dei richiedenti asilo.

## ***1.2. Il percorso del Patto mondiale sulle migrazioni e del Patto sui rifugiati***

È dunque interessante notare anzitutto che i due Patti globali gemelli - complementari e in sinergia in ragione dei problemi comuni che affrontano richiedenti asilo e migranti (oltre agli sfollati interni che, rientrando nell'ambito esclusivo delle giurisdizioni nazionali, non sono stati ricompresi), cui si suppone che i paesi membri delle Nazioni Unite guardino con pari interesse - non hanno vissuto le stesse tensioni.

A dicembre 2018, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato a larga maggioranza (181 voti a favore – Italia compresa –, 2 contrari e 3 astenuti) il *Global Compact on Refugees*. Stati Uniti e Ungheria sono stati i soli due paesi contrari, due paesi non di poco conto: gli USA per l'evidente peso politico internazionale, l'Ungheria perché paese membro dell'Unione europea, al cui interno si sono consumati laceranti strappi. Eritrea, Libia e Repubblica Dominicana sono i tre paesi che si sono astenuti, cui si aggiungono sette paesi che non hanno votato: Corea del Nord, Israele, Micronesia, Nauru, Polonia, Tonga e Turkmenistan.

Tra i 27 (o i 28, includendo il Regno Unito) paesi membri dell'UE, dunque, la frattura è stata molto ridotta, con un solo paese (Ungheria) contrario e uno (la Polonia) che ha preferito non votare, determinando dei distinguo all'interno dei quattro paesi del Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria), costituitosi nel 1991 per rafforzare la cooperazione tra essi dopo il crollo dell'Unione Sovietica e diventato poi un gruppo coeso che si è distinto nell'UE per le posizioni euroscettiche, sovraniste e di forte contrarietà a politiche guidate da principi di solidarietà e protezione dei diritti dei migranti, in nome di politiche migratorie molto restrittive.

Che sul *Global Compact on Refugees* non si consumassero grandi divisioni era emerso anche in occasione dell'incontro preparatorio tenuto a Ginevra il 13 novembre, in cui 176 paesi avevano votato a favore del Patto. Solo gli Stati Uniti si erano opposti, mentre tre paesi – Eritrea, Liberia e Libia – si erano astenuti e tredici paesi non avevano votato: Barbados, Bhutan, Congo, Corea del Nord, Dominica, Grenada, Kirghizistan, Nauru, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Svizzera, Tonga e Turkmenistan.

Diversamente, nel caso del Patto globale sulle migrazioni si sono registrate molte più tensioni, scetticismo e resistenze.

Nel caso della conferenza intergovernativa di Marrakech, ben 33 paesi sui 193 Stati appartenenti all'ONU avevano deciso di non partecipare, con diversi governi che avevano riferito di voler parlamentarizzare il dibattito – com'è consuetudine

nel caso di accordi legalmente vincolanti, diversamente da quello in oggetto – e affidare al Parlamento nazionale la decisione finale da prendere: tra gli altri, oltre all'Italia, i quattro paesi del Gruppo di Visegrad e quattro altri membri dell'UE (Austria, Bulgaria, Estonia e Lettonia), gli Stati Uniti insieme agli stretti alleati Israele e Australia.

A New York, l'Assemblea Generale dell'ONU ha ratificato a dicembre il *Global Compact for Migration*, già adottato a Marrakech, con una maggioranza di 152 voti a favore, 5 contrari (tre paesi del Gruppo di Visegrad – Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria –, Israele e Stati Uniti) e 12 astenuti (oltre all'Italia, altri quattro paesi dell'UE – Austria, Bulgaria, Lettonia e Romania –, Algeria, Australia, Cile, Libia, Liechtenstein, Singapore e Svizzera) e 24 paesi che non hanno votato (Afghanistan, Antigua e Barbados, Belize, Benin, Botswana, Brunei, Corea del Nord, Repubblica Dominicana, Guinea, Kiribati, Kirghizistan, Micronesia, Panama, Paraguay, Sao Tome e Principe, Seychelles, Slovacchia – il quarto paese del Gruppo di Visegrad –, Somalia, Timor est, Tonga, Trinidad e Tobago, Turkmenistan, Ucraina e Vanuatu).

In pratica, solo Stati Uniti e Ungheria hanno votato no a entrambi i Patti: l'amministrazione Trump aveva chiaramente espresso la volontà di abbandonare il negoziato sul *Global Compact for Migration* già a dicembre del 2017<sup>1</sup> e nel discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2018, il Presidente aveva espressamente detto che «*Migration should not be governed by an international body unaccountable to our own citizens*»<sup>2</sup>.

Israele e Polonia hanno votato no al *Global Compact for Migration* e non hanno votato nel caso del *Global Compact on Refugees*; la Repubblica Ceca ha votato no al *Global Compact for Migration* e ha votato sì al *Global Compact on Refugees*; la Repubblica Dominicana non ha votato sul *Global Compact for Migration* e si è astenuta sul *Global Compact on Refugees*; la Libia si è astenuta in entrambi i casi; l'Eritrea ha votato sì al *Global Compact for Migration* e si è astenuta sul *Global Compact on Refugees*, Corea del Nord, Micronesia, Tonga e Turkmenistan non hanno votato in nessuno dei due casi.

---

<sup>1</sup> Si veda: <https://usun.state.gov/remarks/8197>

<sup>2</sup> Si veda: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>

### 1.3. 2018: l'UE e l'emergere del sovranismo

Quanto profonde sono state le fratture in seno all'UE?

Anzitutto, è solo nel secondo semestre del 2018 che nell'Unione sono emersi in modo chiaro gli attriti e la spaccatura sul tema, dopo che nel 2016 l'UE si era fatta promotrice dell'iniziativa e dopo una lunga fase negoziale che aveva prodotto due *draft* del Patto (*Zero Draft* del 5 febbraio 2018 e *Zero Draft Plus* del 5 marzo 2018) in cui non erano emerse divisioni interne, al punto che il 21 marzo 2018 la Commissione Europea, nel chiedere l'autorizzazione al Consiglio ad approvare il *Global Compact for Migration* per conto degli Stati membri, aveva rivendicato il ruolo di guida dell'UE nel processo negoziale dal 2016, sulla base di dichiarazioni congiunte di grande impegno<sup>3</sup>.

La frammentazione tra paesi a favore, contrari e astenuti, palesatasi chiaramente all'Assemblea Generale dell'ONU a fine 2018, aveva avuto un primo punto di svolta due mesi prima dell'approvazione del *Final Draft* dell'accordo (11 luglio 2018): precisamente in occasione della discussione nel quarto round dei negoziati, il 15 maggio 2018, quando l'UE ha proposto, in maniera ancora compatta e per conto di tutti gli Stati membri, di aggiungere un paragrafo al documento di bozza del Patto per esplicitare chiaramente la necessità di una maggiore cooperazione internazionale per affrontare le cause (le cosiddette cause più profonde o *root causes*) delle migrazioni irregolari, prevenendo e combattendo tratta (*trafficking*) e traffico (*smuggling*) di migranti, oltre che per proteggere i diritti dei migranti e l'integrazione [NdA: i documenti non utilizzano mai il termine "inclusione"] dei migranti regolari<sup>4</sup>.

Questa richiesta specifica del maggio 2018 è stata, in qualche modo, conseguenza del primo cedimento all'unanimità di visione strategica dell'UE, tesa a coniugare visione securitaria e solidarismo sulle migrazioni, che era emerso con il documento di proposta del governo ungherese in due pagine e 12 punti sul *Global Compact for Migration*, presentato a inizio marzo 2018 come reazione allo *Zero Draft* del 5 febbraio.

A chiarire in modo incontrovertibile l'impostazione che si intendeva promuovere, il documento del governo ungherese si intitolava *Security First*<sup>5</sup>, con l'intento di ribaltare la narrazione Onusiana sulle migrazioni internazionali,

---

<sup>3</sup> Si veda: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-168-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>4</sup> «(12bis) We recognize that this will require improved international cooperation towards addressing the drivers of irregular migration; protecting the human rights, safety and wellbeing of migrants, including in times of crisis, and improving the integration of regular migrants; facilitating safe, orderly and regular migration; reducing irregular migration, including by preventing and combatting trafficking and smuggling and facilitating returns; and enhancing the positive development effects of regular migration.»

Si veda: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/eu\\_proposal\\_on\\_international\\_cooperation.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/eu_proposal_on_international_cooperation.pdf)

<sup>5</sup> Si veda: <https://ensz-newyork.mfa.gov.hu/assets/91/89/30/afcdcc20c5314d7d87fd4f3874e36932e7bb016f.pdf>

facendo valere una logica di ferrea contrapposizione tra l'ottica securitaria e quella solidaristica.

Le migrazioni – recita la proposta ungherese – non sono un bene in sé né sono inevitabili e non si tratta neppure di un diritto umano fondamentale che obbliga tutti gli Stati a ridurre la criminalizzazione degli attraversamenti irregolari delle frontiere.

Le migrazioni, al contrario, sono un processo sfavorevole e pericoloso, che pone anzitutto problemi seri alla sicurezza in molte regioni del mondo (punto 1). Di conseguenza, gli sforzi internazionali devono essere volti a fermare immediatamente le migrazioni (punto 2) e queste non devono essere considerate in alcun modo un diritto umano fondamentale (punto 3), quanto piuttosto un fenomeno deleterio per tutti, migranti inclusi che finiscono per vivere in ghetti non dignitosi (punto 4).

Per queste ragioni, l'obiettivo deve essere quello di garantire a tutti la possibilità di vivere in pace e sicurezza nel proprio paese di origine e, dove ciò non fosse possibile, si tratta di garantire alle persone la possibilità di spostarsi temporaneamente in zone quanto più vicino possibile al paese di origine (punto 5).

Chi ci guadagna con le migrazioni, infatti, sono solo i trafficanti (*smugglers*) che per questo motivo vanno risolutamente contrastati, come pure le politiche che di fatto li favoriscono, a cominciare da quelle che incoraggiano la ridistribuzione obbligatoria dei migranti tra diversi paesi terzi (punto 6).

Su queste premesse si sviluppa poi la seconda parte del documento ungherese in termini di rivendicazione del principio del sovranismo: la comunità internazionale deve assicurare il rispetto della sovranità nazionale e il diritto degli Stati sovrani di anteporre la sicurezza dei propri cittadini ad ogni altro aspetto (punto 7); deve inoltre appoggiare gli sforzi nazionali per tutelare l'eredità storica, religiosa e culturale (punto 8), rispettare le autonome scelte nazionali in termini di politiche di sviluppo economico, demografiche e sul mercato del lavoro (punto 9), come anche le politiche di controllo delle frontiere (punto 10), il che implica che bisogna riconoscere a livello internazionale che l'attraversamento delle frontiere in modo illegale è un crimine molto grave che va punito severamente (punto 11).

Il punto d'approdo finale è che, per quanto il Patto sia uno strumento non vincolante legalmente (come nella tradizione dei recenti documenti internazionali che si chiamano Patti: il *Global Compact* delle Nazioni Unite sulle imprese transnazionali o il Patto sul lavoro dell'*International Labour Organisation*, ILO), tuttavia in un contesto in cui le nazioni perdono sovranità e capacità di controllo frontaliero, potrebbe diventare un precedente che orienta l'interpretazione futura delle leggi e la definizione di nuovi accordi e trattati. Per questa ragione, occorre esplicitare che il Patto non fungerà in alcun modo da base giuridica per adottare e attuare alcuna legge nazionale o internazionale specifica in futuro.

Con un linguaggio volutamente scarno, essenziale, volto a schematizzare e comunicare in modo dicotomico e senza complicazione alcuna, la proposta ungherese poneva condizioni non negoziabili per aderire al Patto, ovvero la presenza dei punti summenzionati, difficilmente coniugabili con la vocazione a tenere insieme cosmopolitismo e interessi nazionali presente nei documenti delle Nazioni Unite. Al pari del titolo, le ultime parole della proposta ungherese hanno il tono dello slogan politico elettorale perentorio, che richiama quello della presidenza statunitense: «*For us, the security of the Hungarian people comes first*».

Poco importa che l'estremizzazione del discorso nazionalista e protezionista possa sembrare contraddittoria rispetto alla situazione specifica di Budapest nell'UE, che ha fatto ampio ricorso alla solidarietà dell'Unione: tra il 2008 e il 2015 l'Ungheria è stato il terzo paese beneficiario tra tutti gli Stati membri per volume di risorse ottenute, con una media di 450 dollari pro capite all'anno e un saldo netto positivo – in termini di risorse ricevute meno pagamenti versati – di oltre un miliardo di euro dalla Banca europea degli investimenti (BEI)<sup>6</sup>.

Né paiono rilevanti, a proposito di quel che significa in pratica il primato degli interessi nazionali, i problemi attuali legati al rischio che la Commissione europea trattenga circa 1,8 miliardi di euro di fondi programmati per l'Ungheria a causa delle serie irregolarità riscontrate dagli ispettori nella distribuzione delle risorse da parte degli uffici del Primo Ministro Viktor Orban<sup>7</sup>.

Del resto, il presupposto di una presunta identità monolitica di una nazione, basata su omogenee radici storiche, religiose e culturali, aveva portato Orban, nell'ormai famoso discorso del 28 luglio 2015 nel villaggio romeno di Băile Tușnad, a proporre il modello della democrazia cristiana illiberale, incurante delle posizioni del Vaticano sulle migrazioni, dicendo: «*La politica democratica cristiana significa che i principi della vita originati dalla cultura cristiana vanno protetti... Questi includono la dignità umana, la famiglia e la nazione... La democrazia liberale è pro-immigrazione, mentre quella cristiana è contro. Questo è un concetto genuinamente illiberale*».

L'idea che esista un'indistinta comunità nazionale omogenea e da preservare, mentre all'origine dei problemi della sicurezza vi sarebbero soltanto dai migranti internazionali, è stata criticata perché considerata parte di una narrazione poco conforme ai dati di realtà. Essa contrasta cioè con l'evidenza di un processo di crescente polarizzazione economico-sociale all'interno dei Paesi - più che tra Paesi - tra una fascia ristretta di cittadini detentori dei privilegi e della ricchezza che

---

<sup>6</sup> Si veda: <http://nol.hu/kulfold/omlik-magyarorszagra-az-eu-penze-1632737>

<sup>7</sup> Si veda la notizia riportata da: <https://g7.hu/> e la sua diffusione da parte di Reuters il 25 settembre 2018: <https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-budget/eu-funds-worth-18-billion-at-risk-for-hungary-due-to-irregularities-report-idUSKCN1M521H>

esercitano l'autorità e il potere e una larga maggioranza numerica della popolazione invece marginalizzata dai circuiti del potere.

Il problema dei conflitti sociali, economici e di classe è rimosso da questa prospettiva, in nome di una contrapposizione d'interessi tra cittadini di un Paese e migranti internazionali, di per sé negativi per il benessere di un paese, ancora una volta schematizzando al massimo e ignorando il ruolo positivo per le società europee dei migranti integrati e inclusi.

Il punto di partenza del ragionamento ungherese è perlomeno discutibile – il fatto, cioè, che le migrazioni siano fundamentalmente un male che pone problemi di sicurezza – e non pare suffragata da alcuna evidenza la lettura di una presunta impostazione favorevole all'apertura incondizionata delle frontiere ai migranti, pro-meticciato e politicamente corretta da parte dell'UE o delle Nazioni Unite.

Del resto, lo stesso *refrain* che si ritrova da Trump a Orban, secondo cui il *Global Compact for Migration* è una violazione della sovranità nazionale, è giudicato dagli estensori del testo una forzatura e un'interpretazione affrettata del Patto che, non essendo un accordo vincolante, ha la natura di quadro di riferimento per rafforzare la cooperazione internazionale in materia di migrazione, come ha ribadito più volte la magistrata canadese Louise Arbour, già Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e attuale Rappresentante Speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per le migrazioni internazionali<sup>8</sup>.

Questa spinta a radicalizzare la contrapposizione tra solidarismo buonista e realismo sovranista e questa banalizzazione delle migrazioni come male assoluto o, all'opposto, come straordinaria opportunità di benessere per tutti serve molto poco ad affrontare seriamente i problemi, ma si limita a fomentare contrapposizioni ideologiche sulla pelle delle categorie più vulnerabili nei paesi di destinazione e tra i migranti.

Non è un caso, infatti, che l'Ungheria e gli altri paesi del Gruppo di Visegrad facciano molto poco in termini di aiuti internazionali, che pure auspicano come alternativa e antidoto alle migrazioni, per migliorare le condizioni di sviluppo nei paesi di origine dei migranti: nel 2017, in base ai dati OCSE, la Slovacchia ha erogato solo lo 0,08% del Reddito nazionale lordo (RNL) a favore della cooperazione allo sviluppo, la Repubblica Ceca e l'Ungheria lo 0,11% e la Polonia lo 0,13%.

Del resto ancor peggio ha fatto Israele, altro paese che si è opposto al *Global Compact for Migration* al seguito degli Stati Uniti (che pure hanno erogato soltanto lo 0,18% del RNL), erogando soltanto lo 0,07% del RNL, molto al di sotto dell'obiettivo internazionale di destinare lo 0,7%. Né pare difendibile la posizione di chi critica chi dà più risorse in quanto destinate egoisticamente a tutelare i propri

---

<sup>8</sup> Si veda: <https://www.reuters.com/article/us-un-migrants-austria/austria-to-withdraw-from-u-n-migration-agreement-apa-idUSKCN1N50JZ>

interessi, perché si tratta di un cattivo costume non meno presente tra chi destina poche risorse o non ha legami coloniali alle spalle.

#### ***1.4. La spaccatura nell'UE***

Quel che i documenti e le posizioni ufficiali indicano è, comunque, che fino al maggio del 2018 le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri avevano dimostrato un elevato grado di convergenza in materia migratoria, come testimonia l'accordo firmato nel 2016 dai 28 paesi membri con la Turchia per la gestione dell'arrivo dei migranti sulle coste greche o, prima ancora, l'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM), adottato nel 2005 come quadro generale della politica esterna europea in materia migratoria per affrontare tutti gli aspetti rilevanti in materia di immigrazione in collaborazione con i paesi terzi, che era stato poi integrato da strumenti per rafforzare la cooperazione con essi, come i Partenariati per la Mobilità, gli accordi per la facilitazione dei visti e quelli di riammissione, oltre a numerosi progetti finanziati nei paesi di origine e transito.

Oltre all'assenza nel passato di particolari frizioni all'interno dell'UE va anche aggiunto, come notazione di merito, che la lettura delle numerose direttive dell'Unione su immigrazione (regolare e non), politiche d'integrazione dei migranti, tratta e traffico evidenzia che la disciplina della materia, in termini di competenza legislativa, è sempre più stata affidata al livello di UE, da questo punto di vista "attendendo" alla sovranità nazionale molto più di quanto non faccia il *Global Compact*.

A ben vedere, proprio come dimostra l'accordo con la Turchia o l'Agenda europea sull'immigrazione del 2015 e il *Migration compact* del 2016, nel dialogo e nei negoziati dell'UE coi paesi terzi era andata prevalendo una prospettiva securitaria volta a promuovere l'esternalizzazione del controllo delle frontiere e a ottenere un maggiore impegno dei paesi di transito e origine in termini di controllo dei flussi in cambio di più aiuti finanziari.

In questo senso, appare ingiustificata la lettura sovranista del governo ungherese di un'UE indifferente a questi interessi di sicurezza quando affronta il tema migratorio. È tuttavia vero che, a fianco di questa priorità condivisa in seno all'Unione, nel corso delle discussioni sul *Global Compact for Migration* gli interventi della delegazione dell'UE per conto dell'Unione e degli Stati membri - cioè fondati sul presupposto di una posizione unanimemente condivisa e in diretta continuità per esempio con il documento strategico europeo sullo sviluppo, l'*European Consensus on Development* (ECD) del 2017<sup>9</sup>.

L'*European Consensus* sollecitava UE e Stati membri a sostenere attivamente l'elaborazione dei due *Global Compact* - enfatizzavano, almeno retoricamente,

---

<sup>9</sup> Si veda: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf)

anche l'importanza della dimensione solidaristica e di protezione dei diritti umani di tutti i migranti, indipendentemente dallo status migratorio<sup>10</sup>, sottolineando la necessità di una responsabilità condivisa e guidata da principi solidaristici per gestire i movimenti migratori<sup>11</sup>.

È sull'inconciliabilità tra i due valori e sul presupposto che sull'altare di una politica di sicurezza si debba far strame dei principi di solidarietà, che si è consumata la rottura in seno all'UE, ben oltre le specificità del Gruppo di Visegrad<sup>12</sup>, facendo del *Global Compact for Migration* un totem con un significato anzitutto simbolico, al punto che taluni, come il ministro dell'Interno della Polonia, sono arrivati a sostenere che il Patto potrebbe essere un incentivo all'immigrazione illegale<sup>13</sup>.

Dopo l'Ungheria è stato il turno dell'Austria, presidente di turno dell'UE, di abbandonare il negoziato del *Global Compact for Migration* a ottobre del 2018, seguita dalla Bulgaria e dai tre restanti paesi del gruppo di Visegrad – Repubblica Ceca, Polonia e Slovacchia – a novembre e dalla Lettonia a inizio dicembre, a seguito del voto contrario del Parlamento lettone. Belgio, Croazia, Estonia e Paesi Bassi hanno deciso di appoggiare il Patto, dopo averne discusso l'impianto; l'Estonia, che non aveva partecipato alla conferenza di Marrakech, ha poi deciso di approvare il *Global Compact for Migration* a New York.

Si tratta di un esito che certamente nuoce alla causa della credibilità internazionale dell'UE come attore globale<sup>14</sup>.

Nel dibattito al Parlamento europeo sul *Global Compact for Migration* a fine novembre 2018 si sono registrati 208 sì, 195 no e 17 astenuti, palesando le grandi distanze sul tema.

Inoltre, la discussione e l'approvazione finale e la ratifica del Patto sono state accompagnate da tensioni e crisi politiche in diversi governi dell'UE: il premier belga Charles Michel ha rassegnato le dimissioni dopo la mozione di sfiducia parlamentare nei confronti del governo accusato di voler sottoscrivere il *Global Compact for Migration*, fortemente osteggiato dall'alleata Alleanza nazionalista neo-fiamminga, che per questo motivo ha deciso di abbandonare la coalizione di governo; in Slovacchia il Parlamento ha deciso la bocciatura del Patto portando

---

<sup>10</sup> Dichiarazione dell'Amb. Peter Sørensen, capo delegazione dell'UE presso le Nazioni Unite, in occasione della sessione informale dell'8-9 maggio 2017. Si veda: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts1\\_p1234\\_eu.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts1_p1234_eu.pdf)

<sup>11</sup> Dichiarazione dell'Amb. Peter Sørensen, capo delegazione dell'UE presso le Nazioni Unite, in occasione della sessione informale del 19-20 giugno 2017. Si veda: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts3\\_p1234\\_eu.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts3_p1234_eu.pdf)

<sup>12</sup> Per esempio, Marine Le Pen, presidente del *Front National* francese, ha parlato di «Patto con il diavolo». Si veda: [https://www.lemonde.fr/international/article/2018/12/09/migration-marine-le-pen-et-steve-bannon-denoncent-a-bruxelles-le-pacte-avec-le-diable\\_5394839\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2018/12/09/migration-marine-le-pen-et-steve-bannon-denoncent-a-bruxelles-le-pacte-avec-le-diable_5394839_3210.html)

<sup>13</sup> Si veda: <https://www.bbc.com/news/world-46607015>

<sup>14</sup> Si veda la riflessione di Pauline Melin, docente di diritto europeo alla Maastricht University: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/12/the-global-compact-for-migration-cracks.html>

alle dimissioni, poi rientrate, il ministro degli Esteri Miroslav Lajcak, che si era speso molto per la sua approvazione<sup>15</sup>.

### 1.5. I contenuti del *Global Compact sulle migrazioni*

Il testo del *Global Compact for Migration*, negoziato e approvato in ambito intergovernativo il 13 luglio 2018, poi formalmente approvato a Marrakech e ratificato a New York a dicembre, è composto di 34 pagine.

Il modo più semplice per visualizzarlo è attraverso la *word cloud* (nuvola di parole) che rappresenta, per mezzo di un'immagine la lista delle parole contenute, ognuna delle quali ha una dimensione differente in relazione alla frequenza con cui appare nel testo.

Fig. 1 – La word cloud del testo del *Global Compact for Migration*



Il termine più ricorrente nel testo è, come fisiologico in un documento targato Nazioni Unite, “internazionale”. Si tratta di un attributo che nel testo è associato anzitutto al termine “diritto”, a seguire da “cooperazione” e “migrazioni”. Il documento, anche scorrendo le altre parole più frequenti nel testo, non sorprende per grammatica utilizzata.

Si tratta, allora, di capire se e come il testo si presti a interpretazioni contrapposte, sintetizzando i punti qualificanti, evidenziandone i paragrafi che sottolineano argomenti che la critica sovranista giudica inconciliabili.

<sup>15</sup> Si veda: <https://www.buongiornoslovacchia.sk/index.php/archives/88415>

Nel preambolo, si esplicita che rifugiati e migranti per motivi di lavoro sono titolari dei **diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, che devono essere sempre rispettati, protetti e pienamente realizzati**, ma che si tratta di categorie distinte, governate da quadri giuridici separati e che **solo ai rifugiati è riconosciuta una protezione specifica** a livello internazionale in base al diritto internazionale, mentre il *Global Compact for Migration* fa riferimento unicamente ai migranti per motivi di lavoro (par. 4).

Il *Global Compact for Migration* è un quadro di cooperazione, **non vincolante dal punto di vista legale**, che si basa sugli impegni adottati dagli Stati membri con la Dichiarazione di New York su rifugiati e migranti nel 2016, che promuove la cooperazione internazionale in materia, sul presupposto che la migrazione non può essere fronteggiata dagli Stati autonomamente, **confermando la sovranità degli Stati e i loro obblighi sanciti dal diritto internazionale** (par. 7).

Nell'ambito della visione e dei principi guida, **le migrazioni sono riconosciute come fonte di prosperità**, innovazione e sviluppo sostenibile nel mondo globalizzato, e gli impatti positivi possono essere rafforzati attraverso un sistema di migliore *governance*; se la **maggioranza dei migranti viaggiano, vivono e lavorano in modo sicuro, ordinato e regolare**, **tuttavia le migrazioni hanno effetti molto diversi** e talvolta imprevedibili sui paesi, le comunità e i migranti (par. 8).

Occorre fare in modo che i migranti di oggi e domani siano informati correttamente su **diritti, doveri e opzioni per migrazioni in modo sicuro, ordinato e regolare**, come anche sui **rischi di migrazioni irregolari**; tutti i cittadini devono avere accesso a informazioni oggettive, basate sull'evidenza e chiare su benefici e sfide delle migrazioni, dissipando narrazioni fuorvianti che ingenerano percezioni negative sulle migrazioni (par. 10).

Occorre un **approccio integrato per ottimizzare i benefici delle migrazioni**, affrontando i rischi e le sfide per individui e comunità nei paesi di origine, transito e destinazione (par. 11).

L'obiettivo del *Global Compact* è di **mitigare le cause negative e i fattori strutturali che impediscono alle persone di vivere bene e in modo sostenibile nei propri paesi di origine**; inoltre, occorre **ridurre i rischi e le vulnerabilità dei migranti** nelle diverse fasi delle migrazioni e creare **condizioni favorevoli perché i migranti arricchiscano le società con le proprie capacità** umane, economiche e sociali (par. 12).

Il *Global Compact* si basa su una serie di principi guida trasversali e interdipendenti nell'affrontare le sfide e le opportunità che il processo migratorio pone: le **persone devono essere al centro**, la **cooperazione internazionale** è fondamentale, la **sovranità nazionale** deve essere riaffermata (nel distinguere, per esempio, migrazioni regolari e irregolari), lo **stato di diritto e il giusto processo** devono essere sempre applicati, vanno promossi incondizionatamente lo **sviluppo umano, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, l'attenzione ai bambini, un**

**approccio integrato e coerente come sistema di governo e come società** (par. 15).

Il quadro di riferimento per la cooperazione internazionale si traduce in una serie di **23 obiettivi e correlate azioni** e conseguenti valutazioni per promuovere migrazioni in modo sicuro, ordinato e regolare:

1. raccogliere e utilizzare dati accurati e disaggregati come base per politiche fondate sull'evidenza fattuale;
2. **ridurre al minimo le cause negative e i fattori strutturali** che costringono le persone a lasciare il proprio paese d'origine;
3. fornire informazioni accurate e tempestive in tutte le fasi della migrazione;
4. garantire che **tutti i migranti** abbiano la tutela dell'identità personale e i documenti d'identità adeguati, implicitamente evitando distinzioni tra regolari e irregolari;
5. **migliorare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare;**
6. agevolare il reclutamento equo ed etico e salvaguardare le condizioni che garantiscono **un lavoro a condizioni dignitose;**
7. **affrontare e ridurre le vulnerabilità nella migrazione;**
8. **salvare vite umane** e organizzare sforzi internazionali coordinati per i migranti dispersi;
9. **rafforzare la risposta transnazionale al traffico di migranti**, assicurando che essi **non siano perseguibili penalmente** per il fatto di essere oggetto del traffico o per altre violazioni della legge nazionale, il che potrebbe intendersi anche come implicito invito all'accoglienza a dispetto della condizione di eventuale irregolarità;
10. **prevenire, combattere e sradicare la tratta di esseri umani** nel contesto delle migrazioni internazionali;
11. **gestire i confini in modo integrato, sicuro e coordinato**, facilitando movimenti trans-frontalieri e al contempo **prevenendo le migrazioni irregolari;**
12. **rafforzare la certezza e la sistematicità delle procedure di migrazione** per gestire in maniera appropriata screening, valutazione e rinvio;
13. **utilizzare la detenzione solo come misura di ultima istanza** e lavorare per individuare alternative;
14. migliorare la protezione consolare, l'assistenza e la cooperazione nel ciclo migratorio;
15. **garantire l'accesso ai servizi di base per i migranti**, qualsiasi sia il loro status migratorio, ciò che si può di nuovo intendere in modo implicito come la prevalenza di questo diritto sullo status giuridico del migrante (**regolare o irregolare**) che spetta al singolo Stato disciplinare;
16. responsabilizzare i migranti e le società affinché si realizzino la piena inclusione e la coesione sociale;

17. eliminare tutte le forme di discriminazione e **promuovere una narrazione pubblica basata su elementi ed evidenze fattuali** per modellare le percezioni delle migrazioni;

18. investire nello sviluppo delle competenze e facilitare il riconoscimento reciproco delle competenze e delle qualifiche;

19. creare condizioni affinché i migranti e le diaspore contribuiscano pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i paesi;

20. **promuovere il trasferimento più rapido, più sicuro ed economico delle rimesse** e favorire l'inclusione finanziaria dei migranti;

21. **cooperare per agevolare il ritorno sicuro e dignitoso e la riammissione, nonché la reintegrazione sostenibile**, impegnando i governi dei paesi di origine in tal senso;

22. stabilire meccanismi per la portabilità dei diritti in materia di sicurezza sociale e dei benefici ottenuti;

23. rafforzare la cooperazione internazionale e il partenariato globale per migrazioni sicure, ordinate e regolari.

Nel tentativo di realizzare i 23 obiettivi, il *Global Compact for Migration* articola ben **186 azioni**<sup>16</sup>, tra le quali riaffiorano non solo le diverse accentuazioni, multiple e potenzialmente contraddittorie, che sottolineano ora il principio della sovranità nazionale e ora il principio dei diritti fondamentali dei migranti, ora i benefici e ora i rischi delle migrazioni, ma anche le difficoltà di isolare del tutto le migrazioni volontarie per motivi di lavoro rispetto a quelle forzate e dei rifugiati.

Prendendo solo un esempio, nel caso dell'obiettivo 5 che sottolinea aspetti che preoccupano quanti si rifanno unicamente al principio della sovranità nazionale - ovvero "**Migliorare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi per la migrazione regolare**" (par. 21) - sono indicate azioni concrete **che toccano inevitabilmente ambiti di pertinenza nazionale** (azione b: facilitare la mobilità regionale e trans-regionale delle persone, attraverso accordi di libera circolazione, **liberalizzazione dei sistemi dei visti**), come pure azioni che sconfinano nell'ambito delle migrazioni forzate (azione g: sviluppare pratiche di ammissione e soggiorno di durata appropriate in base a considerazioni umanitarie e di altri tipo per **migranti costretti a lasciare il proprio paese di origine a causa di improvvise calamità naturali o altre situazioni** molto precarie, come nel caso del rilascio di visti umanitari).

Queste ultime sono ancor più esplicitamente richiamate oltre (azione h: sviluppare **piani di ricollocamento** o redistribuzione – *relocation* – e rilascio di visti per migranti laddove non sia possibile il ritorno in patria **a causa delle**

---

<sup>16</sup> Nel dettaglio: obiettivo 1 con 11 azioni, obiettivo 2 con 12, obiettivo 3 con 5, obiettivo 4 con 7, obiettivo 5 con 10, obiettivo 6 con 12, obiettivo 7 con 12, obiettivo 8 con 6, obiettivo 9 con 6, obiettivo 10 con 10, obiettivo 11 con 7, obiettivo 12 con 5, obiettivo 13 con 8, obiettivo 14 con 6, obiettivo 15 con 6, obiettivo 16 con 9, obiettivo 17 con 7, obiettivo 18 con 12, obiettivo 19 con 9, obiettivo 20 con 9, obiettivo 21 con 9, obiettivo 22 con 3, obiettivo 23 con 5.

**condizioni climatiche e ambientali**, come desertificazione, siccità, innalzamento del livello del mare, particolarmente ostili).

Nonostante ci siano correlazioni e anche nessi causali tra crisi ambientali a insorgenza rapida (come le frane) e quelli a insorgenza lenta (come la salinizzazione dei suoli), aumento di sfollati interni, conflitti e, infine, migrazioni internazionali con combinazione di rifugiati e non, la forzatura di tripartire separando nettamente la politica per gli sfollati, i rifugiati e i migranti per motivi di lavoro crea le zone grigie, già ricordate, dei profughi ambientali. Profughi ambientali che, paradossalmente, in certi contesti possono risultare più simili, come profilo personale e non come status giuridico, ai rifugiati che ai migranti per motivi di lavoro.

Nella sezione del *Global Compact* relativa alla sua attuazione, il documento definisce, con una certa vaghezza, l'istituzione di un meccanismo e rete di *capacity building* presso le Nazioni Unite a sostegno di tutti i paesi firmatari per l'applicazione degli impegni assunti, per dare l'avvio al quale sono sollecitati l'assegnazione di fondi (*seed-funding*), contributi finanziari volontari per il suo funzionamento e la realizzazione di progetti specifici associati a un *hub* di collegamento operativo e alla presenza di una piattaforma digitale che raccolga e renda gratuitamente accessibili le informazioni e i dati per favorire la generazione e la condivisione di conoscenze, oltre a fornire sostegno in fase di progettazione (par. 43).

A livello organizzativo, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (*International Organization for Migration, IOM*) è indicata come struttura di coordinamento e di segretariato della rete internazionale (in modo simile a quanto è l'UNHCR per il *Global Compact on Refugees*) (par. 45).

Infine, in relazione al monitoraggio e *follow-up*, il Dialogo di alto livello su migrazione internazionale e sviluppo - istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 58/208 del 23 dicembre 2003 e avviato con il primo Dialogo a settembre 2006 e proseguito con il secondo Dialogo ad ottobre 2013 - prenderà il nome di *International Migration Review Forum* e si terrà, a partire dal 2022, ogni quattro anni prevedendo una "dichiarazione sui progressi" (par. 49). Il suo assetto specifico dovrà essere debitamente discusso nel 2019 (par. 54).

Quel che tanto il *Global Compact for Migration* quanto il *Global Compact on Refugees* affermano perentoriamente e su cui tutti dovrebbero convergere a prescindere dalle proprie posizioni è la necessità di dotare il sistema di raccolta e analisi di dati affidabili, comparabili e tempestivi, mobilitando il mondo della ricerca e dell'università al fine di orientare scelte politiche e misure d'intervento che siano informate e guidate dall'evidenza fattuale, correggendo percezioni dettate invece da informazioni fuorvianti o false.

Non c'è dubbio poi che nel documento convivano esigenze che politicamente tendono a essere contrapposte e si presentano talvolta come inconciliabili – la sovranità nazionale e la distinzione tra migranti regolari e irregolari da un lato, la

solidarietà e il rispetto dei diritti e libertà fondamentali di tutti da un altro lato. In effetti, a differenza del “rifugiato” che ha una definizione sancita in campo internazionale (dalla Convenzione di Ginevra del 1951), il migrante “irregolare” non ha una definizione riconosciuta dal diritto internazionale, ma rimane ambito di pertinenza nazionale, come esplicitamente riconosciuto dal par. 15.

È, dunque, in termini di principi e visione di fondo che possono giustificarsi distinguo, più che per un pretestuoso rischio di introdurre surrettiziamente un vincolo giuridico o per la creazione di imprecisati nuovi diritti: non a caso, “diritto” è un termine che non è richiamato in nessuno dei 23 obiettivi del testo.

Del resto, non solo il *Global Compact for Migration* esplicitamente chiarisce la sua natura non vincolante (parr. 7 e 15), ma il precedente di documenti di natura simile - come la Dichiarazione del Millennio del 2000 e l’Agenda 2030 del 2015 - o addirittura di trattati giuridicamente vincolanti come l’Accordo di Parigi del 2015, sprovvisto di fatto di qualsiasi disposizione operativa per renderlo efficace, ne ridimensiona enormemente il carattere costrittivo, senza arrivare a dire che siano giuridicamente ininfluenti.

Peraltro, a leggere attentamente il testo, ogni volta che sono citati espressamente termini come “diritti”, “libertà” e “dignità” dei migranti, si tratta di richiami che non aggiungono nulla al quadro normativo già esistente in Europa (a cominciare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell’UE proclamata nel 2000) o all’impostazione di documenti guida dell’UE sul tema specifico (come l’Agenda europea sulla migrazione del 2017); invece, questi stessi richiami si rivolgono implicitamente ai paesi del Sud del mondo, dove le norme sulla protezione dei diritti delle persone sono meno presenti.

Inoltre, all’opposto rispetto alle critiche del Patto come vincolante e centrato unicamente sui diritti dei migranti senza fare cenno ai doveri, ci sono state voci, soprattutto tra organizzazioni della società civile come *Refugees International*<sup>17</sup>, che hanno lamentato il livello troppo generico dei punti e in particolare le modalità di coinvolgimento delle diverse parti (società civile, settore privato, enti locali), l’assenza di una tempistica di riferimento e di previsioni circa la dotazione finanziaria e una stima dei costi per l’attuazione delle attività indicate; il che, insieme alla natura non vincolante dell’accordo, indurrebbe a prevedere una marginalizzazione di fatto in termini di impegni futuri.

Critiche più generali sono venute da altre espressioni della società civile circa il linguaggio di compromesso utilizzato nel testo, che non censura la diffusa criminalizzazione dei migranti<sup>18</sup> né spende sufficienti parole sull’importanza

---

<sup>17</sup> Come per esempio Alice Thomas, Responsabile del programma *climate displacement*, presso l’organizzazione *Refugees International*.

<sup>18</sup> Tuttavia, nel par. 33, relativo all’obiettivo 17, l’azione c richiede esplicitamente di bloccare i fondi pubblici per le testate giornalistiche che promuovono intolleranza, xenophobia, razzismo e altre forme di discriminazione nei confronti dei migranti.

dell'accesso ai servizi fondamentali e ai diritti lavorativi, quindi dell'assistenza umanitaria, anche per i migranti irregolari<sup>19</sup>.

Si può aggiungere che quel che è vero per l'Agenda 2030, cioè un numero molto elevato – 169 – di traguardi da raggiungere che lascia spazio a una scelta ampiamente discrezionale di focalizzare l'impegno di uno Stato su alcuni traguardi e non su altri, vale anche per il *Global Compact for Migration*, visto il numero molto elevato di ambiti di intervento, ben 186, raggruppabili idealmente in sei ambiti: miglioramento di quantità e qualità di dati e informazioni, interventi sulle cause strutturali delle migrazioni, protezione dei diritti dei migranti, promozione di migrazioni regolari, contrasto delle migrazioni irregolari e controllo delle frontiere, sostegno alla integrazione o reintegrazione dei migranti.

Quel che rende ancor più debole il *Global Compact for Migration* rispetto all'Agenda 2030 è che non esiste alcun indicatore in relazione ai 186 ambiti di azione che dovrebbero essere monitorati e poi valutati.

In ogni caso, indipendentemente da come si voglia giudicare il Patto, l'opportunità di una *governance* globale delle migrazioni, in termini di definizione condivisa di un quadro di riferimento comune in materia di migrazioni che permetta agli Stati di cooperare, resta fondamentale nell'agenda delle priorità della comunità internazionale, e i piani d'azione su cui misurare l'effettiva volontà politica continueranno a essere anzitutto nazionali.

---

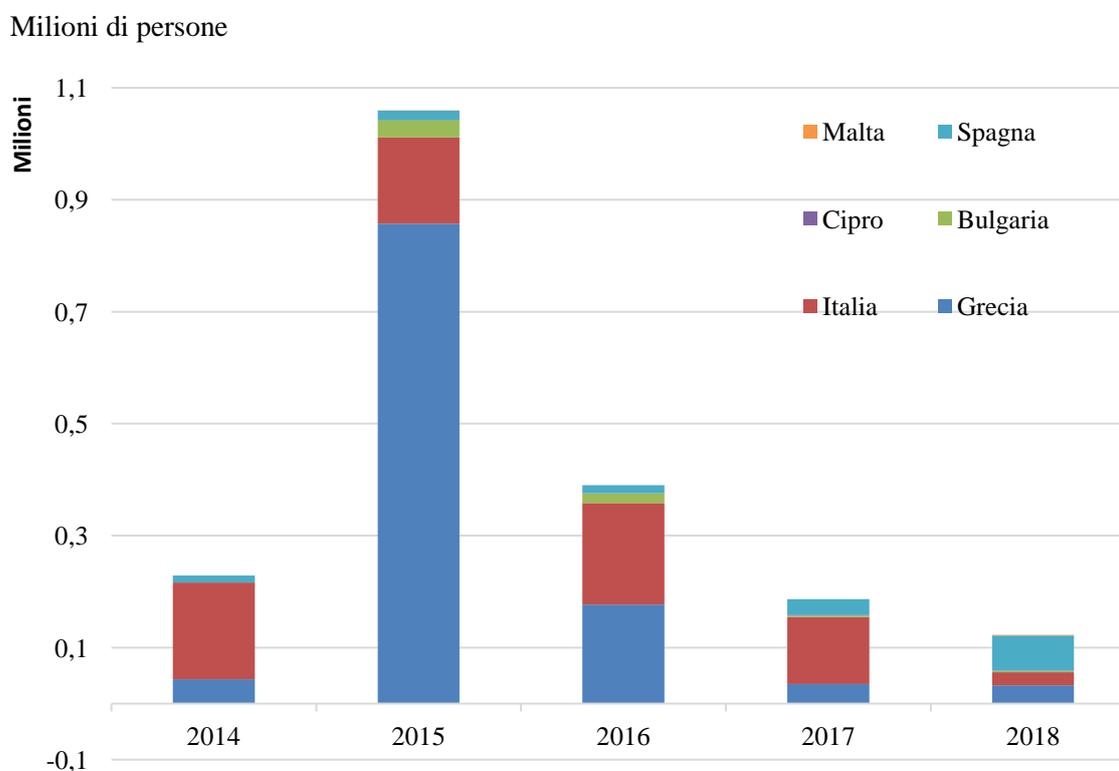
<sup>19</sup> Si veda il documento di luglio 2018 della coalizione, che comprende Caritas Internationalis e la Global Coalition on Migration: [https://www.icmc.net/sites/default/files/documents/statement\\_of\\_civil\\_society\\_at\\_the\\_conclusion\\_of\\_negotiations\\_on\\_the\\_gcm\\_friday\\_statement\\_draft3\\_final.pdf](https://www.icmc.net/sites/default/files/documents/statement_of_civil_society_at_the_conclusion_of_negotiations_on_the_gcm_friday_statement_draft3_final.pdf)

## 2. Osservatorio regionale: gli arrivi nell'Europa mediterranea

### 2.1. I dati aggregati

In base ai dati dell'IOM e dell'UNHCR, facendo alcune stime per il mese di dicembre 2018, è possibile evidenziare il dato relativo al numero complessivo di migranti e rifugiati arrivati, via mare e via terra, nell'Europa mediterranea nel corso dell'intero anno, confrontandolo con gli anni precedenti.

**Fig. 2 – Andamento storico del numero di migranti e rifugiati arrivati nell'Europa mediterranea (2014-2018)**



Fonte: elaborazione dati UNHCR, IOM (con stime relative a dicembre 2018)

Il grafico mostra con immediata evidenza come il picco registrato nel 2015 sia stato un'eccezione, gradualmente riassorbita negli anni seguenti. Altrettanto chiaramente il grafico mostra come siano tre i paesi europei che stabilmente hanno assorbito il grosso degli arrivi: Grecia, Italia e Spagna, ovvero le tre principali e più estese frontiere meridionali del continente.

Andando a guardare più nel dettaglio i numeri, differenziando tra sbarchi e arrivi via terra, è possibile cogliere alcuni altri aspetti generali.

**Tab. 3 – Dettaglio del numero di migranti e rifugiati arrivati nell’Europa mediterranea (2014-2018)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	%
Grecia	43.318	857.363	176.906	35.052	32.494	1.145.133	57,6
Italia	173.193	153.842	181.436	119.369	23.371	651.211	32,8
Spagna	12.037	16.290	14.558	28.707	62.479	134.071	2,7
Cipro		269	345	1.078	676	2.368	0,1
Bulgaria		31.174	17.187	2.562	2.503	53.426	6,7
Malta		106			1.182	1.288	0,1
TOTALE	228.548	1.059.044	390.432	186.768	122.705	1.987.497	100,0

Fonte: elaborazione dati UNHCR, IOM (con stime relative a dicembre 2018)

Gli arrivi di migranti e rifugiati sulle sponde europee che si affacciano nel Mediterraneo sono progressivamente e ininterrottamente diminuiti, con una significativa inversione di posizioni tra Grecia e Italia: nel 2014 la Grecia riceve il 19% dell’afflusso totale (contenuto in termini assoluti) di persone, mentre l’Italia il 75,8%; nel 2015 – anno di improvviso picco – la situazione si ribalta e la Grecia sale all’81%, aumentando il numero in valori assoluti di circa 20 volte rispetto all’anno precedente, mentre l’Italia scende al 14,5% degli arrivi registrati in Europa.

Successivamente, nel 2016-2017, la Grecia vede diminuire il proprio peso percentuale (scendendo al 45,3% e poi precipitando al 18,8%), mentre l’Italia prima riequilibra la situazione (46,5% del totale degli arrivi nel 2016) e poi registra un incremento relativo (63,9%) nel 2017, a fronte di un calo ininterrotto del numero totale di sbarchi, scesi da oltre un milione (2015) a poco più di 390 mila (2016) e quasi 187 mila (2017).

Nel 2018 si registra il numero in assoluto più basso di arrivi, 122 mila, proseguendo il trend dei due anni precedenti, ma è soprattutto in Italia che si registra il calo più vistoso (un numero totale di arrivi pari a -80,4% rispetto all’anno prima), rispetto a un leggero calo registrato dalla Grecia (-7,3% rispetto all’anno prima). Nel periodo 2014-2018, su un totale di circa 2 milioni di arrivi (di cui, occorre ripetere, oltre un milione nel solo 2015), il 57,6% sono arrivati in Grecia e il 32,8% in Italia.

Oltre a questi due paesi, che insieme spiegano il 90% degli arrivi di migranti e rifugiati in Europa, c’è la presenza della Spagna, che complessivamente ha ricevuto il 6,7% del totale nel periodo 2014-2018.

La particolarità è che la Spagna diventa punto di arrivo soprattutto nel 2018, in forte controtendenza rispetto agli altri paesi europei: è l'unico paese che registra un aumento, peraltro molto significativo (+117,6%) rispetto all'anno precedente.

**Tab. 4 – Dettaglio delle percentuali di migranti e rifugiati arrivati nell'Europa mediterranea (2014-2018)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Grecia	19,0	81,0	45,3	18,8	26,5	57,6
Italia	75,8	14,5	46,5	63,9	19,0	32,8
Spagna	5,3	1,5	3,7	15,4	50,9	6,7
Cipro		0,0	0,1	0,6	0,6	0,1
Bulgaria		2,9	4,4	1,4	2,0	2,7
Malta		0,0			1,0	0,1
TOTALE	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione dati UNHCR, IOM (con stime relative a dicembre 2018)

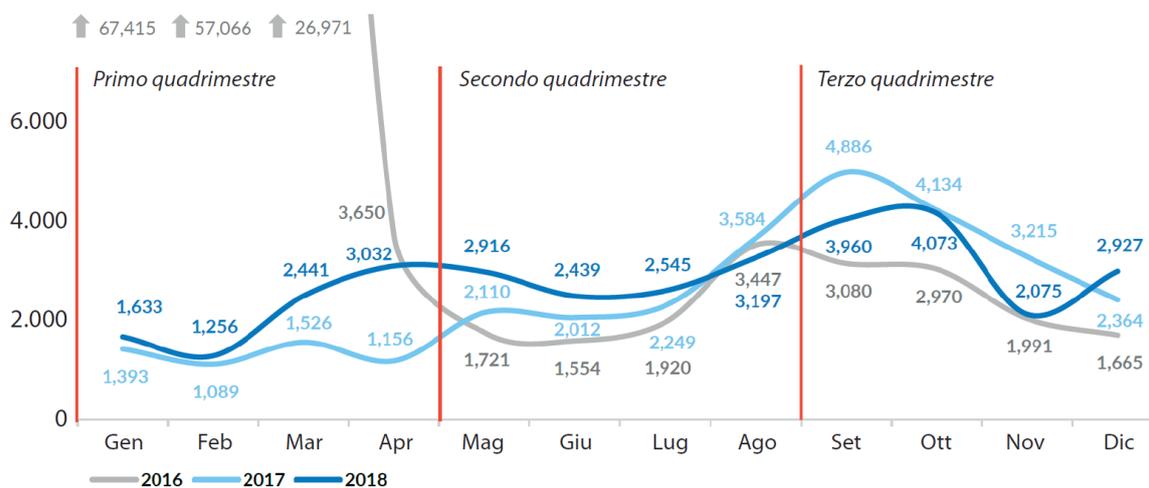
Per quanto riguarda l'ultimo periodo del 2018 si tratta, a questo punto, di approfondire se l'ulteriore calo di arrivi complessivi abbia confermato il trend dell'anno precedente in termini di andamento mensile o si siano registrati particolari picchi; inoltre è interessante verificare se il calo registrato nel numero di arrivi nel 2018 abbia interessato allo stesso modo le diverse nazionalità di origine dei migranti e rifugiati e se i dati permettano di sostenere la tesi di uno spostamento di nazionalità di origine da un paese di destinazione a un altro, in particolare da Italia a Spagna. Per far ciò, si possono analizzare i dati relativi ai tre principali paesi europei di arrivo: Grecia, Italia e Spagna.

## **2.2. L'andamento mensile degli sbarchi in Grecia, Italia e Spagna**

Cominciando dalla **Grecia** e scandendo la periodizzazione degli arrivi via mare su base mensile ed evidenziando i tre quadrimestri conformemente alla tempistica del Focus, il confronto degli ultimi tre anni mostra come, al di là del dato eccezionale (e fuori scala) del primo trimestre del 2016, in cui si registrarono circa 150 mila sbarchi (in questo caso, cioè, si fa riferimento unicamente agli arrivi via mare, che sono comunque la quasi totalità degli arrivi per tutti i paesi mediterranei), l'andamento abbia registrato una sostanziale stazionarietà complessiva con dati che indicano, nell'ultimo quadrimestre del 2018, al pari del precedente quadrimestre, piccole oscillazioni:

- a settembre 2018 gli sbarchi sono stati 3.960, più del 2016 e meno del 2017, con una tendenziale crescita rispetto al mese precedente, come già era capitato nel 2017 e diversamente dal 2016;
- a ottobre 2018 gli sbarchi sono stati 4.073, più del 2016 e meno del 2017, in crescita rispetto al mese precedente diversamente da quanto capitato nel 2016 e 2017, quasi raggiungendo il valore assoluto toccato nello stesso mese dell'anno precedente;
- a novembre 2018 si è registrato un calo netto, molto più che nello stesso mese dei due anni precedenti, con un numero di sbarchi pari a 2.075, poco più del dato di due anni prima;
- a dicembre 2018, in controtendenza rispetto al corrispondente mese dei due anni precedenti, si è registrato un aumento significativo che ha portato il numero degli sbarchi a 2.927, al di sopra del dato relativo allo stesso mese nei due anni precedenti.

**Fig. 3 – Confronto degli sbarchi mensili in Grecia dal gennaio 2016 al dicembre 2018**



Fonte: elaborazione dati UNHCR

Per quanto riguarda l'**Italia** - prendendo in considerazione anche l'anno di picco per gli sbarchi in Europa (2015), che per il Paese è stato molto meno eccezionale rispetto alla Grecia - **i dati mensili mostrano un 2018 stabilmente ai minimi degli ultimi anni, da febbraio a dicembre**, senza registrare nemmeno lo stagionale incremento estivo che nel 2015 era durato l'intero secondo quadrimestre; altrettanto nel 2016 con un successivo picco anomalo a ottobre, mentre nel 2017 si era concentrato a maggio e giugno.

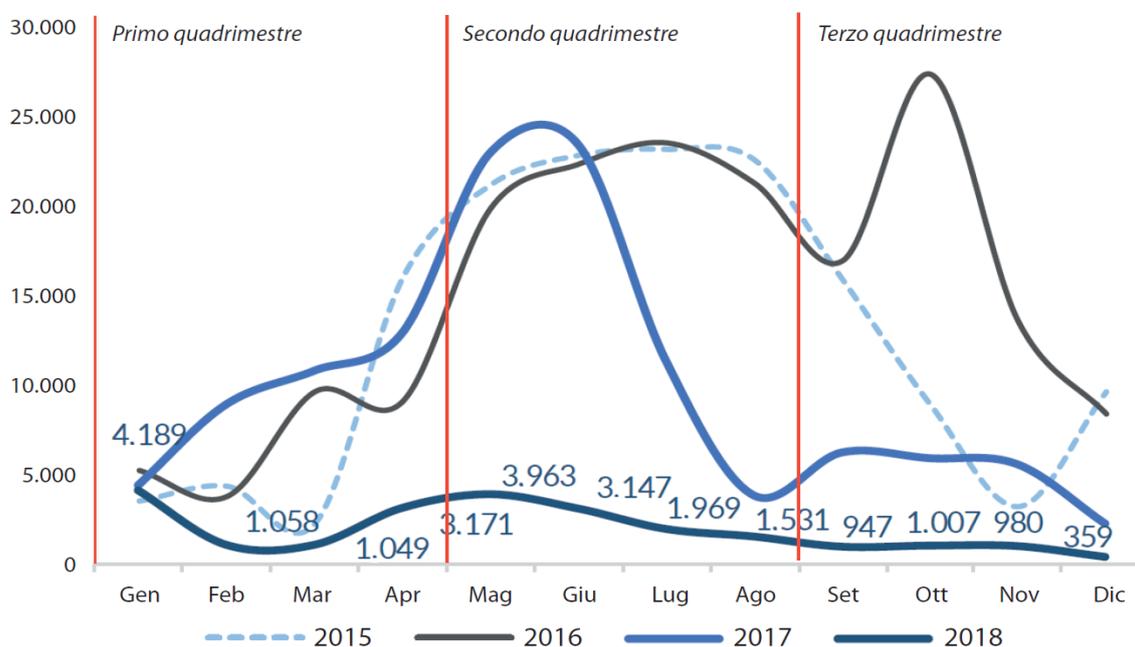
Nel 2018, maggio, giugno e luglio hanno registrato un incremento relativo, superando mensilmente i 3 mila sbarchi e sfiorando i 4 mila a giugno, una cifra comunque molto inferiore a quella del 2017 (di almeno sette volte) e comunque

comparabile ai mesi di minor traffico degli anni precedenti. Fatto salvo gennaio, che ha superato i 4 mila sbarchi e i tre mesi indicati, per il resto gli sbarchi mensili in tutto l'anno non hanno mai raggiunto le 2 mila persone.

**Nell'ultimo quadrimestre del 2018**, in particolare:

- a settembre 2018 gli sbarchi sono stati 947;
- a ottobre gli sbarchi sono stati 1.007;
- a novembre, gli sbarchi sono stati 980;
- a dicembre hanno raggiunto il minimo storico, pari a 359.

**Fig. 4 – Confronto degli sbarchi mensili in Italia dal gennaio 2016 al dicembre 2018**



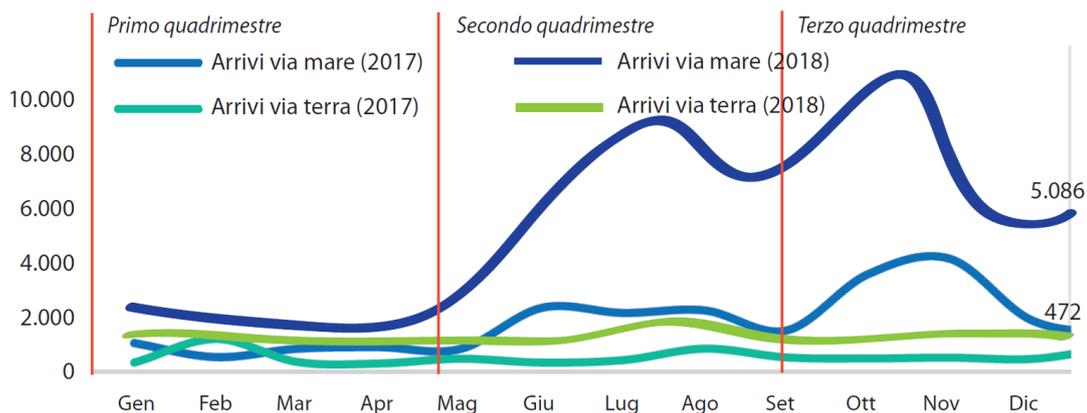
Fonte: elaborazione dati UNHCR

Per quanto riguarda, infine, la **Spagna**, è solo nel 2017 e soprattutto, come ricordato, nel 2018 che il numero di arrivi diventa significativo, in questo caso considerando su base mensile sia gli sbarchi sia gli arrivi via terra perché di entità rilevante in ragione delle specificità del paese, con le enclave delle due città autonome spagnole di Ceuta e Melilla situate in Nord Africa, circondate dal Marocco. Per questa ragione il confronto su base mensile è relativo solo agli ultimi due anni, distinguendo il tipo di arrivo.

Se nel primo quadrimestre gli arrivi via terra e via mare sono stati comunque bassi e stazionari sia nel 2017 che nel 2018, la differenza sostanziale si registra a partire da maggio 2018 in particolare per quanto riguarda gli sbarchi, che incrementano significativamente a fronte di un aumento stabile ma contenuto degli arrivi via terra rispetto a dodici mesi prima.

Nell'ultimo quadrimestre del 2018 continua a registrarsi un maggiore arrivo, prevalentemente via mare, pur mantenendo identici andamenti e picchi stagionali rispetto all'anno precedente, finendo a dicembre con lo sbarco di 5.086 persone e l'arrivo via terra di altre 472.

**Fig. 5 – Confronto degli sbarchi e arrivi via terra mensili in Spagna dal gennaio 2017 al dicembre 2018**

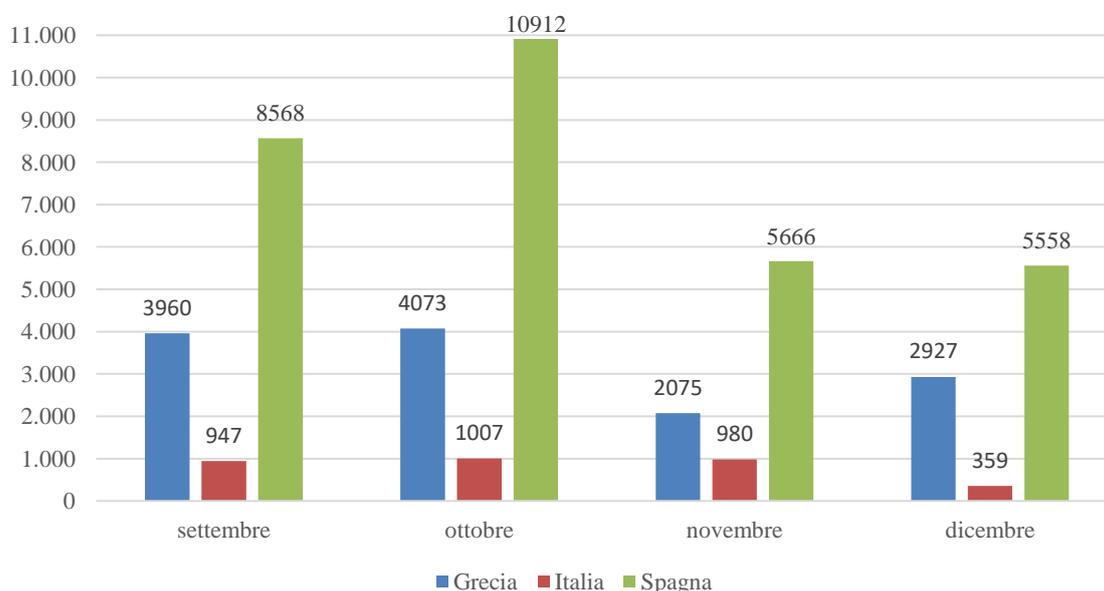


Fonte: elaborazione dati UNHCR

In sostanza, l'ultimo quadrimestre 2018 evidenzia un netto prevalere della rotta occidentale che interessa la Spagna, con un flusso mensile che oscilla tra il 62,8% e il 68,2% del totale cumulato degli arrivi nei tre paesi europei; la rotta orientale che interessa la Grecia si colloca al secondo posto con una percentuale di arrivi che è meno della metà di quella spagnola, oscillando dal 25,5% al 33,1%.

L'Italia, infine, ha ormai una percentuale ridotta di arrivi e gli sbarchi non raggiungono il 7% del totale, salvo nel mese di novembre (quando sale all'11,2%), mentre a dicembre scendono addirittura al minimo storico del 4,1% del totale degli arrivi in Europa.

**Fig. 6 – Confronto del numero di arrivi registrati in Grecia, Italia e Spagna da settembre a dicembre 2018**

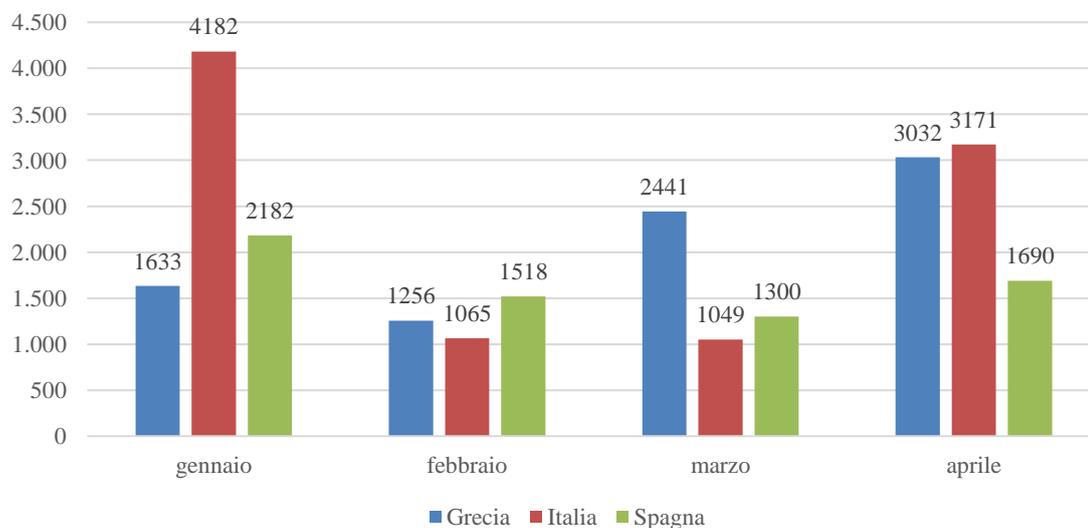


Fonte: elaborazione dati UNHCR

Si tratta di una situazione, in termini di distribuzione degli arrivi tra i tre paesi, molto diversa rispetto a quella del primo quadrimestre del 2018. Una situazione diversa sia perché la Spagna è diventata di gran lunga prima destinazione, a differenza del primo quadrimestre, sia perché l'Italia è diventata fanalino di coda per numero di arrivi, mentre nel primo quadrimestre del 2018, pur a fronte di un tendenziale contenimento degli arrivi totali in Europa, l'Italia continuava ad essere primo paese di arrivo (a gennaio e ad aprile) o, quando ultimo paese tra i tre (come a febbraio e marzo), era comunque vicino per numero di arrivi ad almeno uno degli altri due paesi europei.

Complessivamente, nel 2018 in Italia sono arrivate 23.370 persone, con un calo dell'81% rispetto al 2017, ma è nella seconda metà dell'anno che gli arrivi sono diminuiti in modo particolare.

**Fig. 7 – Confronto del numero di arrivi registrati in Grecia, Italia e Spagna da gennaio ad aprile 2018**



Fonte: elaborazione dati UNHCR

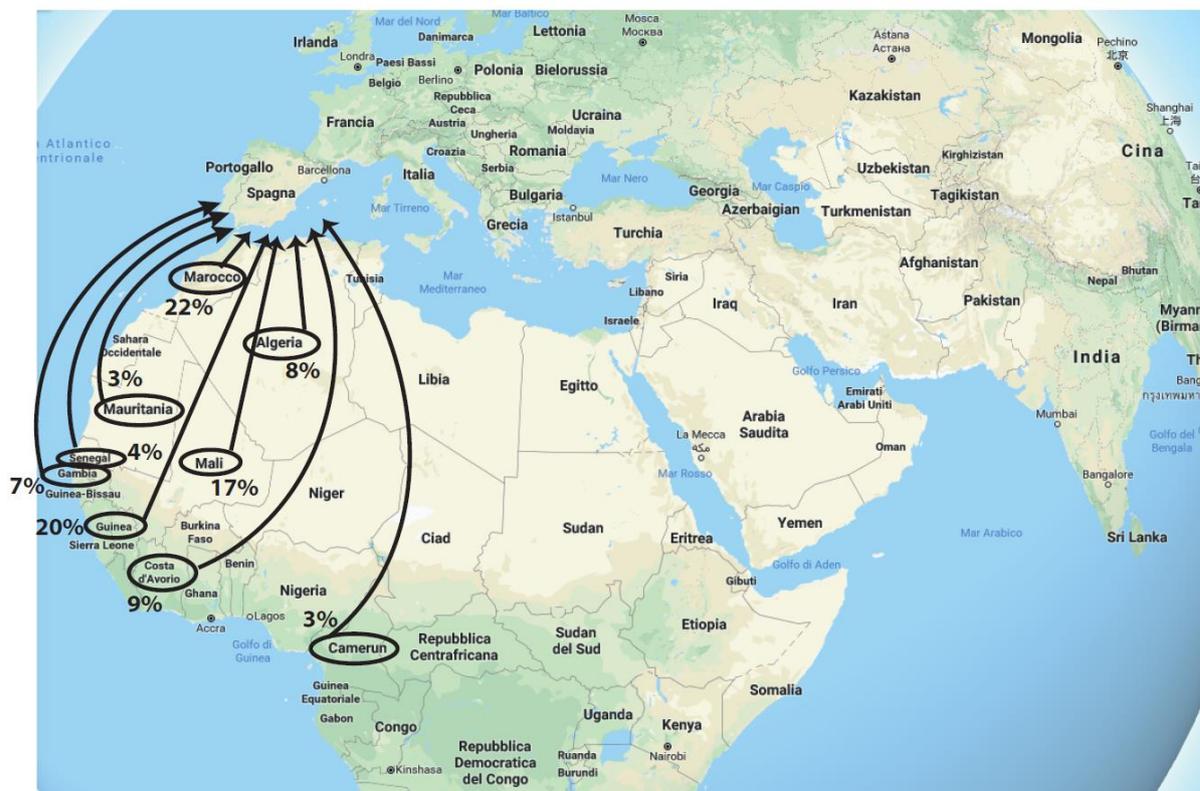
### ***2.3. Le principali nazionalità registrate tra gli arrivi nel 2018***

Nel caso della Spagna, la mappa dei primi nove paesi di origine, da cui è provenuto il 93% del totale degli arrivi nel paese iberico nel 2018, evidenzia come una determinante prevalente sembri essere l'effetto gravitazionale, ovvero la minore distanza della Spagna – in particolare delle coste dell'Andalusia – da paesi di origine che sono tutti dell'Africa occidentale e nord-occidentale; non è quindi automatico sostenere che abbia prevalso un effetto di diversione di flussi di persone, dirottati verso la Spagna da rotte più chiuse, come quella verso l'Italia.

In effetti, quello più in basso nella classifica dei primi nove paesi di origine, il Camerun, è l'unico paese fuori area, ma resta comunque un paese dell'Africa equatoriale, prossimo all'Africa occidentale e non troppo distante dalla costa spagnola e, in ogni caso, spiega soltanto il 3% degli arrivi nel 2018.

Nel caso spagnolo, si è trattato di una migrazione prevalentemente maschile (il 78% del totale degli arrivi), con una ridotta presenza femminile (11%) e una presenza altrettanto limitata di bambini (11%); va tenuto presente che si tratta di nazionalità per le quali non è molto diffusa l'emigrazione di minori non accompagnati, come invece capita nel caso di Afghanistan e Siria. Una parte esigua, appena il 3% degli arrivi, è rappresentata da chi ha 50 o più anni d'età.

**Fig. 8 – I primi nove paesi di origine dei flussi di migranti e rifugiati arrivati nel 2018 in Spagna (con percentuale del totale degli arrivi)**



Fonte: elaborazione dati UNHCR

Il confronto delle nazionalità arrivate in Italia nello stesso anno con quelle presenti nella rotta spagnola sembrerebbe confermare come non ci sia stato anzitutto un cambiamento di rotte, ma una differenziazione di paesi da cui provengono i migranti e rifugiati che arrivano sulle coste europee.

Una parziale sovrapposizione di paesi di origine è tuttavia presente, in particolare alcuni paesi dell'Africa occidentale, ma non si tratta di un'area da cui sono provenuti nel 2018 i principali gruppi nazionali di migranti e rifugiati approdati in Italia.

Infatti, nel 2018 in Italia i principali paesi di provenienza sono stati anzitutto la Tunisia, per la quale l'effetto gravitazionale è di tutta evidenza (circa 150 km. tra la costa tunisina e quella siciliana, ma anche meno di 180 km. tra Capo Teulada e Cap Serrat, in Tunisia) e da cui è arrivato il 22% del totale, seguita da Eritrea (14%), Iraq (7%), Sudan (7%), Pakistan (7%) e Nigeria (5%).

In altri termini, i primi sei paesi di origine dei flussi registrati nel 2018, pari al 62% del totale degli arrivi, sono paesi diversi da quelli riscontrati nel caso spagnolo e tutti più a oriente: quattro africani e due asiatici. I restanti tre paesi sono, invece, paesi dell'Africa occidentale che hanno interessato anche la rotta spagnola: Algeria (5%), Costa d'Avorio (5%) e Mali (4%).

**Fig. 9 – I primi nove paesi di origine dei flussi di migranti e rifugiati arrivati nel 2018 in Italia (con percentuale del totale degli arrivi)**



Fonte: elaborazione dati UNHCR e Dipartimento della Pubblica sicurezza

Tuttavia, i dati relativi al solo 2018 possono essere in qualche misura fuorvianti per giudicare dell'esistenza o meno di un effetto diversivo dei flussi dalla rotta italiana a quella spagnola, per via del calo significativo in termini assoluti rispetto ai movimenti di migranti e rifugiati registrati nel 2017, che potrebbero essere stati dirottati in buona parte verso la Spagna.

In effetti, il confronto col dato relativo ai flussi verso l'Italia nel 2017 permette di correggere, almeno in parte, l'idea che non ci sia stata alcuna diversione di rotte. Nel 2017 Guinea, Costa d'Avorio, Mali e Senegal (e subito dopo il Marocco, non ricompreso nella lista delle prime 9 nazionalità) avevano rappresentato il 27% del totale degli arrivi in Italia, mentre nel 2018 queste quattro nazionalità sarebbero state presenti solo nella rotta spagnola.

**Fig. 10 – I primi nove paesi di origine dei flussi di migranti e rifugiati arrivati nel 2017 in Italia (con percentuale del totale degli arrivi)**



Fonte: elaborazione dati UNHCR e Dipartimento della Pubblica sicurezza

In pratica, il raffronto tra le tre mappe – due relative al 2018 e una al 2017 – portano a confermare che una diversione di rotte ci sia stata almeno in parte, perché dei nove paesi dell’Africa che hanno alimentato i flussi verso la Spagna nel 2018, solo tre erano nazionalità presenti anche tra gli arrivi in Italia nello stesso anno, mentre erano cinque (considerando anche il Marocco, decimo paese nella lista del 2017) l’anno prima; ma soprattutto erano numeri molto maggiori e in gran parte concentrati sulla rotta italiana.

Da questo punto di vista, tra il 2017 e il 2018 il numero di arrivi in Italia da paesi dell’Africa occidentale è drasticamente diminuito, ma ancora di più quello da paesi i cui migranti e richiedenti asilo non sono stati dirottati sulla rotta spagnola: è il caso della Nigeria, con oltre 18 mila sbarcati e registrati nel 2017 in Italia, numero diminuito ad appena 1.250 nel 2018; lo stesso è capitato con gli eritrei, oltre 7 mila sbarcati in Italia nel 2017 e soltanto 3.320 nel 2018.

Un dato interessante è che mentre nigeriani ed eritrei sono molto diminuiti e nel mese di dicembre non si è registrato alcuno sbarco, una diminuzione solo molto lieve si è avuta tra il 2017 e il 2018 per quanto riguarda i tunisini, passati da 6.150 nel 2017 a 5.200 nel 2018, diventando la prima nazionalità. Si tratta, ancora una volta, di una conferma del modello gravitazionale delle migrazioni: quando si è in presenza di paesi molto vicini – come Tunisia ed Italia – l'effetto distanza tende a prevalere su altre determinanti.

### **3. Osservatorio nazionale: la situazione in Giordania**

#### ***3.1. Un'emergenza permanente***

La Giordania, una monarchia costituzionale in cui regna da venti anni Abdullah II Bin Al-Hussein, ha una lunga storia di ondate di sfollati e rifugiati provocata da avvenimenti internazionali che hanno determinato flussi consistenti di persone nella regione. La Giordania fu uno dei paesi che si oppose alla creazione dello Stato di Israele nel 1948 e che partecipò alla guerra tra Israele e Siria, Egitto e Iraq nel giugno del 1967: tra il 1947 e il 1949, in concomitanza con l'indipendenza israeliana, oltre 726 mila palestinesi furono espulsi od obbligati a lasciare le proprie case diventando così rifugiati; durante l'occupazione militare della Cisgiordania e della Striscia di Gaza da parte di Israele nel 1967, altri 300 mila palestinesi furono sfollati e costretti a fuggire e la vicina Giordania ne fu necessariamente investita.

Oggi la più grande comunità di rifugiati palestinesi risiede in Giordania. Tradizionalmente i palestinesi non classificati come rifugiati hanno costituito l'ossatura della comunità economica del paese (mentre i giordani occupavano le posizioni di governo, militari e delle istituzioni di sicurezza); inoltre, a seguito dell'invasione irachena del Kuwait, nuove ondate di palestinesi e giordani che vivevano nell'emirato si riversarono in Giordania.

Più recentemente, a partire dal 2011, la drammatica guerra in Siria ha costretto 6,3 milioni di persone a scappare da bombe, proiettili e violenze per trovare riparo all'estero come rifugiati; altri 150 mila sono attualmente richiedenti asilo, 6,2 milioni sono sfollati interni bisognosi di aiuto e 3 milioni sono ancora in cerca di un rifugio in Siria. Circa 3,3 milioni di siriani sono oggi rifugiati in Turchia, mentre in Giordania sono registrati circa 700 mila siriani, di cui l'80% vive fuori dai campi profughi, soprattutto nei pressi di Amman (circa 200 mila) e nella città del nord di Irbid (quasi 150 mila), mentre 139 mila trovano rifugio nei campi di Zaatari e Azraq.

In Giordania su una popolazione totale che, in base ai dati del Dipartimento di Statistica governativo, supera oggi di poco i 10 milioni di abitanti, oltre il 30% è costituito da stranieri, per lo più rifugiati e, in numero molto esiguo, immigrati.

Si tratta di una popolazione che vive in un paese che, a differenza di molti altri nella regione, non ha giacimenti di petrolio e dipende dall'approvvigionamento all'estero per soddisfare la domanda energetica, trattandosi di un'economia basata su servizi, turismo e aiuti internazionali, il che determina delle condizioni di vita non facili per i rifugiati.

Un paese in cui la disoccupazione è molto elevata e le tensioni non mancano, per effetto di politiche di austerità concordate soprattutto con il Fondo monetario internazionale, che ha erogato un prestito di 723 milioni di dollari ottenuto nel 2016 e da restituire entro il 2019. Una conseguenza è che nel gennaio del 2018 il

governo ha deciso di tagliare i sussidi per pane, elettricità e carburante, provocando l'aumento dei relativi prezzi e poi, nel maggio del 2018, di varare una riforma per aumentare le imposte del 5% per i privati e del 20% per le imprese: decisioni che hanno portato a manifestazioni di protesta popolare in piazza, mobilitando oltre 200 mila persone, e alle dimissioni del primo ministro Hani Mulki, sostituito dal re con Omar al-Razzaz, formatosi nelle università americane e con esperienza alla Banca Mondiale.

L'alto livello di indebitamento estero rispetto al PIL prodotto (94%), tutto in valuta estera, è un fardello molto pesante per un'economia poco diversificata come quella giordana, il che ha ridotto sin qui i gradi di libertà nelle scelte di politica economica. A titolo indicativo, la crescita del PIL reale nel 2018 è stata appena sopra il 2%, il tasso già registrato nel 2016 e nel 2017, cioè percentuali non superiori a quelle della crescita demografica annua, quindi con un saldo netto non positivo e che diventa negativo per la maggioranza della popolazione, in ragione delle elevate disuguaglianze economiche, mentre si stima che la produzione industriale nel 2018 si sia contratta del 2,1%.

Le relazioni economiche internazionali sono fondamentali, con il valore delle importazioni pari a quasi il doppio delle esportazioni (rispettivamente 56% e 34% del PIL).

Le prospettive future non prevedono un incremento significativo del prezzo del petrolio e, dunque, un rincaro della bolletta petrolifera, il che tuttavia ha un effetto secondario negativo sui conti internazionali legato all'andamento delle rimesse, che non potrà giovare degli effetti trainanti di molta più ricchezza nei paesi del Golfo, in cui risiede la maggioranza dei giordani (il 74%) emigrati all'estero: circa 220 mila in Arabia Saudita, oltre 160 mila negli Emirati Arabi Uniti, quasi 60 mila in Palestina, quasi 55 mila in Kuwait, 34 mila in Qatar, quasi 20 mila in Oman, quasi 15 mila in Bahrein e oltre 10 mila in Iraq, per un totale di circa 570 mila emigrati all'estero su un totale, calcolato dalle Nazioni Unite, di quasi 770 mila giordani emigrati nel mondo.

Oltre a un milione di palestinesi rifugiati (e 1,5 milioni di palestinesi non registrati come rifugiati) - che sono una presenza permanente nel paese e per i quali la Giordania ha chiesto compensazioni internazionali in ragione dei 300 milioni di dollari spesi ogni anno per gestire i campi profughi - i rifugiati siriani registrati sono circa 700 mila, anche se si stima che ce ne siano forse il doppio; un dato che rende la Giordania il secondo paese al mondo, dietro il Libano, per numero di rifugiati registrati in proporzione alla popolazione residente (circa 8%, rispetto a oltre il 16% nel caso del Libano).

L'UNHCR ha stimato, a fine 2018, che il 93% dei rifugiati in Giordania viva al di sotto della soglia di povertà. Il 48% dei rifugiati sono bambini e il 4% sono anziani.

La maggioranza dei rifugiati dipende dagli aiuti umanitari internazionali e la situazione è particolarmente critica perché l'intera regione ha milioni di persone che hanno bisogno di case, scuole, ospedali, lavoro e risorse finanziarie.

Il carattere quasi secolare della crisi palestinese e quello più che decennale di quella siriana rende la situazione emergenziale una realtà protratta nel tempo, fino a divenire strutturale.

Il governo giordano ha avviato azioni per offrire formali opportunità di lavoro ai siriani, in ragione del protrarsi della crisi nel paese di origine e delle difficoltà a farvi ritorno, così come previsto dal cosiddetto *Jordan Compact*, messo a punto dalla Conferenza di Londra sulla crisi siriana del 2016 promossa da Regno Unito, Germania, Kuwait e Nazioni Unite e che, peraltro, si era chiusa con l'impegno a donare più di 10 miliardi di dollari in doni e crediti d'aiuto per aiutare la popolazione civile siriana colpita dalla guerra.

Nel 2018 sono stati emessi circa 45 mila permessi di lavoro a favore di rifugiati siriani, sulla base di procedure semplificate, il che ha portato complessivamente dal 2016 a oltre 100 mila rilasci di permessi di lavoro. Inoltre, a metà ottobre del 2018 il Ministro dell'Interno giordano ha prolungato fino a marzo 2019 la campagna per favorire la formalizzazione dello status di rifugiati siriani a quanti si trovano a vivere nelle aree urbane nell'informalità: un'iniziativa rivolta in particolare a quanti hanno abbandonato i campi profughi senza un'autorizzazione formale o a quanti, comunque, si trovano in Giordania senza essere mai stati registrati. Fino a metà ottobre del 2018 la campagna aveva registrato circa 20 mila siriani.

L'Unione europea e gli Stati membri hanno già erogato circa 11 miliardi di aiuti dall'inizio della guerra in Siria per assistere i milioni di rifugiati siriani, compresi quelli in Giordania. Gli Stati Uniti dal 2015 hanno aumentato il volume degli aiuti portandoli annualmente a un miliardo di dollari, in ragione delle eccezionali condizioni di bisogno della popolazione e del ruolo strategico della Giordania per contrastare l'instabilità regionale e combattere le ideologie fondamentaliste islamiste. Le altre due potenze globali presenti in Giordania, anche in termini di aiuti, ma su scala molto minore, sono Cina e Russia.

Utilizzando la base dati dell'OCSE sugli aiuti pubblici allo sviluppo è possibile ricavare un quadro riepilogativo dell'ammontare, espresso in dollari a prezzi costanti 2016 (al fine di consentire un confronto tra diversi anni depurato da distorsioni legate all'inflazione), degli aiuti ricevuti dalla Giordania. L'ultimo dato consolidato disponibile è il 2017 e si possono ordinare in senso decrescente per importanza i principali donatori, aggiungendo le informazioni relative agli anni precedenti e cumulando il totale erogato nel periodo 2012-2017.

I dati consentono di individuare i principali otto donatori che nel 2017 hanno erogato ciascuno più di 100 milioni di dollari e che, nel periodo complessivo 2012-2017, hanno erogato più di 500 milioni di dollari: si tratta di Stati Uniti, Emirati Arabi Uniti, Germania, l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e

l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*, UNRWA), le istituzioni dell'Unione europea, Giappone, Francia e Kuwait.

**Tab. 5 – Flusso degli Aiuti pubblici allo sviluppo verso la Giordania, in milioni di dollari a prezzi costanti 2016 (2012-2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Stati Uniti	579,2	549,38	1211,55	820,02	873,98	879,15	4.913,3
Emirati Arabi Uniti	-3,6	116,21	614,69	207,86	231,15	453,17	1.619,5
Germania	65,13	42	49,87	68,72	171,11	291,9	688,7
UNRWA	145,17	110,85	155,83	179,92	154,36	214,92	961,1
UE	111,26	171,13	169,18	199,78	246,38	206,22	1.104,0
Giappone	23,36	-53,42	58,16	180,78	64,53	195,7	469,1
Francia	111,09	69,09	12,74	116,37	285,1	155,07	749,5
Kuwait	5,07	43,09	86,83	70,93	230,66	141,71	578,3
Canada	12,16	48,1	47,02	94,52	60,78	83,82	346,4
Regno Unito	6,81	23,48	25,64	79,08	235,97	80,64	451,6
Norvegia	2,04	7,29	8,03	13,99	30,09	29,58	91,0
Paesi Bassi	2,26	3,46	1,47	33,84	19,74	27,89	88,7
Svizzera	6,61	13,47	9,6	14,31	15,35	21,26	80,6
Corea	24,22	14,69	37,99	36,61	29,86	19,28	162,7
Italia	4,38	2,05	4,6	13,31	5,87	15,85	46,1
Australia	3,09	0,56	8,21	1,06	3,18	13,86	30,0
Svezia	1,49	7,08	6,73	4,95	7,27	10,98	38,5
IDA-Banca Mondiale	-2,27	-2,25			48,33	8,25	52,1

Fonte: elaborazione dati OECD-DAC

Gli Stati Uniti sono di gran lunga il primo donatore, con quasi 900 milioni di dollari nel 2017 e quasi 5 miliardi nei sei anni considerati; seguono gli Emirati Arabi Uniti con quasi 500 milioni di dollari nel 2017 e oltre un miliardo e mezzo nel periodo cumulato; quasi 300 milioni di dollari sono stati erogati nel 2017 dalla Germania, che però ha aumentato molto le risorse solo a partire dal 2016. Chiudono il raggruppamento dei primi cinque donatori che nel 2017 hanno erogato

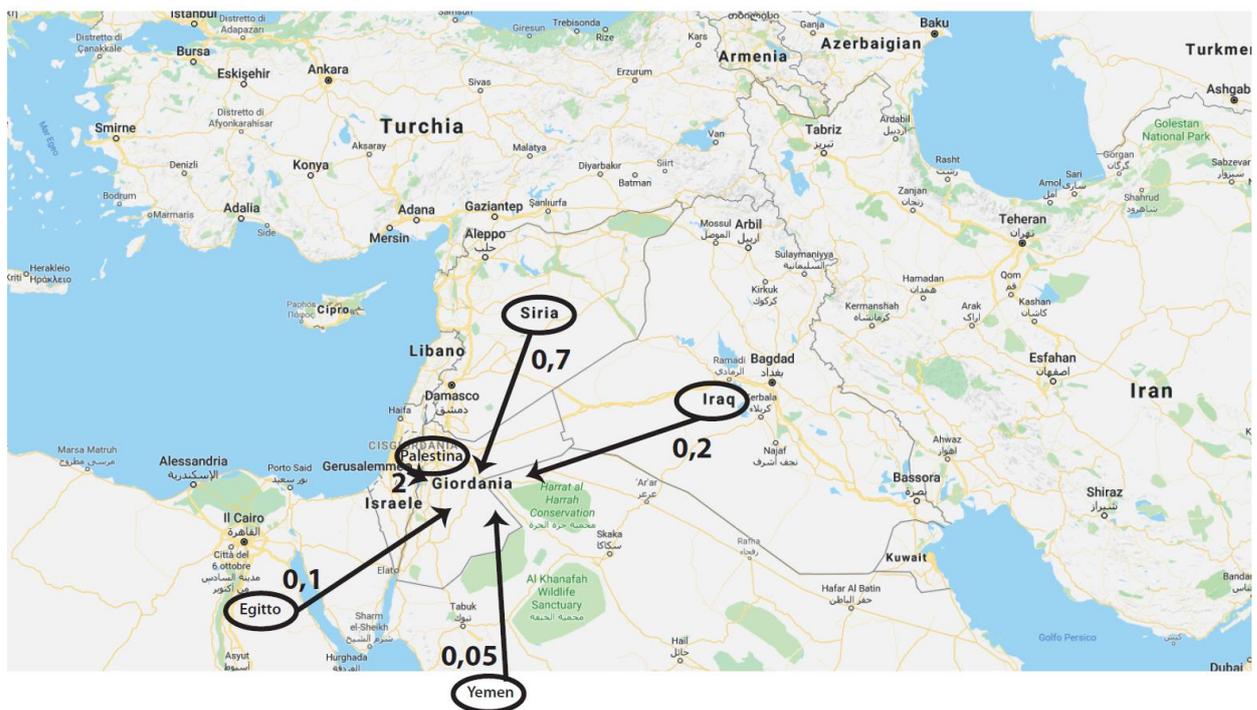
più di 200 milioni di dollari l'UNRWA e l'UE, a conferma dell'eccezionale situazione giordana in relazione ai rifugiati.

### 3.2. Le principali nazionalità dei rifugiati presenti nel paese

I rifugiati presenti in Giordania provengono da diverse zone di crisi nella regione: palestinesi, siriani e, a seguire, iracheni e yemeniti, mentre un numero piuttosto esiguo è quello di sudanesi (circa 5 mila) e somali (meno di mille).

Per quanto riguarda, invece, la comunità immigrata per motivi di lavoro, è significativa la presenza degli egiziani (oltre 100 mila), che distanziano di molto la seconda comunità, quella dei filippini (circa 5 mila).

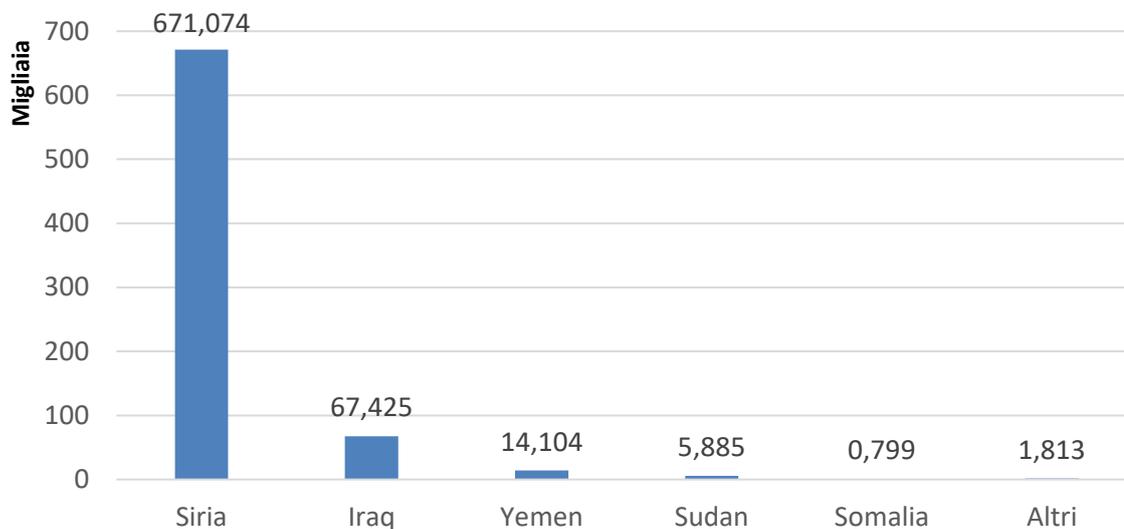
**Fig. 11 – I primi cinque paesi di origine per numero di rifugiati e immigrati registrati nel 2018 in Giordania (in milioni di persone)**



Fonte: elaborazione dati UNHCR

Sempre l'UNHCR a fine 2018 ha stimato il numero di persone tra i rifugiati che vivono in condizioni che suscitano seria preoccupazione e bisognose di assistenza internazionale.

**Fig. 12 – Numero di rifugiati per paese di provenienza in condizioni che suscitano seria preoccupazione in Giordania (migliaia di persone)**



Fonte: elaborazione dati UNHCR

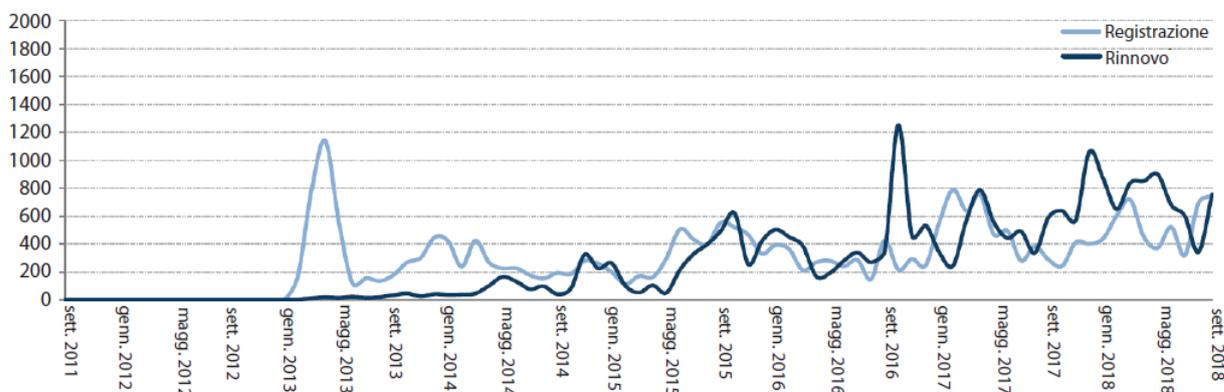
Il caso della popolazione rifugiata proveniente dalla Siria è di gran lunga la situazione più preoccupante, con ben 671 mila persone in condizioni giudicate molto precarie e con un picco di arrivi nel paese registrato nel triennio 2012 (161.977), 2013 (271.290) e 2014 (63.999), ma in ogni caso proseguito anche dopo (ben 25.572 nel 2016) e ridottosi solo nel 2018 (1.528).

Anche la popolazione irachena, con poco più di 67 mila rifugiati registrati in Giordania, è problematica, con circa un terzo del totale che rientra nella popolazione in condizioni che suscitano seria preoccupazione, soprattutto in termini medici. Nel caso dell'Iraq, gli anni di picco in termini di arrivi registrati sono stati il 2007 (31.284) e il 2014 (21.541), mentre nel 2018 si sono registrati 2.666 arrivi. Quasi 60 mila iracheni, cioè la quasi totalità dei rifugiati, vive nei pressi di Amman.

Tra le altre nazionalità dei rifugiati che destano seria preoccupazione ci sono gli yemeniti (13.228), i sudanesi (5.489) e i somali (814). Si tratta di numeri più bassi rispetto a siriani e iracheni, oltre ovviamente a palestinesi, ma che meritano altrettanta attenzione anche tenuto conto del fatto che gli arrivi di queste nazionalità, a differenza delle precedenti, sono in aumento: 1.712 nel 2016, 2.287 nel 2017 e 3.686 nel 2018.

Complessivamente, nel 2018 ci sono stati 6.255 rifugiati di queste nazionalità registrati come in condizioni che suscitano seria preoccupazione, cui si aggiungono rifugiati cui è stato rinnovato lo status.

**Fig. 13 – Evoluzione del numero di rifugiati per paese di provenienza (esclusi palestinesi, siriani e iracheni) in condizioni che suscitano seria preoccupazione in Giordania**



Fonte: elaborazione dati UNHCR

Una misura delle condizioni preoccupanti in cui versa la popolazione più vulnerabile, come quella dei rifugiati, viene dalle informazioni contenute nel voluminoso rapporto *Trafficking in Persons Report 2018* del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, pubblicato nell'estate del 2018<sup>20</sup>, secondo cui la Giordania è paese di destinazione, origine e transito di donne e uomini, provenienti sia dall'Asia meridionale e sud-orientale sia dall'Africa orientale e dalla Siria, coinvolti nella tratta di esseri umani per il lavoro forzato (sotto forma di lavori domestici e in agricoltura) e per il commercio del sesso, con le vittime, cui sono spesso requisiti i passaporti, costrette a subire violenze e a lavorare senza essere retribuite. L'attività della tratta sembrerebbe estesa ai campi profughi per i siriani, iracheni e palestinesi e ai migranti che entrano irregolarmente nel paese e vivono nelle zone più povere delle cittadine del nord del paese. Bambini e ragazzi siriani, in particolare, risultano più esposti ai rischi di lavorare illegalmente e informalmente, il che li espone maggiormente ai pericoli della tratta. Il settore agricolo non è adeguatamente regolamentato in Giordania e i bambini impiegati possono finire per essere sfruttati; sono stati documentati casi di ragazze e donne vendute e vittime di matrimoni forzati, ma anche ragazzi dediti all'accattonaggio e alla vendita in strada sono esposti a molti rischi.

Il rapporto sottolinea che il governo giordano non ha raggiunto gli standard minimi di lotta contro la tratta, ma si segnalano dei progressi rispetto agli anni passati. Le condanne per reati di tratta comportano ancora oggi pene molto inferiori a quelle comminate per altri reati gravi - vi sono stati casi di condanne con multe solo pecuniarie e inferiori ai 1.500 dollari - mentre le vittime della tratta sono a loro volta soggette ad arresto, carcere e deportazione per il semplice fatto

<sup>20</sup> <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>

di essere coinvolti nella tratta e, quindi, colpevoli di violazioni della legge sull'immigrazione.

### **3.3. I campi in cui risiedono i rifugiati**

Le condizioni di vita dei rifugiati in Giordania restano difficili nonostante i progressi delle politiche giordane, con l'aiuto del *Jordan Compact* che, pur con i suoi limiti, è stato considerato un esempio<sup>21</sup> in termini di lezioni e indicazioni di sfide per una strategia tesa a incentivare una prospettiva di accoglienza che non si limiti a offrire assistenza umanitaria di breve periodo, prolungandola nel tempo, ma si interroghi sulle modalità per assicurare condizioni di vita dignitose in situazioni che si protraggono nel tempo e che impongono di fare i conti anzitutto con l'inserimento scolastico e nel mondo del lavoro, con la qualità della vita sociale, la possibilità di muoversi e con la necessità di monitorare con attenzione questi aspetti.

Le difficoltà e i cambiamenti in Giordania insegnano alla comunità internazionale che occorrono approcci inclusivi che non ghettizzino i rifugiati; che è necessario aprire spazi politici e creare incentivi – per esempio sul mercato del lavoro – perché ci sia l'interesse di imprenditori e popolazione autoctona a coinvolgere i rifugiati e non considerarli ostili, partendo dai vincoli strutturali del sistema paese da un lato e dai bisogni e desideri dei rifugiati dall'altro.

Sul piano organizzativo della capacità ricettiva dei campi dedicati, al di là della presenza di piccoli campi sorti spontaneamente e non gestiti dal governo con l'ausilio di organizzazioni internazionali, in Giordania ci sono quattro principali campi per rifugiati: tre pensati specificamente per l'emergenza siriana e uno, il più antico, per i palestinesi.

Il più noto è probabilmente il campo di Zaatari, il secondo più grande al mondo, creato nel 2012, vicino alla quarta città più grande della Giordania, in risposta all'esodo di molte migliaia di siriani che abbandonavano la città di Daraa, nel sud-est della Siria e prossima alle frontiere con Giordania, Libano e Israele. Le infrastrutture erano all'inizio molto povere e le tende poggiavano su sabbia fangosa con frequenti allagamenti nei periodi invernali: con il sostegno di Organizzazioni non governative sono state sviluppate vere e proprie vie con piccoli negozi e, in mezzo a terreni molto aridi, sono cominciate a sorgere piccoli giardini e orti privati.

Due anni dopo, proprio in conseguenza delle forti criticità del campo di Zaatari, è stato costruito il campo di Al Azraq, concepito dall'inizio in modo molto diverso: si trova in una regione isolata e desertica del nord-est, molto più isolata rispetto al campo di Zaatari.

---

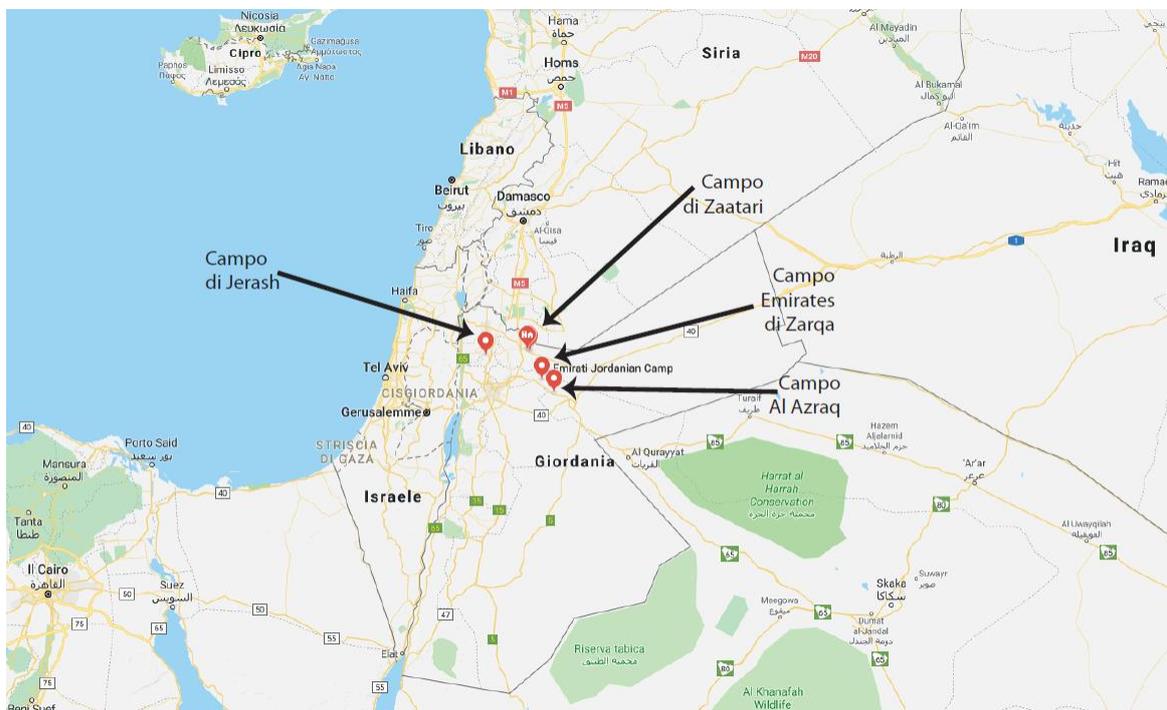
<sup>21</sup> Veronique Barbelet, Jessica Hagen-Zanker, Dina Mansour-Ille (2018), *The Jordan Compact. Lessons learnt and implications for future refugee compacts*, ODI Policy briefing, Londra, febbraio.

Ci sono veicoli militari che stazionano permanentemente come *check point*, per garantire sicurezza e al contempo controllo dei rifugiati. È stato sviluppato per ospitare fino a 130 mila rifugiati, dispersi su un'area molto vasta in cui prevalgono gli spazi vuoti non abitati. Privilegiando obiettivi di sicurezza e controllo e gli aspetti organizzativi per chi gestisce il campo, risultano più limitati gli spazi di libertà dei rifugiati, anche per sviluppare un'attività economica, trovandosi molto più distanti dai centri abitati.

Il terzo campo per i rifugiati siriani è chiamato *Emirates-Jordanian* perché costruito con finanziamenti provenienti dagli Emirati Arabi Uniti nel 2013, sempre con l'obiettivo di alleggerire il carico del campo di Zaatari. Si trova a Mrajeeb Al Fhood, una striscia di pianura arida a 20 km. dalla città di Zarqa, la “città blu” a 24 km. da Amman.

Vi risiedono circa 5 mila siriani ed è considerato il più confortevole e all'avanguardia dei campi, anche se il meno visitato dai giornalisti perché isolato in una zona desertica. Priorità per l'assegnazione a questo campo è attribuita a vedove con bambini, disabili, anziani, donne sole e famiglie molto numerose, mentre non sono ammessi uomini single.

**Fig. 14 – I principali campi organizzati per i rifugiati in Giordania (dicembre 2018)**



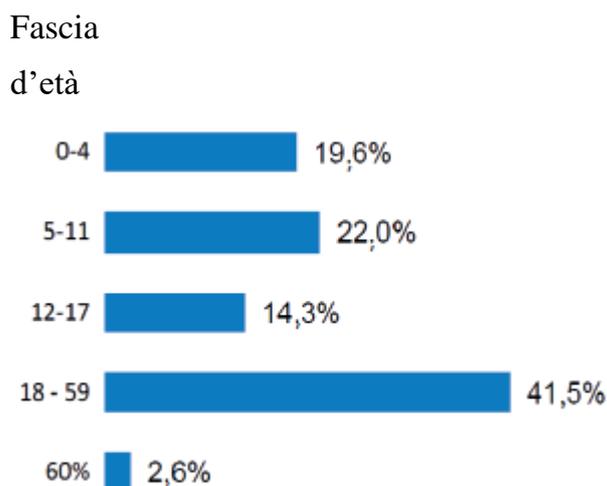
Il campo di Jerash risale, invece, all'emergenza palestinese: fu creato nel 1968, a 5 km. da rovine romane, per ospitare 11.500 palestinesi e sfollati costretti ad abbandonare la striscia di Gaza a seguito della Guerra arabo-israeliana del 1967

(infatti è conosciuto come il Campo Gaza). Con l'assistenza dell'UNRWA negli anni sono stati sviluppati i vari servizi alimentari, sanitari, medici e per l'istruzione dei bambini.

Le tende presenti inizialmente furono poi sostituite da prefabbricati e, infine, i rifugiati costruirono edifici in pietra, con materiali di recupero. È un campo abitato prevalentemente da palestinesi poveri e l'88% di quanti vi risiedono non ha alcuna assicurazione sanitaria.

In termini di profilo delle persone che vivono nei campi, si può prendere in considerazione quello di Zaatari, in cui vivono quasi 80 mila rifugiati. Il 20% delle persone che vivono nel campo sono bambini che hanno meno di 5 anni d'età. Ci sono circa 80 nascite a settimana e il 20% dei nuclei familiari sono a conduzione femminile. Quasi 11 mila sono i rifugiati con permesso per lavorare, di cui solo il 13% sono donne.

**Fig. 15 – Distribuzione percentuale per fasce d'età della popolazione che vive nel campo di Zaatari (ottobre 2018)**



Fonte: UNHCR



# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

## Camera dei deputati

Servizio Studi

Dipartimento Affari Esteri

Tel. 0667604172

Email [st\\_affari\\_esteri@camera.it](mailto:st_affari_esteri@camera.it)

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.