

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Flussi migratori

n. 24-25 – gennaio/giugno 2016

a cura del Centro Studi Politica Internazionale

Focus

Focus Migrazioni internazionali

Osservatorio trimestrale n. 24-25

gennaio-giugno 2016

La prima sezione del Focus è dedicata al fenomeno dei migranti e a quello dei rifugiati e richiedenti asilo, temi collegati e allo stesso tempo distinti che sono oggi prioritari e che si sono rivelati altamente divisivi. Si tratta innegabilmente di temi dirimenti per il futuro stesso dell'Unione Europea, in un contesto di perdurante crisi occupazionale, difficoltà economica e paura per il terrorismo internazionale, come dimostra l'esito del referendum inglese sull'Unione Europea (la cosiddetta Brexit) e l'attenzione che vi ha dedicato la deputata laburista Helene Joanne Cox, attivista per i diritti dei migranti aggredita e uccisa a pochi giorni da quel referendum da un simpatizzante di gruppi neonazisti e movimenti razzisti inneggianti al suprematismo bianco.

La sezione presenta i dati più recenti a livello internazionale e in Europa, ne traccia le implicazioni (comprese quelle che stanno radicalmente trasformando il mondo della cooperazione allo sviluppo) e propone alcune domande chiave che interrogano il processo decisionale della politica, a cominciare dai rischi che palesa un approccio come il Migration Compact, lanciato ambiziosamente dall'Italia ad aprile come possibile base di un patto orientato al futuro e con la probabilità oggi di essere ridotto a iniziativa di tamponamento a breve degli afflussi indistinti di migranti, rifugiati e profughi sulla base di nuove condizionalità per concedere aiuti allo sviluppo.

La sezione regionale è dedicata ai paesi di due regioni (Corno d'Africa e Africa sahariana) oggetto dell'iniziativa del Migration Compact. La prima parte presenta un'analisi preliminare della strategia di fondo del Migration Compact, delle risorse finanziarie in campo e dei rischi di ridimensionamento delle sue ambizioni nel passaggio da proposta italiana a strategia della Commissione Europea.

A seguire si analizza, in modo più puntuale, la situazione di paesi candidati a essere i primi interessati dal nuovo approccio dell'UE; in particolare, si tratta di paesi del Sahel (Costa d'Avorio, Ghana, Niger, Nigeria e Senegal) e del Corno d'Africa (Etiopia) o prossimi a quella regione (Sudan), facendo alcuni cenni anche al caso dell'Eritrea, che solleva molte incognite. Si tratta di un'analisi che evidenzia in alcuni casi problemi di credibilità degli interlocutori governativi, la natura regionale delle principali sfide e tensioni (rispetto a risposte immaginate dal Migration Compact come accordi bilaterali) e l'importanza di investimenti di grande entità per creare reali opportunità di impiego per le nuove generazioni in quei paesi, che richiederebbero risorse molto maggiori rispetto a quelle messe in campo.

La sezione dedicata all'Osservatorio nazionale analizza un caso studio - la Thailandia - apparentemente lontano dall'attualità ed emergenza europea e che invece presenta diverse assonanze con i problemi e le caratteristiche della situazione italiana e delle regioni interessate dal Migration Compact. Si tratta, infatti, di un paese interessato da ingenti flussi di immigrazione da tre paesi poveri di prossimità, che si caratterizzano per un'elevata quota di irregolari e che, allo stesso tempo, assicurano servizi alle famiglie a basso costo.

La Thailandia, nel contesto dell'attuale crisi economica, si interroga per identificare strumenti di programmazione dei flussi di immigrazione economica, in ragione anche delle pressioni internazionali per contrastare il fenomeno dello sfruttamento della manodopera.

di Marco Zupi

CeSPI

(Centro Studi di Politica Internazionale)

Indice

1. Osservatorio mondiale: migranti internazionali e rifugiati	1
1.1 I dati assoluti sui migranti nel mondo	1
1.2 I dati relativi sui migranti nel mondo	2
1.3 La non “eccezionalità” italiana	3
1.4 L’evoluzione dei dati assoluti delle migrazioni negli ultimi quindici anni	7
1.5 L’evoluzione dei dati relativi delle migrazioni negli ultimi quindici anni	9
1.6 I dati sui rifugiati nel mondo	12
1.7 L’asimmetria Sud-Nord in materia di rifugiati nel mondo	15
1.8 La realtà della politica dell’UE verso i rifugiati e richiedenti asilo.....	16
1.9 Il problema delle distorsioni indotte sulla politica europea di cooperazione allo sviluppo.....	19
1.10 Il problema della politica europea di gestione delle richieste di asilo	21
2. Osservatorio regionale. Le migrazioni nella regione del <i>Migration Compact</i>	28
2.1 La strategia del <i>Migration Compact</i>	28
2.2 Le risorse in campo	31
Box - Le conclusioni del Consiglio Europeo del 28 giugno 2016	35
2.3 La realtà dei paesi pilota del Corno d’Africa	39
Eritrea	40
Etiopia.....	41
Sudan	42
2.4 La realtà dei paesi pilota del Sahel	44
Costa d’Avorio	44
Ghana.....	45
Niger	46
Nigeria	47
Senegal	51
3. Osservatorio nazionale: Thailandia	54
3.1 La situazione del paese	55
3.2 Il mercato del lavoro	56

<i>3.3 Le migrazioni economiche dai paesi vicini</i>	<i>59</i>
<i>3.4 La politica migratoria del paese</i>	<i>61</i>
<i>3.5 Il caso dei migranti provenienti da Myanmar</i>	<i>64</i>

1. Osservatorio mondiale: migranti internazionali e rifugiati

1.1 I dati assoluti sui migranti nel mondo

Le stime aggiornate dal Dipartimento per gli affari economici e sociali delle Nazioni Unite (UN-DESA)¹ ci permettono di analizzare le statistiche ufficiali relative a tutti i paesi sui migranti internazionali, definiti come le persone nate in un paese diverso da quello in cui risiedono, e di poter chiarire alcuni aspetti rilevanti sul fenomeno e le dinamiche in atto.

Occorre premettere che tali stime devono essere lette con la dovuta cautela perché, scorrendo i dati, una prima impressione è che ci sia una sottostima della realtà del fenomeno all'interno dell'Africa, in ragione della limitata affidabilità delle statistiche ufficiali nella misurazione delle migrazioni in tutta la loro portata (in Africa si trovano i paesi con i censimenti demografici meno aggiornati), oltre che del diffuso fenomeno delle migrazioni transfrontaliere non colte dalle statistiche di quei paesi.

Al netto di questa potenziale sottostima del fenomeno delle migrazioni interne all'Africa, quel che si può dire alla luce della revisione dei dati operata a fine 2015 è, anzitutto, che le migrazioni internazionali su scala mondiale sono un fenomeno in rapida crescita negli ultimi anni: il numero di migranti internazionali ha raggiunto i 244 milioni di persone nel 2015 (il 3,4% della popolazione mondiale), con un incremento del 41% rispetto al 2000. Ciò significa che nel giro degli ultimi quindici anni i migranti sono aumentati di 71 milioni di persone².

Guardando il fenomeno dal punto di vista dei paesi di origine dei flussi, le migrazioni sono un fenomeno soprattutto asiatico. Nel 2015, 104 milioni di quei 244 milioni di migranti internazionali (il 43%) sono nati in Asia: si tratta anzitutto di 16 milioni di indiani, 11 milioni di cinesi, 7 milioni di bengalesi e 6 milioni di pachistani. L'Europa è il secondo continente di origine con 62 milioni di migranti, pari al 25% del totale mondiale. La traiettoria delle migrazioni è più Sud-Sud che Sud-Nord: quelle Sud-Sud interessano il 38% dei migranti, quelle Sud-Nord il 34%.

Europa ed Asia ospitano due terzi dei migranti internazionali (rispettivamente 76 e 75 milioni di persone), più del Nord America (che ospita 54 milioni di migranti) e molto più di Africa (21 milioni), America latina e caraibica (9 milioni) e Oceania (8 milioni).

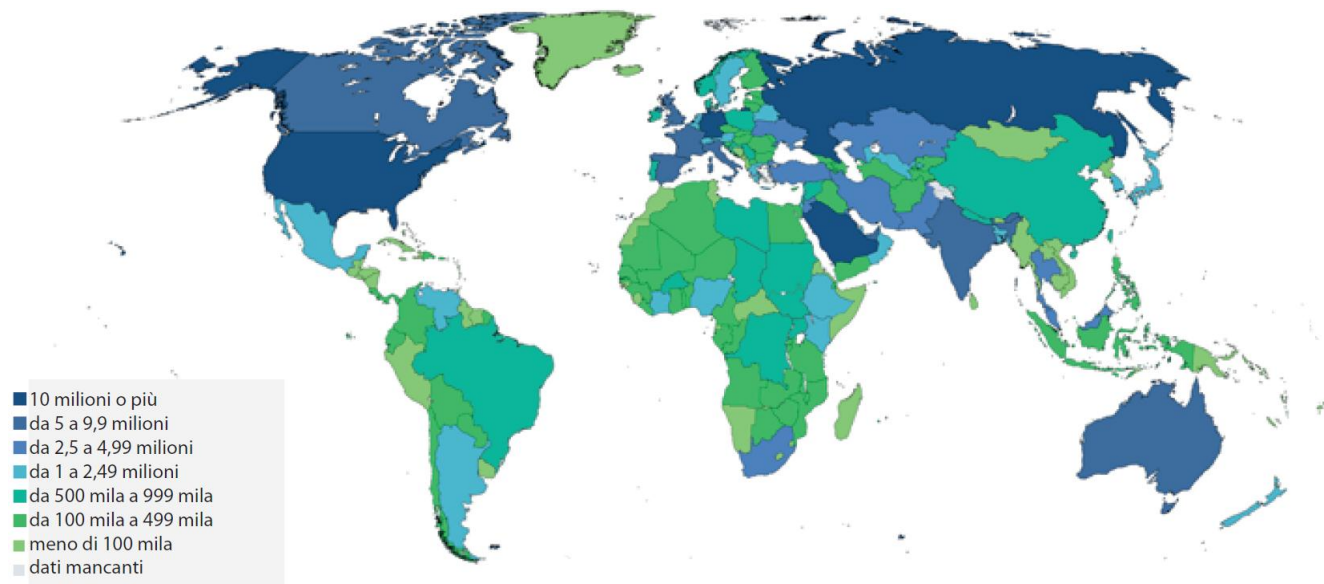
Guardando ai paesi, nel 2015 poco più dei due terzi dei migranti internazionali stimati a livello mondiale (il 67,4%) vivevano in 20 paesi, di cui nove localizzati in Asia, sette in Europa, due nell'America del Nord, uno in Africa e uno in Oceania. Scendendo a un gruppo ancora più ristretto di paesi, il 51,4% dei migranti

¹ UN-DESA (2015), *Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015*, New York, dicembre.

² UN-DESA (2015b), *World Population Prospects: The 2015 Revision*, DVD Edition, New York, dicembre.

internazionali risiedeva in soli dieci paesi: Stati Uniti (46,6 milioni), Germania (12 milioni), Russia (11,6 milioni), Arabia Saudita (10,2 milioni), Regno Unito (8,6 milioni), Emirati Arabi (8,1 milioni), Canada e Francia (7,8 milioni in entrambi i paesi), Australia (6,8 milioni) e Spagna (5,9 milioni).

Fig. 1. Stock dei migranti internazionali (2015)



Fonte: UN-DESA (2015a).

L'Italia non rientra tra i primi dieci paesi - che insieme ospitano 125 milioni di migranti internazionali - ma è subito dopo, alle spalle della Spagna, con 5,8 milioni di migranti.

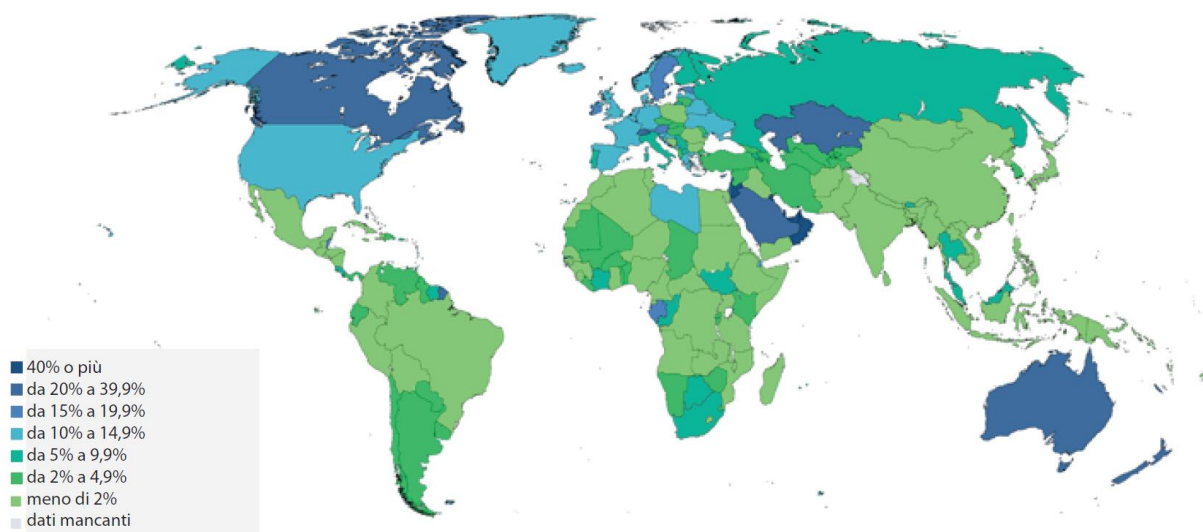
In un confronto intra-europeo, l'Italia, che ha una popolazione complessiva di 61 milioni di abitanti, è alle spalle dei tre paesi dell'UE più popolosi (Germania con 81,3 milioni di abitanti, Francia con 65,6 milioni e Regno Unito – qui considerato ancora membro dell'UE - con 63 milioni), ma anche del quinto paese più popoloso (la Spagna, con 47 milioni di abitanti). In termini demografici, nell'UE a 28 solo Polonia (38,4 milioni di abitanti) e Romania (21 milioni) sono gli altri paesi membri che superano la soglia dei 20 milioni di abitanti.

1.2 I dati relativi sui migranti nel mondo

Un dato complementare utile da considerare è quello che pondera la presenza dei migranti in termini percentuali rispetto alla numerosità della popolazione del paese ospitante.

L'Italia si posiziona tra i paesi che hanno una percentuale bassa di migranti internazionali sul totale della popolazione: nella classifica generale dei paesi è al numero 93, con una percentuale del 9,7%, cioè meno di un migrante internazionale su dieci abitanti che risiedono nel paese.

Fig. 2. Percentuale di migranti internazionali rispetto al totale della popolazione (2015)



Fonte: UN-DESA (2015a).

Ai primi posti si piazzano piccoli paesi, gli stati del Golfo (come Emirati Arabi, Qatar e Kuwait che hanno percentuali tra il 75 e il 90%); **molto più in basso in classifica si trovano paesi come l’Australia**, che comunque registra percentuali prossime al 30%, in cui cioè quasi una persona su tre è un migrante (una percentuale molto superiore al caso italiano) o **Nuova Zelanda e Canada**, che hanno una percentuale del 22-23%, cioè quasi un migrante su quattro persone residenti.

Per quanto riguarda i paesi dell’UE che hanno una presenza di migranti internazionali che incide sul totale della popolazione più che in Italia - cioè più del 10% - c’è il Lussemburgo (44%), l’Austria, con una percentuale quasi doppia rispetto a quella italiana (17,5%), Cipro e Svezia (16,8%), Irlanda (15,9%), Germania (14,9%), Croazia (13,6%), Regno Unito (13,2%), Spagna (12,7%), Belgio (12,3%), Francia (12,1%), Paesi Bassi (11,7%), Slovenia (11,4%), Grecia (11,3%), Danimarca (10,1%) e, appena sopra l’Italia, Malta (9,9%).

1.3 La non “eccezionalità” italiana

Sul piano delle migrazioni internazionali, non si può dunque dire che l’Italia registri un fenomeno migratorio eccezionale in termini assoluti e tantomeno percentuali, in confronto al resto del mondo o dell’UE. Il che significa anche dire che, almeno finora, le migrazioni internazionali in sé, per dimensioni, non sono un fenomeno fuori controllo.

Vale la pena di aggiungere, a latere, che ogni anno emigrano molti italiani in Germania e Francia, come pure in Svizzera e Belgio (dove gli italiani risultano essere la prima nazionalità straniera): un recente studio, a cura di Benedetto Coccia e Franco Pittau, mostra come nel 2015 ben 102.259 italiani si sono cancellati dalle

anagrafi dei comuni per andare a risiedere all'estero, riportando la situazione a quella di quaranta anni fa: il 1974 era stato l'ultimo anno in cui gli espatri dal nostro paese avevano superato le 100 mila unità³. Anche l'INPS, per quanto di sua competenza, segnala che ogni anno aumenta il numero di pensionati italiani che emigrano e si fanno pagare la pensione all'estero, erodendo la base imponibile diretta e indiretta (non consumando in Italia): dal 2003 al 2014 sono un totale di 36.578 persone.

L'Italia non è un caso particolare nemmeno guardando ai paesi di origine dei migranti internazionali: sette nazionalità raggruppano quasi il 50% dei migranti registrati nelle statistiche ufficiali. Quasi il 18% sono romeni (oltre un milione), seguiti da albanesi e marocchini (vicini entrambi a 500 mila), ucraini, tedeschi, cinesi e svizzeri (vicini tutti a 200 mila). Le migrazioni internazionali sono cioè soprattutto di prossimità, legate a flussi provenienti da paesi vicini (la Cina è naturalmente un caso a sé, con stime di oltre 50 milioni di cinesi residenti all'estero), il che è la norma nel mondo, con l'eccezione del Nord America (in cui il 98% dei migranti internazionali sono nati in altre regioni del mondo) e dell'Oceania (87%).

Un altro dato che accomuna le migrazioni internazionali di oggi è che la maggior parte di chi emigra è in età lavorativa: l'età mediana a livello mondiale è 39 anni, con un valore più basso in Africa rispetto all'età nel Nord America e in Europa (42-43 anni). In Italia l'età mediana coincide con quella mondiale, cioè è 39 anni d'età, molto al di sotto di Francia (48 anni), Germania (50), appena al di sotto di Grecia (41) e al di sopra del Regno Unito (37). Detta in termini di banale contabilità economica, l'Italia ha il vantaggio di ospitare una popolazione migrante potenzialmente produttiva perché molto giovane: ci sono 2,6 milioni di giovani con meno di 35 anni d'età e dei 488 mila bambini nati in Italia nel 2015, anno in cui si è avuto il minor numero di nati dall'Unità d'Italia, 73 mila (il 15%) hanno entrambi i genitori stranieri e 28 mila (quasi il 6%) hanno un genitore straniero⁴.

Nel mondo, 177 milioni di migranti internazionali sul totale di 244 milioni, cioè il 72,5 % del totale, risultano in età lavorativa (tra 20 e 64 anni d'età) e l'Europa e il Nord America sono le regioni in cui la quota è più elevata (75% del totale). In Italia la percentuale arriva all'83,8%, seconda in Europa solo al Portogallo (84,5%) e ben al di sopra delle altre principali economie europee (la Francia con 70,3%, la Germania con 65,9% e il Regno Unito con il 77,8%).

L'indicazione che se ne può trarre è che, in particolare in Italia, gli immigrati non rappresentano un peso eccessivo per i servizi pubblici, i trasporti e la sanità, e men che meno per la previdenza.

I migranti internazionali che percepiscono una pensione in Italia sono 141 mila, meno dell'1% degli oltre 16 milioni di pensionati italiani; quelli che beneficiano di altre prestazioni di sostegno del reddito sono 122 mila, vale a dire il 4,2% del totale. I dati dell'INPS presentati dal Presidente Tito Boeri **lo confermano chiaramente: le**

³ B. Coccia e F. Pittau (a cura di) (2016), *Le migrazioni qualificate in Italia: ricerche, statistiche, prospettive*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Edizioni Idos, Roma, giugno.

⁴ Censis (2016), *L'integrazione nella società molecolare*, Roma, giugno.

persone con cittadinanza non italiana nate prima del 1949, con contribuzione INPS, che hanno versato contributi ma non hanno sin qui ricevuto prestazioni previdenziali INPS e non hanno ricevuto rimborso della decontribuzione, sono circa 200 mila, pari al 21%. I loro contributi versati, capitalizzati in base alle regole del contributivo, valgono oggi oltre 3 miliardi di euro ed è un fenomeno in crescita. Inoltre, ci sono 4,2 milioni di posizioni contributive che hanno già erogato contributi che, capitalizzati, valgono oltre 56 miliardi di euro.

La stima è che già oggi ci siano circa 12 miliardi di montante contributivo che non darà luogo a pensioni; gli stranieri versano mediamente contributi annui tra i 7 e gli 8 miliardi di euro; se anche solo il 5% (rispetto al 21% riscontrato sui nati ante 1949) di questi contributi non dà luogo a prestazioni, si ha un flusso annuale di benefici per il sistema Italia in qualche modo “regalati”, nel senso che sono disponibili a fronte di un prezzo pagato dai migranti, di circa 375 milioni di euro⁵.

Soprattutto, in Italia non risulta corroborata statisticamente nemmeno una percezione invece diffusa secondo cui gli immigrati (generalizzando senza le dovute distinzioni) sfruttano il sistema di sussidi pubblici: meccanismi come il Sostegno di inclusione attiva che il Governo nel 2015 ha avviato in 12 città italiane o il Reddito di inclusione sociale 2016 - il nuovo sussidio universale contro la povertà delle famiglie residenti in Italia - sono redditi di garanzia temporanei che non favoriscono in nessun modo i migranti e che, anzi, richiedendo lunga attesa e la compilazione di pratiche burocratiche, scoraggiano normalmente le fasce più vulnerabili della popolazione (autoctoni e immigrati). Lo stesso discorso vale ovviamente per quanto riguarda l’assegnazione delle case popolari, che vengono date a seconda del reddito, degli sfratti precedenti e del nucleo familiare, senza distinzione di sesso o di razza.

Tuttavia, è importante segnalare, per potere comprendere percezioni e attitudini molto diffuse sul tema, che **una riduzione della qualità e quantità dei servizi pubblici di *welfare state* erogati, come conseguenza delle politiche di austerità che si traducono in riduzione della spesa pubblica, proposte come inevitabili nell’attuale configurazione dell’Eurozona, tende a configurare una situazione di conflittualità crescente tra le fasce più vulnerabili della popolazione** (autoctoni e immigrati). Presentare il “problema” delle migrazioni come minaccia all’identità nazionale impedisce di cogliere il carattere strutturale di un rapporto conflittuale tra classi socio-economiche che il fenomeno migratorio inasprisce.

Più d’ogni altra cosa, merita un’attenta riflessione l’opinione diffusa secondo cui i lavoratori immigrati accettano di lavorare a basso costo, spingendo al ribasso i salari e quindi danneggiando i lavoratori autoctoni.

Nella polarizzazione del dibattito politico, coloro che, confortati da dati come quelli sin qui ricordati, criticano le spinte xenofobe e i movimenti anti-immigrazione, eludono il problema relativo al mercato del lavoro, che è reale, se non altro perché percepito come tale; una situazione di cui **l’esito del referendum inglese è l’emblema più recente e rilevante politicamente**, che mette in seria discussione la pretesa di una

⁵ INPS (2015), *WorldWideInps. L’Inps e le pensioni all’estero*, Roma, Settembre.

politica migratoria europea e di una maggiore integrazione europea, lasciando peraltro in ombra un'ambiguità di comportamento diffusa ma che, nel caso del Regno Unito, è eclatante.

Qui infatti il governo si è formalmente opposto al principio della libera circolazione delle persone nell'UE, ma allo stesso tempo si è ripetutamente rifiutato di assistere l'UE negli sforzi per porre fine allo sfruttamento di forza lavoro immigrata a salari bassissimi, in nome del principio prevalente della difesa della competitività britannica⁶. In modo opposto a chi alimenta la xenofobia, coloro che non riconoscono le ragioni delle tensioni e dell'insofferenza nei confronti dei migranti internazionali, si limitano a dire che le immigrazioni rappresentano una grande opportunità di sviluppo e, facendosi portatori di principi di solidarietà, implicitamente sposano l'ipotesi teorica del liberismo e della cosiddetta segmentazione virtuosa del mercato del lavoro, secondo cui gli impieghi assunti dagli immigrati, in assenza di stranieri, non sarebbero stati presi dagli autoctoni che, quindi, non sono esposti agli effetti diretti della presenza di immigrati stranieri (principio della complementarità sul mercato del lavoro), con risultati finali di guadagni di efficienza, che comportano aumenti di produttività nel tempo per il sistema.

In Italia più che altrove, **l'ipotesi interpretativa che proponiamo è, invece, che la forte segmentazione del mercato del lavoro su base territoriale e socio-economica tra gli autoctoni determina in realtà, attraverso le migrazioni internazionali, fenomeni contemporaneamente di complementarità (con alcune fasce di popolazione più benestanti o privilegiate) ma anche di competizione e sostituzione** (tra immigrati e altre fasce vulnerabili della forza lavoro autoctona, come pure tra nazionalità di migranti), il che si traduce in un effetto depressivo sui salari più bassi, contribuendo ad allargare la forbice distributiva e il livello complessivo di disuguaglianze economiche, con il paradosso di opporre categorie comunque vulnerabili di lavoratori autoctoni e immigrati e all'interno delle diverse comunità di migranti (veri e propri processi di segmentazione ed etnicizzazione del mercato del lavoro).

È altresì vero che contemporaneamente gli effetti negativi della presenza degli immigrati, in termini di maggiori disuguaglianze economiche, sono controbilanciati dal ruolo di ammortizzatori sociali che gli immigrati assolvono anche a beneficio di fasce medio-basse della popolazione, fornendo servizi di cura alle persone e supplendo alle carenze dei servizi delle istituzioni pubbliche: il 77% del totale dei lavoratori domestici in Italia sono immigrati (693mila).

In questo gioco di luci e ombre, se nel primo trimestre del 2016 gli imprenditori stranieri rappresentano il 14% del totale registrato in Italia e dal 2008 a oggi sono cresciuti quasi del 50%, tuttavia ciò nasconde soprattutto l'equivocità delle partite IVA nell'edilizia ed è avvenuto in un periodo in cui le aziende guidate da italiani sono diminuite di oltre il 10%, con le microimprese nazionali del commercio diminuite ancor

⁶ K. Long (2015), *The Huddled Masses: Immigration and Inequality*, Thistle Publishing, Londra.

di più, mentre quelle gestite da stranieri e il commercio ambulante nei centri storici sono aumentati del 63%⁷.

In un contesto di economia-mondo che sta cambiando, di cui l'esito del referendum inglese è un segnale macroscopico anche simbolico trattandosi della patria della società multietnica e multiculturale, esauriti gli effetti strutturali del boom demografico degli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso e con l'affermarsi di potenze economiche – nazionali e aziendali – in Oriente, la presenza di migranti internazionali sul mercato del lavoro contribuisce a far risultare più sostenibile la riduzione di spesa pubblica per il *welfare state* (laddove i lavori di cura sono affidati dalle famiglie agli immigranti) e in qualche modo più “competitiva” l'economia, contrastando la tendenza naturale al rialzo dei salari (almeno per quanto riguarda i lavori più bassi nella gerarchia delle professioni) e alla diminuzione dei profitti che i suddetti cambiamenti strutturali sembrerebbero determinare.

L'impiego di migranti per lavori cosiddetti 3d (*dirty, dangerous, demanding*, cioè sporchi, pericolosi e duri) ha consentito la sopravvivenza di interi settori produttivi, ma a costo di assecondare processi di precarizzazione, segmentazione accresciuta e tensioni all'interno della forza lavoro.

A conferma di questa lettura, in Italia il progressivo estendersi dell'economica informale - in cui domina la richiesta di manodopera flessibile e adattabile alle mansioni di cura e di servizio e con fenomeni di sfruttamento di manodopera - si associa ad una significativa presenza di immigrati (irregolari e non) in questo segmento lavorativo, a cominciare dal commercio ambulante, l'edilizia e la ristorazione, pur a fronte di un'aumentata partecipazione degli immigrati stessi al mercato del lavoro regolare⁸; mentre la cosiddetta femminilizzazione dei processi migratori (crescita del numero delle donne che emigrano) accompagna questa componente essenziale di immigrazione per servizi domestici e alle persone vulnerabili (anziani, malati e bambini, anzitutto), come soluzione pratica e discriminatoria (sul piano etnico) alla resistenza al riequilibrio della divisione del carico di lavoro domestico all'interno delle coppie e a fronte del miglioramento della condizione femminile, oltre ad essere sostitutiva del sistema di *welfare* pubblico.

1.4 *L'evoluzione dei dati assoluti delle migrazioni negli ultimi quindici anni*

La fotografia di oggi è anche e soprattutto il risultato di un processo dinamico in corso negli ultimi anni.

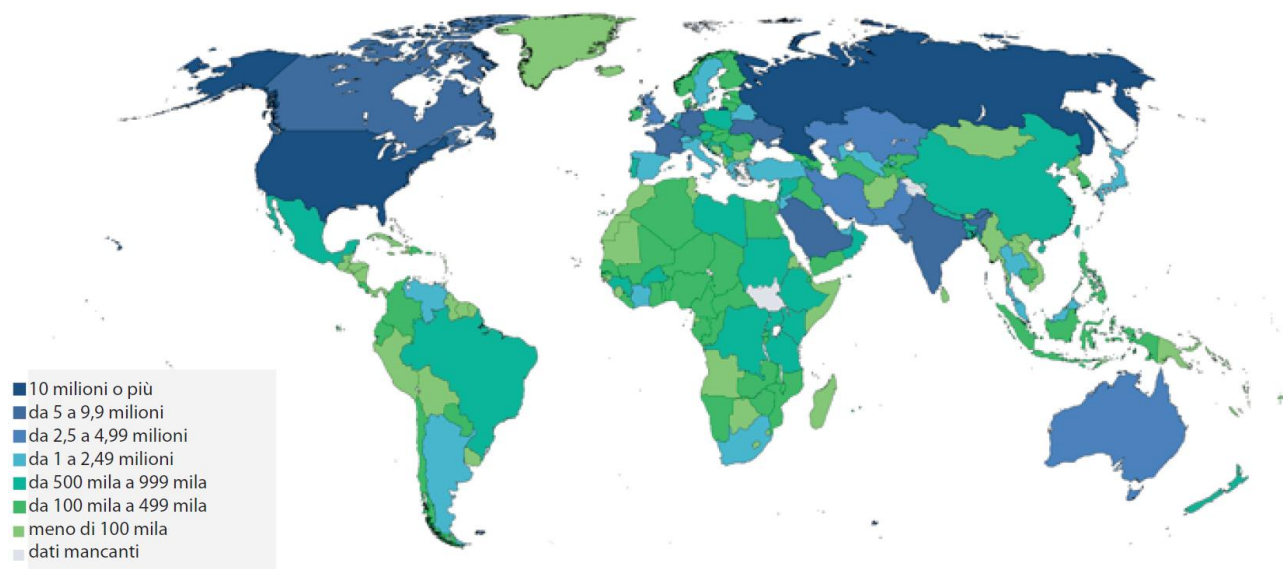
Per cogliere la dinamica in corso nei processi migratori internazionali è perciò utile raffrontare la fotografia del 2015 con quella del 2000. Per quanto riguarda lo stock in valori assoluti, l'Asia è la regione che ha registrato il maggiore incremento nel periodo, con un aumento di 26 milioni di persone, il che significa in media 1,7 milioni all'anno.

⁷ Dati segnalati da Mariano Bella, responsabile dell'Ufficio Studi, Confcommercio.

⁸ M. Zupi (a cura di) (2015), *Il contributo economico dei migranti che lavorano “in nero”*. *Rassegna della letteratura e analisi empirica a Milano, Roma e Napoli*, CeSPI, Roma, settembre.

Segue l'Europa, con l'aumento di 20 milioni di migranti, pari a 1,3 milioni in più l'anno. A seguire il Nord America con 14 milioni di persone, pari a 900 mila arrivi netti l'anno e l'Africa, con 6 milioni di persone, pari a 400 mila persone l'anno.

Fig. 3. Stock dei migranti internazionali (2000)



Fonte: UN-DESA (2015a).

Guardando ai paesi, nel 2000 in 20 paesi vivevano poco più dei due terzi dei migranti internazionali stimati a livello mondiale (68,4%), un livello di concentrazione sostanzialmente equivalente al 2015.

Il 54,3% dei migranti internazionali nello stesso anno risiedeva in soli dieci paesi: si tratta degli stessi del 2015, con l'eccezione di India e Ucraina, scesi nel 2015 rispettivamente alla dodicesima e tredicesima posizione e rimpiazzati da Emirati Arabi e Spagna, che invece nel 2000 erano alla quindicesima e ventunesima posizione. In quindici anni è la Spagna - paese che come l'Italia fa parte di quel gruppo di paesi dell'area mediterranea interessati dal fenomeno migratorio soltanto negli ultimi due decenni - che si distingue in Europa come il paese con il maggiore incremento del numero di migranti internazionali, passati da 1,66 milioni a 5,85 milioni, cioè un aumento di quasi quattro volte, molto superiore rispetto a quello vissuto in Italia che nel 2000 era al sedicesimo posto con 2,1 milioni di migranti.

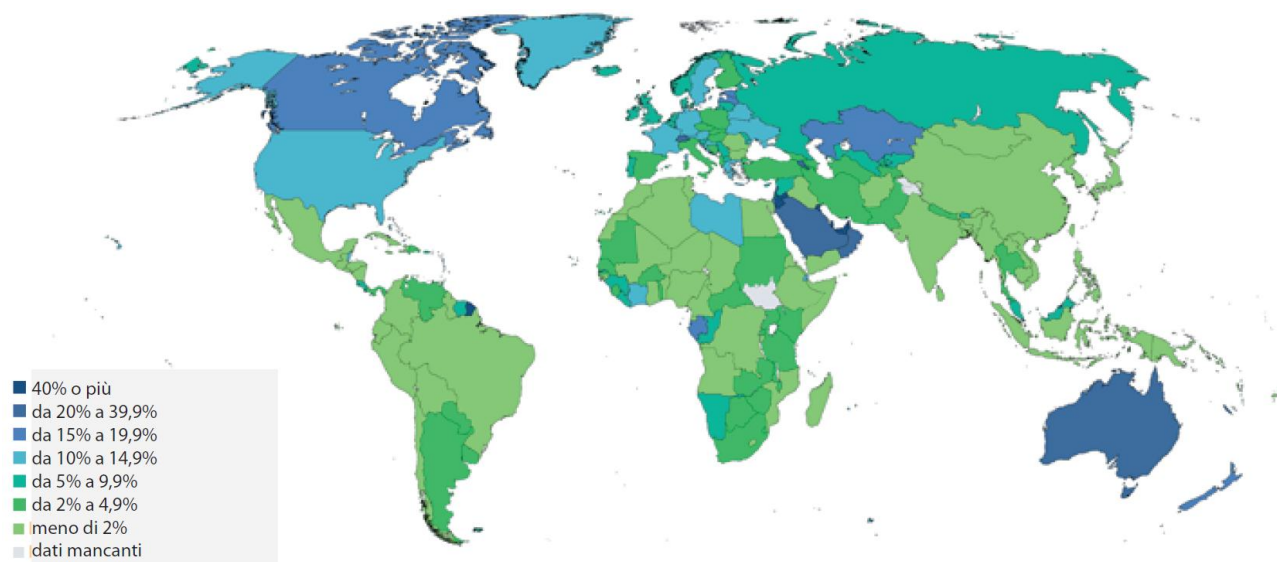
Un elemento che differenzia la dinamica delle migrazioni nelle due regioni più interessate dal fenomeno, Asia ed Europa, è il dato sulla femminilizzazione delle migrazioni. A livello mondiale, la quota di donne sul totale dei migranti internazionali è leggermente scesa, passando dal 49,1% nel 2000 al 48,2% nel 2015. In Asia la percentuale è scesa dal 45,6% (2000) al 42% (2015); in Europa, al contrario, è aumentata dal 51,6% (2000) al 52,4% (2015).

Tra i primi venti paesi per numero di migranti internazionali residenti, l'Italia è stabilmente il paese con la percentuale più alta di donne: il 54% nel 2000, il 54,9% nel 2015, a sostegno di una nicchia di occupazioni “invisibili” nel settore dei servizi, a bassa qualificazione, a condizioni di lavoro precarie, basse retribuzioni, elevato impegno di tempo, scarsa considerazione sociale e rappresentanza sindacale: occupazioni tradizionalmente femminili, come domestiche e badanti. Impieghi che interessano donne che sono spesso arrivate in Italia attraverso procedure di ricongiungimento familiare, migrazioni familiari, con lo status di rifugiate o passando per la tragedia della tratta legata al mercato della prostituzione, oltre che dai paesi dell'Est europeo membri dell'UE.

1.5 L'evoluzione dei dati relativi delle migrazioni negli ultimi quindici anni

Passando al dato complementare relativo alla presenza dei migranti calcolata in termini percentuali rispetto alla numerosità della popolazione del paese ospitante, la variazione nel corso degli ultimi quindici anni è un'informazione utile perché, al di là del dato in valori assoluti, le opinioni in termini di percezione e di attitudine rispetto alle migrazioni risentono molto proprio dei cambiamenti legati all'incremento relativo degli immigrati, in concomitanza con l'andamento del mercato del lavoro e del funzionamento – in termini di quantità e qualità – dei servizi di *welfare state* erogati.

Fig. 4. Percentuale di migranti internazionali rispetto al totale della popolazione (2000)



Fonte: UN-DESA (2015a).

In Italia, la percentuale di migranti internazionali sul totale della popolazione registrata nel 2015, pari al 9,7%, non è alta in sé, se confrontata – come visto – con quella degli altri paesi, **ma è molto alta se confrontata col dato di quindici anni**

prima: nel 2000 la percentuale era infatti del 3,7%, cioè si è passati da un migrante su ventisette persone a quasi uno su dieci, a conferma della natura di paese di recente immigrazione.

Un paese europeo che ha vissuto una trasformazione simile e ancora più significativa, come si diceva, è la Spagna, passata da una percentuale di migranti sul totale della popolazione del 4,1% (2000) al 12,7% (2015). In realtà, l'aumento della percentuale in Spagna si è consumato in un arco di tempo più ridotto, perché nel 2010 era arrivata al picco del 13,5%, con un aumento di quasi il 10% della popolazione totale in dieci anni, ad un ritmo di circa 500 mila immigrati in più l'anno, facendo della Spagna il secondo paese OCSE di destinazione di migranti internazionali in termini assoluti, dietro solo gli Stati Uniti.

Il profilo dei migranti internazionali in Spagna è stato prevalentemente di uomini per l'edilizia e donne per i servizi domestici, non molto diverso dall'Italia. Da questo punto di vista, la gravissima crisi economica che ha colpito la Spagna e che si è tradotta in elevata disoccupazione, soprattutto quella giovanile (a livelli alcuni anni fa inimmaginabili in Occidente: il 45%), ha determinato una contrazione della percentuale di migranti sul totale della popolazione tra il 2010 e il 2015 (-0,7%), evidenziando una forte correlazione tra ciclo economico e andamento dei flussi migratori, mentre in Italia si è assistito ad un mantenimento della stessa quota di migranti (anche nel 2010, infatti, la percentuale era del 9,7%, come nel 2015).

Nel mondo, i paesi che tra il 2000 e il 2015 hanno registrato un incremento più alto dell'Italia della percentuale sono stati, oltre alla Spagna, Lussemburgo (+11,9%), Emirati Arabi (+8,2%), Norvegia e Arabia Saudita (+7,7%), Svizzera (+7,5%) e Irlanda (+6,8%). La Svezia è appena al di sotto dell'Italia (+5,5%) e anche Australia e Regno Unito, pur non essendo paesi di recente immigrazione hanno registrato negli ultimi quindici anni, come l'Austria, un incremento superiore al 5% della popolazione. La Francia è, tra i principali paesi di destinazione dei flussi migratori internazionali, quello che ha incrementato di meno la percentuale di migranti sul totale della popolazione (+1,5%).

Questi dati tendenziali aiutano a capire perché, in un contesto di crisi economica e di elevata disoccupazione in Italia (e ancor più in Spagna) e in presenza, nei mass media e nel discorso dei partiti e dei movimenti politici, di una prevalente se non esclusiva percezione del tema migratorio come una minaccia molto grave o, all'opposto, come un problema da ridimensionare perché non reale, l'immigrazione possa essere percepita come fuori controllo, con l'aspettativa che il numero di immigrati non farà che aumentare nonostante la perdurante crisi occupazionale, prefigurando un futuro che spaventa. Le aspettative di un aumento dei flussi migratori sono del resto corroborate dai dati sulle dinamiche demografiche in corso in Italia soprattutto e in Europa in generale, rispetto a quelle nelle altre regioni del mondo.

Il fatto, peraltro, che la libertà di circolazione e soggiorno delle persone all'interno dell'UE costituisca un principio fondante della cittadinanza dell'Unione, così come

sancito nella parte seconda del Trattato di Maastricht sull'Unione europea⁹ e come definito operativamente dalla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen¹⁰, per quanto l'attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa a questo specifico diritto incontri seri ostacoli, si somma al fatto che i paesi membri dell'UE sono aumentati fino ad arrivare nel 2013 (con la Croazia) a 28 e che ci sono negoziati per un ulteriore allargamento con paesi candidati come Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia; eventi che finiscono per alimentare ulteriormente le preoccupazioni, al netto delle implicazioni ancora incerte che l'esito del referendum nel Regno Unito determinerà.

I dati, in questo senso, sono chiari: concepire le migrazioni come una minaccia, sia dal punto di vista economico che dell'identità culturale, alimenta un populismo trasversale e interclassista, sostanzialmente xenofobo, indirizza le paure del futuro verso la personificazione di un nemico "Altro" sotto lo sguardo totalizzante dell'identità della nazione separata e chiusa in se stessa, cui sono attribuite naturali qualità etiche e senso comunitario¹¹ e trova consensi in società segmentate, prive di una forte coesione e dove prevale lo spirito competitivo. Problemi oggettivi di integrazione vengono ingigantiti e relazioni causali vengono invertite, collassando su un unico capro espiatorio, gli immigrati.

La letteratura scientifica in materia evidenzia chiaramente come l'aumento della percentuale di immigrati sulla popolazione totale, associato al perdurare della crisi economica, accentui la competizione tra comunità native e di migranti più vulnerabili (persone disoccupate, a basso reddito, con livelli bassi di istruzione) e accresca l'attitudine negativa verso i migranti. Lo studio pubblicato più di recente in proposito è quello di Ángeles Cea D'Ancona che approfondisce il caso della Spagna¹².

Collegato a queste dinamiche e attitudini è in corso in molti paesi d'Europa - anticipato dai Paesi Bassi e con forti spinte provenienti dai paesi del gruppo Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) contrari a misure assistenzialiste nei confronti dei richiedenti asilo, e da ultimo con gli effetti difficilmente prevedibili della Brexit - un ripensamento delle politiche di integrazione dei migranti che, come nel caso italiano, sono passate da politiche volte principalmente a integrare strutturalmente i migranti in termini di facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro e all'istruzione in nome di una piena cittadinanza, a nuove politiche preoccupate anzitutto di promuovere l'obbligatorietà dell'integrazione culturale, sulla base dell'apprendimento

⁹ Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

¹⁰ La convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen è stata firmata il 19 giugno 1990 ed è entrata in vigore il 26 marzo 1995.

¹¹ A distanza di quaranta anni, sono illuminanti le riflessioni del filosofo francese di origini ebraico-lituane, Emmanuel Lévinas, nel suo sforzo di descrivere una relazione non più pensabile nella forma del rapporto tra soggetto e oggetto, nel tentativo di entrare in un orizzonte di condivisione che implica problemi di giustizia. Si veda l'opera fondamentale in proposito: E. Lévinas (1974 [traduz. 2011]), *Altrimenti che essere o al di là dell'essenza*, Jaca Book, Milano.

¹² A. Cea D'Ancona (2016), "Immigration as a Threat: Explaining the Changing Pattern of Xenophobia in Spain", *Journal of International Migration and Integration*, Volume 17, Issue 2, Maggio, pp. 569-591.

della lingua e delle regole di convivenza civile, ma anche dei cosiddetti valori nazionali ed europei¹³.

Proprio il tema delle politiche migratorie, concepite come politiche di sicurezza e di ordine pubblico, tradizionalmente rivendicate come spazio di sovranità nazionale in ambito multilaterale – alle Nazioni Unite, al G8 e nell’UE -, mette a dura prova le pretese di un sistema di *governance* globale e di sottrazione di spazi di quella sovranità nazionale su un tema molto sensibile, con il rischio di conflagrazione e fallimento dei disegni di spazi di concertazione o, addirittura, condivisione collegiale e sovranazionale delle politiche stesse. Ciò è particolarmente vero per l’Europa – *ça va sans dire* – nel caso dei rifugiati.

1.6 I dati sui rifugiati nel mondo

La semplificazione che prevale nel linguaggio di mass media, partiti e movimenti politici e, quindi, nell’opinione pubblica sul tema delle migrazioni, affermate o negate come minaccia e problema emergenziale, porta a uno schiacciamento unidimensionale delle diversità di tutti coloro che sono classificabili come non autoctoni.

A proposito del discorso relativo al presunto abuso da parte dei migranti internazionali di sussidi economici e servizi di *welfare state* cui si è accennato, sono frequenti generalizzazioni non solo non confermate dai dati fattuali, ma che soprattutto non distinguono chiaramente la situazione dei migranti internazionali dai rifugiati politici, uno status specifico sancito in Italia dalla Costituzione¹⁴ e la cui condizione è definita dalla Convenzione sullo status dei rifugiati (1951)¹⁵. Peraltro, nel caso dell’Italia lo status di rifugiato politico è concesso molto meno che in altri paesi come la Germania; e per di più il nostro paese, purtroppo, si è recentemente caratterizzato per le note vicende giudiziarie dei profitti illeciti da parte di criminali italiani sul mercato dei fondi statali per i centri di accoglienza e i servizi per i rifugiati e richiedenti asilo, evidenziando parassitismo, illegalità e contrapposizione di interessi tutto all’interno della società italiana.

È dunque importante distinguere tra migrazioni internazionali, riferite a chi decide di spostarsi liberamente in un altro paese per ragioni di opportunità personale al fine di migliorare le condizioni di vita, e flussi di coloro che abbandonano la propria terra a causa di guerre, povertà, fame e/o calamità naturali. Si tratta, infatti, di profili di persone diverse, con differenti prospettive sul futuro, che richiedono dunque politiche e misure specifiche ben diverse.

¹³ P. Cuttitta (2016), “Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case”, *Journal of International Migration and Integration*, Volume 17, Issue 1, Febbraio, pp. 289-302.

¹⁴ Art. 10, comma 3: «*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*».

¹⁵ Una persona che «*nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato*».

Naturalmente, la realtà è molto più complessa e sfumata, per cui non è così semplice distinguere tra chi emigra liberamente e chi lo fa perché indotto da fattori esterni, come pure occorrerebbe differenziare, da un lato, tra migrazioni:

(i) regolari,

(ii) irregolari e

(iii) illegali e, dall'altro lato, tra:

(iv) rifugiati politici così come definiti in termini giuridici dalla Convenzione sullo status dei rifugiati,

(v) richiedenti asilo che invece sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità competenti riguardo al riconoscimento del loro status di rifugiati,

(vi) profughi che sono fuggiti dal proprio paese di origine a causa di eventi eccezionali come guerra o carestia, ma non sono nelle condizioni di chiedere la protezione internazionale rappresentata dallo status di rifugiato, e

(vii) sfollati interni che hanno abbandonato la propria casa e terra a causa degli stessi motivi dei rifugiati o dei profughi ma non hanno abbandonato il proprio paese.

Sarebbe quanto mai utile confrontare analiticamente queste diverse sottocategorie ed evidenziarne tutte le differenze e le corrispondenze in termini di bisogni, profili individuali e, conseguentemente, priorità d'azione politica.

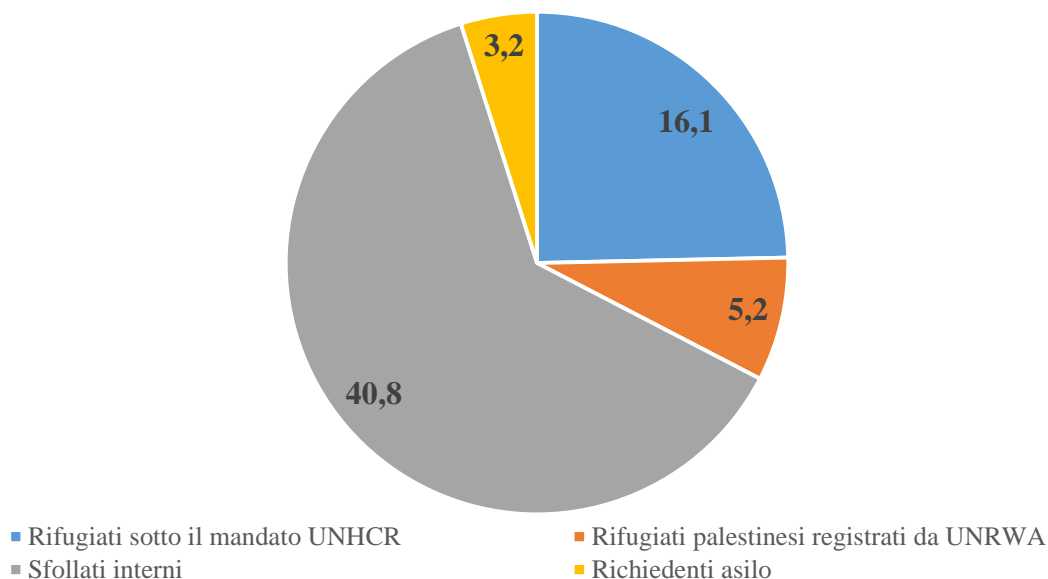
Ogni anno, il 20 giugno si celebra la Giornata internazionale del rifugiato per commemorare l'approvazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni della Convenzione sullo status dei rifugiati. In occasione della celebrazione nel 2016, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati – guidato dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2020 dall'italiano Filippo Grandi - ha pubblicato i dati più recenti¹⁶ da cui possono essere distillate qui alcune informazioni importanti per il processo decisionale.

Il fenomeno dei richiedenti asilo che attraversano il Mediterraneo è diventata l'emergenza prioritaria in questi ultimi anni e non c'è dubbio che i dati confermano un fenomeno di dimensioni straordinarie. Occorre, tuttavia, precisare come il problema (in questo caso la definizione di "problema" è corretta) di chi è costretto ad abbandonare la propria casa e terra per cercare riparo altrove è purtroppo strutturale. Inoltre, se le migrazioni internazionali di tipo economico sono una traiettoria numericamente oggi più dal Sud verso il Sud che verso il Nord del mondo, il fenomeno di chi è costretto a lasciare la propria casa è una tragedia quasi esclusivamente del Sud del mondo.

Le violazioni dei diritti umani, guerre, violenze e persecuzioni hanno fatto raggiungere a fine 2015 la cifra record di 65,3 milioni di persone costrette ad abbandonare la propria casa. Si tratta di una popolazione numericamente superiore a quella di un paese come l'Italia e che, nel corso degli ultimi anni, è andata continuamente crescendo.

¹⁶ UNHCR (2016), *Global Trends. Forced displacement in 2015*, Ginevra, giugno.

Fig. 5. Milioni di persone costrette a lasciare la propria casa nel 2015



Fonte: UNHCR (2016).

Del totale di 65,3 milioni di persone, ben 40,8 milioni, cioè la maggioranza (il 62,5%), sono sfollati interni, persone che in genere non godono di protezione internazionale. In base ai dati del *Global Report on Internal Displacement*, 19,2 milioni di sfollati interni sono dovuti a calamità naturali, il resto a guerra e violenza di bande criminali; solo nel 2015 sono aumentati di 27,8 milioni rispetto al passato, un aumento senza precedenti, di cui 8,6 milioni di nuovi sfollati causati da guerre e violenze.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale si è parlato più volte di una terza guerra mondiale in atto, di conflitti permanenti a bassa intensità; al di là delle definizioni del caso, non c'è dubbio che i dati ci parlino di tragedie in corso, patite da milioni di persone nel Sud del mondo e che non possono essere risolte da tentativi di piccolo cabotaggio per cercare di arginare la marea. Il Medio Oriente e il Nord Africa hanno subito più delle altre regioni il peso delle guerre nel 2015, con 4,8 milioni di sfollati. Siria, e Yemen e Iraq da soli rappresentano più della metà di tutti i nuovi sfollati interni da conflitto in tutto il mondo¹⁷.

I rifugiati sono, invece, 16,1 milioni (il 24,7%), cui si aggiungono i 5,2 milioni di palestinesi (l'8%) riconosciuti come rifugiati e registrati dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees, UNRWA) che dal 1949, su mandato dell'Assemblea Generale, fornisce assistenza e protezione ai rifugiati palestinesi in attesa di una giusta soluzione alla loro insostenibile condizione, purtroppo non derubricabile alla voce "emergenze di breve periodo". I richiedenti asilo sono 3,2 milioni (4,9%).

¹⁷ IDMC e NRC (2016), *Global Report on Internal Displacement*, Ginevra, maggio.

Un ulteriore dato chiarisce quanto la realtà dei rifugiati abbia di specifico e non assimilabile genericamente a quella dei migranti internazionali di tipo economico: a fine del 2015, ben il 51% dei rifugiati risultavano minorenni.

1.7 *L'asimmetria Sud-Nord in materia di rifugiati nel mondo*

L'86% dei rifugiati vive in Paesi in via di sviluppo; il 26% peraltro si trova nei Paesi più poveri tra i Paesi in via di sviluppo. Non c'è dubbio, dunque, che su scala mondiale l'accoglienza di rifugiati (come anche di profughi) gravi sulle spalle del Sud del mondo. Sono cioè i paesi più vulnerabili che si fanno carico delle situazioni esterne più gravi, al di là della retorica proclamata in altre sedi di sentimenti di solidarietà, a cominciare da quelli dell'UE in materia di asilo.

Più nello specifico, al di là del caso drammatico e assolutamente particolare della Palestina e dei palestinesi, guardando alla percentuale di rifugiati ospitati rispetto al totale della popolazione residente, il raffronto tra Nord e Sud del mondo è nettamente sbilanciato. Il Libano è il paese che accoglie più rifugiati (183 rifugiati per mille abitanti), seguito dalla vicina Giordania (87 rifugiati per mille abitanti). In termini assoluti, invece, nel 2015 (come già nel 2014) la Turchia è risultato il paese che ospita il numero maggiore di rifugiati (2,5 milioni), seguita da Pakistan (1,6 milioni), Libano (1,1 milione), Iran (979 mila), Etiopia (736 mila) e Giordania (664 mila).

Dal punto di vista dei paesi da cui traggono origine i flussi di rifugiati, sono tre i paesi che originano il 54% del flusso di rifugiati registrati dall'UNHCR: Siria (4,9 milioni), Afghanistan (2,7 milioni) e Somalia (1,1 milioni). La Siria, sempre a fine 2015, registrava 11,7 milioni di profughi: 4,9 milioni di rifugiati, 6,6 milioni di sfollati interni e 250 mila richiedenti asilo; cioè un milione di rifugiati in più rispetto all'anno precedente, con la Turchia che ne ha ospitato la quasi totalità.

Mettendo insieme lo sforzo che stanno facendo Libano e Giordania, in termini di rifugiati accolti in proporzione alla popolazione, con quello della Turchia, in termini di numero assoluto di rifugiati, e la perdurante emorragia di popolazione in Siria non c'è alcun dubbio che il fulcro della crisi emergenziale attraversi oggi il Mediterraneo. Ed è dal 2012, in concomitanza con gli effetti della Primavera araba e della guerra in Siria, che il numero di persone costrette ad abbandonare la propria casa è lievitato ininterrottamente.

Più in generale, oltre alla Siria, i focolai di crisi umanitarie che generano ininterrotti e crescenti flussi di persone che abbandonano la propria casa sono in Africa e Medio Oriente: si tratta delle crisi riespluse in Burundi, Iraq, Libia, Niger e Nigeria, oltre alle crisi irrisolte in Afghanistan, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sudan meridionale e Yemen. È da questi paesi che nel 2015 si sono generati flussi di 1,8 milioni di nuovi rifugiati, ma che non hanno interessato se non marginalmente l'UE. Aree che ritroviamo nell'impostazione emergenziale del *Migration Compact*, proposto dal governo italiano e adottato dalle istituzioni europee, che sovrappone la questione della gestione delle migrazioni economiche internazionali

all'emergenza di chi è costretto a lasciare la propria casa, vissuta però in una prospettiva di solidarietà difensiva, conseguente all'ansia da invasione, di sicurezza del territorio e di controllo dei confini.

In Yemen, paese che riceve meno attenzione della Siria, nel 2015 circa il 10% della popolazione totale (che è di quasi 27 milioni di abitanti), per lo più minorenni, risulta sfollata all'interno del paese, mentre 170 mila persone hanno lasciato il paese. Al contempo, oltre 267 mila profughi di altri Stati – soprattutto dalla Somalia – vivono in Yemen.

Un altro dato molto preoccupante è che la situazione dei rifugiati tende a protrarsi nel tempo, come dimostra il fatto che complessivamente, nel 2015, solo 200 mila rifugiati abbiano fatto ritorno volontario nel proprio paese (quasi tutti in Afghanistan, Somalia e Sudan), cui si aggiungono 107 mila obbligati al rimpatrio. Solo 32 mila rifugiati hanno ottenuto la cittadinanza nel paese ospitante.

Tab. 1. Rifugiati alla fine del 2015

	Rifugiati	Situazioni	Totale
Africa sub-sahariana:	4.397.600	15.900	4.413.500
- <i>Africa centrale e Grandi Laghi</i>	1.173.400	15.900	1.189.300
- <i>Africa orientale e Corno</i>	2.739.400	-	2.739.400
- <i>Africa australe</i>	189.800	-	189.800
- <i>Africa occidentale</i>	295.000	-	295.000
Europa	4.362.600	28.800	4.391.400
Asia e Pacifico	3.551.900	278.300	3.830.200
Nord Africa e Medio Oriente	2.675.400	64.100	2.739.500
America	496.400	250.400	746.800

Fonte: UNHCR (2016).

L'Africa è il continente che ospita più rifugiati sotto mandato UNHCR. L'80% di questi rifugiati proviene da Somalia, Sudan meridionale, Repubblica Democratica del Congo, Sudan e Repubblica Centrafricana.

1.8 La realtà della politica dell'UE verso i rifugiati e richiedenti asilo

L'Europa, ma non l'UE, è il secondo continente per numero di rifugiati ospitati, in gran parte siriani. Circa 2,5 milioni di questi rifugiati (pari al 58% del totale presente nel continente) risiede – come detto – in Turchia, altri 316 mila in Germania, più di 314 mila in Russia, 273 mila in Francia, quasi 170 mila in Svezia, 123 mila nel Regno Unito e 118 mila in Italia.

Focalizzando la lente sull'UE-28, cioè una regione in cui risiedono 500 milioni di persone, a fine 2015 l'Unione ospitava poco più di 1,3 milioni di rifugiati e un milione di richiedenti asilo. La **Germania** risulta il paese più "generoso", con quasi 737 mila persone, seguita da **Francia** (oltre 336 mila) e Svezia (quasi 327 mila): tre paesi ospitano, cioè, il 60% del numero totale di rifugiati e richiedenti asilo presenti nell'UE.

Per numero assoluto, distanziati di molto, seguono altri tre paesi: Italia (più di 178 mila), **Regno Unito** (quasi 169 mila) e **Austria** (più di 152 mila). I **Paesi Bassi** chiudono il gruppo dei paesi che ospitano più di 100 mila rifugiati e richiedenti asilo.

Tab. 2. Rifugiati e richiedenti asilo nei paesi membri dell'UE alla fine del 2015

	Rifugiati	Situazioni assimilabili	Richiedenti asilo	Totale	% della popolazione residente
Austria	72.216		80.075	152.291	1,80
Belgio	35.314		36.009	71.323	0,65
Bulgaria	16.557		9.499	26.056	0,36
Cipro	7.067		2.252	9.319	1,08
Croazia	308	214	53	575	0,01
Danimarca	27.326		2.948	30.274	0,54
Estonia	168		86	254	0,02
Finlandia	12.703		24.366	37.069	0,69
Francia	273.126		63.057	336.183	0,51
Germania	316.115		420.625	736.740	0,90
Grecia	18.489		26.141	44.630	0,40
Irlanda	6.125		5.055	11.180	0,24
ITALIA	118.047		60.156	178.203	0,29
Lettonia	208		179	387	0,02
Lituania	1.093		82	1.175	0,04
Lussemburgo	1.332		2.395	3.727	0,71
Malta	7.075		590	7.665	1,84
Paesi Bassi	88.536		28.051	116.587	0,70
Polonia	14.065		3.303	17.368	0,05
Portogallo	699		641	1.340	0,01
Regno Unito	123.067		45.870	168.937	0,27
Rep. Ceca	3.644		659	4.303	0,04
Romania	2.598		432	3.030	0,01
Slovacchia	820		173	993	0,02
Slovenia	292		103	395	0,02
Spagna	5.798		11.020	16.818	0,04
Svezia	169.520		157.046	326.566	3,44
Ungheria	4.393		36.693	41.086	0,41
Totale	1.326.701	214	1.017.559	2.344.474	0,46

Fonte: Elaborazioni su dati UNHCR (2016).

Guardando al dato della capacità “relativa” di accogliere rifugiati e richiedenti asilo, espressa in termini di percentuale rispetto al numero di abitanti totali, il quadro cambia. La **Svezia** è di gran lunga il paese più generoso, arrivando a dare ospitalità ad un numero pari al 3,44% della propria popolazione; seguono a grande distanza **Malta** (1,84%) e Austria (1,8%), con Cipro (1,08%) che chiude la lista di coloro che superano la soglia dell'1%. Appena al di sotto di quella soglia si trova la Germania (0,9%).

L'Italia, invece, si colloca nella fascia bassa, con una percentuale dello 0,29%, appena superiore a quella del Regno Unito (0,27%). Occorre poi tener conto del fatto che i paesi membri dell'UE di più recente adesione hanno conosciuto solo da pochi anni la pratica dell'accoglimento di rifugiati e richiedenti asilo, partendo da numeri molto bassi e registrando un aumento delle domande di asilo che hanno determinato atteggiamenti preoccupati e difensivi, come quelli nei quattro paesi del gruppo Visegrád¹⁸.

È dunque difficile sostenere che l'Italia sia abbandonata dagli altri paesi dell'UE nel farsi carico del problema dei rifugiati e dei richiedenti asilo (oltre che, come visto, sul fronte degli immigrati per motivo di lavoro): **solo una modesta frazione è e resta in Italia.**

Lo dimostra chiaramente il dato molto più basso dei rifugiati e dei richiedenti asilo rispetto a quello degli sbarcati: la maggioranza, infatti, prova a raggiungere la Germania, la Svezia e la Francia piuttosto che presentare domanda in Italia. Questo si è sempre verificato negli ultimi anni: è vero, infatti, che il numero complessivo degli ospiti nelle strutture di prima e seconda accoglienza è passato dai 22.118 del 2013 ai 123.038 del 2016, ma si tratta di cifre non corrispondenti all'ansia dell'invasione alimentata di continuo. Allarmismi ce n'erano anche nel 2010, quando le domande di asilo in Italia erano state 10.052, contro le 47.791 della Francia; nel 2011 il flusso dei rifugiati aumentò del 62%, le richieste di asilo in Italia salirono a 34.117 persone, mentre in Francia furono inoltrate 51.913 istanze¹⁹.

Scorrendo le statistiche Eurostat più recenti, relative al primo trimestre del 2016, le richieste di asilo presentate agli Stati membri dell'UE sono state 287.100, con siriani, iracheni e afgani come prime nazionalità (rispettivamente 102.400, 35.000 e 34.800 domande). Circa il 90% dei richiedenti asilo siriani, il 73% degli iracheni e il 57% degli afgani hanno chiesto protezione alla Germania che, nel complesso, ha ricevuto il 61% delle richieste totali; all'Italia sono arrivate 22.300 domande (di cui il 18% da pachistani, il 16% nigeriani, il 9% gambiani, il 7% afgani e il 6% senegalesi), pari all'8% del totale nell'UE. Se il 99% dei richiedenti siriani, il 94% di quelli eritrei e il

¹⁸ Di questi quattro paesi, una menzione a parte merita l'Ungheria, perché i dati di Eurostat relativi al 2015 restituiscono una fotografia molto diversa rispetto a quella dell'UNHCR, con l'Ungheria che è alle spalle della sola Germania per numero di richieste di asilo e poco al di sopra della Svezia: 441.800 sono le richieste registrate in Germania, pari al 35% di tutti i richiedenti asilo nell'UE, 174.400 le richieste in Ungheria (il 14%) e 156.100 quelle in Svezia (il 12%), mentre in Italia sarebbero state 83.200 (il 7%), appena al di sotto dell'Austria. Ciò implica che l'Ungheria avrebbe il valore più elevato rispetto alle dimensioni demografiche del paese, con 17.699 richieste per milione di abitanti, una cifra poco superiore a quella della Svezia (16.016), seconda in ordine di grandezza.

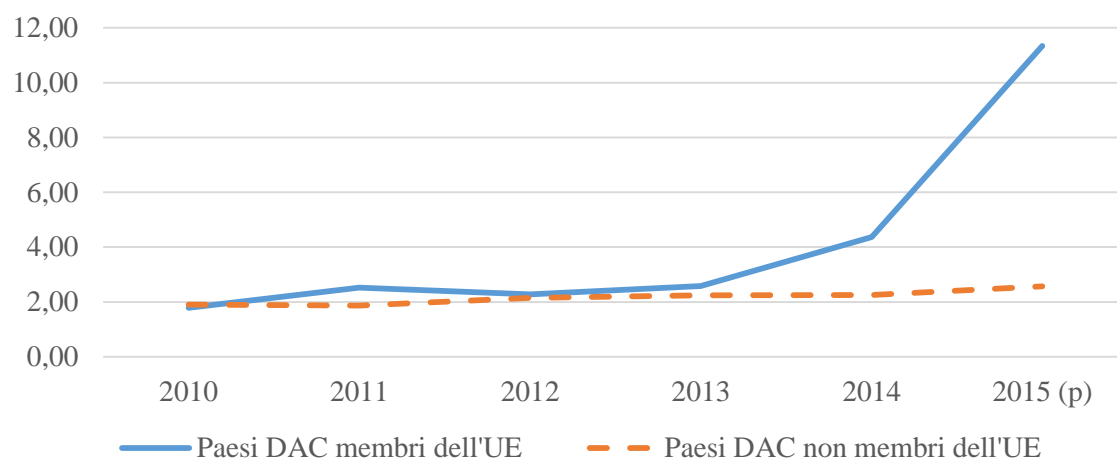
¹⁹ A. Sciarba (2012), op. cit.

73% degli iracheni ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, all'estremo opposto solo il 3% degli albanesi e dei kosovari e l'1% dei serbi lo ha ottenuto. L'Italia ha visto aumentare le richieste rispetto al primo trimestre del 2015, lo stesso è avvenuto in Austria e ancor di più sono aumentate in Germania, mentre sono diminuite in Svezia e Ungheria²⁰.

In ogni caso, oggi eventualmente sarebbe la Svezia - e non l'Italia o altri paesi (tanto meno il Regno Unito) - a trarre giovamento da una politica più solidale e redistributiva in materia. Non c'è dubbio, infatti, guardando i dati, che la Svezia sia il paese dell'UE che si fa più carico di rifugiati e richiedenti asilo, in termini assoluti e percentuali. Nel 2016, in base a informazioni non ufficiali, Stoccolma dovrebbe destinare circa il 2% del bilancio pubblico a spese collegate ai rifugiati.

1.9 Il problema delle distorsioni indotte sulla politica europea di cooperazione allo sviluppo

Fig. 6. Erogazioni nette dell'APS per spese interne per rifugiati, in miliardi di dollari (a prezzi costanti 2014)



(p) = dati preliminari

Fonte: Elaborazioni su dati OECD-DAC (2016).

Il capitolo delle risorse finanziarie destinate alle spese collegate ai rifugiati è un problema scottante, anche se non ovviamente il solo, e vale per tutti gli Stati membri dell'UE. In base ai dati più recenti, la quota di Aiuti pubblici allo sviluppo (APS) destinata dai paesi dell'OCSE alle spese per fronteggiare in casa la crisi dei rifugiati è quasi raddoppiata in un anno e ha raggiunto nel 2015 la punta record del 9% di tutto l'APS.

²⁰ Eurostat (2016), *Asylum quarterly report. First quarter 2016*, Bruxelles, giugno.

Sono i paesi dell'UE ad aver visto impennarsi, a partire dal 2014, la quota dell'APS destinata a spese interne per i rifugiati: nel 2013 i paesi DAC membri dell'UE e gli altri non membri dell'UE spendevano sostanzialmente lo stesso ammontare (2,6 miliardi di dollari i primi, 2,2 miliardi i secondi); la forbice si è poi allargata e nel 2015 i dati preliminari indicano che i paesi membri dell'UE hanno destinato 11,3 miliardi di dollari contro i 2,6 miliardi di dollari dei paesi DAC non membri dell'UE.

Andando a vedere nel dettaglio dei paesi è stata proprio la “generosa” Svezia ad attingere al bilancio dell'APS, destinando nel 2015 il 33,8% del totale (!) a spese interne per i rifugiati. Si tratta, però del paese di gran lunga più generoso anche in termini di APS, dal momento che nel 2015 tale bilancio è stato pari all'1,4% del Reddito nazionale lordo (RNL). A seguire, in termini percentuali, c'è l'Austria che ha destinato il 26,8% del totale dell'APS che rappresenta una quota molto più modesta del RNL (lo 0,32%). Terza è risultata l'Italia, che ha destinato il 25,5% del suo APS a spese in Italia per i rifugiati: si tratta di 982 milioni di dollari complessivi che gravano - ed è questo l'elemento di maggiore differenza dalla Svezia - su un bilancio dell'APS molto modesto in termini di RNL (solo lo 0,21%).

Questi dati mostrano che esiste chiaramente un problema di tensione tra obiettivi di sviluppo dell'APS e priorità ai paesi più poveri da un lato e obiettivo emergenziale di contenere e gestire la crisi dei rifugiati, soprattutto dalla Siria, associata – con un'altra forzatura – al nesso migrazioni-sviluppo, dall'altro.

Le migrazioni internazionali con obiettivi economici non coincidono esattamente con l'abbandono forzato della propria casa; le politiche di immigrazione e programmazione dei flussi per motivi di lavoro sono altro dalla gestione dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati. Allo stesso modo, obiettivi di sviluppo di lungo periodo non coincidono e vanno tenuti distinti da obiettivi emergenziali di brevissimo periodo, pur essendo entrambi importanti e prioritari e, in diversi modi, collegabili.

Quindici anni fa, nel campo della cooperazione allo sviluppo si discuteva molto della necessità di distinguere le voci dell'APS legate all'effettiva erogazione di nuove risorse dall'artificio contabile di registrare come APS e sviluppare iniziative attraverso meccanismi di conversione del pagamento del servizio del debito in progetti di sviluppo.

Mediante iniziative necessarie, come quelle della riduzione del debito estero dei paesi poveri altamente indebitati, contabilmente **l'APS fu gonfiato proprio includendo meccanismi che prescindevano dallo stanziamento di nuove risorse**²¹. Allo stesso modo, il tema dell'inclusione tra le voci dell'APS delle spese per rifugiati sostenute nel paese donatore non è peregrino: non è un caso che se ne sia discusso in occasione dell'*high-level meeting* del DAC a Parigi il 18 febbraio del 2016 e che, alla ricerca di un accordo per la ridefinizione dell'APS, sia stato uno dei temi dibattuti in modo più acceso. Paesi come Svezia, Italia e Paesi Bassi spendono oggi una quota

²¹ Esempio, in tal senso, la normativa italiana in materia, con la Legge 28 luglio 2000, n. 209 "Misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati" che non comportava nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

significativa dell'APS al proprio interno e non nei paesi partner; allo stesso modo il Regno Unito non spende molto per spese interne collegate ai rifugiati ma contabilizza risorse destinate a "contrastare le cause che determinano l'instabilità globale" facendole gestire al Ministero della Difesa e al *National Security Council*.

Le regole contabili fissate dal DAC prevedono che sia possibile iscrivere come voce dell'APS solo quelle sostenute il primo anno di presenza dei rifugiati, ma di fatto i paesi donatori adottano criteri diversi e poco confrontabili, tenuto peraltro conto delle lungaggini procedurali collegate all'ottenimento dello status di asilo nell'UE che permettono ai paesi donatori di fissare discrezionalmente l'inizio del periodo dei 12 mesi.

La conseguenza è che gli Stati membri dell'UE nel 2015 hanno destinato 9,6 miliardi di dollari di APS (su 73,6 miliardi totali) a spese interne legate ai rifugiati. Calcolando il dato dell'APS erogato al netto di queste spese interne legate ai rifugiati, l'Italia nel 2015 registrerebbe un modestissimo valore pari allo 0,16% del RNL (rispetto alla percentuale comunque molto bassa dello 0,21%).

L'Italia, cioè, spende poco per gli aiuti pubblici allo sviluppo e una parte considerevole di queste poche risorse – oltre un quarto – **si spende in Italia per costi legati ai rifugiati e non nei paesi partner per iniziative di sviluppo**, il che significa che l'emergenza rifugiati ha effetti diretti anche sull'orientamento di politiche che perseguono altri obiettivi (lo sviluppo dei paesi poveri), contaminandone l'agenda, con inevitabili problemi di coerenza e di concorrenza su poche risorse finanziarie. Simile all'Italia è il caso della Grecia, anch'essa investita dall'emergenza rifugiati, che ha destinato il 20,6% dell'APS (come nell'Italia complessivamente limitato e pari allo 0,14% del RNL) a spese in patria legate ai rifugiati. Una situazione molto diversa è, invece, quella di Portogallo e Spagna, ma anche Francia e Regno Unito, che hanno percentuali bassissime di APS destinato a spese interne legate ai rifugiati (tra lo 0 e il 4% dell'APS totale); una posizione intermedia è quella della Germania (16,8% dell'APS), a fronte però di un impegno molto maggiore per gli aiuti internazionali (pari allo 0,53% del RNL).

1.10 Il problema della politica europea di gestione delle richieste di asilo

Il problema della coperta sempre troppo corta, cioè della difficoltà di mobilitare risorse finanziarie realmente aggiuntive, risulta chiaro. C'è però un altro problema europeo cruciale, ed è quello di un'inadeguata gestione collegiale delle richieste di asilo, cioè le domande di protezione internazionale presentate in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, dal momento che il Regolamento attuativo della convenzione di Dublino²² - concordato nel 2003, riformato

²² La Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee è un trattato internazionale multilaterale in tema di diritto di asilo, firmato nel 1990 ed entrato in vigore nel 1997.

nel 2013 e oggetto di ripensamento oggi²³, attuativo della direttiva UE nell'ambito della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 - obbliga a presentare domanda di asilo nel primo paese sicuro di approdo.

Ciò significa che i richiedenti asilo che sbarcano in Italia (o in Grecia) e cercano poi di raggiungere il Nord Europa sono respinti nuovamente verso l'Italia in quanto primo Stato membro in cui sono transitati (la cosiddetta procedura di "riammissione" interna all'UE, estesa anche all'esterno, come nel caso dell'accordo di riammissione UE-Turchia concordato il 29 novembre 2015 tra i leader di UE e Turchia e in applicazione dal giugno 2016), creando un gironcino infernale di reiterati spostamenti.

Il gergo in materia è indice di questo fenomeno: **si parla di "ricollocazione", quando si intende il trasferimento di persone che si trovano sul territorio di uno Stato membro verso un altro Stato membro, di "reinsediamento" per riferirsi alla procedura di accoglienza accordata a rifugiati che non possono rimanere nel paese di primo asilo né rientrare nel paese di origine**, e che è, insieme all'integrazione nella società di accoglienza e al "rimpatrio" volontario nel paese di origine, una delle possibili soluzioni durature per i rifugiati.

In termini di riscontri statistici, per quanto riguarda i trasferimenti interni all'UE la Commissione europea stima che solo una piccola parte delle richieste di presa o ripresa in carico sia accettata dallo Stato individuato come responsabile, e di questa piccola parte solo una percentuale irrisoria è effettivamente eseguita, con la conseguenza che numerosi richiedenti non vengono trasferiti nel paese responsabile e vivono in condizione di irregolarità nell'UE.

Alessandra Sciarba, studiosa dei luoghi di confinamento di rifugiati e migranti, come centri di detenzione amministrativa e zone di concentrazione, redattrice del progetto Melting Pot Europa (www.meltingpot.org), propone una lettura molto critica dell'UE²⁴. Non solo da oggi, in materia di asilo e rifugiati la solidarietà dell'UE è intesa come condivisione del fardello della responsabilità di accoglienza, per quanto i numeri in Europa risultino di fatto marginali rispetto alle cifre dei rifugiati nel mondo, e si finisce col subordinare sistematicamente la garanzia dei diritti umani fondamentali a esigenze di controllo delle frontiere e ragioni di ordine pubblico. Per far ciò si esagerano ad arte le situazioni degli sbarchi, presentandoli come emergenziali e ingestibili.

Eppure, **le politiche italiane ed europee di esternalizzazione dei compiti di tutela delle frontiere contro l'"invasione" dei migranti e dei richiedenti asilo etichettati come clandestini o migranti illegali si sono dimostrate inefficaci da tempo**, oltre che prova dell'assenza di solidarietà europea nella ricollocazione e per i reinsediamenti, chiedendo ai paesi terzi di accogliere decine di migliaia di rifugiati (al di là di quelli ivi già presenti), laddove l'UE non riesce a distribuire i rifugiati tra gli stati membri, e

²³ Il Regolamento UE n. 343/2003 è detto Dublino II; ad esso ha fatto seguito il Regolamento UE n. 604/2013, detto Dublino III. La proposta di modifica del Regolamento in discussione oggi fa parlare di Dublino IV.

²⁴ A. Sciarba (2012), *Europa - La "solidarietà difensiva" nella politica europea sull'asilo, a partire dal caso dell'Italia*, <http://www.meltingpot.org/>, 24 ottobre.

dovrebbero servire da monito a nuove strategie come quella del *Migration Compact*, che presentano elementi di continuità con esse.

In Italia, dopo il precedente degli anni ottanta della deportazione dei profughi albanesi internati nello stadio di Bari, dalla seconda metà degli anni novanta i governi di centro-destra e centro-sinistra succedutisi avevano avviato una linea di condotta, da cui non c'è mai stata una formale presa di distanza e, anzi, alcuni elementi sembrano ripetersi oggi, nell'incuranza delle critiche e degli insegnamenti che andrebbero tratti.

Nel 2004 la legge n. 271 attribuiva al Ministero dell'Interno la possibilità di finanziare la realizzazione in paesi terzi di “*strutture utili ai fini del contrasto di flussi irregolari di popolazione migratoria verso il territorio italiano*”: in Libia furono finanziati centri di detenzione per migranti, dove detenzioni amministrative illegittime e violazioni dei diritti umani furono sistematiche, come confermato da *Amnesty International* e da *Human Rights Watch*, mentre si svolgevano respingimenti e deportazioni collettive da Lampedusa, la cosiddetta riammissione a mare verso Stati che, ove non fosse garantito il rispetto dei diritti umani fondamentali, sarebbe proibita a norma dell'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, che vieta trattamenti inumani e degradanti, e dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, che sancisce il principio inderogabile di non *refoulement* verso Stati che operano discriminazioni di qualsiasi tipo²⁵.

Il Protocollo firmato dieci anni fa a Tripoli nel dicembre del 2007 tra il governo italiano e il colonnello Gheddafi, oltre a configurare un inedito meccanismo di risarcimento alla Libia (e solo alla Libia, in una logica di compensazione finanziaria condizionata all'impegno libico a frenare le migrazioni) della politica coloniale fascista, **prevedeva iniziative per rafforzare i dispositivi di “guerra all'immigrazione illegale”, esternalizzando i compiti di polizia al di là dei confini europei**. Eppure, più di dieci anni fa si erano levate voci, anche ufficiali, sull'inefficacia di quell'approccio e delle controparti libiche²⁶.

Le politiche nazionali - e sempre più quelle a livello europeo in materia di rifugiati e migranti²⁷ - non mirano prioritariamente a tutelare i diritti delle persone che rischiano la

²⁵ Nel 2005, durante una audizione del Comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti, l'ex direttore del SISDE Prefetto Mario Mori dichiarava che in Libia “*i clandestini vengono accalappiati come cani, messi su furgoncini pick-up e liberati in centri di accoglienza dove i sorveglianti per entrare devono mettere i fazzoletti intorno alla bocca per gli odori nauseabondi ...*”. Si veda: F. Vassallo Paleologo (2008), *Nuove intese tra Italia e Libia - Ancora sulla pelle dei migranti*, <http://www.meltingpot.org/>, 1 settembre.

²⁶ Nell'audizione del 2005, il Prefetto Mori preconizzava una nuova emergenza, legata all'evidenza della carestia e siccità e all'esistenza in Libia di organizzazioni criminali sempre più strutturate e organizzate che rendevano la situazione esplosiva.

²⁷ Un esempio concreto è rappresentato dal passaggio dall'operazione militare e umanitaria italiana *Mare nostrum*, varata dal governo Letta e durata di un anno (a partire dall'ottobre 2013), la cui finalità era di prestare soccorso ai migranti, all'operazione *Triton* di Frontex, dal novembre 2014 a guida UE, per il controllo delle frontiere. Iniziative italiane che pure hanno una componente di solidarietà internazionale significativa, di cui nel caso del *Mare nostrum*, si faceva carico appunto l'Italia, una volta che vengono europeizzate accentuano le componenti securitarie e di controllo delle frontiere, a fronte di una condivisione degli oneri finanziari e di una sostenibilità finanziaria. Questo è il rischio che corre oggi l'approccio del *Migration Compact*, come si dirà oltre.

vita e nemmeno ad arrestare la mobilità dei migranti, ma a controllarla confinandola all'interno di un percorso che finisce paradossalmente col favorire la clandestinità, la mancata garanzia dei diritti dei migranti e lo sfruttamento lavorativo.

L'Italia e l'UE dovrebbero perciò riflettere molto sugli elementi di valutazione del partenariato con paesi terzi in Africa e nel Medio Oriente in materia di controllo dei flussi migratori, cercando di analizzare l'impatto su:

- (i) i rifugiati e richiedenti asilo (ricordando le migliaia di morti nel Mar Mediterraneo e le condizioni disumane in cui molti versano oggi nei campi profughi e nei centri di detenzione),
- (ii) la tenuta di governi che non garantiscono diritti umani e democrazia in quelle regioni,
- (iii) le condizioni di vita delle popolazioni in quei paesi,
- (iv) il proliferare e la lotta alle organizzazioni criminali che operano nel mercato,
- (v) i diversi sotto-prodotti indesiderati di questi “tappi” sulla falla, in termini di emergenze create in altri paesi di sbocco e di distorsioni che colpiscono altre politiche, i correlati obiettivi e risorse finanziarie a disposizione, come la cooperazione allo sviluppo.

L'attuale crisi che ha attraversato la rotta dei Balcani e quella del Mediterraneo ha fatto emergere tutti i limiti del Regolamento di Dublino, non finalizzato ad assicurare in ambito UE una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo.

A fronte di ciò e di differenze sostanziali riscontrate tra i sistemi di protezione dei diversi paesi membri dell'UE per quando riguarda le misure di accoglienza, le percentuali di riconoscimento (con alcuni Stati che concedono lo status di rifugiato alla maggior parte dei richiedenti, mentre altri lo concedono a pochissimi), le procedure di esame della domanda, l'UE sta cercando di riformare il complesso della normativa in materia, presentando il 4 maggio al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE una proposta di riforma del regolamento Dublino III, configurando così una Dublino IV. Il fine è quello di evitare disparità nel trattamento delle persone e nell'esame delle domande, ma anche scoraggiare gli spostamenti dei richiedenti asilo con obblighi e conseguenti sanzioni. In questa direzione va letta la riforma del sistema di Dublino, il rafforzamento di EURODAC (la banca dati biometrici delle impronte digitali dell'UE) e la trasformazione dell'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) in una vera e propria agenzia europea per l'asilo²⁸.

In particolare, la riforma proposta prevede un meccanismo di assegnazione correttivo (il meccanismo di equità) integrato da strumenti finanziari compensativi. Sulla base del numero di abitanti e del PIL di ogni Stato membro, il nuovo sistema

²⁸ CE (2016), *Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe*, COM(2016) 197 final, 6 aprile. Si tratta di una riforma del regolamento 604/2013 (Dublino III), una riforma del regolamento 603/2013 (Eurodac) e una riforma del regolamento 439/2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

dovrebbe stabilire automaticamente quando un paese sta trattando un numero sproporzionato di richieste di asilo, ovvero superiore alla quota di riferimento (oltre il 150% della quota di riferimento); in questo caso, dopo una verifica dell'ammissibilità della domanda presentata, tutti i nuovi richiedenti asilo saranno ricollocati negli altri paesi membri dell'UE finché il numero di domande non sarà ridisceso al di sotto di quel livello.

Uno Stato membro che non volesse partecipare temporaneamente al ricollocamento dovrà versare allo Stato membro che se ne facesse carico un contributo di solidarietà di 250 mila euro per ogni richiedente accolto in sua vece.

Le nuove procedure proposte dalla Commissione, tramite i meccanismi correttivi di allocazione e le procedure di ricollocazione, non sembrano tuttavia in grado di dare una risposta di lungo periodo come nelle intenzioni, per quanto motivata dall'emergenza, in grado di assicurare un accesso rapido dei richiedenti alla procedura di asilo, un'effettiva gestione collegiale e tantomeno un sistema europeo comune di asilo, un efficace meccanismo di ripartizione equa delle responsabilità e un'affermazione del principio di libera circolazione delle persone²⁹.

Ma seri dubbi ci sono circa la volontà politica dei governi di molti Stati membri dell'UE di dare effettiva applicazione a una proposta di questo tipo anche in un'ottica di pura emergenza congiunturale. Certamente, l'idea di una politica migratoria comune, uno degli ambiti in cui l'UE ha fatto sin qui pochissimo sulla strada dell'integrazione, rischia di subire un durissimo contraccolpo dall'esito referendario nel Regno Unito che darà fuoco alle polveri per la rinazionalizzazione delle politiche migratorie e di controllo delle frontiere.

Il tema dell'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo, non assimilabili ai migranti economici che si spostano internazionalmente, è sicuramente importante. È ragionevole sostenere che spetti agli Stati e non alle persone la facoltà di decidere in quale paese la persona debba veder esaminata la domanda, impedendo al contempo i movimenti interni all'UE dei richiedenti protezione e il riducendo il cosiddetto fenomeno di *asylum shopping*³⁰.

Allo stesso tempo, non può essere scaricata sui sistemi di asilo dei paesi di primo approdo tutta la pressione e l'onere, tantomeno in presenza di persistenti restrizioni alla libera circolazione delle suddette persone, ridotte a fardello o pedine passive delle decisioni frutto di aspri negoziati tra gli Stati membri. In una logica di sistema europeo comune di asilo equo, efficiente e sostenibile, dovrebbero prevalere principi solidaristici e distributivi, secondo la logica di un'equa ripartizione delle responsabilità delle domande, che tengano conto anche delle specificità di ogni richiedente asilo.

²⁹ A tali conclusioni è giunta, per esempio, l'Associazione Asilo in Europa. Si veda: <http://asiloineuropa.blogspot.it/>

³⁰ La prassi dei richiedenti asilo di presentare domanda nel paese che si presume offra le migliori condizioni di accoglienza, o di presentare una domanda in un altro paese dopo essere stato respinto.

Ma in presenza delle forti opposizioni interne all'UE - a cominciare dai governi dei paesi dell'Est (Ungheria in testa), ma estese a varie forze politiche financo nei paesi fondatori dell'UE - ad adottare obbligatoriamente meccanismi redistributivi di ricollocazione delle persone, con le evidenti difficoltà e la lentezza con cui si dà attuazione al meccanismo d'emergenza approvato l'anno scorso per il ricollocamento in due anni di 160 mila persone arrivate in Italia e in Grecia, è lecito pensare che non siano sufficienti meccanismi compensativi di natura finanziaria come quelli proposti.

Soluzioni come quelle proposte dovrebbero anzitutto interrogarsi su alcuni punti chiave, dando risposte convincenti a domande relative a **sostenibilità, efficienza, efficacia, pertinenza e impatto**, come:

- (i) È una soluzione che può essere protratta nel tempo o sono tentativi di piccolo cabotaggio per cercare di arginare invano la marea, di cui si diceva?
- (ii) C'è la capacità delle amministrazioni pubbliche nazionali e soprattutto locali nei paesi di accoglienza (Italia anzitutto, alla luce degli scandali di Roma capitale) di gestire i nuovi flussi di rifugiati e richiedenti asilo in modo efficace ed efficiente per tutti?
- (iii) Si è in grado di rendere lo strumento della compensazione finanziaria una reale opportunità di leva finanziaria, offrendo servizi indispensabili e opportunità di lavoro di qualità per le popolazioni autoctone, che sono principalmente preoccupate del futuro economico e percepiscono la presenza di stranieri come un fattore chiave che determina insicurezza e rischi³¹?
- (iv) Se la condizione di vita dei migranti dipende trasversalmente dalla congerie di politiche occupazionali, di *welfare state* e di sviluppo del paese ospitante più che dalle misure in senso stretto in materia migratoria, come anche – nel percorso migratorio – dalle politiche di sviluppo nei paesi di transito e di origine, più che dalle politiche di APS, in quale sistema coerente di politiche si integrano le soluzioni proposte?
- (v) Quale sistema di monitoraggio e valutazione si vuole predisporre per analizzare l'impatto delle stesse soluzioni?
- (vi) Un eventuale successo delle soluzioni proposte, in termini sia di percezione favorevole tra le popolazioni autoctone beneficiarie dell'indotto economico in termini occupazionali e di reddito, sia di condizioni di vita dei rifugiati e richiedenti asilo, non correrebbe il rischio di favorire comportamenti opportunistici o parassitari finalizzati a fruire pienamente delle opportunità legate allo status di rifugiato nell'UE, incentivando di fatto un aumento dei flussi di persone in entrata?

³¹ Occorre ricordare che il raggruppamento dei paesi del Sud Europa, in cui rientra l'Italia, è quello dove il carattere temporaneo del contratto d'impiego è il più diffuso (all'opposto della Scandinavia) e la percentuale è ancora più alta nel caso della popolazione immigrata. Si veda: M. Zupi (2015), *Focus Migrazioni internazionali. Osservatorio trimestrale*, CeSPI/Osservatorio di Politica internazionale, N. 3, ottobre.

Lo stesso discorso e le stesse domande valgono per un approccio simile che è quello promosso all'esterno dall'UE, attraverso il *Migration Compact* e basato su condizionalità a fronte di erogazione di finanziamenti per l'onere sostenuto, tema su cui si incentra la sezione successiva.

2. Osservatorio regionale. Le migrazioni nella regione del *Migration Compact*

2.1 *La strategia del Migration Compact*

Il 15 aprile il governo italiano ha presentato alle istituzioni europee un piano volto ad arginare l'emergenza della gestione dei rifugiati, il cosiddetto *Migration Compact*, elaborando – almeno nelle intenzioni – “*un possibile percorso per migliorare l'efficacia delle politiche migratorie esterne all'Unione*” descritto in un documento cosiddetto *non paper*, cioè non ufficiale e per avviare una discussione, di quattro pagine³².

Un merito molto importante che va riconosciuto all'iniziativa italiana è quello di porre risolutamente al centro la necessità di superare la sterile ma tradizionale resistenza alla condivisione sovranazionale del dossier. **Un'intuizione politica importante che ha orientato il disegno del documento su una strada non certo facile e che, all'indomani del referendum del Regno Unito, appare ancora più impervia.** Da sempre, infatti, il tema delle politiche migratorie ha incontrato veti politici insormontabili in tutte le sedi multilaterali, a cominciare dall'Europa e passando in ambito G7/G8 e alle Nazioni Unite.

È sintomatico infatti che nel sistema delle Nazioni Unite, che distingue nettamente il tema dei rifugiati da quello delle migrazioni economiche, manchi un'organizzazione sulle migrazioni. L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) fornisce protezione internazionale ed assistenza materiale ai rifugiati e, sempre più col passare del tempo, anche a rimpatriati, richiedenti asilo, apolidi e sfollati interni.

L'**Organizzazione internazionale del lavoro** (*International Labour Organization*, ILO), invece, che negli ultimi anni non è riuscita a dar seguito alle promesse di collaborazione con l'UNHCR fatte dai due enti negli anni ottanta³³, ha nel suo mandato molti temi che si intrecciano con quello delle migrazioni economiche, mentre l'**Organizzazione internazionale per le migrazioni** (*International Organization for Migration*, IOM) si occupa specificamente di migrazioni internazionali e risulta di fatto in diversi ambiti rivale dell'ILO, ma non fa parte del sistema delle Nazioni Unite, anche se dal 1992 le è stato riconosciuto lo status di osservatore dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, collabora strettamente con le Agenzie specializzate dell'ONU e si prevede che, in occasione della prossima Assemblea Generale a New York il 19 settembre del 2016, sarà siglato un nuovo accordo tra Nazioni Unite e OIM in grado di concretizzare il fatto che “*una relazione più stretta tra Nazioni Unite e IOM non è solo naturale e desiderabile, ma necessaria per raggiungere gli obiettivi di sviluppo*

³² Governo Italiano (2016), *Italian non-paper. Migration Compact. Contribution to an EU strategy for external action on migration*, Bruxelles, 15 aprile.

³³ A. Garnier (2014), “Arrested development? UNHCR, ILO, and the refugees' right to work”, in *Refuge*, Vol. 30 (2), pp. 15–25.

sostenibile per il 2030”³⁴, dal momento che i nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile includono esplicitamente il tema delle migrazioni internazionali.

È fonte di confusione, si è detto, combinare indistintamente situazioni molto diverse come quelle degli sfollati interni, dei rifugiati, dei richiedenti asilo, dei profughi e quelle dei migranti internazionali per motivi di lavoro (per ricongiungimento familiare o altro); ma abbiamo anche detto che una divisione rigidamente manichea rischia di avere altrettante controindicazioni. Alexander Betts, direttore del *Refugee Studies Centre* all’Università di Oxford ha proposto una nuova categoria, quella dei “migranti per sopravvivere” (*survival migration*)³⁵, che si è aggiunta a quella di “rifugiati ambientali” introdotta nel 1976 da Lester Brown, fondatore del *Worldwatch Institute* e dell’*Earth Policy Institute*, che interrogava il diritto internazionale sulla necessità di riconoscere lo status di persone bisognose di protezione internazionale ai più vulnerabili che subiscono gli effetti dei cambiamenti climatici e quelli globali dell’ambiente³⁶.

Occorre ribadire che confondere nella narrazione prevalente sulle minacce esterne la situazione dei migranti internazionali per motivi di lavoro con quella dei rifugiati e richiedenti asilo è fonte di distorsioni della realtà delle attitudini e delle percezioni, portando lo stesso discorso *de iure* e i piani d’azione politica a queste generalizzazioni improprie e contribuendo così al crescere di populismi e xenofobia.

Tuttavia, anche la radicale separazione dello status del rifugiato, nell’illusione che sia una condizione temporanea, riducendone l’identità a persona passiva e bisognosa di protezione internazionale, certamente essenziale, si è dimostrato causa di problemi gravi e ricorrenti.

Il caso dei palestinesi che vivono segregati in campi profughi nei paesi vicini e “amici” del Medio Oriente può essere preso ad esempio: più di settecentomila palestinesi furono espulsi dalla Palestina nel 1948 ed oggi si è arrivati alla terza generazione di rifugiati che vivono segregati in campi profughi nella Palestina stessa e nei paesi vicini.

La priorità esclusiva alla dimensione umanitaria ha reso molto difficile, quando non impossibile, per i rifugiati costruirsi una vita dignitosa con opportunità di lavoro regolare; e la tendenza delle politiche più recenti a promuovere una sedentarizzazione dei rifugiati nei campi, restringendone la mobilità di circolazione, aggrava le condizioni disagiate di vita che si protraggono nel tempo, soprattutto quando si limita la possibilità di insediarsi stabilmente nel paese ospitante in ragione di una presunta volontà di favorire quanto prima il ritorno in patria³⁷.

³⁴ Dichiarazione del vice Segretario Generale delle Nazioni Unite, lo svedese Jan Eliasson, all’Assemblea generale, il 18 aprile 2016. Si veda: DSG/SM/958-SAG/479.

³⁵ A. Betts (2010), “Survival migration: A new protection framework”, in *Global Governance*, Vol. 16 (3), pp. 361–82 e A. Betts (2013), *Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement*, Cornell University Press, Ithaca.

³⁶ L. Brown, P. Mcgrath e B. Stokes (1976), *Twenty two dimensions of the population problem*, Worldwatch Paper 5, Worldwatch Institute, Washington D.C.

³⁷ S. Rother (2016), “Freedom and development”, *Development & Cooperation*, Paper no. 4, maggio.

Quando la condizione dei rifugiati è tutto fuorché temporanea, la separazione netta tra la condizione di rifugiato e quella di migrante economico cozza con la realtà, ma si spiega perché ha precise ragioni storiche e di convenienza: secondo l'analisi proposta da Katy Long dell'Università di Edimburgo³⁸, la prassi di distinguere tra migranti economici e rifugiati prese piede negli anni cinquanta, proprio per assicurare ai rifugiati la protezione e il connesso diritto di attraversare le frontiere che la precedente assimilazione del rifugiato al migrante economico aveva impedito, subordinando il diritto all'asilo politico a criteri di convenienza economica.

Le critiche sovietiche all'Occidente di ricorrere ai campi profughi come mercati di schiavi per attingere a forza lavoro di riserva a basso costo avevano contribuito a spingere verso una più netta **distinzione tra rifugiati e migranti economici**, al punto che da allora continuano ad esserci forti resistenze a considerare i rifugiati come potenziali lavoratori.

Il *Migration Compact*, nella sua proposta italiana e, ancor di più, nell'interpretazione successiva europea, non dipana la materia e mantiene l'ambiguità oggi prevalente sulla distinzione tra rifugiati e migranti economici, utile per giustificare l'alto numero di decisioni di respingimento delle richieste di protezione internazionale ma superflua quando si tratta di provvedere con respingimenti generalizzati di migranti e profughi.

Il *Migration compact* si limitava a intravedere una possibile ripartizione per rotte geografiche, per quanto la storia insegna che esse sono molto rapidamente sostituibili: la rotta orientale interessata da una maggiore componente congiunturale di rifugiati provenienti dalla Siria e la rotta centro-occidentale del Mediterraneo composta soprattutto da migranti economici destinati ad aumentare strutturalmente nel tempo.

Quello che il *Migration Compact* si propone è di introdurre esplicitamente una quinta generazione di condizionalità per l'erogazione di aiuti pubblici allo sviluppo, che si aggiunge in un processo cumulativo a quelle ancora vigenti di prima generazione degli anni Ottanta, legate all'adozione di programmi di aggiustamento strutturale e piani di stabilizzazione finanziaria monitorati dalle istituzioni finanziarie internazionali, a quelle introdotte negli anni novanta dall'UE nell'Accordo di Cotonou con paesi di Africa, Caraibi e Pacifico a sostegno della democrazia e a protezione dei diritti umani, a quelle adottate alla fine degli anni Novanta dalla Comunità internazionale per ridurre il **debito estero dei paesi poveri**.

Tale orientamento prevedeva l'adozione di politiche pubbliche per ridurre la povertà e, infine, a quelle – di quarta generazione – imposte dagli Stati Uniti dai primi anni duemila con il *Millennium Challenge Account* ai paesi poveri chiamati a partecipare alla lotta al terrorismo a tutti i livelli, locali e internazionali.

Il *Migration Compact* condiziona più aiuti allo sviluppo, cioè obiettivi di lungo periodo della cooperazione internazionale, a un maggiore impegno dei Paesi in via di

³⁸ K. Long (2013), "When refugees stopped being migrants: movement, labour and humanitarian protection", *Journal of Migration Studies*, Vol. 1, Issue 1, pp. 4-26.

sviluppo, soprattutto nel Sahel e nel Corno d’Africa, a fianco dell’UE per frenare i flussi migratori che raggiungono l’Europa.

2.2 *Le risorse in campo*

Le parole del Vice-ministro agli Esteri Mario Giro, intervistato dal quotidiano online e mensile cartaceo *Vita*³⁹ sono state nette sul rischio di impoverimento del contenuto potenzialmente innovativo della proposta italiana una volta che questa diventi politica europea in materia, frutto di negoziati difficili, come nel caso concreto è la proposta della Commissione europea. Dopo il Consiglio Affari Esteri tenuto a Bruxelles il 20 giugno che precede il Vertice dei capi di Stato e di governo del 28 e 29 giugno, c’è, cioè, il rischio molto concreto che la proposta della Commissione europea di un Nuovo quadro di partenariato (*New Partnership Framework*)⁴⁰, elaborata a partire dal *Migration Compact* italiano, sia troppo modesta e finisca con l’essere controproducente, limitata a definire una nuova condizionalità per pochi aiuti finanziari e senza le ambizioni di lungo periodo che l’iniziativa italiana voleva assumere.

Il rischio del riduzionismo del partenariato con i paesi di origine e transito dei flussi di migranti e rifugiati in chiave securitaria col ricorso alla leva delle condizionalità era, invero, almeno in parte già presente nel documento italiano, focalizzato su misure europee di aiuto finanziario e operativo rafforzato a fronte di corrispondenti impegni in termini di controllo delle frontiere, riduzione dei flussi dei migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni, rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani.

Tuttavia, nelle intenzioni del governo italiano lo scambio doveva essere in nome di un grande patto di lungo periodo tra Europa e Africa, incentrato su politiche di investimenti nelle infrastrutture, nell’energia e nell’agro-industria, come era stato affermato in occasione della conferenza ministeriale Italia-Africa del 18 maggio a Roma. L’obiettivo ambizioso e forse irrealistico era quello di creare attraverso gli aiuti internazionali le condizioni di sviluppo e occupazione nei paesi di origine dei flussi migratori, in modo da ridurre la pressione ad emigrare.

Il documento italiano di aprile esprimeva l’obiettivo ambizioso di andare oltre iniziative sporadiche in nome di un approccio integrato e coerente dell’azione esterna dell’UE volto ad aggiornare l’approccio globale alle migrazioni e alla mobilità (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM), il piano d’azione della Valletta, l’accordo tra UE e Turchia, il partenariato dell’UE coi paesi di Africa, Caraibi e Pacifico, i dialoghi regionali del Processo di Rabat e quello di Khartoum. Tuttavia, il documento non riusciva a trattare i temi strutturali delle politiche industriali,

³⁹ J. Massarenti (2016), “Con il *migration compact*, la Commissione UE allontana l’Europa dall’Africa”, *Vita online*, 23 giugno.

⁴⁰ European Commission (2016), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration* Strasbourg, COM 2016/385 final, Bruxelles, 7 giugno.

occupazionali, energetiche, ambientali e fiscali, come anche mancava di dettagli sugli aspetti del commercio e della finanza internazionale che un obiettivo tanto ambizioso come quello enunciato implicherebbe.

La necessità avvertita dal documento del governo italiano di trovare una sintesi di interessi diversi capace di generare mutui benefici per UE e paesi partner - in particolare i paesi da identificare come prioritari per l'azione esterna dell'UE in funzione delle rotte di origine e transito dei flussi di migranti e profughi - si traduce nella proposta di una *co-ownership* tra le parti (pagina 2 del *non-paper* del governo italiano), alla base dei piani d'azione dell'UE specifici per ogni paese partner. Soltanto dieci anni prima, nella Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti del 2005, la comunità internazionale aveva posto come principio cardine dell'APS un maggior peso riconosciuto ai paesi beneficiari nella definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo (il principio dell'*ownership*), principio messo da parte nel documento italiano per far prevalere la logica delle condizionalità in funzione della priorità della gestione e controllo dei flussi migratori.

Tuttavia, non c'è dubbio che **il documento italiano avanzasse una serie di proposte di strumenti da mettere in campo**, combinando strumenti pre-esistenti da riorientare e molti strumenti innovativi da introdurre:

- (i) progetti d'investimento ad alto impatto sociale ed infrastrutturale, come suggerito dalla *task-force* del G8 – cui partecipa l'Italia – sugli investimenti a impatto sociale, reindirizzando fondi già esistenti, come il Fondo europeo di sviluppo (FES), lo Strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI) e lo Strumento europeo di vicinato (ENI);
- (ii) un nuovo fondo, l'*EU Fund for Investments* (EU-FI), complementare agli strumenti pre-esistenti;
- (iii) un nuovo strumento finanziario specifico per l'azione esterna in tema di migrazioni (*Instrument for the external action in the field of migration*, IEAM) da istituire come parte del bilancio comunitario e che operi in sinergia con il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (*Asylum, Migration and Integration Fund*, AMIF) e il Fondo Sicurezza interna (*Internal Security Fund*, ISF) operativi nel periodo di programmazione 2014-2020;
- (iv) emissione di nuove obbligazioni euro-africane, per facilitare l'accesso africano ai mercati dei capitali consentendo finanziamenti a tassi che le garanzie europee manterrebbero più bassi di quelli prevalenti sul mercato;
- (v) strumenti finanziari innovativi, come la valorizzazione delle rimesse e il ricorso a meccanismi di *blending* (che legano componenti a dono con linee di credito o altro da parte di enti commerciali o istituzioni finanziarie pubbliche), in sinergia con la Banca europea degli investimenti (BEI) e altre istituzioni finanziarie europee;

Strumenti indirizzati anche a promuovere:

- (i) cooperazione in materia di sicurezza (sostegno con iniziative di *capacity building* per il controllo alle frontiere, menzionando esplicitamente la nuova guardia di

frontiera europea, cooperazione giudiziaria e di polizia contro organizzazioni criminali e traffico di migranti, gestione di migranti e rifugiati – in questo caso i profili sono associati);

- (ii) incentivi e nuove opportunità di ingresso legali (sbloccando quote di ingresso per lavoratori a partire da una revisione della *Blu card* varata nel 2009 per attrarre talenti qualificati, offrendo in loco informazioni e formazione linguistica e professionale preparatoria insieme alle imprese che assumeranno, integrazione nei paesi di destinazione, programmi di mobilità di studenti e ricercatori, iniziative di mobilità circolare e migrazione Sud-Sud);
- (iii) schemi di reinsediamento (*resettlement*) di una determinata quota di rifugiati e richiedenti asilo.

I paesi partner, in cambio, sulla base delle risorse finanziarie europee mobilitate dovrebbero impegnarsi sul fronte di:

- (i) controllo delle frontiere e riduzione dei flussi migratori verso l'UE,
- (ii) cooperazione per i rimpatri e le riammissioni,
- (iii) istituzione di sistemi efficienti di gestione dei migranti e dei rifugiati,
- (iv) istituzione di sistemi di asilo politico e lotta al traffico di migranti in linea con gli standard internazionali.

Una menzione specifica era infine fatta alla Libia, cui si dovrebbe indirizzare un supporto particolare per migliorare le capacità della polizia e della giustizia penale, la lotta al terrorismo e la gestione dei flussi, distinguendo in questo caso i rifugiati (cui indirizzare programmi di reinsediamento) dai migranti economici (per i quali prevedere rimpatri).

La logica degli accordi con la Libia di Gheddafi prima e il recente accordo con la Turchia di Erdoğan hanno, inevitabilmente, alcune assonanze, nella ricerca di soluzioni che facciano rimanere gli africani – molti migranti economici che non rientrano nei percorsi selettivi da sviluppare, la quasi totalità di profughi e richiedenti asilo – in Africa.

Non è un caso, a dimostrazione dell'enfasi anche nel documento italiano sui temi securitari piuttosto che su quelli di sviluppo, che sia esplicitamente indicato il contributo che può venire da organizzazioni come UNCHR e IOM, con finanziamento europeo, per istituire centri per rifugiati in Africa, e non ci sia alcuna menzione di organizzazioni come l'ILO che, insieme al settore privato soprattutto di piccole imprese, mira invece a promuovere occupazione a condizioni dignitose di lavoro (pagina 3).

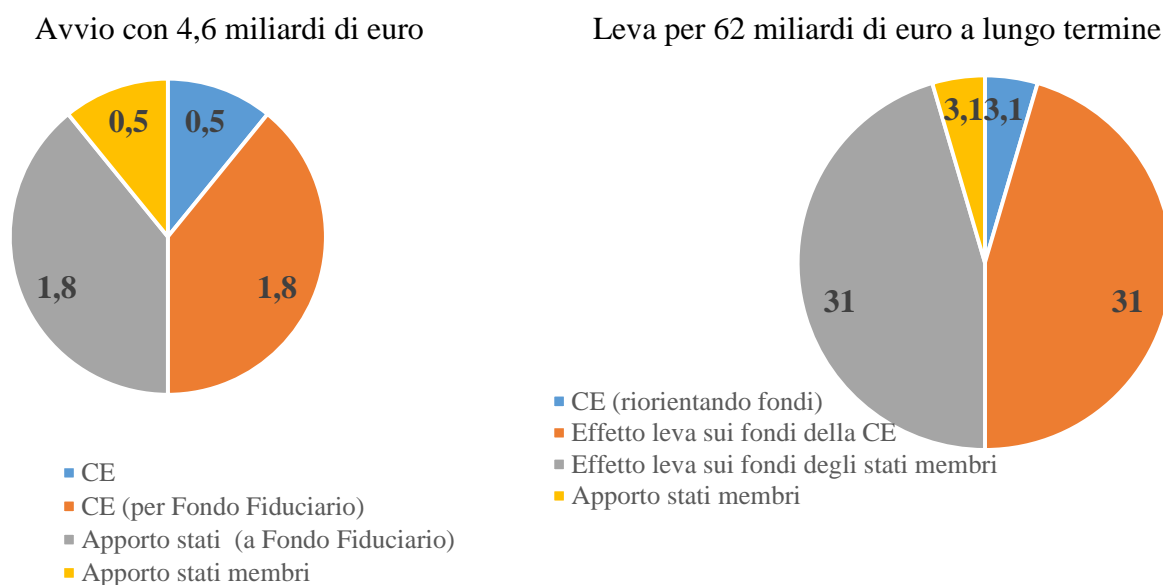
Il disegno italiano, del resto, si ispirava chiaramente e anche esplicitamente all'accordo UE-Turchia siglato il 7 marzo 2016 e che assicura sovvenzioni dirette di 6 miliardi di euro ad Ankara.

Ma è proprio sul fronte della mobilitazione delle risorse finanziarie che si può muovere una critica severa, come afferma con preoccupazione il Vice-ministro agli Esteri Mario Giro. Per la Turchia sono stati previsti 6 miliardi di euro; invece ogni paese africano da qui al 2020 dovrebbe ricevere appena 20 milioni di euro l'anno con i fondi attuali del nuovo fondo fiduciario europeo di emergenza *Trust Fund for Africa*, annunciato dal presidente Juncker alla Valletta nel novembre 2015, per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa e per il quale la Commissione Europea mobilita 1,8 miliardi di euro per 23 paesi africani dai fondi europei (provenienti dal bilancio dell'UE e dal Fondo europeo di sviluppo (FES), aspettando che anche gli Stati membri partecipino con risorse proprie.

Se la Commissione e gli Stati membri non sono in grado di rilanciare mobilitando molte più risorse aggiuntive c'è ben poco da fare.

Negli auspici, il bilancio dell'UE dovrebbe mettere a disposizione 4,6 miliardi di euro, utili come risorse per avviare l'iniziativa che dovrà poi mobilitare investimenti privati o pubblici pari a 62 miliardi, tramite anche la BEI, riproponendo una sorta di Piano Juncker per gli investimenti nelle infrastrutture all'esterno dell'UE.

Fig. 7. Le risorse previste ed auspiccate per il Migration Compact (miliardi di euro)



In realtà, molto manca per dare operatività concreta all'obiettivo di raccogliere 4,6 miliardi di euro prima e altri 62 miliardi dopo. Al momento, i soldi freschi previsti sono solo **500 milioni di euro provenienti dal fondo di riserva del FES**, perché tutte le altre risorse sono fondi già esistenti e finora erogati solo per la quota spettante alla Commissione europea: 3,6 miliardi di euro sono quelli del Fondo fiduciario per l'Africa lanciato alla Valletta, di cui la Commissione europea ha versato 1,8 miliardi di euro di

propria competenza, **mentre gli Stati membri si sono finora limitati a versare solo 81 milioni di euro rispetto agli impegni di 1,8 miliardi.**

Lo stesso discorso vale per il restante miliardo che, negli auspici di Bruxelles, dovrebbe essere equamente ripartito tra Commissione (500 milioni di euro di soldi freschi, per l'appunto) e Stati membri (che dovrebbero fare altrettanto).

Ancora maggiori sono le incertezze nel caso dei 62 miliardi di euro da mobilitare per la parte a lungo termine del piano, perché l'avvio è legato allo stanziamento di 3,1 miliardi di euro da parte della Commissione Europea entro il 2020, anche questi ottenuti riorientando fondi di programmi preesistenti (2 miliardi del FED, 1,6 miliardi della *African Investment Facility*, 0,4 miliardi di dotazioni finanziarie aggiuntive del FED, 0,94 miliardi dello Strumento europeo di vicinato e 0,16 miliardi dello Strumento di cooperazione allo sviluppo): senza cioè mobilitare risorse realmente nuove, con l'obiettivo di attivare un sistema di garanzie, fondi pubblici e privati per 31 miliardi di euro. Anche in questo caso, il piano prevede che gli Stati membri facciano altrettanto, mettendo a disposizione altri 3,1 miliardi di euro, così da mobilitare altri 31 miliardi di euro ed arrivare infine a mobilitare complessivamente 62 miliardi di euro.

Tutta da dimostrare è la reale volontà da parte degli Stati membri di contribuire significativamente al raggiungimento degli obiettivi finanziari: lo era sin dall'inizio al momento della comunicazione di questa iniziativa, lo è a maggior ragione dopo l'esito del referendum inglese. Successivamente, tutta da dimostrare sarà la capacità di attivare un effetto leva che moltiplichi per dieci volte il volume delle risorse messe a disposizione.

I rischi paventati dallo stesso Vice-ministro agli Esteri Mario Giro d'incertezze sull'effettiva mobilitazione di risorse finanziarie aggiuntive e di riduzionismo del partenariato con i paesi di origine e transito dei flussi di migranti e rifugiati in chiave securitaria, attraverso condizionalità stringenti in cambio di aiuti non possono essere liquidati come infondati, alla luce delle conclusioni del Consiglio Europeo di fine giugno.

Box - Le conclusioni del Consiglio Europeo del 28 giugno 2016⁴¹

Sezione I – Migrazioni (parr. 1-8)

(1)

I leader europei hanno sottolineato come, in seguito sia alla decisione di applicare integralmente il codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) sia alla dichiarazione UE e Turchia del 18 marzo 2016, il numero di ingressi irregolari dalla Turchia in Grecia sia notevolmente diminuito fino ad essersi pressoché arrestato. Al contempo occorre proseguire il lavoro per stabilizzare la situazione e assicurare una soluzione sostenibile.

⁴¹ European Council (2016), *European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions*, EUCO 26/16, Bruxelles, 28 giugno.

Un apprezzamento è rivolto alla Turchia che ha recentemente adottato una nuova disposizione legislativa che consente il ritorno in Turchia di rifugiati e migranti regolari che arrivano in Grecia nel pieno rispetto delle disposizioni sull'inammissibilità ai sensi della direttiva sulle procedure d'asilo e del diritto internazionale (facendo implicitamente riferimento al fatto che le richieste di asilo sono valutate in maniera individuale e che non sono ammesse deportazioni collettive). Entrambe le parti hanno fatto notevoli progressi per attuare tutti i punti d'azione contenuti nella dichiarazione UE-Turchia e il Consiglio Europeo guarda con interesse a ulteriori risoluti interventi.

Il Consiglio Europeo ribadisce l'importanza di sostenere i paesi dei Balcani occidentali nella lotta contro i trafficanti e nel monitorare sviluppi relativi ad altre possibili rotte, in modo da essere in grado di intervenire tempestivamente. Occorre inoltre accelerare l'applicazione degli schemi di redistribuzione (*relocation*) e reinsediamento (*resettlement*) esistenti.

(2)

Nel Mediterraneo centrale, i flussi di migranti soprattutto economici rimangono sostanzialmente gli stessi dell'anno scorso. Occorre ridurre tali flussi, in modo da salvare vite e smantellare il business dei trafficanti. Occorre applicare integralmente le procedure pertinenti per assicurare il pieno controllo delle frontiere esterne.

Per il conseguimento di rapidi risultati in termini di prevenzione delle migrazioni illegali e di rimpatrio dei migranti irregolari è necessario un quadro di partenariato per la cooperazione con i singoli paesi di origine e di transito dei flussi. Quest'impostazione contribuirà all'applicazione del Piano d'Azione della Valletta: sulla base della Comunicazione della Commissione Europea, l'UE predisporrà e attuerà tale quadro sulla base di efficaci incentivi e adeguate condizionalità, a partire da un numero limitato di paesi di origine e transito prioritari, al fine di:

- (i) Ottenere risultati specifici e misurabili in termini di rapido rimpatrio dei migranti irregolari, sulla base di disposizioni temporanee e in attesa della conclusione di accordi di riammissione a pieno titolo;
- (ii) Creare e applicare le necessarie leve, utilizzando tutte le politiche, gli strumenti e i mezzi necessari, compresi la cooperazione allo sviluppo e il commercio;
- (iii) Mobilitare elementi di competenza degli Stati membri e ricercare sinergie con gli Stati membri in relazione a specifici paesi.

La cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione costituirà il banco di prova fondamentale del partenariato tra l'UE e i paesi partner in questione.

(3)

L'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza (Federica Mogherini), in veste anche di Vice Presidente della Commissione Europea, avrà la responsabilità di guidare l'attuazione di questo approccio, assicurando uno stretto ed efficace coordinamento tra le istituzioni e i servizi dell'UE e gli Stati membri, con l'obiettivo di concludere i primi patti (*Migration Compacts*) entro la fine del 2016. Consiglio e Commissione dovranno monitorare periodicamente il processo, valutare i risultati e riferire al Consiglio Europeo⁴².

⁴² Stupisce il punto in cui si legge che il Consiglio (dei ministri dell'UE, che è composto dai ministri o dai rappresentanti degli Stati membri che si riuniscono per determinare nel dettaglio le politiche nelle materie di specifica competenza), insieme alla Commissione, monitora, valuta e relaziona al Consiglio Europeo (che riunisce i capi di Stato e governo degli Stati membri ed è l'organo che stabilisce le strategie politiche di massima dell'UE), senza che sia esplicitata alcuna forma di coinvolgimento del Parlamento Europeo.

(4)

Tutti gli strumenti e le fonti di finanziamento pertinenti dovranno essere mobilitati in modo coerente a sostegno di tale approccio⁴³. Il Consiglio è invitato a esaminare rapidamente le proposte presentate a tal riguardo dalla Commissione. Inoltre:

- (i) L'iniziativa della Banca Europea degli Investimenti nei paesi del vicinato meridionale e dei Balcani occidentali, quale primo passo nel nuovo quadro di cooperazione, contribuirà a promuovere maggiori investimenti, per cui il Consiglio è invitato ad esaminare in tempi rapidi come fornire le risorse finanziarie necessarie;
- (ii) La Commissione Europea è inviata a presentare entro il mese di settembre 2016 una proposta per lanciare un ambizioso Piano per gli investimenti esterni (*External Investment Plan*) che dovrà essere esaminata in via prioritaria dal Parlamento Europeo e dal Consiglio.

Deve essere garantita la complementarità di tutte queste iniziative.

(5)

L'approccio proposto è da intendere in chiave dinamica ed è quindi passibile di estensione ad altri paesi e regioni del mondo, per riflettere adeguatamente i nuovi flussi migratori.

(6)

L'UE e gli Stati membri continueranno ad affrontare le cause strutturali dell'immigrazione illegale, in stretta cooperazione e in un spirito di *co-ownership* con i paesi di origine⁴⁴.

(7)

In preparazione del prossimo vertice del G20⁴⁵ e dell'incontro di alto livello dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui movimenti di massa di rifugiati e migranti⁴⁶, il Consiglio Europeo ricorda che le migrazioni sono una sfida globale che richiede una capacità di risposta forte da parte della comunità internazionale⁴⁷.

(8)

Il Consiglio Europeo continuerà a monitorare tutti gli aspetti relativi all'approccio integrato alla

⁴³ Appare così ribaltato il principio della coerenza delle politiche in funzione dello sviluppo, la cosiddetta *Policy Coherence for Development* (PCD), promossa negli anni novanta proprio in seno all'UE, con il sostegno delle organizzazioni della società civile e delle ONG, adottata dall'OCSE (nel 2008 e nel 2010) e richiamata nel Partenariato di Busan per un'efficace cooperazione allo sviluppo (2011), come anche nel documento dell'UE per l'agenda post-2015 degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

⁴⁴ Il principio di *co-ownership* (nel testo originale la definizione adottata è di *mutual ownership*) appare un'altra forzatura rispetto al principio di *ownership* che caratterizza il mondo della cooperazione allo sviluppo.

⁴⁵ L'11° Vertice 2016 dei leader del G20 si terrà a Hangzhou, in Cina, dal 4 al 5 settembre.

⁴⁶ L'incontro è programmato per il 19 settembre.

⁴⁷ Il tono del linguaggio delle conclusioni è rintracciabile in questo paragrafo, che evita ogni riferimento esplicito alla retorica delle migrazioni come grandi opportunità di sviluppo, limitandosi a parlare di "sfida globale".

sfida rappresentata dalle migrazioni, come fissato nelle conclusioni del Consiglio Europeo di ottobre 2015, e a definire le priorità politiche. Ricordando la necessità di rafforzare il controllo alle frontiere dell'UE a fini di sicurezza e di politica migratoria, è accolto con favore l'accordo politico tra Parlamento Europeo e Consiglio sulla proposta di regolamento relativa alla Guardia costiera e di frontiera europea (*European Border and Coast Guard*), chiedendone la rapida applicazione.

Sezione II – Occupazione, crescita e investimenti (parr. 9-18)

Sezione III – Relazioni esterne (parr. 19-23)

(19)

Il Consiglio Europeo ribadisce la volontà di sostenere il governo libico di unità nazionale (*Government of National Accord, GNA*) come il solo legittimo con cui tutti i gruppi presenti nel paese devono collaborare per riportare stabilità, combattere il terrorismo e affrontare le migrazioni⁴⁸ che attraversano il Mediterraneo centrale. A tal riguardo il Consiglio Europeo accoglie con favore la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2292 e l'estensione per un anno, decisa a giugno dal Consiglio dei ministri degli Esteri europei, del mandato dell'operazione Sophia, la missione navale EuNavFor Med lanciata lo scorso anno contro i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo davanti alla costa libica, al cui mandato si è deciso di aggiungere anche l'addestramento della guardia costiera e della marina libiche e il controllo del rispetto dell'embargo delle armi in acque internazionali.

(20)

Il Consiglio Europeo accoglie favorevolmente la Strategia globale di politica estera e di sicurezza dell'UE presentata dall'Alto Rappresentante, che viene invitato a proseguire il lavoro con la Commissione e il Consiglio.

Sezione IV – Esito del referendum nel Regno Unito (par. 24)

Al di là del realismo dei presupposti che reggono la proposta finanziaria della Commissione europea, critiche all'impianto di fondo del disegno si sono levate dal mondo non governativo, come nel caso di John K. Bingham, direttore delle politiche della *International Catholic Migration Commission (ICMC)*, che ha espresso la preoccupazione che risorse come quelle del Fondo fiduciario per l'Africa, destinate a iniziative di sviluppo dei paesi poveri, siano invece dirottate a programmi di gestione

⁴⁸ La gestione delle migrazioni è elevata al rango di una delle tre prime priorità della Libia di oggi, insieme a stabilità e lotta al terrorismo, tralasciando invece di sottolineare priorità come il processo di pacificazione e smilitarizzazione, il rafforzamento della democrazia e lo sviluppo, la lotta alle disuguaglianze che affliggono il paese.

dei flussi migratori. Inoltre, come dice Sara Tesorieri, responsabile in materia di politiche migratorie per l'ufficio europeo dell'ONG internazionale Oxfam, l'UE si era impegnata, nella dichiarazione e Piano d'azione finali de La Valletta, a incrementare la tutela dei diritti umani e a salvare vite umane; dopo nemmeno sei mesi la priorità è ora diventata dare finanziamenti a governi africani compresi casi noti per le sistematiche violazioni dei diritti umani con l'obiettivo di contenere gli arrivi in Europa.

2.3 La realtà dei paesi pilota del Corno d'Africa

La strategia operativa dell'UE dovrebbe articolarsi in una serie di partenariati, i *Migration Compact*, ovvero accordi su misura negoziati in modo coordinato dall'UE e dagli Stati membri. La proposta prevede 17 partner strategici in tre regioni africane:

- Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia in Nord Africa,
- Eritrea, Etiopia, Somalia e Sudan nel Corno d'Africa e Sudan,
- Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Niger, Nigeria e Senegal nel Sahel.

Il Consiglio europeo del 28-29 giugno prevede che entro la fine del 2016 siano resi operativi i primi accordi che, al momento, è ipotizzabile interesseranno 7 paesi-pilota:

- **Quattro paesi d'origine dei flussi nel Sahel** (Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria, Senegal),
- **un paese di transito nel Sahel** (Niger)
- **un paese di transito**, ma anche di origine in prossimità del Corno d'Africa (Sudan),
- **un paese di destinazione, transito e origine nel Corno d'Africa** (Etiopia).

Il piano prevede investimenti europei per dieci miliardi di euro nei sette paesi africani pilota, ma anche nuovi *hotspot* che si aggiungono ai cinque già esistenti, da aprire in Italia anche su strutture mobili e galleggianti, come navi e piattaforme.

Scorrendo la lista dei 17 partner dell'Africa, identificati come strategici rispetto a un tema come i diritti fondamentali dei migranti e dei profughi, la dignità e il valore della persona umana, non possono che nascere dubbi, pensando a governi che non rispettano i diritti fondamentali e l'obbligo di non-respingimento, in modo simile a quanto avvenne nel caso degli accordi con la Libia di Gheddafi e con tutte le incertezze che accompagnano oggi l'accordo con Turchia di Erdoğan. Oltre alla stessa Libia, anche paesi del Corno d'Africa come Eritrea, Etiopia e Somalia e il vicino Sudan pongono questi interrogativi, rischiando di pregiudicare la credibilità di lungo periodo dello spirito dell'iniziativa.

Nel caso del Corno d'Africa, solo l'**Etiopia** al momento è proposto come paese pilota, cui si affianca il vicino Sudan. Anche se non inserito nella lista dei paesi pilota, vale la pena di fare alcune considerazioni sul caso dell'Eritrea per la sua rilevanza nell'area, e poi sugli altri paesi, a dimostrazione di una realtà complessa, dove la

distinzione tra migrazioni economiche e profughi è molto sfumata in contesti in cui povertà, calamità naturali, crisi umanitarie, politiche e violazioni dei diritti umani creano una miscela esplosiva, in cui convivono sfollati interni, profughi di altri paesi vicini e persone che decidono di e/o sono costrette a lasciare il proprio paese.

Eritrea

In Eritrea, il governo dispotico del Presidente Isaias Afwerki e del Fronte Popolare per la Democrazia e la Giustizia è accusato dalle Nazioni Unite di crimini contro l'umanità ed è sottoposto a sanzioni.

Il rapporto 2015 di *Freedom House* colloca l'Eritrea tra i 12 peggiori paesi al mondo per quel che riguarda diritti e libertà civili e politiche; il rapporto della Banca Mondiale *Doing Business* lo colloca all'ultimo posto nella classifica in base alla disciplina normativa e fiscale che si applica alle imprese. La povertà aggravata dalla drammatica siccità che ha colpito la regione a cavallo tra 2015 e 2016, regole ferree che proibiscono alla popolazione assemblee pubbliche e l'obbligo di fatto del servizio militare a tempo pressoché indeterminato e in condizioni di lavoro forzato, a dispetto dei 18 mesi formali di leva e motivato dalla prolungata ostilità con l'Etiopia, rendono le condizioni di vita di gran parte della popolazione durissime, costringendo molte persone ad abbandonare la terra in cerca di protezione internazionale⁴⁹.

Tuttavia, fintantoché i principali partner commerciali e per la cooperazione allo sviluppo dell'Eritrea, cioè UE e Cina, continueranno a mantenere relazioni molto strette col governo, è difficile prevedere rapidi cambiamenti. La ricchezza minerale del paese, la rilevanza dal punto di vista geo-strategico dovuta alla vicinanza del Golfo di Aden (attraverso cui ogni anno passano decine di migliaia di somali che si imbarcano alla volta dello Yemen) e soprattutto il bisogno di alleati per arginare le pressioni migratorie e di profughi alle frontiere evidentemente prevalgono nelle considerazioni strategiche.

L'UNHCR stimava che circa 5 mila eritrei hanno abbandonato mensilmente il paese nel 2014. L'emorragia è proseguita anche nel 2015 e l'Eritrea è diventata il nono paese al mondo di origine di rifugiati, con 411.300 rifugiati alla fine del 2015 (cui si aggiungono circa 63.500 richiedenti asilo in attesa di risposta), rispetto ai 363.200 a fine 2014, e soprattutto il quarto paese di origine degli arrivi in Europa attraverso le rotte mediterranee, dietro siriani, afgani e iracheni.

Nel 2015 gli eritrei hanno rappresentato il 4% di tutti gli arrivi in Grecia, Italia e Spagna, toccando il 19% di quanti sono arrivati per mare in Italia, anche se soltanto 700 persone hanno fatto richiesta di asilo nel nostro paese. A livello europeo, invece, gli eritrei richiedenti asilo sono molti, che considerano l'Italia solo paese di transito per raggiungere Germania, Svizzera, Paesi Bassi o Svezia. Elevato è anche risultato il numero di minori non accompagnati: ben 7.300.

⁴⁹ Amnesty International (2015), *Just deserters. Why indefinite national service in Eritrea has created a generation of refugees*, Londra, dicembre.

L'ambiguità dei governi europei nei confronti del governo eritreo ha portato alcuni paesi - come Regno Unito e Danimarca (con il *Danish Immigration Service*) - a considerare irricevibili le richieste di asilo, con la conseguenza che nel 2015 è stata registrata una percentuale molto alta di richieste respinte soprattutto nel Regno Unito, dove - in base ai dati Eurostat - solo il 61% di domande sono state accolte (il 34% delle domande nel secondo semestre dell'anno) rispetto all'87% di riconoscimenti in Europa, sposando evidentemente la tesi del governo eritreo secondo cui si deve parlare di migrazioni economiche.

Il rischio reale è che l'eventuale rimpatrio forzato in Eritrea di profughi e richiedenti asilo respinti porti a condanne in quel paese - dove le condizioni delle prigioni sono considerate tra le peggiori al mondo da Amnesty International, che ha documentato casi di tortura - per le accuse di espatrio clandestino e soprattutto di diserzione dal servizio di leva obbligatorio.

Etiopia

In Etiopia, dove si registra il perdurare di scontri al confine con l'Eritrea, la coalizione governativa del Fronte Democratico Rivoluzionario del Popolo Etiope è responsabile - secondo l'ONG statunitense *Human rights watch* - dell'uccisione negli ultimi mesi di varie centinaia manifestanti antigovernativi degli Oromo, il più importante gruppo etnico del paese (circa 31 milioni di persone su un totale di quasi 97 milioni di abitanti in Etiopia), mantenendo alta la tensione nel paese, con migliaia di arresti e casi di violenze e stupri.

Il governo etiope giustifica la sua condotta e i comportamenti della polizia, giudicati brutali da osservatori indipendenti, dinanzi alla comunità internazionale parlando di lotta a reti terroristiche e sfruttando l'importanza geopolitica di un paese "stabile" in una zona strategica e instabile come il Corno d'Africa.

Sul piano diplomatico, l'UE ha assistito negli ultimi anni a un consolidamento dei legami dell'Etiopia con la Cina, principale mercato di sbocco per le esportazioni etiopi (l'11,7% del totale nel 2015) e principale paese di origine delle importazioni (il 20,4% del totale nel 2015), ma soprattutto principale fonte - seguita da Turchia e India - degli investimenti diretti esteri che sono decuplicati in pochi anni.

Ad aprile, una milizia di etnia Murle proveniente dallo stato di Boma nel Sudan meridionale ha ucciso 208 contadini etiopi e rapito un centinaio di bambini nei villaggi della regione di Gambella, una zona già instabile a causa di tensioni intra-etniche che oppongono i Nuer e gli Anyuak.

L'arrivo nei primi mesi dell'anno di 280 mila profughi Nuer dal Sudan meridionale ha fatto raddoppiare la popolazione Nuer, accrescendo le tensioni. Il governo etiope, dopo la strage della milizia di etnia Murle, ha avviato consultazioni col governo sudanese per appoggiare quest'ultimo in un'operazione militare di normalizzazione nello stato di Boma.

L'Etiopia, che si trova in una posizione geografica molto critica, in prossimità di focolai di profughi come il Sudan meridionale e la Somalia, è oggi il quinto paese al mondo per popolazione rifugiata ospitata e il primo nell'Africa sub-sahariana, dando ospitalità a oltre 736 mila rifugiati e quasi 80 mila richiedenti in attesa di risposta, secondo i dati dell'UNHCR.

In particolare, l'Etiopia dà rifugio a 281.500 profughi che hanno lasciato il Sudan meridionale, 256.700 somali e quasi 38 mila sudanesi; inoltre, il grave conflitto in Burundi, un paese estremamente povero in cui l'80% della popolazione vive al di sotto la soglia di povertà assoluta, ha provocato più di 280 mila sfollati interni e rifugiati in tutta la regione dei Grandi Laghi e quasi 75 mila profughi hanno raggiunto l'Etiopia. Considerando il basso livello di reddito dell'Etiopia, il paese balza al secondo posto al mondo, dietro la Repubblica democratica del Congo, se si considera il numero di rifugiati per ogni dollaro di reddito nazionale lordo: 453 rifugiati per ogni dollaro di reddito prodotto, rispetto per esempio ai 126 rifugiati per dollaro nel caso della Turchia.

Da questo punto di vista, l'Etiopia è indicativa della situazione di molti paesi africani poveri che ospitano numerosi rifugiati: sette dei primi dieci paesi in questa particolare classifica sono, per l'appunto, africani (il Pakistan è terzo, dietro l'Etiopia, con 317 rifugiati per dollaro prodotto, l'Afghanistan è ottavo con 137 rifugiati, chiude la *top ten* la Turchia con 126 rifugiati).

L'Etiopia è anche paese di origine di quasi 86 mila rifugiati e quasi 80 mila richiedenti asilo all'estero.

Sudan

In Sudan, sul governo del colonnello Omar Hassan al-Bashir, al potere dal 1989 a seguito di un golpe militare e sottoposto a sanzioni statunitensi, pende un mandato di arresto della Corte penale internazionale per crimini di guerra dell'Aia per crimini contro l'umanità e crimini di guerra nel Darfur.

Le condizioni di vita della popolazione non sono certo facili, a cominciare proprio dal Darfur dove oltre due milioni di sfollati a causa del conflitto iniziato nel 2003 vivono nei campi profughi, cui si sono aggiunti altri 130 mila fuggiti dalla zona di Jebel Marrad sotto attacco delle forze governative. Ad aprile del 2016 si è tenuto il referendum, previsto dall'accordo di pace firmato a Doha nel 2011 ma boicottato dalle opposizioni, il cui esito ha confermato la divisione in cinque parti, anziché la riunificazione in un'unica regione come prima del 1994.

Le condizioni non sono facili neanche nel vicino Sudan Meridionale, dove le forze lealiste del presidente Salva Kiir si confrontano con il suo precedente vice, Riek Machar, con frequenti violazioni del cessate il fuoco, il persistere di tensioni etniche e il conseguente aumento di sfollati interni.

Sul piano delle relazioni internazionali, al-Bashir sta cercando di rafforzare i legami con la Cina, che però risentono del ribasso del prezzo del petrolio, del conflitto nel Sudan Meridionale e del rallentamento della crescita cinese, e al contempo punta molto

sul partenariato coi paesi del Golfo, in primis l'Arabia Saudita. Le difficoltà economiche sono aggravate dagli effetti delle calamità naturali causate da *El Niño* che – secondo le stime dell'Organizzazione mondiale della salute (*World Health Organisation*, WHO) – espongono 4,2 milioni di persone al rischio di insicurezza alimentare.

Per queste ragioni, il governo di al-Bashir ha tutto l'interesse a rafforzare i legami con partner strategici come l'UE al fine di accreditarsi sul piano esterno come interlocutore chiave, ottenere fiducia e contributi finanziari. L'opportunità di farlo sul tema delle migrazioni e dei flussi di richiedenti asilo, in relazione alle politiche di esternalizzazione del controllo delle frontiere per il controllo dell'immigrazione portate avanti dall'UE, nello specifico attraverso il cosiddetto “Processo di Khartoum”⁵⁰ caldeggiato dall'Italia e di cui anche il Sudan è firmatario, è un'occasione ghiotta.

Il Sudan, infatti, oltre a essere paese di origine di quasi 630 mila rifugiati e richiedenti asilo all'estero (in aggiunta ai quasi 780 mila del Sudan meridionale), è un importante paese di transito per migranti e profughi che arrivano dal Medio Oriente, dal Corno d'Africa e dall'Africa sub-sahariana e attraversano il Sahara per arrivare poi in Libia o in Egitto e di lì imbarcarsi per l'Europa.

A maggio centinaia di giovani eritrei sono stati sottoposti a fermo di polizia, espulsi e consegnati alla polizia di frontiera eritrea: evento che, secondo alcuni analisti e membri della diaspora, è da ricondursi direttamente alla volontà del governo di al-Bashir di accreditarsi davanti alle capitali europee come efficace partner per la gestione “ordinata” dei movimenti di profughi e migranti, e al contempo alimenta il mercato dei trafficanti che speculano sulle vite delle persone, facendo aumentare il prezzo degli spostamenti clandestini e facilitando l'estorsione da parte di forze di sicurezza corrotte ai danni di persone sempre più vulnerabili e richiedenti asilo⁵¹.

A conferma di tutto ciò, nell'ambito del Fondo fiduciario per l'Africa l'UE ha destinato 40 milioni di euro al progetto *Better Migration Management (Horn of Africa)* che mira a dotare il Ministero dell'Interno sudanese di due centri di detenzione, computer, telecamere, scanner e automobili per rafforzare la capacità della polizia di frontiera.

Si tratta di un'iniziativa che rende operativa la volontà sancita con il Processo di Khartoum di collaborare per combattere il traffico di esseri umani e garantire percorsi

⁵⁰ Il processo relativo al corridoio orientale dell'Africa, in ciò complementare al processo di Rabat e collegato anche al recente accordo dell'UE con la Turchia, è legato all'accordo siglato il 28 novembre 2015 a Roma, in occasione di una conferenza ministeriale tra i rappresentanti degli Stati membri dell'UE, dei paesi del Corno d'Africa (Eritrea, Somalia, Etiopia e Gibuti) e di alcuni paesi di transito (Sud Sudan, Sudan, Tunisia, Kenya ed Egitto). Nel contesto del processo di Khartoum sono state avanzate alcune proposte per un maggiore coinvolgimento della società civile, al fine di promuovere un legame virtuoso fra interventi di cooperazione allo sviluppo, gestione dei fenomeni migratori e della mobilità umana, interessi italiani nell'area e più in particolare in Etiopia. Si veda: L. Coslovi, A. Stocchiero, P. Mezzetti (2015), *Quale spazio per la società civile nel Processo di Khartoum?*, CeSPI policy brief, Roma, dicembre.

⁵¹ E. Drudi (2016), “Profughi, con gli accordi Ue deportazioni in massa dal Sudan”, *Diritti e Frontiere*, 21 maggio.

più strutturati per chi emigra, ed evidenzia il rischio e l'ambiguità di interventi come l'assistenza alla creazione di centri d'accoglienza e l'addestramento della polizia di frontiera per il contrasto delle migrazione quando si tratta di collaborare con regimi non credibili sul piano della tutela del diritto d'asilo e la gestione dei flussi migratori.

2.4 La realtà dei paesi pilota del Sahel

Costa d'Avorio

Il governo del presidente Alassane Ouattara e dei suoi alleati sta affrontando le tensioni causate dalle difficoltà economiche che non offrono prospettive occupazionali, dalla percezione di una diffusa corruzione e dal persistente aumento del costo della vita. Si registrano lenti progressi sul piano della riconciliazione e smobilitazione delle milizie, composte da 20 mila combattenti in passato ribelli, e del processo di rientro in patria di migliaia di persone fuggite all'estero, che ha interessato nel 2015 oltre 12 mila persone, mentre oltre 70 mila sono i rifugiati all'estero a fianco di quasi 15 mila richiedenti asilo che hanno lasciato il paese in parte perché schierati col presidente deposto e temono vendette.

Il rientro dei profughi all'estero ha subito peraltro un rallentamento imprevisto da parte delle autorità governative, che avevano deciso nel 2014 di chiudere le frontiere con le nazioni confinanti più colpite (Liberia e Guinea) nel tentativo di impedire la diffusione del virus Ebola. Ancora oggi, in Liberia vivono oltre 22 mila profughi ivoriani che hanno lasciato il paese all'indomani degli scontri post-elettorali nel 2010/2011. Resta aperto il contenzioso su beni e abitazioni di chi è fuggito, di cui a oggi solo il 63% sarebbero state liberate per essere restituite, secondo il ministro della solidarietà Mariatou Koné.

Il doppio attentato di un commando terrorista a tre *resort* turistici nei pressi di Grand Bassam, cittadina costiera a 40 km. da Abidjan, la capitale della Costa d'Avorio, è stato rivendicato sia da Al Qaeda per il Maghreb che da Mokhtar Belmokhtar, leader algerino del gruppo Al-Mourabitoun. Ciò ha spinto la comunità internazionale a sostenere la normalizzazione del paese, portando il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad estendere, a fine aprile 2016, il mandato dell'operazione di *peace-keeping* Costa d'Avorio (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*, UNOCI) fino al giugno 2017⁵².

Al contempo, il 5 aprile il **Gruppo di cinque esperti delle Nazioni Unite**, comprendente l'italiano Roberto Sollazzo (specializzato in conflitti legati a risorse naturali e diamanti in Africa), ha pubblicato un voluminoso rapporto che solleva molte preoccupazioni per la presenza di un grande quantitativo di armi (circa 300 tonnellate, pari al 30% dell'arsenale in dotazione alle forze armate) non registrate e in mano a forze militari non governative, legate a traffici che coinvolgerebbero il Presidente

⁵² Un Security Council (2016), *Resolution 2284*, New York, 28 aprile.

dell'Assemblea nazionale della Costa d'Avorio, Guillaume Soro⁵³, in un contesto di reiterate violazioni dell'embargo ONU sulle armi⁵⁴.

Ghana

Il prossimo 7 novembre si terranno le elezioni legislative e presidenziali in Ghana, in un clima prevedibilmente di forti tensioni, acuite da una congiuntura economica molto critica e dai contrasti tra il partito del Presidente John Dramani Mahama, il *National Democratic Congress* (NDC), e il principale partito d'opposizione, il *New Patriotic Party* (NPP), guidato dal candidato alle presidenziali Nana Akufo Addo. Proprio in ragione delle possibili tensioni, il governo prevede il dispiegamento di 6mila soldati su tutto il territorio nazionale durante le elezioni, in modo da garantire la loro regolarità e l'ordine pubblico.

Il discredito che ha investito la magistratura per via di recenti casi di corruzione aggiunge ulteriori timori circa la capacità di assicurare una transizione pacifica all'indomani dei risultati elettorali di novembre, dal momento che le precedenti elezioni nel 2012 avevano visto vincere di stretta misura John Dramani Mahama su Nana Akufo Addo, che aveva subito rigettato i risultati come fraudolenti e organizzato manifestazioni di protesta in piazza sedate dall'intervento della polizia: in quel caso la soluzione pacifica fu garantita proprio grazie all'intervento della Commissione Elettorale che ha decretato la vittoria di John Dramani Mahama.

Nondimeno, **il Ghana è a ragione ancora ritenuto uno dei paesi politicamente più stabili di tutta l'Africa**, il che ridimensiona le preoccupazioni legate a possibili attacchi terroristici del fondamentalismo islamico che nel 2016 ha colpito i paesi vicini, Burkina Faso e Costa d'Avorio. Il carattere tradizionalmente poroso dei confini nella regione dell'Africa occidentale e la disponibilità di significative quantità di armi – come dimostra il caso della Costa d'Avorio – concorrono però a limitare la capacità dello Stato in materia di controllo e di garanzia della sicurezza.

Il rischio di infiltrazioni terroristiche provenienti dall'esterno ha determinato una crescente attenzione alla presenza di migranti e profughi transfrontalieri, senza però una accresciuta capacità istituzionale di monitorare nel dettaglio le dinamiche in corso.

In Ghana ci sono quasi 17.500 rifugiati e 2 mila richiedenti asilo in attesa di risposta e non si tratta di situazioni dell'ultima ora; il picco fu raggiunto piuttosto alcuni decenni fa, nel 1993, quando il paese diede riparo ad oltre 150 mila rifugiati. Il campo rifugiati Buduburam, ad Accra, fu aperto nel 1990 dalle Nazioni Unite per dare riparo ai rifugiati fuggiti dalla guerra civile in Liberia (1989-1996) e poi da quella in Sierra Leone (1991-2001), dalla seconda guerra civile in Liberia (1999-2003) e dalle due guerre civili in Costa d'Avorio (2002-2004 e 2011). Il campo ha ospitato decine di migliaia di

⁵³ Guillaume Soro che, tra l'altro, è sottoposto anche a un mandato di cattura internazionale da parte delle autorità burkinabé, per un suo coinvolgimento nel tentato colpo di stato del settembre 2015, ha negato le imputazioni.

⁵⁴ UN (2016), *Final report of the Group of Experts on Côte d'Ivoire pursuant to paragraph 27 of Security Council resolution 2219 (2015)*. Document S/2016/254, New York, 5 aprile.

profughi; negli ultimi anni ne è stata annunciata la chiusura a seguito del rimpatrio volontario nei rispettivi paesi di molti rifugiati.

Nel frattempo, è diventato una discarica a cielo aperto dove vengono abbandonati e spesso bruciati rifiuti indifferenziati, ma continua ad essere area di insediamento di migranti arrivati dai paesi vicini. Il Ghana, infatti, per quanto manchino statistiche ufficiali regolari e dettagliate, è storicamente paese di destinazione permanente di migranti economici, impiegati soprattutto nelle miniere, di migranti stagionali da Burkina Faso, Niger e Mali, e di mandriani di bestiame di etnia nomade Fulani (o *Peul*), dediti alla pastorizia e al commercio in tutta l'Africa occidentale⁵⁵.

Sono invece 23 mila i rifugiati ghanesi all'estero e 11 mila i richiedenti asilo. Rispetto ai circa 25 milioni di abitanti del Ghana, si stima che ci siano complessivamente oltre 4 milioni di persone originarie del paese che risiedono all'estero. Il Ghana è attraversato da processi migratori sia interni - che hanno origine nelle zone settentrionali per effetto tanto della mancanza di opportunità di impiego remunerato quanto del peggioramento delle condizioni climatiche con il prolungamento della stagione secca, e che sono diretti verso la capitale Accra - sia internazionali, dinanzi all'impossibilità di trovare lavoro anche nella capitale.

Niger

A dispetto delle critiche rivolte dalle opposizioni di ridurre gli spazi di democrazia nel paese, il governo del *Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme* (PNDS) e del presidente Mahamadou Issoufou - eletto nel 2011 e nello stesso anno uscito indenne da un complotto ordito da alcuni militari per ucciderlo, e poi riconfermato il 20 marzo 2016 in seguito a un ballottaggio vinto nettamente (con il 92,5% dei voti) contro l'oppositore Hama Amadou, che aveva condotto la campagna elettorale dal carcere (con l'accusa di traffico di bambini) ed è poi riparato in Francia per ragioni di salute - è un esempio paradigmatico del sostegno dell'Occidente, in questo caso soprattutto di Francia e Stati Uniti, per i governi della regione saheliana, diventata chiave nella guerra al terrorismo e al traffico di uomini, armi e droga.

Le relazioni con gli Stati Uniti sono impiegate sul tema della sicurezza e il Niger sta diventando una base operativa molto importante per tutte le operazioni di lotta al terrorismo condotte dagli Stati Uniti nella regione. L'UE è la principale fonte di Aiuti pubblici allo sviluppo per il Niger, che ha nella Francia il primo donatore bilaterale e il principale partner commerciale.

Da questo punto di vista, il Niger è un caso esemplare non solo dell'interesse europeo verso la regione, ma anche delle caratteristiche di quella stessa regione, in quanto si tratta di un paese molto povero, con elevata disoccupazione, una popolazione molto giovane, diffusa corruzione e crescente malessere sociale. Una regione considerata strategica per il rischio di infiltrazioni della propaganda fondamentalista

⁵⁵ Interessanti studi in proposito sono stati condotti da John Kwasi Anarfi, professore associato presso il *Regional Institute for Population Studies* dell'Università del Ghana, a Legon, 12 km. dal centro di Accra.

islamica, come dimostrano i casi di *Boko Haram* in Nigeria e la presenza di gruppi come *al Qaida in the Islamic Maghreb* (AQIM) responsabili degli attentati in Mali, Burkina Faso e Costa d'Avorio, che può diventare molto concreto in Niger.

La cooperazione militare a livello regionale tra Nigeria, Ciad e Niger ha contribuito a riconquistare gran parte del territorio nigeriano e a contenere l'avanzata di *Boko Haram* che, tuttavia, mantiene ancora la capacità di realizzare azioni terroristiche che determinano flussi di rifugiati e di sfollati interni, rischio che corre soprattutto Diffa, la regione sud-orientale del Niger vicina al Lago Ciad e una delle più povere del paese. Le scarse capacità militari e di amministrazione governativa, unite alla porosità dei confini, rendono molto vulnerabile il paese.

Nel maggio 2015, il Niger ha adottato una legge per reprimere i trafficanti di migranti che si dirigono in Libia (passando per Séguédine) e in Algeria (attraverso Arli) per poter poi raggiungere l'Europa, ma i risultati tardano a manifestarsi: nel 2014, oltre 80 mila migranti hanno attraversato il territorio nigerino per raggiungere il Maghreb e poi l'Europa, nel 2015 il flusso è aumentando interessando 120 mila migranti, nel 2016 il governo stima un'intensificazione del traffico che dovrebbe portare a 160 mila il numero di migranti che transiteranno per il Niger⁵⁶.

Le rotte delle migrazioni, ma anche della droga, che legano l'Europa con il Nord Africa (soprattutto Libia e Tunisia), il Sahel, l'Africa occidentale e il Golfo di Guinea si intrecciano con gli interessi occidentali nell'area e il Niger può risultare uno snodo molto importante.

Secondo l'ufficio per gli affari umanitari delle Nazioni Unite (*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, OCHA), a partire dal febbraio 2015 si sono registrati oltre 115 incidenti che hanno inciso sulla sicurezza, con l'effetto di uno sfollamento di oltre 241 mila persone nella regione di Diffa. Agli attacchi di *Boko Haram* sono avvenuti a cominciare da aprile 2016 e, tra maggio e giugno, per sei volte è stata colpita la città di Bosso, sempre nella regione di Diffa, mentre due assalti a bordo di moto e a cavallo hanno colpito il villaggio di Yebi, nei pressi di Bosso, dove vivono sfollati interni e oltre 14 mila rifugiati in fuga dalle violenze di *Boko Haram* in Nigeria. A seguito di questi fatti, secondo UNHCR, oltre 50 mila persone hanno abbandonato le loro abitazioni nel sud-est del Niger.

Oltre a 140 mila sfollati interni e altre 70 mila persone in condizioni di bisogno di una qualche protezione internazionale, il Niger ospita 125 mila rifugiati. Trattandosi di un paese molto povero, il numero di rifugiati che esso ospita "pesano" molto: si tratta di 130 rifugiati per ogni dollaro di reddito nazionale prodotto.

Nigeria

Negli ultimi mesi in Nigeria si sono intensificati gli attacchi nella regione petrolifera del Delta del Niger, determinando la riduzione di un terzo dell'estrazione del petrolio

⁵⁶ S. Issa (2016), "Niger: i trafficanti di migranti sguazzano in mezzo al deserto", *Vita online*, 27 aprile.

che continua ad essere l'asse portante dell'economia, ma anche fonte di corruzione e violenza diffusa nel paese. Ai primi di giugno un gruppo di militanti locali, i "Vendicatori del delta del Niger (*Niger Delta Avengers*), ha scritto su Twitter di aver attaccato in meno di una settimana due delle infrastrutture gestite dall'ENI, la pipeline Ogboinbiri-Tebidaba e quella Clough Creek-Tebidaba nello stato di Bayelsa, uno dei 36 stati della Nigeria, situato nel cuore della regione del Delta del Niger, dopo aver colpito in maggio impianti gestiti dalla Chevron e dalla Royal Dutch Shell, ritenuti causa del degrado ambientale e della corruzione endemica nella regione, a prevalenza cristiana. L'ENI ha confermato il fatto.

Il presidente della Nigeria in carica da un anno, **Muhammadu Buhari**, si propone insieme al suo partito *All Progressives Congress* (APC) l'obiettivo di normalizzare il paese, focalizzandosi però più che su altre cause di tensione, sul rischio di crescenti violenze riconducibili a movimenti fondamentalisti islamici, etno-nazionalismi e tensioni inter-religiose.

Tuttavia, la mancanza di concrete opportunità di impiego nel settore formale dell'economia continua ad alimentare la rabbia e il malessere sociale tra i giovani, mentre il consolidamento della dipendenza dell'economia del paese dalla rendita petrolifera contribuisce a mantenere bloccato il sistema, impedendo proprio l'emergere di nuove opportunità di lavoro necessarie per togliere terreno alla propaganda del fondamentalismo, ma anche per liberare il paese da nepotismo, corruzione, disoccupazione di massa ed elevata disuguaglianza: fenomeni che penalizzano soprattutto le zone povere del Nord, da sempre roccaforte musulmana, dove ha attecchito *Boko Haram* e dove si stima che la crisi economica e l'insicurezza abbiano indotto negli ultimi anni più di un milione di persone ad abbandonare le proprie case per sfuggire ai raid e ai massacri di **Boko Haram**, riparando in diversi campi profughi, mentre oltre 30 mila sarebbero le vittime del terrorismo negli ultimi sei anni.

Solo nel 2015, il numero di sfollati interni è aumentato da 1,2 milioni di persone alla fine del 2014 a circa 2,2 milioni alla fine del 2015, con un aumento di 964 mila persone (l'81%) concentrate nelle zone nord-orientali del paese, e circa 70 mila persone sono state costrette alla fuga dalla Nigeria.

L'organizzazione jihadista sunnita, diffusa nel nord della Nigeria, di *Boko Haram* (che significa "l'educazione occidentale è sacrilega" e si autodefinisce "*Gente dedita agli insegnamenti del Profeta per la propaganda e il jihad*") è peraltro sempre più un fenomeno che mira a regionalizzarsi. Fondata nel 2002 nella città di Maiduguri capitale del Borno, stato nel nord-est della Nigeria, da Ustaz Mohammed Yusuf con l'idea di instaurare la *shari'a* in quello stato rifiutando qualsiasi forma di governo al di fuori dalla legge islamica, ha spostato poi la propria sede nel villaggio di Kanamma, vicino al confine col Niger, concentrandosi inizialmente sulle predicazioni trasmesse nella regione e considerate pericolose solo dal Consiglio dei dotti in scienze religiose, gli Ulema, finché la polizia ha avviato indagini nel 2009 che hanno portato alle prime azioni violente di *Boko Haram*.

Assassinati senza processo molti militanti, arrestato e ucciso in carcere il fondatore, il suo posto al vertice dell'organizzazione è passato al suo collaboratore Abubakar Shekau, su cui pendono taglie del governo nigeriano e di quello statunitense, che ha sviluppato la strategia militare e stragista dell'organizzazione.

Gli attacchi e la violenza sono andati da allora crescendo: nel 2013 la Nigeria ha dichiarato lo stato di emergenza e l'apice della violenza è stato raggiunto nel 2015. In quell'anno, gli attacchi dinamitardi di Boko Haram non si sono più limitati alla Nigeria, al cui interno un'area più grande era finita sotto il controllo dell'organizzazione, ma si sono estesi all'intero bacino del lago Ciad.

Il **Camerun** è stato il primo paese investito da aggressioni su vasta scala già nel 2014, nella città di Kolofata nel Nord, e le forze militari del paese si sono dovute impegnare nello smantellamento di campi di addestramento di Boko Haram nel dipartimento di Logone e Chari, nella regione dell'Estremo Nord del Camerun. Anche Niger e Ciad hanno subito attacchi a civili e militari, con attentati, uccisioni, rapimenti di massa⁵⁷, tratta di schiave e prostituzione e villaggi dati alle fiamme. In particolare, il Niger è diventato oggetto di attacchi da quando, dal 2013, ha iniziato a ricevere nell'area di Diffa, un numero elevato di profughi in fuga dalla Nigeria.

L'incapacità dei paesi del Sahel di controllare le frontiere ha agevolato la nuova strategia di internazionalizzazione a carattere transfrontaliero di Boko Haram, spingendo il governo nigeriano a richiedere l'intervento di Camerun, Ciad e Niger al proprio fianco nel Nord-Est contro Boko Haram. Sono stati così messi in campo 8.500 soldati dei paesi vicini e le truppe del Camerun e della Nigeria stanno preparando una vasta offensiva militare contro la principale base logistica di Boko Haram, nella foresta di Sambisa nel Nordest della Nigeria: si tratta di un precedente da segnalare, rispetto alla tradizionale rivendicazione nigeriana di piena sovranità nazionale sul proprio territorio e di leadership regionale. Nel 2014 il leader di Boko Haram ha espresso la propria vicinanza al capo dei talebani, il mullah Omar, e a quello di al Qaeda, Al-Zawahiri e nel 2015 ha affermato il proprio supporto all'Isis e al Califfo al Baghdadi.

Il caso di Boko Haram presenta diverse assonanze con quanto succede in Mali, a seguito della rivolta dei Tuareg nel nord che ha portato alla dichiarazione d'indipendenza della regione dell'Azawad (durata un anno) e del colpo di Stato militare che ha deposto il presidente democraticamente eletto Amadou Toumani Touré nel 2012.

Nell'assenza di una presenza governativa nel Nord del paese, **i gruppi estremisti avevano avuto facile gioco nel mettere radici tra la popolazione**, con gruppi come *al-Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM), il gruppo *Ansar Dine* (Ausiliari della religione), il *Movement for Unity and Jihad in West Africa* (MUJAO) e la brigata degli "inturbantati" di Mokhtar Belmokhtar, poi fusasi con il MUJAO per costituire il battaglione *al-Mourabitoun* (Sentinelle della religione), allineato con AQIM.

⁵⁷ Il caso più noto è sicuramente il sequestro di 276 ragazze della scuola della cittadina di Chibok, nello Stato nord-orientale di Borno, il 14 aprile 2014. Solo una sessantina sono riuscite a fuggire dal luogo di prigionia nella foresta di Sambisa. A maggio del 2016, il governo nigeriano ha diffuso la notizia del ritrovamento di due ragazze riuscite a liberarsi.

Peraltro, circolavano anche voci sulla presenza di alcune centinaia di combattenti di nazionalità nigeriana appartenenti a Boko Haram nella città di Gao, nella regione dell'Azawad. Anche in questo caso, l'intervento militare con l'assistenza straniera (in questo caso l'azione militare francese con l'operazione Barkhane) si è rivelato decisivo, come pure importanti sono stati i successi della coalizione promossa dalla Nigeria contro Boko Haram; ma non è stata azzerata la capacità dei gruppi terroristici di realizzare attentati, come dimostrano gli attacchi a luoghi frequentati da turisti in Mali, ma anche in Burkina Faso e Costa d'Avorio⁵⁸.

Non solo le milizie islamiche, ma sempre più anche i pirati del Golfo di Guinea operano nella regione a livello transfrontaliero: dunque, la scarsa capacità (malgrado le pretese dei governi dell'area) di controllare il territorio e le frontiere, in realtà molto porose, e la debolezza in materia di intelligence e monitoraggio rendono fondamentali processi di collaborazione e cooperazione regionale (ivi compresa la promozione e valorizzazione di una mobilità umana a livello regionale utile per lo sviluppo), più ancora che di accordi bilaterali di cooperazione dell'UE con singoli paesi.

In questo contesto, L'Italia è il paese d'elezione per i profughi nigeriani diretti verso l'Europa. Nel 2015, i nigeriani hanno rappresentato il 2% degli arrivi in Europa via Mediterraneo; 31.460 nigeriani hanno fatto richiesta d'asilo in Europa, di cui più della metà (17.895 pari al 57%, rispetto a 9.700 nel 2014) in Italia, a fronte di arrivi nel nostro paese di oltre 22 mila nigeriani, secondo fonti sia UNHCR che Eurostat, il che fa dei nigeriani la prima nazionalità per numero di richiedenti asilo in Italia.

Non si tratta però di una presenza complessivamente numerosa in Italia: pur essendo il paese africano più popoloso, in Italia risiedono poco più di 70 mila nigeriani. A dispetto delle gravi condizioni di vita in Nigeria, meno del 5% dei migranti ottiene lo status di rifugiato in Europa e nel complesso circa il 25% ottiene protezione nelle varie forme previste dagli ordinamenti nazionali: 2.955 decisioni positive (di cui 1.725 per motivi umanitari⁵⁹, 720 per protezione sussidiaria⁶⁰ e 510 con lo status di rifugiato) su 11.340 casi nei primi tre trimestri del 2015.

Complessivamente, l'UNHCR stima che i rifugiati nigeriani all'estero siano oltre 152 mila, cui si aggiungono quasi 16 mila richiedenti asilo in attesa di risposta. Un dato importante è che oltre un quinto delle richieste d'asilo presentate in Italia è rappresentato da donne, per la maggior parte adolescenti o da poco maggiorenni (in generale ragazze tra i 15 e i 24 anni) provenienti dal sud del paese, il che, secondo un

⁵⁸ M. Batten-Carew (2016), "Storm in the Sahel: cross-border violence in West Africa", *The Insight on Conflict newsletter*, 17 maggio.

⁵⁹ Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, variabile dai 6 mesi ai 2 anni, può essere raccomandato dalla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale in caso di diniego dello status di protezione internazionale o di revoca o cessazione dello stesso, qualora ricorrano seri motivi di natura temporanea, in particolare di carattere umanitario in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità.

⁶⁰ La protezione sussidiaria è uno status riconosciuto dalla Commissione territoriale competente in seguito alla presentazione di domanda di protezione internazionale. Qualora il richiedente non possa dimostrare una persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra, che definisce chi è rifugiato, ma si ritiene che rischi di subire un danno grave (condanna a morte, tortura, minaccia alla vita in caso di guerra interna o internazionale) nel caso di rientro nel proprio paese, può ottenere la protezione sussidiaria.

rapporto dell'Organizzazione internazionale delle migrazioni, è indice di un alto rischio di finire nella tratta destinata allo sfruttamento sessuale.

Senegal

Il Senegal è un paese che si caratterizza per la relativa stabilità politica nella regione, ma certamente gli attacchi terroristici nei paesi del Sahel hanno implicazioni anche per il paese dove ci sono comunque tensioni per i progressi molto lenti sul piano delle riforme, per la corruzione diffusa⁶¹ e dove le spinte separatiste nella regione della Casamance, dopo trenta anni di tensioni e violenza, sembrano oggi trovare una disponibilità al negoziato da parte del governo e del *Mouvement des forces démocratiques de Casamance* (MFDC).

Proprio i recenti attacchi dell'organizzazione fondamentalista AQIM in Burkina Faso e Costa d'Avorio, che mostrano l'intenzione e la capacità del gruppo di agire al di fuori della base tradizionale nel nord del Mali, rappresentano una minaccia per tutti i governi della regione che appoggiano le operazioni francesi di lotta al terrorismo, Senegal compreso. Questo paese ospita una delle due principali basi militari francesi in Africa e, dopo gli attentati di marzo rivendicati da AQIM, ha preso la decisione di condividere con Burkina Faso, Mali e Costa d'Avorio azioni di intelligence per la lotta al terrorismo. Il Senegal ha anche preso parte alla forza militare di *peace-keeping* in Mali.

L'effetto collaterale e indesiderato di un'azione più incisiva di contrasto del terrorismo all'interno del Senegal, in termini di restringimento delle libertà individuali, politiche e di movimento delle persone, potrebbe essere quello di far crescere rabbia e tensioni sociali, mettendo a repentaglio dinamiche tradizionali di spostamento transfrontaliero di persone.

Un fattore chiave che determina l'emigrazione in Senegal è il degrado ambientale e la mancanza di opportunità di lavoro. In effetti, le migrazioni interne al paese sono molto maggiori rispetto a quelle internazionali: in base ai dati del censimento del 2013, i migranti interni che si sono spostati dalle zone rurali a quelle urbane (in particolare, i grandi centri: Dakar su tutti, ma anche altre città che gravitano attorno a Dakar, come Thiès, Diourbel e Kaolack) sono quasi 1,9 milioni di persone, mentre i senegalesi emigrati all'estero negli ultimi cinque anni sono poco più di 156 mila individui, cioè rispettivamente il 14,6% e l'1,2% della popolazione residente in Senegal⁶².

Si è così attivato un circolo vizioso di crisi ambientale che determina spostamenti permanenti di masse all'interno del paese, al di là di migrazioni stagionali tradizionalmente presenti durante la stagione delle piogge, il che a sua volta è

⁶¹ La conferma da parte della Corte Suprema della condanna a sei anni di carcere, con l'accusa di aver sottratto alle casse dello Stato 178 milioni di euro mentre occupava la posizione di ministro, per Karim Wade, figlio dell'ex presidente Abdoulaye Wade e candidato designato del Partito democratico senegalese (Pds) per le prossime elezioni presidenziali previste nel 2019, ne è l'espressione più tangibile.

⁶² A. Salam Fall (2015), *Migration et désertification, dégradation des terres et sécheresse au Sénégal*, OIM-DGCS/MAECI, Dakar, aprile.

un fenomeno che determina una pressione antropica eccessiva su risorse naturali fragili, spezzando l'equilibrio storico tra insediamenti umani ed ecosistemi locali e accentuando fenomeni di desertificazione ed erosione dei suoli.

All'interno del Senegal, la capitale è di gran lunga la prima meta, con un saldo migratorio netto positivo pari a 574 mila immigrati. Per quanto riguarda le migrazioni internazionali, invece, le zone costiere registrano molti pescatori che si dirigono verso gli Stati africani frontaliere. Ma il fenomeno delle migrazioni internazionali non stagionali è soprattutto rivolto verso l'Europa, dove si concentrano i due terzi dei senegalesi residenti all'estero, con un numero elevato di famiglie nelle regioni di Dakar, Diourbel, Thiès, Louga e Kaolack che hanno familiari emigrati all'estero.

I dati relativi alle migrazioni internazionali variano molto a seconda delle fonti e ciò è sicuramente dovuto alla difficoltà di stimare un fenomeno che si caratterizza soprattutto per le vie informali, tenuto conto della porosità dei confini, di pratiche tradizionalmente transfrontaliere e del principio di libera circolazione delle persone all'interno della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (*Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest*, CEDEAO).

In ogni caso, le stime indicano che l'Italia è il paese che accoglie il numero più alto di senegalesi (il 26,2%), seguita da Spagna (20,9%) e Francia (11,7%). In Africa, invece, il principale paese di destinazione dei senegalesi che emigrano all'estero è il Gambia (10,2%).

L'Italia ha raggiunto nel 2015 il picco di richiedenti asilo (83.200 domande), e dopo Nigeria, Pakistan e Gambia, il Senegal è risultato il quarto paese per numero di richiedenti (6.400 domande).

Molti di quanti partono dal Senegal per l'Italia sono ragazzi che partono da aree rurali e sobborghi urbani in cui le prospettive di lavoro e reddito non sono elevate, che hanno un livello di istruzione formale piuttosto basso e che si immaginano di intraprendere un cammino coronato da successo in Europa, nel senso di trovare facilmente un lavoro per sostenere la famiglia rimasta in patria. A fianco di chi coltiva dunque il miraggio di un eden a portata di mano attraversato il Mediterraneo, poco consapevole del rischio di perdere la vita in viaggio ma anche di quello che la vita in clandestinità comporterà in Europa, c'è un numero invece molto limitato di giovani migranti con livelli elevati di istruzione che configurano per il Senegal un fenomeno di fuga di cervelli.

In tutti questi casi, la strategia più opportuna di cooperazione internazionale sembra essere quella di puntare sulla creazione in Senegal di reali opportunità di impiego a condizioni dignitose e sostenibili nel tempo per i giovani, una sfida centrale che la cooperazione allo sviluppo ha sempre evitato di porre come prioritaria, piuttosto che favorire con incentivi finanziari il rientro in patria di chi è già emigrato, che pone sempre problemi di reputazione e vergogna dinanzi alle aspettative di familiari e conoscenti.

Si tratta di considerazioni generali, che interessano qui il Senegal, ma che riguardano il fenomeno degli arrivi di migranti e richiedenti asilo che attraversano il confine tra Grecia e Turchia, perché le statistiche dicono che uno su tre è un minore e nel 2015 si stima che 300 mila minori abbiano attraversato il Mar Mediterraneo in cerca di rifugio. Evitare la detenzione amministrativa anche quando per periodi brevissimi (che non è purtroppo la norma), come in generale operazioni di respingimento in alto mare e la riconsegna a paesi come la Libia dei migranti clandestini sarebbe ovviamente auspicabile in questi casi. In relazione a questo, il compito della cooperazione internazionale allo sviluppo dovrebbe essere creare le condizioni favorevoli per far scegliere di restare chi si trova nel proprio paese, più che convincere a ritornare chi lo ha lasciato.

Proprio per questo l'idea di creare opportunità di impiego che rafforzino nei giovani la voglia di restare in Senegal per costruirsi un progetto di vita, guardando semmai con interesse a prospettive di mobilità umana a carattere regionale e transfrontaliero come pure ai cosiddetti ambito del co-sviluppo, è un asse dell'impostazione della nuova politica italiana di cooperazione allo sviluppo in Senegal da seguire con particolare interesse per la valenza di indirizzo più generale che può interessare molti paesi.

3. Osservatorio nazionale: Thailandia

La Thailandia è un paese così lontano dall'Italia e dall'Europa da far pensare che le sfide migratorie in quel contesto abbiano ben poco da spartire con l'agenda italiana e dell'UE. Invece, **ci sono diversi aspetti che richiamano alla mente problemi e caratteristiche della situazione italiana e delle regioni interessate dal Migration Compact**. Una conferma di questo è venuta da un recente workshop organizzato dall'ILO a Bangkok, ai primi di maggio, con la partecipazione di funzionari dell'amministrazione pubblica, dell'istituto nazionale di statistica, di studiosi delle università thailandesi, rappresentanti delle parti sociali ed alcuni studiosi asiatici e australiani, per discutere delle specificità dei flussi migratori internazionali che interessano il paese e delle prospettive di una efficace programmazione dei flussi migratori per motivi di lavoro nei prossimi anni.

Stati Uniti e UE sono i primi a essere interessati all'adozione di una seria politica migratoria in Thailandia, dove purtroppo – come indicano i dati del rapporto che presenta l'Indice Globale della Schiavitù pubblicato a maggio del 2016 dall'organizzazione umanitaria Walk Free Foundation⁶³ – oltre 425 mila persone (pari allo 0,63% della popolazione totale), soprattutto lavoratori migranti, sono sfruttati: cioè soggetti a traffico umano (adulti e bambini), lavoro forzato (gli uomini nel settore della pesca, le donne nell'industria del sesso) o per debiti da saldare.

Per quanto riguarda la tratta di migranti, compresi bambini, per l'industria del sesso, la Thailandia risulta tra i paesi di destinazione di flussi che partono dai paesi vicini più poveri, ma è anche paese di origine e transito per vittime provenienti da Bangladesh, Pakistan, Vietnam, Corea del Nord e Cina, dirette verso Indonesia, Singapore, Russia, Stati Uniti e paesi europei (come Danimarca e Svizzera)⁶⁴.

L'importazione negli Stati Uniti e nell'UE (secondo cliente per un valore che sfiora il miliardo di dollari) di prodotti della pesca e di vivaio raccolti e trattati in Thailandia - terzo esportatore mondiale del settore per un valore di 7 miliardi di dollari l'anno - soprattutto da immigrati con pochi diritti e gravi rischi, soggetti alla tratta di esseri umani e tenuti prigionieri su imbarcazioni-carcere, è stata oggetto di ripetute critiche da parte di rapporti di Reuters, Amnesty International, Human Rights Watch e Associated Press, obbligando le autorità di Stati Uniti e UE a pretendere dal governo thailandese un impegno molto maggiore, a partire dal 2015, per combattere questa piaga e le modalità di pesca che distruggono i fondali marini.

Il tema è stato trattato recentemente, in occasione del vertice di aprile tra Stati Uniti e i dieci membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN), ospitato dal Presidente Barack Obama nella residenza di Sunnylands in California.

⁶³ Walk Free Foundation (2016), *The Global Slavery Index 2016*, Dalkeith, Western Australia, maggio.

⁶⁴ US Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (2015), *Trafficking in Persons Report: Thailand Country Narrative*, US Department of State, Washington, D. C.

3.1 La situazione del paese

L'attuale governo militare del paese guidato dal primo ministro Prayuth Chan-ocha, al potere con un golpe nel maggio 2014, l'ultimo di una lunga serie che ha segnato la storia del paese, con l'élite militare molto legata alla monarchia, risente della crisi economica: le incertezze incidono sulle aspettative degli investitori internazionali circa lo sviluppo economico del paese e le difficoltà delle borse cinesi hanno contribuito al ciclo economico negativo.

La giunta militare, con il beneplacito del re Bhumibol (ormai quasi novantenne), sta anche preparando una riforma costituzionale, una cui prima versione sarà sottoposta a referendum nell'agosto 2016, sulla cui base indire elezioni (tra il 2017 e il 2018) per riavviare un processo di democrazia "guidata" o controllata. Ciò sembra voler precludere a riforme politiche che rafforzerebbero il potere dei militari, delle burocrazie, dei tribunali e del re, piuttosto che favorire un processo di riconciliazione, limitando gli spazi di libertà dei partiti politici.

In questo contesto, le relazioni con gli Stati Uniti e l'UE, che hanno sollecitato il ripristino della democrazia, restano tese. Il nome con cui la **giunta militare si presenta**, *National Council for Peace and Order*, è indicativo dell'enfasi posta su ordine e sicurezza che mina gli spazi di libertà delle persone, oltre che delle opposizioni politiche. Il dissenso è soffocato e le manifestazioni di protesta represses.

Tuttavia, i governi occidentali sono restii ad assumere posizioni intransigenti nei confronti del governo thailandese per paura di favorire un ulteriore rafforzamento dei legami della Thailandia con la Cina, il cui governo dimostra molta maggiore capacità di manovra e una sostanziale indifferenza a vincolare il proprio partenariato a riforme democratiche e alla difesa dei diritti umani. La Cina è rapidamente diventata il primo paese di destinazione delle esportazioni thailandesi (allo stesso livello degli Stati Uniti) e il secondo fornitore di beni e servizi importati dalla Thailandia (dietro al Giappone).

Sul piano economico, la giunta militare ha fatto del rilancio economico (consumi e investimenti, sia pubblici che privati) un pilastro della propria strategia per il quinquennio 2016-2020. Ma l'economia del paese, con una popolazione di quasi 70 milioni di abitanti, risente di una struttura del mercato del lavoro che si basa sul prevalere dell'occupazione nel settore informale e di lavoratori autonomi. Ne è riprova il lancio, a metà del 2015, del Fondo nazionale per il risparmio (*National Savings Fund*) che si rivolge principalmente alla realtà, appunto, di lavoratori autonomi e del settore informale, incentivando piani di accumulo del risparmio e per la pensione.

Un elemento chiave per lo sviluppo economico della Thailandia è oggi la **Comunità economica dell'ASEAN** (*ASEAN Economic Community*, AEC), un passo avanti decisivo nel percorso di integrazione regionale avviato nel 1967. L'ASEAN con 620 milioni di abitanti è il terzo polo demografico al mondo dietro a Cina e India e con un PIL aggregato di 2.600 miliardi di dollari si colloca come terza economia asiatica e settima a livello mondiale. L'AEC è stata formalmente costituita il 31 dicembre 2015 ed ha come obiettivo quello di sviluppare un mercato unico e una base produttiva comune

per una regione economica competitiva, uno sviluppo economico equo e l'integrazione nell'economia mondiale.

Lo sviluppo di un mercato unico e una base produttiva comune può avere un impatto molto importante sul mercato del lavoro e l'occupazione in Thailandia e, se non sarà gestito in modo opportuno, rischia di aggravare le carenze strutturali presenti.

3.2 Il mercato del lavoro

Il tasso di disoccupazione in Thailandia è eccezionalmente basso: le statistiche ufficiali indicano, come rapporto percentuale tra le persone in cerca di lavoro e tutte le persone in età da lavoro, valori inferiori all'1%, nell'ordine dello 0,8-0,9%. Si tratta di livelli inimmaginabili in Occidente. Tuttavia, in Thailandia la situazione è meno rosea di quel che sembra, perché il problema della natura e qualità del lavoro è molto grave. Le stime indicano che il 55% dei lavoratori hanno occupazioni vulnerabili: la maggioranza è impiegata nel settore informale, tipicamente caratterizzato da scarsa produttività, salari bassi e assenza di protezione sociale.

Del totale di circa 39 milioni di lavoratori occupati in Thailandia nel 2010, circa 24 milioni (pari al 62,4% del totale) erano classificabili dall'Istituto nazionale di statistica come impiegati nell'economia informale. In base all'indagine campionaria realizzata dall'istituto nel 2010 (*Labour Force Survey, 2005–10*), la percentuale raggiungeva il 93,5% nel caso dei lavoratori con più alte competenze in agricoltura e pesca. Una misura del fenomeno dei lavoratori poveri è data dalla disuguaglianza economica crescente nel paese: il 10% più ricco della popolazione detiene un reddito che è undici volte quello del 10% più povero della popolazione thailandese⁶⁵.

La situazione è particolarmente critica, oltre che nell'industria ittica, nel settore agricolo, dove gravita la maggioranza dei lavoratori, con redditi stagnanti, poche opportunità d'impiego stabile (è diffuso il lavoro stagionale) e, al contempo, livelli elevati di indebitamento familiare tra la popolazione più povera.

Le disuguaglianze sono settoriali ma anche, come sempre, territoriali: Bangkok è di gran lunga la regione più ricca del paese, mentre all'opposto la regione nord-orientale è la più povera, con differenze tra le due aree di oltre otto volte nel livello medio dei redditi.

Inoltre, la società thailandese è in rapido invecchiamento, con una popolazione giovane e in età lavorativa che è destinata a diminuire percentualmente sul totale già nei prossimi anni: entro il 2030 i giovani con meno di 15 anni d'età rappresenteranno solo il 13,5% della popolazione totale, rispetto al 20,5% del 2010. La popolazione anziana, all'opposto, aumenterà passando dal 9,4% del 2010 a quasi il 25% nel 2030, facendo crescere considerevolmente quello che si definisce l'indice di dipendenza strutturale degli anziani, considerati individui non autonomi.

⁶⁵ ILO (2016), *ASEAN Community 2015: Managing integration for better jobs and shared prosperity*, Thailand Country Brief, Bangkok, aprile.

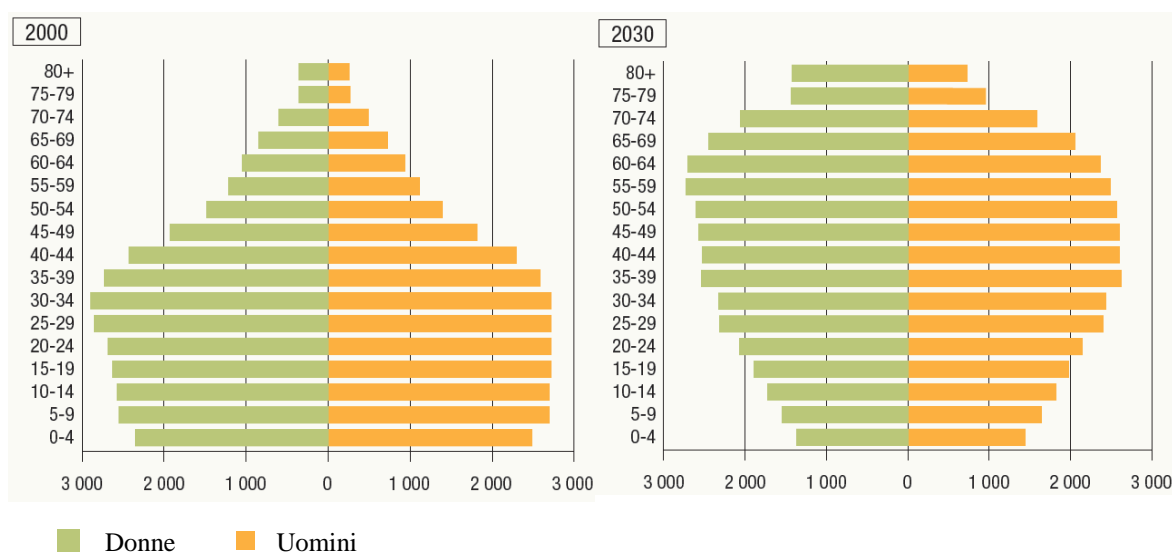
Tab. 3. La realtà del mercato del lavoro in Thailandia

	2013	2014	2015
Tasso di crescita del PIL (%)	2,8	0,9	2,5
Scambi di merci (% del PIL)	114,0	112,5	..
Prodotto per occupato (dollari costanti 2011, PPA)	23.804	23.863	24.431
	<i>Totale</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>
Occupati totali	38.330	20.776	17.554
Tasso di partecipazione della forza lavoro (%)	70,1	78,6	62,1
Tasso di disoccupazione (%)	0,9	0,9	0,9
Quota dell'agricoltura sul totale dell'occupazione (%)	33,9	35,7	31,8
Tasso di occupazione vulnerabile (%)	50,5	49,1	52,2
Salari medi mensili (dollari)	394	397	390

Fonte: Elaborazioni ILO (2016).

Proprio il rapido invecchiamento della popolazione thailandese, insieme al prevalere del settore informale nell'economia del paese, evidenzia l'importanza strategica sia di orientare il sistema verso lavori di qualità e a più alta produttività (dal punto di vista economico, ma preservando la sostenibilità ambientale), sia anche dei lavoratori migranti al fine di garantire i livelli attuali di produzione.

Fig. 8. L'evoluzione della struttura demografica thailandese per età e sesso (2000 e 2030)

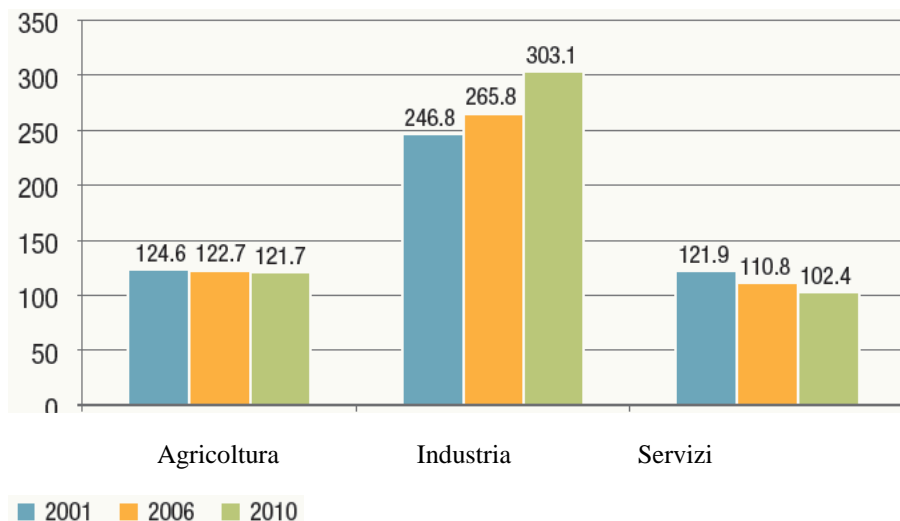


Fonte: The National Economic and Social Development Board (NESDB), in: ILO (2013)⁶⁶.

Tutto ciò pone inevitabilmente il problema della sostenibilità di un mercato del lavoro come quello attuale e della sfida per un sistema previdenziale non attrezzato a farsi carico di anziani che non lavoreranno, che avranno accantonato pochi risparmi e saranno bisognosi di cure sanitarie, a fronte di un sistema sanitario pubblico attualmente di carattere “universalistico”, che garantisce cioè l’assistenza sanitaria a tutti i cittadini, ma che si limita a fornire servizi di base e di qualità bassa.

Le previsioni econometriche che stimano l’impatto dell’AEC sul mercato del lavoro thailandese prefigurano scenari intermedi positivi con un incremento, grazie alla maggiore integrazione economica regionale, di 2,2 milioni di posti di lavoro entro il 2025. Tali incrementi dovrebbero essere concentrati in settori come commercio, trasporti, edilizia, ma anche nella trasformazione alimentare e nell’industria automobilistica. Si tratterà però, nel 60% dei posti di lavoro aggiuntivi, di occupazione vulnerabile.

Fig. 9. Il problema della produttività stagnante in Thailandia, per settori (2000 e 2010)



Fonte: The National Statistical Office (NSO), in: ILO (2013).

Da questo punto di vista, il caso della Thailandia risulta emblematico di quel che sta accadendo nei paesi emergenti e non solo: a fronte della diminuzione dei tassi di povertà registrata nei paesi in via di sviluppo, la diminuzione del numero dei lavoratori poveri nel mondo è rallentata e il 46% dell’occupazione totale, equivalente a circa 1,5 miliardi di lavoratori, è costituita da occupazione vulnerabile. Si tratta di un fenomeno che caratterizza la metà degli occupati nei paesi emergenti e i tre quarti in quelli in via di sviluppo, con picchi del 74% nell’Asia meridionale, come appunto nel

⁶⁶ ILO (2013), *Thailand. A labour market profile*, Bangkok.

caso della Thailandia (livelli superiori a quelli dell’Africa Sub-sahariana, dove è pari al 70%)⁶⁷.

Il dato specifico thailandese del fabbisogno di manodopera straniera, che qui interessa evidenziare, trova continue conferme negli studi specialistici, che indicano come entro il 2020 il mercato del lavoro registrerà nel paese una carenza di 4,7 milioni di lavoratori rispetto alla domanda di lavoro espressa dal mercato⁶⁸. Per queste ragioni il fenomeno delle migrazioni internazionali di tipo economico è e sarà una componente strutturale molto importante dell’economia thailandese, per colmare l’insufficiente disponibilità di forza lavoro richiesta (il cosiddetto fenomeno di *labor shortage* assoluto), che costituisce un fenomeno relativamente recente nel paese.

3.3 Le migrazioni economiche dai paesi vicini

Le stime parlano attualmente di una presenza complessiva di almeno 3,5 milioni di migranti internazionali, di cui circa 3 milioni attivi sul mercato del lavoro, pari al 7% della forza lavoro totale nel paese. Di questi 3 milioni, stando ai dati del Ministero del Lavoro il numero totale di migranti internazionali regolarmente registrati è di 2 milioni di lavoratori, per cui gli irregolari sarebbero (almeno) un milione di lavoratori. Circa 2,3 milioni di migranti provengono da Myanmar⁶⁹.

Per completezza d’informazione, la Thailandia è anche un paese di emigrazione internazionale: circa 150 mila thailandesi lavorano all’estero, per la maggior parte (l’82,2%) uomini, risiedendo principalmente in paesi asiatici (il 66,4% dei lavoratori residenti all’estero): Taiwan, Brunei, Malaysia e Singapore. Inoltre, le disparità territoriali inducono anche a migrazioni interne, soprattutto maschili, con alcune specializzazioni geografiche: la regione del nord è terra di insediamento per lavoratori agricoli, la regione centrale per il settore industriale, Bangkok per i servizi e la regione del sud per impieghi nel settore del turismo, nel campo alberghiero e della ristorazione.

Secondo il *Thailand Development Research Institute*, il salario minimo thailandese - 300 baht (circa 8 euro) al giorno alla fine del 2015 - non può sostenere una famiglia di tre persone e quindi non è conforme agli standard internazionali stabiliti dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro; tuttavia è tre volte superiore rispetto a quello del Laos e il doppio di quello in Cambogia. Ciò significa che si tratta di un

⁶⁷ ILO (2016), *World Employment and Social Outlook - Trends 2016*, Ginevra, gennaio.

⁶⁸ Thailand Development Research Institute (2012), *Designing manufacturing and labour force development strategies for industrial sector demand in 2015*, Ministry of Industry, Office of Industrial Economics, Bangkok.

⁶⁹ A seguito del colpo di stato militare nel 1989, il nome di Myanmar ha sostituito quello di Birmania, sgradito alle minoranze etniche perché legato all’etnia maggioritaria dei Bamar, i birmani in senso stretto che rappresentano il 65% della popolazione birmana generale, che è di 52 milioni di abitanti. Allo stesso modo, il nome della capitale (tale fino a novembre del 2005, poi sostituita da Naypyidaw) è diventato Yangon al posto di Rangoon. Nel novembre 2015 le prime elezioni libere dopo oltre 50 anni di dittatura militare hanno registrato la netta affermazione della Lega Nazionale per la Democrazia, il partito fondato e guidato dalla dissidente Aung San Suu Kyi, Premio Nobel per la pace nel 1991, per decenni agli arresti domiciliari e tornata in piena libertà solo nel 2010, cui ha fatto seguito nel marzo 2016 la nomina a Presidente del paese di un membro dello stesso partito, l’economista Htin Kyaw.

reddito che non assicura condizioni di vita dignitose, ma alimenta comunque flussi migratori continui dai tre paesi vicini più poveri dell'ASEAN, Myanmar, Laos e Cambogia, da cui proviene il 96% dello stock di migranti internazionali presenti in Thailandia.

L'ILO, considerando i migranti internazionali regolarmente presenti sul territorio thailandese nel 2012, ha tracciato un profilo di forza lavoro che si caratterizza per i bassi livelli di competenze (*low skilled*): il 66,8% dei pochi immigrati provenienti da altri paesi ha un livello di istruzione inferiore rispetto al terziario, mentre la percentuale sale all'82,7% nel caso dei tre paesi vicini dell'ASEAN. Complessivamente, solo il 3,1% dei migranti presenti in Thailandia risultava impiegato in occupazioni con alti livelli di competenze (*high skilled*).

La maggioranza dei migranti internazionali dei paesi poveri confinanti è dunque impiegata in Thailandia per lavori sporchi, pericolosi e duri, come nel caso del settore ittico.

Ciò significa che manca una corrispondenza piena tra indicazioni del mercato e disposizioni normative, se si considera che l'AEC incoraggia la mobilità umana intra-regionale consentendo la libera circolazione, ma limitatamente a otto profili occupazionali con alti livelli di competenze: ingegneri, architetti, geometri, medici, infermieri, dentisti, commercialisti e professionisti del turismo. Ciò determina, in pratica, una presenza significativa di migranti internazionali che l'economia richiede ma che l'orientamento dei governi non giudica prioritari, con il corollario di un'elevata irregolarità e, conseguentemente, della vulnerabilità a soprusi e violenza.

Per di più, quando il profilo dei migranti è quello di una forza lavoro con bassi livelli di competenze, con basse retribuzioni e occupazione in settori dell'economia informale, si pone naturalmente il problema dell'integrazione e della piena cittadinanza dei lavoratori, soprattutto quando – come nel caso della Thailandia – il fenomeno dell'immigrazione irregolare è preponderante.

Un primo indicatore delle carenze sul piano della titolarità della piena cittadinanza può venire dai riscontri sulla frequenza con cui i lavoratori immigrati sporgono denunce per violazione dei propri diritti sul posto di lavoro. Nel caso della Thailandia, l'ILO ha riscontrato una percentuale molto bassa rispetto alla numerosità dei lavoratori regolari presenti nel paese e in rapporto al fenomeno riscontrato tra gli autoctoni e ha, quindi, condotto un'indagine per coglierne le ragioni. I dati offrono alcune indicazioni interessanti.

Un'attenzione specifica, in questo caso, andrebbe dunque posta alla predisposizione di meccanismi chiari e reti istituzionali stabili ed efficaci (con il coinvolgimento di sindacati, organizzazioni della società civile, uffici governativi) a sostegno dei migranti internazionali per eventuali vertenze, in modo da assicurare un sostegno adeguato nelle procedure di conciliazione, con un occhio di riguardo alle questioni di genere. In Thailandia le donne sono circa il 50% dei migranti internazionali, impiegate per lo più in agricoltura, orticoltura, prostituzione, manifattura tessile e dell'abbigliamento, trasformazione del pesce e – moltissimo – lavoro domestico.

Tab. 4. Le ragioni per cui i lavoratori immigrati non sporgono denunce in Thailandia (%)

Non hanno subito casi di grave violazione dei diritti	47%
Non vogliono causare problemi	23%
Non sanno come o dove sporgere denuncia	11%
Non pensano che la denuncia possa sortire qualche effetto	6%
Non sanno	13%

Fonte: ADBI, ILO, OECD (2016)⁷⁰.

In passato, nel paese il lavoro domestico nelle zone più benestanti alimentava le migrazioni interne femminili di ragazze, spesso minorenni. Con l'obbligo scolastico di nove anni e il differenziale di reddito che separa la Thailandia dai tre paesi poveri vicini, le migrazioni familiari hanno apportato un serbatoio di manovalanza di ragazze straniere per il lavoro domestico che è ad alto rischio di sfruttamento e abusi (anche sessuali, oltre che di numero di ore di lavoro e condizioni retributive) e discriminazione per effetto della sfera privata e isolata del lavoro svolto, a maggior ragione quando si tratta di rapporti di lavoro a carattere informale e legati alle migrazioni irregolari.

3.4 La politica migratoria del paese

I migranti provenienti da Myanmar sono di gran lunga la comunità più numerosa presente in Thailandia. Le persone emigrano, come anche nel caso di Cambogia e Laos, per sfuggire alla povertà e ai conflitti politici e in cerca di lavoro, spesso senza documenti a causa della situazione nei propri paesi di origine.

I tassi di crescita economica molto elevati registrati in Thailandia nel corso degli ultimi venti anni, insieme ai differenziali economici rispetto a Cambogia, Laos e Myanmar e all'instabilità politica di quei paesi, sono stati la principale determinante delle migrazioni *low skilled* che, in assenza di una precisa politica di programmazione dei flussi migratori e di rilascio di permessi di lavoro e residenza, ha favorito flussi irregolari e il correlato business dei trafficanti.

Per questa ragione la Thailandia ha cominciato nel 1992 ad emettere, inizialmente a livello solo provinciale, i primi permessi temporanei (di un anno) di lavoro a cittadini di Myanmar che lavoravano in dieci province di frontiera al fine di monitorare la situazione dei lavoratori *low skilled*, in particolare manovali e domestici.

Ha preso così piede rapidamente un primo sistema di registrazione a livello provinciale dello status lavorativo dei migranti fino ad allora in condizioni di totale irregolarità. Nel 1996, lo stesso trattamento è stato esteso ai lavoratori provenienti da Laos e Cambogia. Nel 2001, tutte le province del paese erano interessate dal Sistema di

⁷⁰ ADBI, ILO, OECD (2016), *Labor Migration in Asia. Building Effective Institutions*, Tokyo.

rilascio di permessi temporanei di lavoro, fondamentalmente tutti per occupazioni con bassi livelli di competenze.

Nel 2004, i migranti provenienti dai tre paesi vicini avevano raggiunto 1,28 milioni di persone, compresi i familiari a carico, tutti registrati presso il Ministero dell'Interno, che rilasciava a livello nazionale e non più provinciale un permesso di soggiorno temporaneo, a fianco di un permesso annuale di lavoro rilasciato dal Ministero del lavoro. Al contempo, 814 mila migranti continuavano ad utilizzare soltanto lo strumento del permesso temporaneo di lavoro, senza richiedere il permesso di soggiorno, e un numero imprecisato di migranti continuava a non risultare in alcun registro pubblico, anche perché il meccanismo di registrazione adottato era applicabile solo a migranti già assunti.

Il processo di registrazione forniva ai migranti documenti e l'assicurazione sanitaria di base, ma non cambiava lo status di migrante perché, pur registrati, rimanevano irregolari essendo entrati o rimasti in Thailandia in violazione della legge sull'immigrazione, non avendo ottenuto visti validi e documenti di viaggio regolari. In questo senso, la registrazione non rendeva i migranti meno vulnerabili a soprusi e angherie, né garantiva libertà di movimento tra le province o la licenza di guidare un'automobile. Inoltre, scaduto il permesso temporaneo i migranti registrati erano passibili di deportazione al pari degli altri migranti irregolari.

La registrazione era un atto unilaterale del governo thailandese, non concordato coi paesi vicini; in ragione di queste limitazioni e dei vincoli e lungaggini procedurali, molti migranti rinunciavano a tale strumento di riconoscimento.

È in quel contesto che la Thailandia ha deciso di varare una prima effettiva politica migratoria di regolarizzazione per i lavoratori *low skilled*. In presenza di un numero elevato di migranti internazionali presenti sul territorio e occupati senza un regolare permesso, ha preso corpo il primo meccanismo formale di regolarizzazione in Thailandia, sulla base di veri e propri *Memorandum of Understanding* (MoU) sulla cooperazione per l'impiego dei lavoratori siglati con Laos (2002), Cambogia e Myanmar (2003).

È attraverso questo strumento di carattere generale, cui facevano seguito negoziati bilaterali per concordare procedure più dettagliate di reclutamento di manodopera, che si è istituito un canale legale di migrazione *low-skilled* verso la Thailandia. Le procedure di reclutamento sono diventate operative nel 2006 per Cambogia e Laos e nel 2009 per Myanmar.

Le procedure di reclutamento concordate tra Thailandia e paese di origine della manovalanza avevano il merito di definire un sistema di programmazione dei flussi regolari dai tre paesi vicini, garantendo un passaporto provvisorio, un visto thailandese e un permesso regolare di lavoro valido per due anni, con la possibilità di estenderlo per altri due anni. Tuttavia, le procedure si sono dimostrate così farraginose che a metà del 2013 solo 139 mila migranti dei tre paesi risultavano avervi fatto ricorso con successo (quasi 86 mila cambogiani, 36.650 da Myanmar e 16.665 dal Laos).

Uno strumento complementare associato ai MoU bilaterali e previsto dall'art. III di quegli accordi, è stato il meccanismo della cosiddetta Verifica della nazionalità, che mirava a regolarizzare lo status dei migranti che già vivevano e lavoravano in Thailandia sulla base di un accertamento della nazionalità da parte del paese di origine. A questo meccanismo di regolarizzazione potevano accedere sia i migranti registrati unilateralmente dal governo thailandese sia quelli senza alcun documento, e la differenza sostanziale rispetto alle precedenti regolarizzazioni stava proprio nel riconoscimento anche da parte del governo del paese di origine, chiamato a certificare la nazionalità del migrante e quindi a rilasciargli un passaporto temporaneo, documento in cui si sostanziava la differenza della regolarizzazione rispetto alla semplice registrazione thailandese.

Le procedure piuttosto lunghe della Verifica della nazionalità - che richiedevano ben 13 passaggi e che, nel caso di Myanmar, obbligavano anche al rientro in patria per ottenere il passaporto temporaneo (rilasciato invece in loco dalle autorità di Cambogia e Laos) - dovevano terminare entro l'inizio del 2012, data poi prorogata a fine 2013.

Tra il 2009 e la fine del 2012, un milione e 180 mila cittadini di Myanmar, poco più di 117 mila cambogiani e 35 mila laotiani hanno completato il percorso della Verifica della nazionalità⁷¹.

Nel corso del 2013 è continuata una procedura equivalente alla Verifica della nazionalità, con una nuova estensione del periodo di applicazione, anche se non più sotto quel nome. Si è così definito un percorso che ha cercato di semplificare le fasi burocratiche preesistenti, attraverso soprattutto l'istituzione di numerosi sportelli unificati di assistenza e supporto (*One-stop service centres*, OSSC), che riuniscono l'Ufficio immigrazione, i Ministeri dell'Interno, del Lavoro e della Sanità, oltre a rappresentanti consolari dei paesi di origine deputati al rilascio del passaporto temporaneo: i datori di lavoro dovevano accompagnare i migranti internazionali ad uno sportello OSSC per la registrazione, in modo che questi ricevessero una carta d'identità temporanea per stranieri (non Thai) che assicurava un permesso di soggiorno temporaneo e – almeno in teoria – l'accesso al sistema sanitario nazionale.

Il rilascio di una carta d'identità e di un passaporto temporanei restano due risultati chiave su cui persistono però problemi di lungaggini procedurali. Per questa ragione, nel 2014 il governo thailandese ha introdotto la possibilità che migranti il cui permesso di lavoro di quattro anni complessivi sia prossimo alla scadenza richiedano l'autorizzazione agli uffici del Ministero del Lavoro a rimanere in Thailandia per altri sei mesi nei quali avviare la procedura per il rinnovo del permesso di lavoro.

Per quanto riguarda il caso specifico della lotta allo sfruttamento dei migranti impiegati nell'industria ittica, le autorità thailandesi hanno annunciato nel febbraio 2016 di avere registrato 70 mila stranieri occupati in quell'industria precedentemente privi di documenti legali, stimando complessivamente in circa 200 mila gli stranieri impiegati -

⁷¹ J. W. Huguet (a cura di) (2014), *Thailand Migration Report 2014*, United Nations Thematic Working Group on Migration in Thailand, Bangkok

di cui un quarto lavorerebbe in impianti a terra mentre la maggioranza lavora sulla flotta peschereccia – e che sono facilmente sfruttabili nella loro condizione irregolare.

Il fatto che in Thailandia ci siano ancora molte difficoltà, limiti e ritardi nel regolarizzare l'ingresso, l'occupazione e disoccupazione dei migranti internazionali con basse competenze si traduce in un drastico abbassamento della protezione sociale degli stessi e quindi in situazioni di rischio durante il reclutamento, durante il lavoro, alla conclusione dell'impiego, che si moltiplicano nel caso di una condizione di irregolarità.

Da questo punto di vista, non è neppure sufficiente aver completato la procedura di Verifica della nazionalità per avere accesso effettivo ai benefici del Fondo di protezione sociale (come anche del Fondo di solidarietà dei lavoratori) cui, nel 2013, risultavano effettivamente registrati solo 323.526 migranti internazionali; fuori restavano altri 1.038.706 migranti teoricamente eleggibili sulla base del MoU e della Verifica della nazionalità, oltre 2 milioni di migranti non eleggibili perché in condizioni irregolare e – in parte minore – perché non avevano ancora completato la procedura di Verifica della nazionalità, al di là del numero non conosciuto di migranti impiegati, senza alcuna traccia visibile, nell'economia informale thailandese.

3.5 Il caso dei migranti provenienti da Myanmar

Nel 2016 l'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha pubblicato uno studio, realizzato insieme all'*Asian Research Center for Migration* dell'università di Chulalongkorn, che descrive il profilo e le caratteristiche dei migranti di Myanmar in Thailandia a integrazione di un precedente studio del 2013 e basato su interviste a un campione di oltre 7 mila migranti di quel paese⁷².

Si tratta per lo più di migranti economici, spinti dal desiderio anzitutto di trovare lavoro e guadagnare meglio; solo il 7% degli intervistati ha dichiarato che la prima ragione per emigrare in Thailandia è stato il desiderio di fuggire da conflitti e persecuzioni politiche. Una differenza tra le due componenti è la composizione familiare: a conferma delle preoccupazioni per l'incolumità fisica, oltre l'80% dei migranti "indotti" a lasciare il paese vive in Thailandia insieme ai propri figli (e il 98% vive con il marito o la moglie); la percentuale scende al 50% nel caso dei migranti economici (tra i quali sono più presenti i *single*).

I dati indicano che la maggioranza è impiegata nel settore dell'edilizia (16,16%), della pesca (15,56%) e dell'agricoltura e allevamento (12,49%).

Ciascun migrante invia mediamente 962 dollari l'anno in Myanmar e il 75% di tutti gli intervistati ha dichiarato di aver inviato rimesse, il che indicherebbe un flusso annuo di rimesse dalla Thailandia al vicino Myanmar di circa 1,7 miliardi di dollari. L'invio delle rimesse avviene con una frequenza regolare nel 42% dei casi (ogni mese o ogni 2-3 mesi). L'83% ha dichiarato di utilizzare canali informali come parenti, amici o intermediari per effettuare l'invio delle rimesse, in ragione soprattutto delle difficoltà

⁷² IOM, Asian Research Center for Migration (2016), *Assessing Potential Changes in the Migration Patterns of Myanmar Migrants and their Impacts on Thailand: Supplementary Report*, IOM, Bangkok.

dei familiari a Myanmar di utilizzare canali formali che presuppongono l'apertura di conti correnti, la presenza di sportelli bancari o postali vicino alla propria residenza, ma anche semplicemente di possedere un documento di riconoscimento.

Non risulta ci sia una significativa differenza tra uomini e donne migranti provenienti da Myanmar per quanto riguarda il volume di rimesse e il numero di rientri in patria, se non una propensione femminile appena superiore a inviare rimesse e a viaggiare per far visita alla propria famiglia a Myanmar con più frequenza rispetto agli uomini.

Differenze più marcate tra donne e uomini si registrano, invece, sul fronte occupazionale. L'impiego nel settore della pesca è quasi esclusivamente maschile (il 95% dei casi); all'opposto gli occupati nel lavoro domestico sono nel 95% dei casi donne. Il 68% dei lavoratori nell'edilizia sono uomini, in tutti gli altri casi la differenza di genere è molto limitata. Occorre aggiungere che la prevalenza maschile nel settore della pesca e quella femminile nel lavoro domestico riflette una specializzazione sostanzialmente equivalente anche nel paese di origine, Myanmar. Il doppio ruolo delle donne, a casa e al lavoro, implica che ci sia una prevalenza delle donne nelle attività di cura all'interno della propria famiglia (in caso di presenza di figli, oltre alle pulizie domestiche).

Le donne guadagnano mediamente meno degli uomini, il che, combinato con l'informazione relativa al volume di rimesse inviate, indica che esse destinano una quota maggiore del proprio reddito disponibile alle rimesse.

Gli intervistati, sia uomini che donne, hanno dichiarato di non aver incontrato particolari difficoltà per accedere ai servizi di base del sistema nazionale thailandese; diversamente l'accesso al sistema dell'istruzione ha incontrato molti ostacoli.

Quasi l'80% degli intervistati ha dichiarato di voler tornare in Myanmar, per lo più nella propria regione natia soprattutto (e per molti esclusivamente) per riunirsi alla famiglia e agli amici, indipendentemente dalla disponibilità di occasioni di lavoro, a sottolineare la rilevanza prioritaria delle dimensioni affettive e relazionali nel dare senso al benessere.

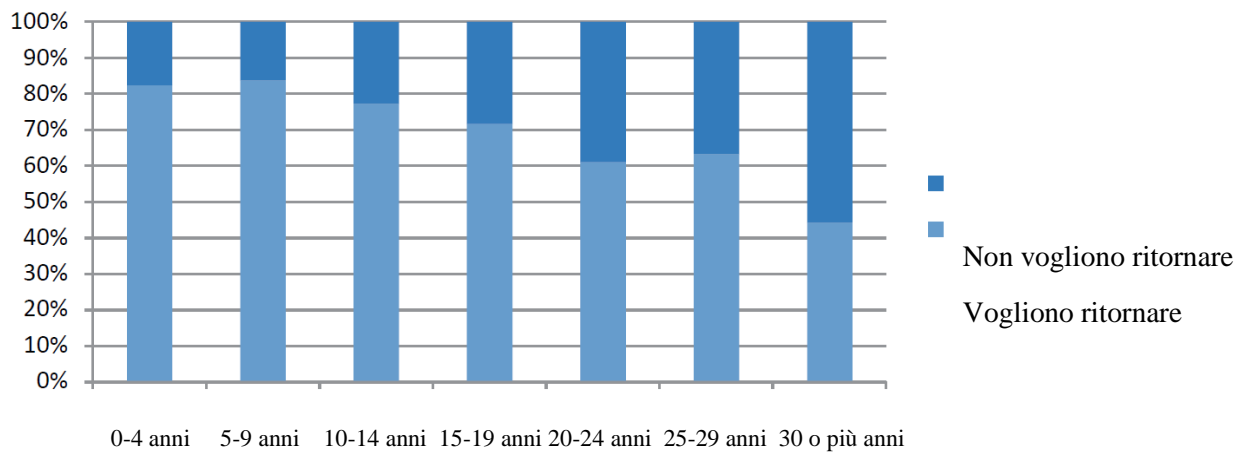
Come prevedibile - e analogamente a quanto risulta in altri paesi a cominciare dall'Italia⁷³ - la durata della permanenza dei migranti nel paese ospitante è una variabile chiave che determina la propensione al ritorno in patria: più sono gli anni di residenza di un migrante in Thailandia, meno evidente è il desiderio di tornare nel paese di origine.

Più della metà di quanti dichiarano di voler ritornare in patria ha un'idea chiara di quando fare ritorno: il 30,4% entro tre anni, il 24% non prima di tre anni.

Una percentuale più bassa di coloro che desiderano far ritorno in patria si riscontra tra i migranti che hanno redditi più bassi e documenti di regolarizzazione più provvisori, il che è riconducibile, secondo gli analisti dell'IOM, a una fase meno strutturata del percorso migratorio che impedisce di programmare il futuro con maggiore chiarezza.

⁷³ D. Frigeri (a cura di) (2015), *Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti in Italia*. Quarto Rapporto, CeSPI, Roma, agosto.

Fig. 10. Percentuale di migranti desiderosi di ritornare in patria, per anzianità migratoria



Fonte: J. W. Huguet (a cura di) (2014).

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI 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.

Focus:

Flussi migratori

Mediterraneo e Medio Oriente

Focus euroatlantico

Sicurezza energetica

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>