

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## **Flussi migratori**

n. 19 – ottobre/dicembre 2014

a cura del Centro Studi Politica Internazionale

**Focus**

*La prima sezione del Focus - l'Osservatorio mondiale – è dedicata al dibattito politico nei paesi OCSE sul finire del 2014. In particolare, si evidenzia la tendenza a ragionare secondo punti di vista contrapposti: da un lato prevalgono le preoccupazioni per i problemi e i costi che le popolazioni native delle società di accoglienza affrontano, in un contesto di crisi economica, nel difficile processo di dialogo culturale e d'integrazione sociale, lavorativa, economica e politica dei migranti internazionali; da un altro lato, in modo quasi contrapposto l'attenzione si concentra sui problemi e i costi che i migranti affrontano negli stessi contesti. Parimenti, il dibattito si polarizza laddove il tema dell'integrazione nei paesi d'accoglienza è disgiunto da quello relativo ai positivi nessi tra migrazioni e sviluppo, che interessa l'agenda della cooperazione internazionale. In questo quadro, il Focus illustra alcuni luoghi comuni, evidenze controintuitive e politiche sul nesso tra migrazioni e sviluppo e presenta i contenuti di alcuni documenti d'interesse strategico pubblicati nel trimestre.*

*La sezione regionale è dedicata al Corno d'Africa, regione da anni al centro di numerose crisi umanitarie in cui le conseguenze di lunghi e irrisolti conflitti e guerre civili si sommano agli effetti di disastri ambientali di notevole portata: l'elevata vulnerabilità degli ecosistemi agropastorali di tutta l'area è aggravata dalla carente resilienza di popolazioni con elevato tasso di povertà e basso livello di sviluppo umano.*

*La sezione dedicata all'Osservatorio nazionale analizza la crisi umanitaria e gli spostamenti di popolazione in Ucraina. La crisi ucraina, oltre a costituire un fattore di rischio di estrema importanza per gli equilibri continentali e un evento drammatico dal punto di vista umanitario, genera anche significative preoccupazioni per gli effetti sullo scenario migratorio euroasiatico. Il conflitto sta generando forti spostamenti di popolazione all'interno del paese e flussi importanti in uscita verso i paesi vicini, che si aggiungono a una dinamica migratoria già estremamente elevata. Il paese è infatti ai primi posti al mondo per quote di espatriati all'estero ed è lo snodo di transito di uno dei principali corridoi migratori internazionali. La situazione umanitaria sta aggravando la difficoltà di gestione dei flussi in presenza di un'ampia frontiera terrestre senza confini naturali e di un quadro socioeconomico che spinge larghe fasce di popolazione a cercare occupazione all'estero, in un contesto di calo demografico accentuato.*

a cura di Marco Zupi (coordinamento e parte 1) ed Alberto Mazzali (parti 2 e 3)

## *Indice*

<b>1. Osservatorio mondiale: Migrazioni e dibattito politico sul finire del 2014</b> .....	1
1.1. I due volti del dibattito politico attuale sulle migrazioni nei paesi OCSE.....	1
1.2. Luoghi comuni, evidenze e politiche sul nesso tra migrazioni e sviluppo .....	3
1.3. Quattro recentissime pubblicazioni di interesse per i decisori politici .....	7
(A) <i>Gli effetti della presenza dei migranti internazionali sul sistema fiscale e del welfare</i> .....	7
(B) <i>La gestione dei flussi e l'integrazione dei migranti nei paesi OCSE</i> .....	8
(C) <i>Due documenti d'indirizzo dell'UE</i> .....	11
<b>2. Osservatorio regionale. Le migrazioni forzate nel Corno d'Africa</b> .....	14
2.1. L'emergenza climatica .....	15
2.2. Il conflitto permanente in Somalia .....	17
2.3. I flussi verso l'Etiopia e la Penisola Arabica.....	22
<b>3. Osservatorio nazionale: la crisi umanitaria e gli spostamenti di popolazione in Ucraina</b> .....	26
3.1 Un paese con alti tassi di emigrazione associati a bassa dinamica demografica.....	26
3.2 I trasferimenti di rimesse .....	27
3.3 Alcune caratteristiche del modello migratorio ucraino .....	28
3.4 L'immigrazione e il transito .....	30
3.5 La crisi del 2014 e i movimenti di profughi .....	32
3.6 Le conseguenze umanitarie .....	37

# 1. Osservatorio mondiale: Migrazioni e dibattito politico sul finire del 2014

## 1.1. I due volti del dibattito politico attuale sulle migrazioni nei paesi OCSE

Gli ultimi mesi del 2014 offrono diversi spunti e temi di riflessione per il dibattito politico sulle migrazioni internazionali, a partire da importanti documenti e passaggi istituzionali in sede UE e internazionale.

Considerando i paesi OCSE come aggregato e semplificando molto, quel che emerge è la tendenza a ragionare piuttosto schematicamente, secondo punti di vista contrapposti.

Da un lato il dibattito è animato dalle preoccupazioni e dai problemi e costi che le popolazioni native delle società di accoglienza affrontano, in un contesto di crisi economica, nel difficile processo di dialogo culturale e d'integrazione sociale, lavorativa, economica e politica dei migranti internazionali; in parallelo, l'attenzione è rivolta - in modo quasi contrapposto - ai problemi e costi che i migranti affrontano negli stessi contesti.

Quando il dibattito politico si polarizza attorno ad uno o all'altro dei segmenti vulnerabili di popolazione come interesse prioritario (se non esclusivo) da tutelare e perno del proprio ragionamento, che ignora l'altro, allora prevale la tendenza a cristallizzare le posizioni su fronti molto distanti che risultano inconciliabili o addirittura contrapposte. Il punto di partenza è l'urgenza e la priorità di un interesse da tutelare e non già il riconoscimento della dignità e dei diritti uguali e inalienabili di tutti, nativi e migranti internazionali.

Quando la politica e la società smarriscono il senso e la direzione del progresso e sono incapaci di programmare con un progetto di futuro, di misurarsi con le sfide dei cambiamenti strutturali in corso e di reagire ad una crisi economica e culturale duratura, allora si diffonde la tendenza a cedere alla tentazione di nazionalismi e identitarismi monodimensionali oltre che miopi, che sposano la causa di un idealizzato spirito nazionale, di un astratto corpo omogeneo e coeso.

Oppure, all'opposto, in nome degli interessi dei migranti internazionali si propongono modelli di transnazionalismo che rischiano di essere *naïf* quando non si misurano concretamente né con la realtà di segmenti di popolazione che hanno interessi - ma anche gradi di libertà, rendite di posizione e potere di controllo e azione - ben differenti, né con le implicazioni e i collegamenti necessari con il modello di sistema redistributivo interno, basato nei paesi OCSE sul *welfare state* (che pone problemi di priorità politiche e interessi prevalenti da tutelare, oltre che di sostenibilità finanziaria) e sulle politiche macroeconomiche, a cominciare da quelle del lavoro. Il profilo della struttura economica, le dinamiche del mercato del lavoro, delle politiche macroeconomiche e industriali e quelle di redistribuzione sono cioè non solo cruciali, ma preconditione essenziale per finanziare ed erogare servizi sociali, da assicurare - su base universalistica o selettiva - a migranti, richiedenti asilo e rifugiati, al pari che al resto della popolazione nativa.

Tutto ciò per dire che in realtà, che si abbiano a cuore soprattutto gli interessi della popolazione nativa o quelli dei migranti internazionali, le questioni centrali da affrontare - come diceva Dudley Seers a proposito dello sviluppo - sono quelle relative alla povertà, alla disuguaglianza e alla disoccupazione (e l'emarginazione sociale che ne consegue), che interessano tutti indistintamente.

Gli interessi delle fasce più vulnerabili della popolazione nativa non possono essere tutelati illudendosi che la chiave sia nelle politiche migratorie; così pure le migrazioni sono influenzate dalle politiche migratorie, ma molto più da altre politiche che determinano sostanzialmente la qualità e le opportunità di vita dei migranti, che rischiano spesso di subire discriminazioni sulla titolarità ed effettività dei diritti (civili, politici, sociali ed economici).

In economia i modi di produzione - ovvero le diverse combinazioni di gerarchie e mercati con le quali le società organizzano la divisione sociale e tecnica del lavoro, a cominciare dalla distribuzione tra capitale e lavoro, per attenersi alle definizioni degli economisti classici - sono l'elemento fondamentale sulla cui base si sviluppano rapporti di forza e squilibri tra gruppi e interessi sociali, ivi compresi lavoratori nativi e migranti internazionali.

L'economia di mercato oggi prevalente non solo nei paesi OCSE e che si basa sulla proprietà privata dei mezzi di produzione, sul lavoro salariato e sull'incentivo del profitto e della sua appropriazione privata, attraversa una fase storica in cui la finanziarizzazione e le strategie su scala mondiale dei processi produttivi, oltre che dei mercati, creano forti pressioni e sperequazioni nel mondo del lavoro.

Oltre quaranta anni fa, l'economista Arghiri Emmanuel parlava della creazione di una nuova divisione internazionale del lavoro e di uno scambio ineguale, uno scambio di non equivalenti, che confinava i paesi in via di sviluppo a una condizione di subalternità rispetto ai paesi industrializzati, riproponendo l'idea classica secondo cui la maggior parte dei popoli sono costretti a vendere le giornate di lavoro al di sotto del loro valore, aprendo la via, attraverso la libera circolazione dei fattori di produzione e "l'imperialismo del libero scambio" (come scriveva lo storico Bernard Semmel) a una contrapposizione di interessi tra lavoratori - oggi anche tra forza lavoro nativa e migranti internazionali - funzionale agli interessi della rendita finanziaria e del capitale.

Negli anni Ottanta, il sociologo Immanuel Wallerstein approfondiva il tema della crescente proletarizzazione della forza lavoro dovuta al fatto che il capitale può disporre del numero e del basso costo della forza lavoro, ma anche della facoltà di ampliare la proletarizzazione a nuovi settori, mettendo in atto processi di esclusione che non impediscono il contemporaneo utilizzo della manodopera, a cominciare dalla leva delle migrazioni internazionali.

**In tempi più recenti si possono osservare le indicazioni ricavabili da un paese come l'Italia.** La situazione economica e istituzionale si è deteriorata negli anni come conseguenza della struttura delle imprese, dei loro livelli tecnologici e della specializzazione produttiva internazionale, in assenza di dinamismo imprenditoriale, di innovazione e di un significativo sviluppo della domanda (e quindi della dinamica del reddito), oltre che di una rete infrastrutturale e logistica adeguata e di un sistema energetico sostenibile.

Pesano anche le forti inefficienze e carenze di servizi nel settore pubblico, un elevato debito pubblico e l'impossibilità di ricorrere alle svalutazioni competitive (dopo l'entrata nell'euro), in un contesto di invecchiamento demografico che - insieme ai vincoli del risanamento finanziario - crea pressioni sul *welfare state*. In questo quadro, il modo prevalente per sostenere l'occupazione è stato per anni - come ha detto e scritto Michele Salvati - quello di abbassare il costo del lavoro in termini reali, aumentare la precarizzazione del fattore lavoro e facilitare l'ingresso di forza lavoro migrante scarsamente specializzata (o comunque da impiegare per mansioni a bassa qualifica), come nel caso del pacchetto Treu e della riforma Biagi del mercato del lavoro.

La bassa produttività in Italia è spiegabile anche come conseguenza di queste scelte politiche mirate ad aumentare l'occupazione senza aumentare i redditi, di modo che oggi nel contesto di crisi

si scatena - al pari di quanto avviene in altri paesi dell'Europa mediterranea, a cominciare dalla Grecia - una lotta distributiva tra fasce vulnerabili di popolazione: e questo risulta un fattore di distrazione rispetto ai nodi strutturali e alle grandi riforme strategiche di politica economica.

Nel dibattito politico prevalente, rischiano di diventare strumentalmente capro espiatorio per gli uni i migranti internazionali, supposta causa prima della mancanza di lavoro, diritti, sicurezza e potere delle fasce più vulnerabili della popolazione nativa, mentre per gli altri lo diventa la limitazione alla libera circolazione delle persone (presentata illusoriamente come panacea per lo sviluppo) e la correlata discriminazione in termini di titolarità dei diritti di accesso al *welfare state*.

Questa polarizzazione di posizioni tende anche a contrapporre due idealtipi di migranti: il primo tipo fondato unicamente su scelte discrezionali degli Stati (a cominciare dalla programmazione in base ai bisogni prevalenti sul mercato del lavoro) e il secondo tipo guidato unicamente dall'approccio dei diritti umani dei migranti, meritevoli tutti in ogni caso di protezione, indipendentemente dalla definizione di categorie specifiche (quali i minori) da parte degli Stati nazionali.

Questa schematizzazione tende a negare di fatto la maggiore complessità della realtà e le sue sfumature, col rischio - nel caso, ad esempio, dell'idealtipo di migrante rispondente unicamente ai fabbisogni presenti sul mercato del lavoro - che si contrapponga la situazione dei migranti regolari a quella degli irregolari, identificando questi ultimi indifferentemente come illegali, clandestini o criminali (anche se la maggior parte, in Italia, sono *overstayers*, cioè coloro che si trattengono oltre la scadenza del permesso, perdendo i requisiti per rimanere nel paese che li ospita).

Da un altro lato, a fianco di queste due contrapposte visioni delle politiche migratorie e d'integrazione, che si contendono il campo in nome della contrarietà all'apertura delle frontiere, c'è un'altra agenda, completamente separata e definita altrettanto schematicamente.

In questa seconda agenda, i due fronti citati apparentemente si compattano. Chi guarda soprattutto ai problemi in "casa propria" tende spesso a liquidare il tema dei flussi migratori provenienti dai paesi poveri limitandosi a dire "Aiutiamoli, ma a casa loro"; il punto di vista di chi pone al centro i diritti, il rafforzamento del potere e delle capacità dei migranti tende invece a promuovere il paradigma ottimista del nesso positivo tra migrazioni e sviluppo, che si può concretizzare attraverso una strategia che soddisfi gli interessi di tutti (la cosiddetta strategia *win-win-win*: politiche a beneficio dei migranti, dei paesi di origine e di quelli destinazione dei migranti).

## **1.2. Luoghi comuni, evidenze e politiche sul nesso tra migrazioni e sviluppo**

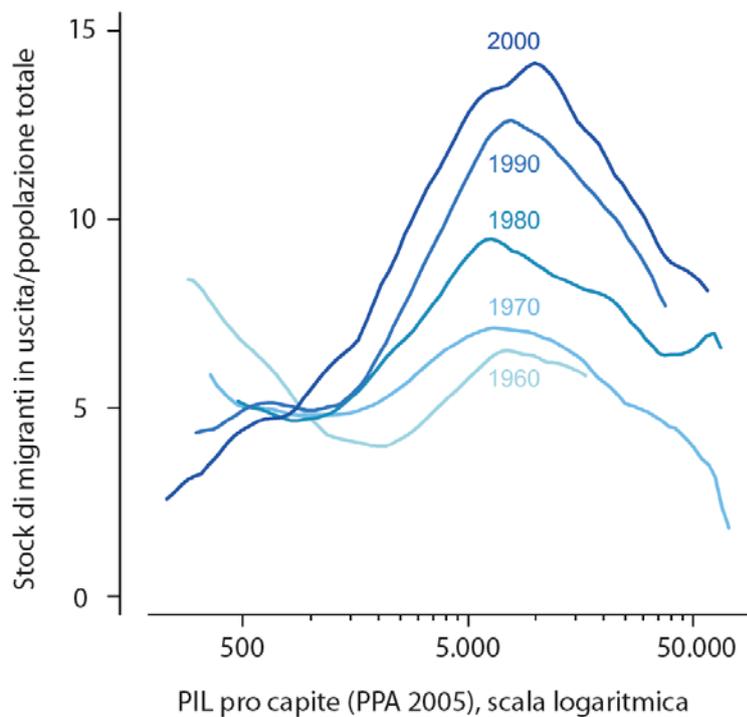
Per quanto riguarda la seconda Agenda, che coniuga migrazioni e sviluppo, le narrazioni politiche dominanti - come nel caso dell'Agenda internazionale per il post-2015 e, nello specifico, delle posizioni di chi promuove l'integrazione del tema migratorio nell'Agenda di sviluppo - tendono a presentare le migrazioni come motore di sviluppo, in una prospettiva nettamente distinta dal campo rissoso delle politiche di integrazione dei migranti.

Sulla base di molta retorica e ben poca evidenza empirica (anche per ragioni tecniche di problemi di analisi econometrica) si ipotizzano situazioni ideali di benefici per tutti perché le migrazioni determinano sviluppo, quando in realtà sembrerebbe esserci più evidenza empirica dell'esistenza di un nesso in direzione opposta, ovvero è lo sviluppo che determina maggiori flussi migratori.

Decenni di studi sembrerebbero, infatti, indicare che la cooperazione allo sviluppo non è uno strumento adeguato per contenere i flussi migratori internazionali, riuscendo cioè a trattenere le popolazioni nei paesi poveri (cioè "in casa loro") in virtù di maggiori opportunità di lavoro e migliori condizioni di vita.

Una rassegna recente della letteratura - curata da Michael Clemens, economista presso il *think tank* statunitense *Centre for Global Development*, interlocutore influente per molte iniziative del governo statunitense, della Banca Mondiale e del G8 - conferma che storicamente paesi con un PIL pro capite inferiore alla soglia di 6 mila-8 mila dollari (a prezzi statunitensi 2005, in parità dei poteri d'acquisto) hanno visto aumentare i flussi migratori verso l'estero al crescere del proprio PIL<sup>1</sup>. Solo paesi che hanno un livello di reddito superiore a quella soglia registrano un calo dei flussi migratori in uscita in concomitanza con un aumento del PIL. Oggi tutti i paesi poveri - in pratica metà dei paesi al mondo - hanno un PIL pro capite inferiore a quella soglia.

**Fig. 1. Stock di migranti in uscita (% della popolazione totale) e PIL pro capite (in dollari)**



Fonte: Clemens, 2014 e 2015

Le teorie utilizzate per spiegare queste evidenze - contro-intuitive rispetto a schemi di ragionamento molto diffusi - sono diverse: lo sviluppo si accompagna a una transizione demografica che favorisce una correlata transizione migratoria solo nel lungo periodo; lo sviluppo significa che più persone hanno sia più risorse finanziarie per emigrare sia maggiori informazioni necessarie per un progetto migratorio; lo sviluppo è un processo di trasformazione che mette in crisi sistemi e strutture economiche che tendono a mantenere nell'immobilità le persone; lo sviluppo crea disuguaglianze che favoriscono l'emigrazione; e infine, la crescita del PIL di un

<sup>1</sup> M. Clemens (2014), " Does Development Reduce Migration?", *CGD Working Paper*, N. 359, Washington D. C., marzo e incluso come capitolo in una collettanea la cui pubblicazione è prevista a fine febbraio 2015: Robert E.B. Lucas (2015), *International Handbook On Migration And Economic Development*, Edward Elgar Publ., Cheltenham Glos.

paese tende a far considerare negli altri paesi i migranti provenienti da esso come meno "reietti" della società.

Le indicazioni di *policy* conseguenti alle indicazioni storiche dovrebbero dunque essere che, nel caso di un paese povero, una politica di sviluppo deve accompagnarsi a una maggiore capacità di accompagnare processi migratori crescenti, cioè deve saper fare i conti con una maggiore mobilità umana. Questo dovrebbe voler dire che, in una logica di sviluppo, ha senso prevedere maggiori impegni e sostegno finanziario in materia migratoria per i paesi a basso reddito e in crescita economica, che si prevede dovranno fare i conti con maggiori flussi di emigrazione.

Altro discorso, molto meno consequenziale rispetto a una logica di sviluppo, è invece quello di finanziare interventi che comprendono formazione alle forze di polizia e di frontiera e fornitura di mezzi tecnologici avanzati per controllare le frontiere, disincentivare l'emigrazione e monitorarla, soprattutto nel caso dei paesi da cui provengono i maggiori flussi d'emigrazione (in particolare di tipo irregolare) verso i paesi donatori.

Eppure, a dispetto della regolarità delle evidenze empiriche, delle possibili spiegazioni e implicazioni, molti leader politici in ambito europeo vorrebbero concentrare maggiormente gli interventi di cooperazione allo sviluppo proprio nei paesi da cui provengono i principali flussi migratori, sottintendendo semplicemente una sorta di *trade-off* tra i due ambiti: lo hanno detto il Presidente francese François Hollande e il Primo Ministro inglese David Cameron, oltre che diversi leader italiani<sup>2</sup>.

Del resto, nel 2012 i costi sostenuti per i rifugiati sono ammontati a circa 1,3 miliardi di euro e sono stati contabilizzati come parte dei fondi per la cooperazione allo sviluppo: 400 milioni nel caso della Svezia, 320 milioni la Francia, 254 milioni i Paesi Bassi e 103 milioni la Danimarca. In termini percentuali, i costi per i rifugiati hanno rappresentato la quota principale dei fondi bilaterali della cooperazione allo sviluppo nel caso di Cipro (93%), Bulgaria (84%) e Malta (81%), ma sono risultati una quota significativa anche nel caso di Grecia (23%), Ungheria (16%), Svezia (14%), Lettonia (14%), Slovacchia (12%), Belgio (8%), Paesi Bassi (8%), Austria (7%) e Danimarca (7%).

**L'UE è il principale donatore al mondo in materia sia di cooperazione allo sviluppo che di migrazioni**, ma i due temi restano distinti. Il Commissario europeo uscente per la Cooperazione allo sviluppo, il lettone Andris Piebalgs (cui è subentrato nel novembre 2014 il croato Neven Mimica), ha comunicato impegni di spesa pari a circa un miliardo di euro tra il 2004 e il 2012 per oltre 400 progetti sul tema specifico del rispetto dei diritti dei migranti e del rafforzamento della gestione delle politiche migratorie nei paesi partner; ma si tratta appunto di un sub-settore rispetto agli obiettivi prioritari della cooperazione allo sviluppo, considerando che un miliardo di euro l'anno va mediamente alla sicurezza alimentare, cui si aggiungono le risorse per gli aiuti alimentari d'emergenza (nel solo 2012 circa 1,6 miliardi di euro sono andati a favore di sistemi agricoli sostenibili e più resilienti) e lo stesso discorso si potrebbe fare per il settore dell'istruzione.

**Parallelamente, sganciato dalla cooperazione allo sviluppo, esiste il Programma tematico per le migrazioni e l'asilo**, che ha gestito un bilancio di 384 milioni di euro nel periodo 2007-2013 e ha realizzato dal 2001 oltre 250 iniziative nei paesi di Africa e Medio Oriente per oltre 500 milioni di euro, a sostegno del rafforzamento delle capacità istituzionali dei governi nelle politiche migratorie (come nel caso della Mauritania), della protezione dei minori migranti (in collaborazione con l'OIM) o di politiche regionali (come nel caso del Corno d'Africa).

---

<sup>2</sup> EurActiv (2014), "EU wary of using development aid to contain migration", Bruxelles, 18 dicembre (su: <http://www.euractiv.com/>).

L'Italia, notoriamente poco "virtuosa" nei raffronti internazionali in materia di impegno e tutela dei rifugiati, sembra ora guardare con maggiore attenzione alle prospettive di un collegamento diretto tra cooperazione allo sviluppo e migranti internazionali, in una logica di strategia *win-win-win*, stando a quanto prevede la "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" (L. 11 agosto 2014 n. 125), approvata in via definitiva dal Senato il 1° agosto 2014. Adottando tuttavia una logica sviluppatista, è lecito - oltre che auspicabile - immaginare che il nesso si possa tradurre in iniziative focalizzate in paesi prioritari a basso reddito e in crescita economica, quelli in cui cioè in base all'esperienza storica sono prevedibili nel futuro crescenti flussi migratori in uscita, oltre che in paesi dove un'eccezionale pressione migratoria è attesa nel prossimo futuro in relazione a peggioramenti delle condizioni ambientali o politiche.

Indubbiamente, quindi, guardando alle migrazioni come fattore di sviluppo occorrerebbe molta cautela, realismo e consapevolezza dei costi (e di interessi non convergenti). Soprattutto, non ci si può illudere che un'agenda sul nesso positivo tra migrazioni e sviluppo possa a lungo procedere separatamente rispetto all'agenda dell'integrazione dei migranti.

In ambito europeo, il Trattato di Lisbona ha previsto che le competenze dell'UE nel campo migratorio siano condivise con gli Stati membri, segnatamente per quanto concerne il numero di migranti autorizzati a entrare in uno Stato membro allo scopo di cercarvi un lavoro (articolo 79, paragrafo 5, del TFUE). Inoltre, non è prevista un'armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni nazionali in materia di integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano nei paesi dell'UE. Tutto ciò contribuisce al prevalere di agende parcellizzate sulle migrazioni internazionali, per lo più concepite strumentalmente rispetto all'obiettivo della sicurezza nazionale, come del resto è emerso anche in sede G8, dove hanno sempre prevalso le tendenze a considerare il tema migratorio come nazionale più che di *governance* globale, lasciando residualmente spazio solo al tema delle rimesse come ambito di effettivo coordinamento sovranazionale (su impulso italiano, come nel caso dell'iniziativa per ridurre il costo di trasferimento delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni, obiettivo del "5x5").

Per restare nell'ambito europeo, la mancata comunitarizzazione dell'iniziativa *Mare Nostrum* è un indicatore chiaro dei problemi europei. A seguito del naufragio a Lampedusa del 3 ottobre 2013, in cui persero la vita più di 350 persone, il governo Letta varò un'operazione militare e umanitaria iniziata il 18 ottobre 2013 "per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti".

Con l'obiettivo prioritario di garantire la salvaguardia della vita in mare e, in subordine, di assicurare alla giustizia quanti lucrano sul traffico illegale di migranti, l'Italia ha finanziato l'iniziativa temporanea *Mare Nostrum*, i cui costi ammontavano a circa 9,5 milioni di euro al mese. Da novembre 2014 a sostituire l'operazione gestita dalla Marina Militare Italiana (costata complessivamente 114 milioni di euro, di cui 1,8 milioni di fondi comunitari) - che ha consentito in un anno di salvare oltre 100 mila persone grazie a 558 interventi in mare nonché a portare all'arresto di 728 scafisti e al sequestro di 8 navi-madre<sup>3</sup> - è subentrata l'iniziativa europea *Triton*. Si tratta di un'iniziativa finanziata con soli 2,9 milioni di euro al mese, prelevati dal Fondo Sicurezza interna e da fondi di Frontex, chiamata a coordinare insieme all'Italia le risorse umane e tecniche messe a disposizione dagli Stati membri partecipanti. *Triton* si prefigge di pattugliare il Mediterraneo centrale per individuare eventuali barconi di migranti in arrivo con molte meno risorse di quelle messe in campo dal nostro paese; segna un effettivo arretramento dell'UE rispetto

---

<sup>3</sup> I dati del Ministero dell'Interno indicano che nel 2014 sono arrivati in Italia 170.816 profughi (di cui quasi 100 mila siriani ed eritrei), che in gran parte hanno fatto perdere le loro tracce.

a quanto realizzato da un suo Stato membro, l'Italia, e configura lo sviluppo di operazioni molto modeste per fronteggiare gli arrivi irregolari, come *Hermes* (avviata il primo maggio 2014) ed *Aeneas* (avviata il primo giugno 2014) accorpate ad ottobre.

### 1.3. Quattro recentissime pubblicazioni di interesse per i decisori politici

È in questo contesto che negli ultimi due mesi del 2014 sono stati pubblicati, tra gli altri, quattro documenti d'interesse strategico in materia di migrazioni internazionali.

#### (A) *Gli effetti della presenza dei migranti internazionali sul sistema fiscale e del welfare*

Nel mese di novembre Christian Dustmann, direttore del *Centre for Research and Analysis of Migration* (CReAM) dell'*University College London* (UCL), e Tommaso Frattini dell'Università di Milano hanno curato una sezione speciale della rivista inglese *The Economic Journal* dedicata agli effetti della presenza dei migranti internazionali sul sistema fiscale e del *welfare*, uno dei temi al centro di accesi dibattiti in Europa circa i costi dei migranti per il sistema dei paesi ospitanti. Il tema dell'impatto dell'immigrazione sul fisco e sul *welfare*, cioè le conseguenze fiscali nette - in termini di costi e benefici - è forse il nodo economico che alimenta maggiori dibattiti e preoccupazioni, al punto che in uno studio comparato di alcuni anni fa su 20 paesi europei risultava la fonte di maggiori preoccupazioni rispetto all'impatto sul mercato del lavoro e sull'efficienza economica<sup>4</sup>, finendo così con l'avere implicazioni dirette sull'atteggiamento più o meno restrittivo dell'opinione pubblica e dei decisori politici sulle politiche migratorie.

Lo studio congiunto di Dustmann e Frattini sul caso inglese è molto interessante per i risultati che espone<sup>5</sup>. Il livello medio di istruzione degli immigrati è più alto rispetto a quello della popolazione nativa (in termini di percentuale di popolazione con livello di istruzione terziaria: nel 2011 il 62% degli immigrati provenienti da paesi extra UE a 15 avevano un titolo universitario, rispetto al 24% tra i nativi) e la differenza si è accresciuta con i flussi migratori successivi al 2000, mentre il tasso di occupazione è sostanzialmente simile a quello dei nativi. Questo primo dato è indicatore di un modello di programmazione dei flussi migratori che premia un profilo di lavoratori migranti *high skilled*, un sistema evidentemente diverso dal caso italiano. Per altro verso, a fronte di un rafforzamento elettorale dell'*Independence Party* (UKIP), chiaramente schierato contro l'immigrazione e che influenza in tale direzione anche l'agenda della coalizione di governo, i dati indicano che tra il 2000 e il 2011 i migranti internazionali hanno dato un contributo netto al fisco inglese di 20 miliardi di sterline (attualmente pari ad oltre 26 miliardi di euro), mentre i contribuenti nativi hanno pagato tasse inferiori del 10% rispetto ai trasferimenti ricevuti. Correlato a questo punto, un altro dato interessante che emerge è quello relativo al fatto che i migranti internazionali tendono ad arrivare nel paese di destinazione europeo all'avvio della fase produttiva del ciclo di vita, dopo aver completato il percorso formativo a tempo pieno, il che rappresenta un altro implicito beneficio netto (risparmio di investimenti in capitale umano) per il paese ricevente.

---

<sup>4</sup> C. Dustmann, I. Preston (2005), "Is immigration good or bad for the economy? Analysis of attitudinal responses", *Research in Labor Economics*, vol. 24, pp. 3-34.

<sup>5</sup> C. Dustmann, T. Frattini (2014) "The Fiscal Effects of Immigration to the UK", *The Economic Journal*, vol. 124 (580), pp. F.593-643.

Al caso inglese si affianca un caso diverso come quello norvegese<sup>6</sup>. In quest'ultimo, infatti, la popolazione migrante è molto meno *skilled* della popolazione nativa e i tassi di occupazione sono inferiori, il che si lega anche ad un saldo netto fiscale di segno opposto: gli immigrati tendono ad avere un saldo finale netto positivo col fisco norvegese (ricevendo più di quanto complessivamente contribuiscano). In questo caso è interessante notare come la fotografia sia però molto eterogenea, ben più che nel caso del Regno Unito: le comunità provenienti da Sri Lanka, Vietnam e paesi balcanici, oltre che dai paesi UE, danno un contributo più alto al sistema fiscale norvegese - in generale più generoso di quello inglese -, con maggiori benefici netti per il paese. Dal confronto tra i due casi è interessante notare come il modello di *welfare state* e l'associata cultura più o meno solidaristica prevalente nel paese concorrano ad orientare l'atteggiamento dell'opinione pubblica: in base all'*European Social Survey* del 2010, il 44% della popolazione inglese considerava l'immigrazione un fenomeno negativo per l'economia nazionale, mentre nel caso norvegese la percentuale scendeva al 25%; il 21% degli inglesi riteneva che non dovesse essere concesso il permesso di entrare a nessun migrante proveniente dai paesi più poveri, mentre la percentuale scendeva al 5% nel caso norvegese; infine, a conferma della distanza tra il piano fattuale e quello della percezione della realtà, il 56% degli inglesi riteneva che gli immigrati fossero beneficiari netti del sistema fiscale, percentuale che scendeva al 47% nel caso norvegese.

#### (B) *La gestione dei flussi e l'integrazione dei migranti nei paesi OCSE*

Ai primi di dicembre l'OCSE ha pubblicato il trentottesimo rapporto sulle migrazioni internazionali che, in questo caso, è stato preparato con un occhio di riguardo all'*High-Level Policy Forum on Migration* che l'OCSE ha tenuto a Parigi in dicembre, cinque anni dopo il precedente<sup>7</sup>. Il tema specifico, indicato nel titolo *Mobilising migrants' skills for economic success*, è la gestione delle migrazioni e la facilitazione dell'integrazione dei migranti e dei loro figli nel contesto delle attuali e future esigenze lavorative nei paesi OCSE e nei paesi partner.

Il rapporto evidenzia come il fenomeno migratorio accomuni i paesi OCSE come paesi di destinazione dei flussi, cioè paesi d'immigrazione netta: oltre 115 milioni di migranti internazionali vivono nei paesi OCSE, pari al 10% della popolazione di quegli Stati, cui si aggiunge un altro 5% costituito da popolazione nata nei paesi OCSE da un genitore immigrato. In termini di flussi annuali - come confermano i dati preliminari relativi al 2013, che evidenziano un effetto di rimbalzo dopo gli anni precedenti - i flussi di migrazioni permanenti sono prossimi a 4 milioni di migranti internazionali e il problema dell'integrazione nelle società ospiti si è acuito con la crisi economica, visto che tra i 15 milioni di disoccupati supplementari nell'area OCSE dal 2007, oltre il 20% dei nuovi disoccupati sono migranti internazionali, molto vulnerabili agli effetti negativi della crisi sul mercato del lavoro. Sono anche aumentate le restrizioni alla libertà di circolazione.

Ovviamente, non mancano le differenze: paesi come la Germania hanno registrato per il quarto anno consecutivo un aumento dei flussi d'immigrazione, mentre paesi di forte immigrazione negli ultimi anni, come la Spagna, il Portogallo e gli Stati Uniti - oltre, ovviamente, all'Italia -, hanno registrato un calo. Nel 2013 la ripresa della migrazione permanente è favorita soprattutto da un aumento della libera circolazione, che interessa soprattutto persone che si spostano all'interno

---

<sup>6</sup> B. Bratsberg, O. Raaum, K. Roed (2014), "Immigrants, labour market performance, and social insurance", *The Economic Journal*, vol. 124 (580), pp. F.644-683.

<sup>7</sup> OECD (2014), *International Migration Outlook 2014*, OECD, Parigi.

dell'Unione Europea, principalmente verso la Germania. Complessivamente, le migrazioni per motivi familiari continuano a rappresentare la parte più importante dei flussi migratori nei paesi OCSE, mentre le migrazioni per motivi di lavoro sono diminuite di quasi il 40% tra il 2007 e il 2012, un fenomeno che ha caratterizzato in particolare l'Europa.

**Tab. 1 - Afflusso di immigrati permanenti in alcuni paesi OCSE**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stati Uniti	1.052. 400	1.107. 100	1.130. 200	1.041. 900	1.061. 400	1.031. 000	989.90 0
Germania	232.90 0	228.30 0	201.50 0	222.50 0	290.80 0	399.9 00	..
Regno Unito	343.30 0	317.30 0	359.20 0	394.80 0	322.60 0	286.1 00	291.00 0
Francia	213.70 0	222.40 0	221.40 0	233.70 0	240.70 0	258.9 00	..
Italia	571.90 0	490.40 0	390.30 0	355.70 0	317.30 0	258.4 00	..
Canada	236.80 0	247.20 0	252.20 0	280.70 0	248.70 0	257.9 00	258.60 0
Australia	191.90 0	205.90 0	221.00 0	208.50 0	219.50 0	245.1 00	253.50 0
Spagna	691.90 0	409.60 0	334.10 0	300.00 0	291.00 0	209.8 00	..
Svizzera	122.20 0	139.10 0	114.80 0	115.00 0	124.30 0	125.6 00	136.20 0
Paesi Bassi	80.600	90.600	89.500	95.600	105.60 0	96.80 0	105.50 0
Svezia	74.400	71.000	71.500	65.600	71.800	81.70 0	86.700
Austria	47.100	49.500	45.700	45.900	58.400	67.10 0	65.000
Giappone	108.50 0	97.700	65.500	55.700	59.100	66.80 0	63.600
Norvegia	43.900	49.300	48.900	56.800	61.600	59.90 0	..
Belgio	50.300	51.200	64.500	61.500	61.800	58.90 0	..
Corea del Sud	44.200	39.000	36.700	51.100	56.900	55.50 0	66.700

Danimarca	30.300	45.600	38.400	42.400	41.300	43.800	52.400
Nuova Zelanda	51.700	51.200	47.500	48.500	44.500	42.700	44.400
Irlanda	120.400	89.700	50.700	23.900	33.700	32.100	40.200
Portogallo	42.800	71.000	57.300	43.800	36.900	30.700	27.000
Rep. Ceca	98.800	71.800	39.000	30.500	22.600	30.300	..
Finlandia	17.500	19.900	18.100	18.200	20.400	23.300	..
Messico	6.800	15.100	23.900	26.400	21.700	21.000	54.400
Sub-totale	4.474.300	4.179.900	3.921.900	3.818.700	3.812.600	3.782.900	3.824.000*

\* - stime

Fonte: OECD, 2014

A fianco dei 4 milioni di migranti permanenti esiste il fenomeno delle migrazioni temporanee, un flusso in calo nei paesi OCSE e pari a 1,9 milioni di immigrati nel 2012. La Germania è il maggiore paese di accoglienza di richiedenti asilo e di rifugiati a livello mondiale, seguito da Stati Uniti, Francia, Svezia e Turchia. La Svezia è il paese che ne ha accolto il numero più elevato in proporzione al suo numero di abitanti.

Provando a tracciare un profilo sintetico della realtà migratoria dei paesi OCSE come aggregato, il rapporto evidenzia come la Cina sia il primo paese di origine (con più di mezzo milione di emigrati, pari a quasi il 10% dell'insieme dei flussi migratori nel 2012), seguita da Romania e Polonia, malgrado le emigrazioni dall'Est europeo siano in calo, un trend che da molti più anni si registra nel caso dei paesi latinoamericani. Gli immigrati di oggi sono molto più istruiti di quelli di ieri: negli ultimi dieci anni il 45% dell'aumento di immigrati nei paesi OCSE è rappresentato da persone con un elevato livello di istruzione: un tipo di investimento non adeguatamente valorizzato anche in ragione di problemi linguistici, dal momento che il tasso di disoccupazione tra essi è più alto rispetto ai nativi che hanno lo stesso livello di istruzione e, quando occupati, hanno il 50% di probabilità in più rispetto ai nativi di essere sovra-qualificati rispetto alle mansioni lavorative. Ad alcuni paesi - come Danimarca e Germania - il rapporto riconosce di avere investito in processi volti a individuare e valorizzare le qualifiche degli immigrati.

Un tratto unificante che si ritrova trasversalmente in tutti i paesi OCSE è la diversa percezione che si ha oggi, nel contesto di crisi lavorativa, del ruolo del migrante: nel dibattito politico si registra più enfasi sul tema della coesione sociale e meno sui bisogni urgenti di manodopera da parte del mercato.

Tre sono, secondo il rapporto dell'OCSE, le sfide principali con cui i decisori politici devono misurarsi:

1. conciliare considerazioni di policy di breve periodo (segnate dalla crisi e dalle paure dell'opinione pubblica) e di lungo periodo (pianificazione del mercato del lavoro e di strategie di adattamento alle tendenze demografiche strutturali) che paiono offrire indicazioni contrastanti ma che devono trovare una sintesi, perché guardare al futuro significa fare investimenti adeguati oggi (in termini di incentivi e programmi rivolti a migranti che contribuiscano ad affrontare le sfide di lungo periodo);

2. conciliare obiettivi non convergenti, come la protezione dei lavoratori nativi, l'attrazione di talenti stranieri e, più in generale, la combinazione di obiettivi di equità e di efficienza per tutti (senza stigmatizzare o penalizzare le popolazioni più vulnerabili); e come la risposta ai fabbisogni di manodopera nel breve termine (le migrazioni temporanee) e il contributo allo sviluppo demografico e della forza lavoro nel lungo termine; così pure favorire la coerenza con politiche che hanno obiettivi di sviluppo economico più ampio (politiche per investimenti e commercio, innovazione, produttività e cooperazione allo sviluppo);

3. gestire le incertezze legate a sviluppi imprevedibili sia sul fronte geo-politico (che possono determinare flussi di rifugiati e richiedenti asilo che, a loro volta, hanno effetti anche sulle politiche migratorie nei confronti di quanti emigrano per motivi di lavoro), sia su quello della domanda di lavoro sul mercato (che non è del tutto prevedibile, in ragione anche dei cambiamenti tecnologici), sia per quanto riguarda i comportamenti dei migranti stessi (che tendono ad avere una maggiore propensione alla mobilità rispetto ai nativi, cioè a muoversi su scala globale in ragione anche di una maggiore competizione tra i paesi - non più solo OCSE - per attrarre talenti).

Le raccomandazioni del rapporto sono volte a promuovere un sistema dinamico di gestione delle migrazioni e un quadro flessibile e adattabile dell'integrazione, tenuto conto della difficoltà di trovare un consenso ampio in materia e di quelle implicite nel dover comunicare all'opinione pubblica la scelta di meccanismi appunto flessibili e in grado di modificarsi rapidamente in relazione alle circostanze. Nel caso degli strumenti utilizzati per assicurare che le migrazioni per lavoro conseguano gli obiettivi programmatici, ci sono varie opzioni - come per esempio il ricorso a quote fisse per il numero di ingressi o alla selezione basata su un "punteggio" dei potenziali immigrati - che non dovrebbero essere considerate rigidamente come alternative. La Svezia, ad esempio, è un paese citato come esempio perché in pochi anni ha cambiato numerose volte il quadro di riferimento in materia d'integrazione e di migrazioni per ragioni di lavoro, al fine di adattare il sistema alle mutate circostanze congiunturali. La sfida non è quindi semplice, a cominciare dal dover ragionare per mettere insieme strumenti destinati a diversi obiettivi della politica migratoria.

### *(C) Due documenti d'indirizzo dell'UE*

Nel corso degli ultimi anni, il mese di dicembre è divenuto simbolicamente molto importante per le migrazioni: il 18 dicembre 1990 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri

delle loro famiglie, e nel 2000 l'Assemblea Generale, proprio per sottolineare l'importanza di quel giorno, ha proclamato il 18 dicembre Giornata internazionale dei migranti.

Per quanto riguarda l'UE, se il quarto trimestre del 2014 era stato inaugurato operativamente dalla conclusione dell'accordo di partenariato per la mobilità con la Giordania (siglato il 13 ottobre), che si aggiunge a quelli già conclusi con Marocco (nel 2013) e Tunisia (3 marzo 2014), il mese di dicembre si è chiuso con due documenti strategici.

Nella sessione del 12 dicembre 2014, il Consiglio Affari esteri/Sviluppo dell'UE ha adottato le conclusioni su *Migrazione nel contesto della cooperazione allo sviluppo dell'UE*, che "riafferma l'impegno per garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare, nel pieno rispetto dei diritti umani, ... riconosce l'urgenza derivante da situazioni di conflitto e di crisi in tutto il mondo, con le conseguenti sfide senza precedenti legate ai rifugiati e agli sfollati interni, come pure alle comunità e ai paesi di accoglienza e richiama il proprio impegno per l'attuazione del quadro in materia di protezione internazionale, in particolare la convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati" (par. 2).

Le Conclusioni del Consiglio Affari esteri/Sviluppo dell'UE riaffermano l'importanza di dialogo, cooperazione e partenariati, riconoscendo che occorre definire politiche d'integrazione e dialogo interculturale da abbinare ad azioni che ottimizzino l'impatto delle migrazioni sullo sviluppo economico (in particolare nel contesto della mobilità regionale dei lavoratori). Questa impostazione va collegata direttamente al programma di lavoro della Commissione Europea per il 2015, presentato alla plenaria di Strasburgo il 16 dicembre: il programma ambisce a dare all'Europa un nuovo inizio e costituisce la traduzione sul piano operativo delle 10 priorità politiche presentate dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker in luglio, che incorporano "un'agenda europea in materia di migrazione, definendo un approccio globale all'immigrazione legale, affinché l'UE si affermi come meta in grado di attrarre maggiormente imprese e lavoratori altamente qualificati, e migliorando nel contempo la gestione dell'immigrazione attraverso una maggiore cooperazione con i paesi terzi, una maggiore solidarietà tra gli Stati membri e la lotta contro la tratta di esseri umani".

Per quanto riguarda i commenti esterni, varie organizzazioni non governative italiane ed europee segnalano il problema irrisolto della mancata coerenza delle politiche, per cui il documento comunitario reitera i propositi di valorizzare le migrazioni in termini di sviluppo al di fuori dei propri confini, senza al contempo citare il nodo del mancato riconoscimento della priorità trasversale della tutela dei diritti umani dei migranti internazionali all'interno dell'Europa, tema che dovrebbe invece essere affrontato contemporaneamente visto che implica un ripensamento radicale delle politiche di gestione dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti.

Il secondo documento dell'UE da segnalare, a conclusione del semestre di Presidenza italiana, è rappresentato dalle conclusioni del Consiglio Affari generali dell'UE tenutosi a Bruxelles il 16 dicembre, presieduto da Sandro Gozi, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli Affari europei, su *Un'agenda post-2015 trasformativa*. Le conclusioni riprendono esplicitamente il tema delle migrazioni in due punti: "una buona gestione della migrazione e della mobilità delle persone dovrebbe essere pienamente riconosciuta nell'agenda come potenziale fattore di sviluppo, senza dimenticare la necessità di affrontare le opportunità e le sfide relative alla migrazione" (par. 17); e "Tutti i paesi dovrebbero promuovere la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile a tutti i livelli e riesaminare e valutare le loro politiche ... Rileviamo in particolare l'importanza di politiche solide in settori quali commercio, scienza, migrazione, tecnologia e innovazione, condivisione di conoscenze e competenze" (par. 29).

Anche questo documento, coerentemente con le conclusioni del Consiglio Affari esteri/Sviluppo del 12 dicembre 2014, colloca il tema delle migrazioni nell'ambito dell'agenda di sviluppo, sottolineando l'importanza strategica delle migrazioni a fini di sviluppo e facendo esplicito riferimento al tema della coerenza delle politiche in funzione dell'obiettivo prioritario dello sviluppo, che diventa così principio ordinatore per orientare in modo funzionale anche le altre *policy*, come appunto quella relativa alle migrazioni, ma anche il commercio e l'innovazione. Da questo punto di vista, si tratta di una declinazione pertinente e legittima del principio della coerenza delle politiche in una logica di agenda per lo sviluppo; ma ciò non significa che essa venga automaticamente sottoscritta anche da altri ambiti e priorità della politica internazionale, a cominciare per esempio da quello della sicurezza. Le migrazioni si trovano così confinate in modo complementare al principio generale dello sviluppo, con cui trovano molte assonanze, ma unicamente nel campo delle relazioni internazionali. Perché si possa effettivamente parlare dell'adozione piena dell'approccio dello sviluppo fondato sui diritti umani - ribadiscono organizzazioni della società civile italiane ed europee - occorre che le stesse parole d'ordine contaminino il campo della politica interna dei paesi (quella d'accoglienza e integrazione dei migranti, in primis) oppure, in modo probabilmente ancor più velleitario, che si capovolga l'ordine delle politiche, cercando di definire una logica della coerenza delle politiche che parta dall'obiettivo centrale della dignità umana in particolare delle fasce di popolazione più vulnerabili come i migranti, cioè provando a parlare di coerenza delle politiche in funzione degli interessi dei migranti. Piuttosto, a parere di chi scrive, sarebbe interessante provare a sottrarsi alla tentazione di spinte corporative (perché focalizzate sugli interessi di una parte) e comunque velleitarie nel disegnare la coerenza delle politiche - la centralità da dare ai migranti, piuttosto che ai poveri dei paesi poveri - in nome di un principio generale, come quello del rafforzamento delle capacità, opportunità e protagonismo attivo delle persone: un'estensione in pratica del concetto della tutela dei diritti umani che imporrebbe automaticamente un'attenzione prioritaria ovunque a tutti quanti - nativi e migranti - siano svantaggiati e penalizzati in termini di capacità, opportunità e voce in capitolo. In ogni caso, non si elude il problema dell'incoerenza delle politiche limitandosi ad omettere parte del sistema complessivo delle politiche (continuando a parlare separatamente di politiche interne ed internazionali); bisogna sapere che al centro di un'idea di sviluppo che sposi il principio generale del rafforzamento delle capacità, opportunità e protagonismo attivo delle persone, oltre a quello della sostenibilità ambientale, occorre ragionare sul nuovo modello di *welfare state*, che - come insegna Gøsta Esping-Andersen - si misura in termini di demercificazione (cioè riduzione della dipendenza dal mercato) e destratificazione (riduzione delle disuguaglianze), aspetti che in realtà dovrebbero unire e invece dividono e contrappongono popolazioni native e migranti.

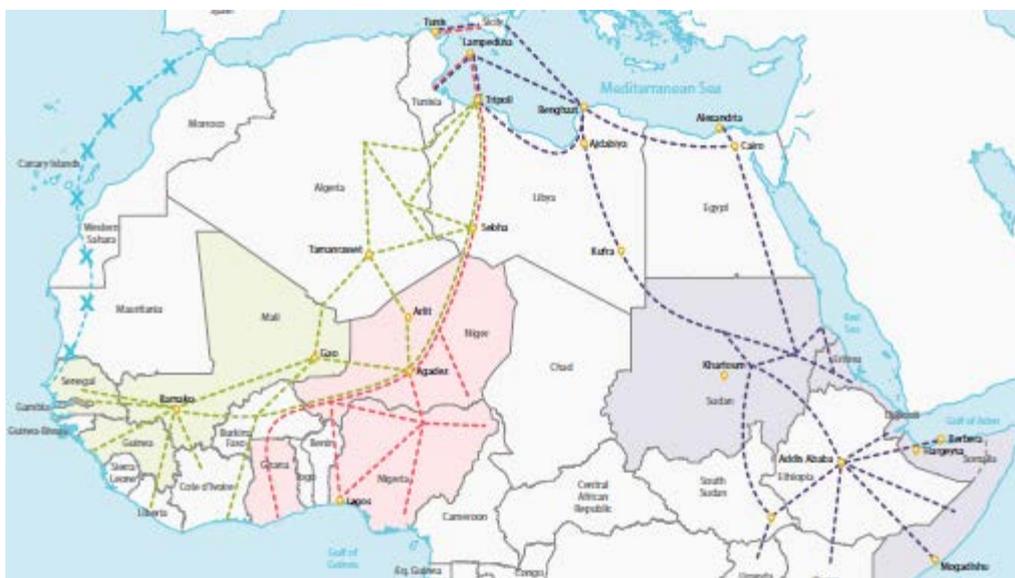
## 2. Osservatorio regionale. Le migrazioni forzate nel Corno d’Africa

Le popolazioni del Corno d’Africa – Eritrea, Etiopia, Gibuti e Somalia - si trovano da anni al centro di numerose crisi umanitarie: dagli strascichi di lunghi e irrisolti conflitti e guerre civili - prime fra tutte quelle in Sud Sudan, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo e Somalia - agli effetti di disastri ambientali di notevole portata, dovuti alla elevata vulnerabilità degli ecosistemi agropastorali di tutta l’area unita alla carente resilienza di popolazioni con elevato tasso di povertà e basso livello di sviluppo umano.

I fenomeni migratori nella regione si caratterizzano per la loro complessità. Vi si intrecciano motivazioni e modelli legati sia alle migrazioni forzate di masse anche ingenti di popolazioni in fuga da situazioni di violenza e insicurezza generate da eventi bellici, o in cerca di assistenza perché colpite da eventi naturali che ne compromettono le possibilità di sopravvivenza, sia agli spostamenti generati da progetti migratori con motivazione economica che coinvolgono larghe fasce di popolazione alla ricerca di opportunità di reddito e occupazione.

Importanti flussi misti di migrazioni originano e transitano dalla regione e alimentano una delle rotte principali che attraverso il Nord Africa portano irregolari in Europa (Fig.2), nonché la rotta del Golfo di Aden, che porta in Yemen e da qui verso i paesi del Golfo, Arabia Saudita e Israele, e la rotta diretta a Sud principalmente verso il Sud Africa.

**Fig. 2. Principali rotte di migrazione irregolare dall’Africa sub-sahariana all’Europa**



Fonte: The Global Initiative against Transnational Organized Crime (2014), Smuggled Futures. The dangerous path of the migrant from Africa to Europe, Geneva, <http://www.globalinitiative.net/knowledge-bank/publications/>.

Molti Stati dell’area si trovano anche nella condizione di ospitare comunità di rifugiati interni (*Internal Displaced Persons IDPs*) e devono fornire assistenza a rifugiati dai paesi vicini, rifugiati rientranti, vittime di trafficking e lavoratori immigrati.

La gran parte dei confini nazionali sono tradizionalmente attraversati dalle popolazioni nomadi e seminomadi che abitano ampi territori transfrontalieri dell’Africa orientale, soprattutto fra Kenya, Etiopia, Uganda, Sud Sudan e Somalia. Il cambiamento climatico sta rapidamente modificando anche questi modelli migratori, incrementando la frequenza degli spostamenti e le distanze percorse e variando le rotte, con un notevole impatto in termini di conflittualità per l’accesso alle risorse.

Il numero di rifugiati nella regione è molto elevato. Secondo stime dell’International Organisation of Migration (IOM), il Corno d’Africa ha registrato nel 2012 il più elevato aumento di rifugiati a livello globale, con un numero di profughi che ha superato i 9 milioni nel marzo del 2013 per un effetto combinato di cambiamento climatico, conflitti politici e militari e insicurezza alimentare<sup>8</sup>.

Nel 2013 Etiopia e Kenya sono risultati al secondo e terzo posto al mondo, dopo il Pakistan, per numero di rifugiati ospitati in rapporto alle dimensioni dell’economia nazionale, rispettivamente con 336 e 25 rifugiati per dollaro pro capite di PIL.<sup>9</sup>

Il quadro regionale presenta, inoltre, alcuni sviluppi recenti particolarmente significativi per le conseguenze sulla mobilità; fra questi la forte pressione migratoria creata dalla crisi umanitaria somala che interessa tutti i paesi dell’area e si estende alla parte meridionale della penisola arabica. Lo Yemen, in particolare, funge da principale punto di transito e contemporaneamente si trova a fronteggiare gli effetti di spostamenti forzati di popolazione nazionale per effetto delle tensioni politiche interne e dell’elevata vulnerabilità delle comunità residenti nei territori soggetti a eventi meteorologici gravi e al degrado degli ecosistemi.

## **2.1. L’emergenza climatica**

L’intera area ha sofferto negli ultimi anni le conseguenze di numerosi disastri ambientali, che hanno avuto effetti significativi in termini di migrazioni forzate di popolazione.

Nella sola Somalia si sono contate ben sette emergenze causate da inondazioni negli ultimi cinque anni, a cui va aggiunto il tifone che nel novembre 2013 ha ucciso 162 persone nella regione del Puntland, generando migliaia di sfollati, la perdita di circa un milione di capi e la distruzione di circa un migliaio di abitazioni.

Le inondazioni causate da piogge copiose hanno interessato spesso anche altri paesi del Corno e dell’Africa orientale - soprattutto Etiopia e Kenya - con numerose vittime accertate: dalle inondazioni del gennaio-marzo 2010 che hanno causato centinaia di morti e decine di migliaia di

---

<sup>8</sup> International Organization for Migration (2015), East Africa and the Horn of Africa, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/africa-and-the-middle-east/east-africa.html>.

<sup>9</sup> UNHCR (2014), UNHCR Global Trends 2013, Geneva, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

sfollati nei tre paesi fino all'Uganda e alla Tanzania<sup>10</sup>, fino all'ultima alluvione seguita alle piogge torrenziali nei bacini del Shabelle e dello Juba al confine fra Etiopia e Somalia dell'ottobre 2014.<sup>11</sup>

Il regime delle piogge colpisce duramente le popolazioni e causa migrazioni forzate anche in senso inverso. A cavallo fra il 2011 e il 2012, la siccità e le conseguenze rialzo dei prezzi degli alimenti hanno generato una crisi umanitaria di portata regionale che ha colpito circa 13 milioni di abitanti in Somalia, Kenya, Tanzania, Eritrea, Gibuti ed Etiopia, causando decine di migliaia di vittime e grandi movimenti di popolazione alla ricerca di pascoli e mezzi di sussistenza.<sup>12</sup>

Le stime prodotte a fine 2014 fotografano una situazione umanitaria critica in tutta l'Africa orientale, dove aumentano gli IDPs e i rifugiati, saliti da un totale regionale di 8,5 milioni del settembre 2012 a 11,4 milioni nello stesso mese del 2014, e permangono alti i livelli di insicurezza alimentare nonostante il miglioramento medio regionale dell'ultimo anno.<sup>13</sup>

Nel Corno d'Africa, il paese con i più estesi problemi di accesso al cibo è l'Etiopia, con circa 3,2 milioni di persone in stato di insicurezza alimentare; segue il Kenya con 1,5 milioni, mentre nel piccolo Gibuti si stima siano circa 100.000 gli abitanti interessati (Fig.3). In Somalia la situazione è peggiorata notevolmente, con un incremento del 20% rispetto al febbraio 2014 che ha portato a circa un milione gli individui in stato di insicurezza, a cui si aggiungono altri 2,2 milioni di persone sulla soglia che rischiano di non vedere garantito il livello alimentare minimo.

La siccità generata dalla diminuzione delle precipitazioni rimane la maggiore causa climatica di crisi umanitarie in un contesto dove la grande maggioranza della popolazione dipende da agricoltura e pastorizia di sussistenza. Nel 2014 la stagione piovosa primaverile è stata più breve della media con un dimezzamento della quantità di pioggia complessiva e un calo della produzione cerealicola del 28% rispetto alla media quinquennale e del 45% rispetto al 2010, e con i conseguenti problemi di approvvigionamento idrico per la popolazione e per il bestiame.<sup>14</sup>

Anche in Etiopia la situazione alimentare presenta elementi preoccupanti. Nonostante in molte aree agricole le estese piogge di ottobre stiano favorendo la maturazione dei cereali, si prevede un raccolto al di sotto della media per mais e sorgo in alcune aree importanti, con il possibile esaurimento delle scorte alimentari per molte comunità. Anche per il bestiame l'oscillazione negativa del regime delle piogge in alcune zone del paese sta generando un peggioramento delle condizioni delle mandrie, indebolendo i capi e riducendo la produzione di latte e il prezzo medio di mercato per il bestiame.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Famine Early Warning System Network (2010), Executive Brief: La Niña and Food Security in East Africa August 2010, Washington D.C.

<sup>11</sup> Assessment Capacities Project, Start Network (2014), ACAPS Briefing Note – South-Central Somalia Floods, 30 October 2014, Geneva.

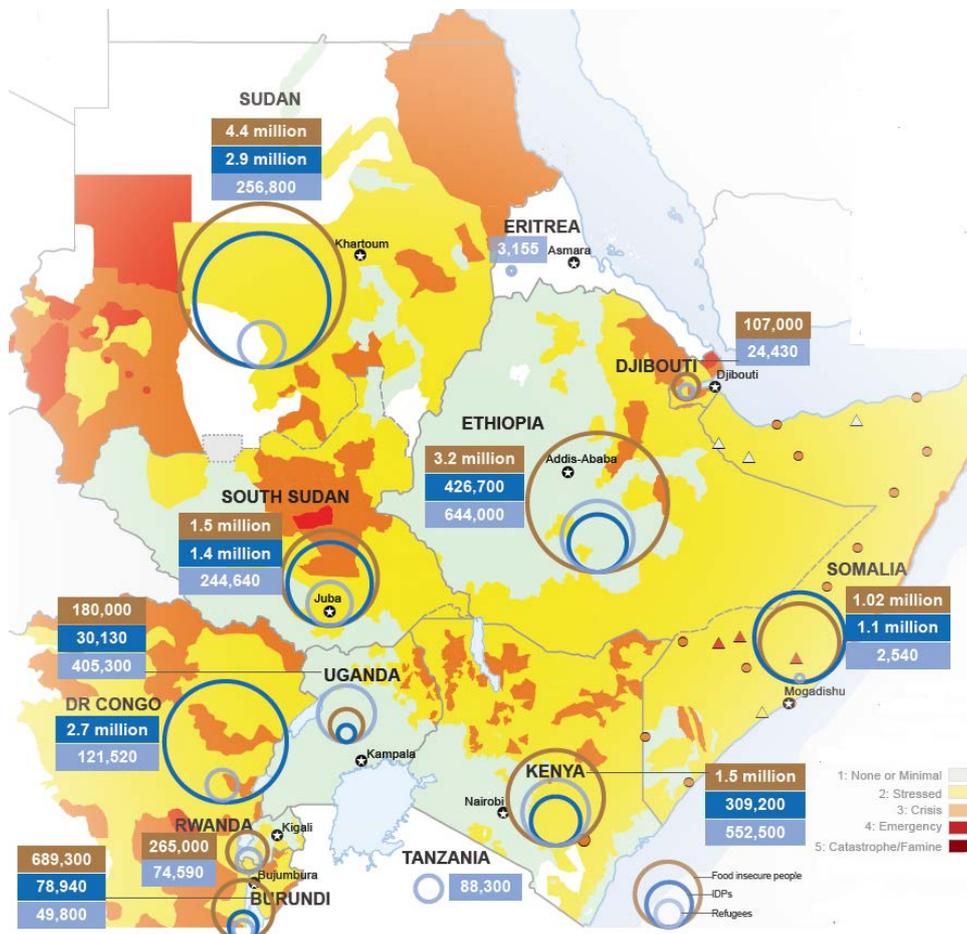
<sup>12</sup> Inter-Agency Standing Committee (2012), IASC Real-Time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis in Somalia, Ethiopia and Kenya - Synthesis Report, Geneva.

<sup>13</sup> UNOCHA (2014), Eastern Africa: Regional Humanitarian Snapshot (as of 30 November 2014), Geneva.

<sup>14</sup> UNOCHA (2014), 2015 Humanitarian Needs Overview Somalia. November 2014, Geneva.

<sup>15</sup> FEWS NET (2014), Food Security Outlook Update Dec 2014, Washington DC.

**Fig. 3. Sicurezza alimentare, rifugiati e rifugiati interni (IDPs) in Africa orientale (proiezioni novembre 2014)**



Fonte: UNOCHA (2014), Eastern Africa: Regional Humanitarian Snapshot (as of 30 November 2014), Geneva.

## 2.2. Il conflitto permanente in Somalia

I civili rimangono le principali vittime dell'instabilità e delle violenze che attanagliano il paese da quasi un quarto di secolo, a partire dal collasso del governo centrale nel 1991. Dopo lunghi anni di vuoto di potere e di conflitto diffuso fra le molteplici fazioni e bande armate, nel settembre del 2012 è stato formato un Governo Federale di Transizione con il compito di stabilizzare il paese con il sostegno della comunità internazionale.

Al momento, il principale elemento di instabilità è la milizia Al Shabaab, il gruppo islamista che si è sviluppato a seguito della sconfitta dell'Unione delle Corti Islamiche (UCI) ad opera del Governo Federale sostenuto soprattutto dall'Etiopia, e che è diventato la cellula somala di al-Qaeda, formalmente riconosciuta nel 2012. Il gruppo controlla completamente tutti i distretti del Middle Juba e porzioni di territorio nella Somalia centrale e meridionale. Le azioni militari del marzo 2014, condotte dalle Somali National Armed Forces (SNAF) in cooperazione con l'African Union Mission in Somalia (AMISOM), hanno riportato ampi territori sotto il controllo dello Stato.

Anche queste ultime operazioni hanno provocato numerose vittime sia fra i militari che fra i civili e copiose fughe di popolazione dalle aree di scontro. Le testimonianze di violazioni dei diritti umani, abusi e violenze sulle donne sono molteplici e riguardano sia le zone sotto il controllo di Al Shabaab sia le azioni militari di ambo le parti.

L'avvio di una seconda fase di attacchi da parte delle forze governative, nell'agosto 2014, ha provocato nuove ondate di profughi con lo spostamento di 80.000 persone solo nelle prime settimane. Le stime basate sulle precedenti esperienze indicano una prevalenza di donne e bambini, che costituiscono generalmente una quota del 70/80% dei civili in fuga.<sup>16</sup>

Inoltre, gli effetti umanitari degli scontri sono acuiti dal peggioramento della sicurezza alimentare provocato dal blocco delle rotte commerciali verso alcuni centri ad opera di Al Shabaab o derivante dalla generalizzata insicurezza, e che ha immediatamente provocato un'impennata dei prezzi degli alimenti e dei generi di prima necessità. Il controllo delle vie di comunicazione rimane incerto o dipende da formazioni ribelli in molte aree urbane delle regioni di Bakool, Bay, Hiran e Gedo e potrebbe annullare l'effetto benefico sui prezzi dei generi alimentari dovuto all'immissione sul mercato del raccolto della stagione Deyr, previsto per il marzo 2015.<sup>17</sup>

Anche nei territori fuori dal controllo dei gruppi islamici la sicurezza delle popolazioni civili non è garantita. In molti casi, la lotta fra milizie e clan locali rivali per la formazione dei governi semi autonomi degli stati federati sfocia in ulteriori scontri, violenze e abusi, con conseguenti spostamenti forzati di comunità, come è accaduto nel caso della Interim Juba Administration e della South West Somalia Interim Administration. I conflitti per la supremazia politica si intrecciano spesso alle endemiche lotte interclaniche per il controllo di terreni, pascoli e fonti idriche, che in una situazione di debolezza istituzionale sfociano in ulteriori episodi di violenza e migrazioni forzate.

I dati dell'Alto Commissariato per i Rifugiati indicano la presenza di un nucleo molto consistente di rifugiati interni registrati (Internal Displaced Persons - IDPs), che negli ultimi tre anni si è attestato su 1,133 milioni di persone.<sup>18</sup>

I profughi interni, pur con densità altamente differenziate, sono presenti in tutto il paese. L'area attorno alla capitale Mogadiscio ospita da sola quasi un terzo del totale degli IDPs contabilizzati, che sono comunque un numero altamente sottostimato comprendendo solo individui e nuclei familiari regolarmente censiti. Le altre regioni a maggiore concentrazione di rifugiati interni sono quelle della Somalia centrale, con gli stati di Galgaduud e Shabelle Hoose al primo posto con rispettivamente 120.000 e 103.000 rifugiati. Le aree più periferiche del Nord presentano densità minori di rifugiati interni, mentre più a sud, a fianco dei due stati Juba Hoose e Juba Hexe dove il numero di IDPs è attorno alle 30.000 presenze, si trovano il già citato Shabelle Hoose e lo stato interno di Gedo dove sono stati censiti 77.000 sfollati interni (Fig.4)

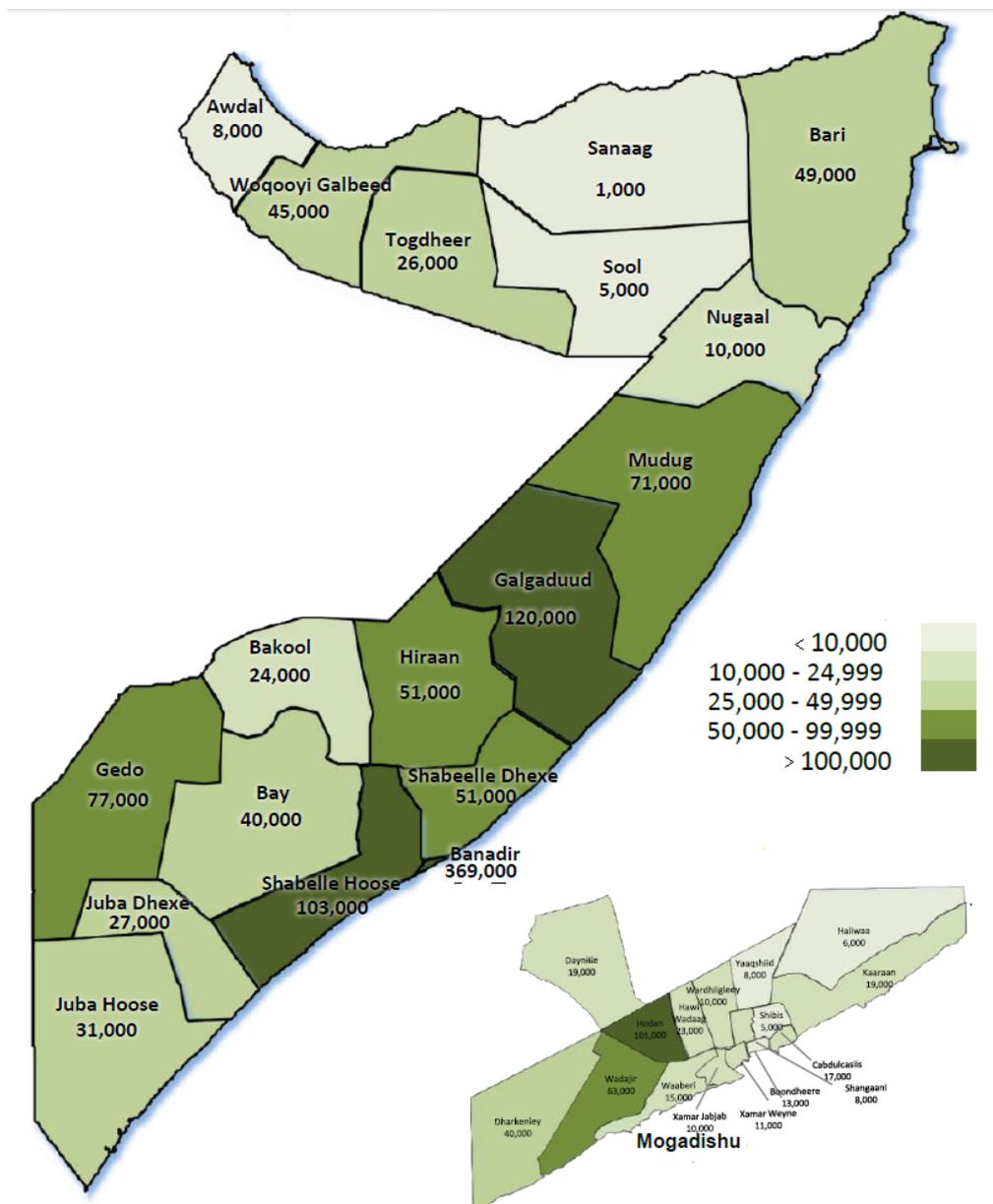
---

<sup>16</sup> OCHA (2014), 2015 Humanitarian Needs Overview. Somalia November 2014, Geneva.

<sup>17</sup> Food Security and Nutrition Analysis Unit (2014), Food Security & Nutrition Quarterly Brief - Focus on Post-Deyr 2014/15 Season Early Warning (Issued December 18, 2014), Nairobi.

<sup>18</sup> UNHCR (2014) UNHCR Mid-Year Trends 2014; UNHCR (2014), UNHCR Statistical Yearbook 2013: Statistical Annexes; UNHCR (2013), UNHCR Statistical Yearbook 2012: Statistical Annexes; UNHCR (2012), Geneva, <http://www.unhcr.org>

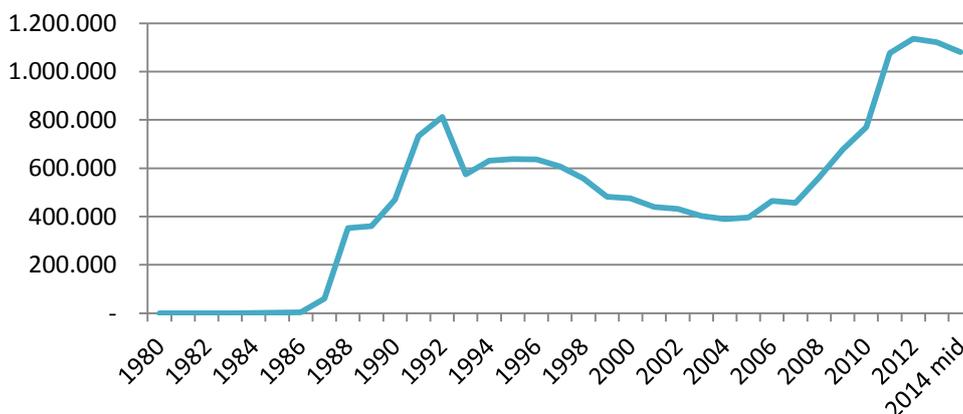
**Fig. 4. Dislocazione degli IDP in Somalia (novembre 2014)**



Fonte: UNHCR (2014), Total IDPs by Region. November 2014, Geneva, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). Somalia Refugees in the Horn of Africa and Yemen. December 2014

Sempre dai dati ACNUR, risulta che i rifugiati all'estero nel 2012 hanno raggiunto il picco massimo, superando 1,136 milioni di registrazioni, raddoppiate nell'arco di soli quattro anni. La tendenza alla crescita che continuava dal 2004 si è interrotta nel 2013, quando è stato registrato un decremento di 115.000 rifugiati censiti, confermato anche nel 2014 con un dato alla fine del primo semestre a 1,08 milioni (Fig.5).

**Fig. 5. Rifugiati somali registrati da ACNUR (1980-metà 2014)**

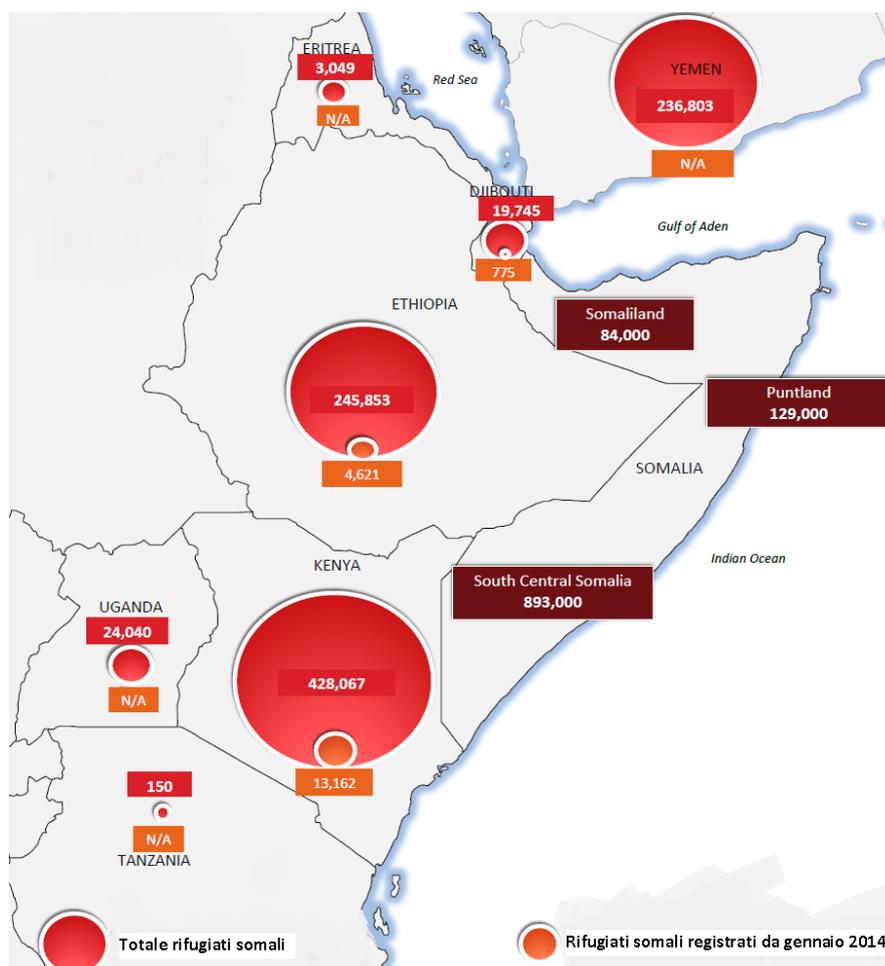


Fonte: Elaborazione CeSPI da dati: UNHCR (2014) *UNHCR Mid-Year Trends 2014*; UNHCR (2014), *UNHCR Statistical Yearbook 2013: Statistical Annexes*; UNHCR (2013), *UNHCR Statistical Yearbook 2012: Statistical Annexes*; UNHCR (2012), *Total Refugee population by country of asylum, 1960-2011 & Total Refugee population by origin, 1960-2011*, Geneva, <http://www.unhcr.org>

La quasi totalità dei rifugiati somali censiti da ACNUR si trova negli Stati confinanti, molto spesso in campi allestiti non lontano dalle frontiere. Il paese che ne ospita il maggior numero è il Kenya dove a fine dicembre 2014 si trovavano quasi 430.000 fuoriusciti somali, di cui oltre 14.000 arrivati nel corso dell'ultimo anno. L'Etiopia, secondo paese per presenza di rifugiati somali, ne ospita poco meno di 246.000, con un incremento molto minore nel 2014 con circa 4.600 nuovi arrivi. Di poco inferiore è il numero di somali rifugiati in Yemen, dove le registrazioni sono quasi 237.000.

Fra gli altri paesi della regione, Uganda e Gibuti ospitano comunità consistenti anche se di un ordine di grandezza inferiore, con rispettivamente poco più di 24.000 e poco meno di 20.000 espatriati somali, mentre in Eritrea sono circa 3000 e in Tanzania solo 150 (Fig.6)

**Fig. 6. Presenza di rifugiati somali nella regione**



Fonte: UNHCR (2014), Somalia Refugees in the Horn of Africa and Yemen. December 2014, Geneva, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

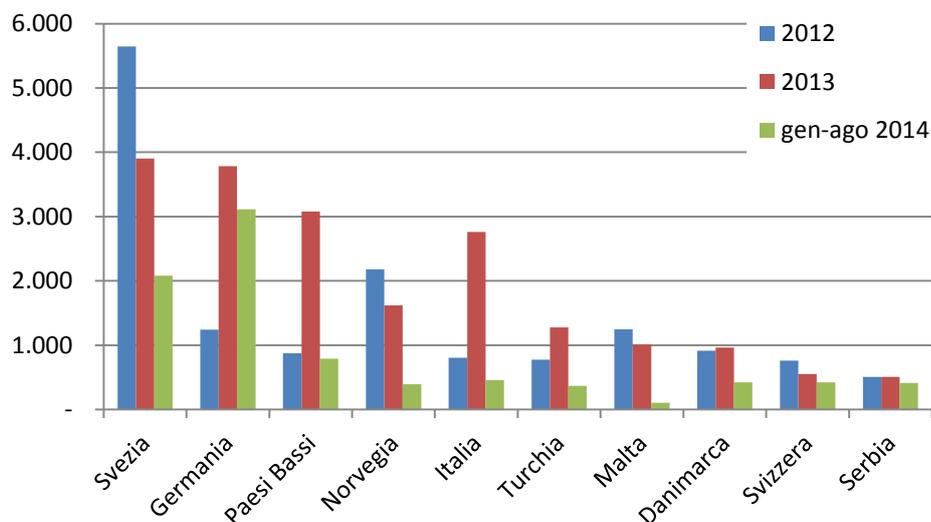
Dai dati forniti da ACNUR sull'andamento delle richieste di asilo politico, è possibile farsi un'idea anche delle destinazioni preferenziali dei rifugiati somali nei paesi avanzati. La gran parte delle richieste riguarda i paesi UE che hanno raccolto complessivamente 17.998 richieste da cittadini somali nel 2012, 22.327 nel 2013 e 10.159 nei primi otto mesi del 2014.

La Svezia è il paese che negli ultimi tre anni ha raccolto il maggior numero di richieste anche se, dopo un picco nel 2012 con 5.644 domande, è stata quasi uguagliata dalla Germania nel 2013 e poi superata nel 2014: nell'agosto dell'anno scorso quest'ultima ha raccolto 3.115 domande, a fronte di poco più di 2000 in Svezia.

Un grande numero di richieste sono indirizzate anche ai Paesi Bassi (più di 3000 nel 2013), Norvegia, anche se in calo molto deciso dopo il picco del 2012 con 2.118 richieste, e da Malta con più di mille richieste l'anno nel 2012 e 2013, poi scese a un centinaio nei primi otto mesi del 2014.

L'Italia ha ricevuto solo 877 richieste nel 2012, salite l'anno successivo a 2761 per poi ridiscendere a 460 nel periodo gennaio-agosto 2014. (Fig.7)

**Fig. 7. Numero di richieste di asilo nei principali paesi di destinazione (2012-agosto 2014)**



Fonte: Elaborazione CeSPI da dati: UNHCR (2014) *UNHCR Mid-Year Trends 2014*; UNHCR (2014), *UNHCR Statistical Yearbook 2013: Statistical Annexes*; UNHCR (2013), *UNHCR Statistical Yearbook 2012: Statistical Annexes*; UNHCR (2012), *Total Refugee population by country of asylum, 1960-2011 & Total Refugee population by origin, 1960-2011*, Geneva, <http://www.unhcr.org>

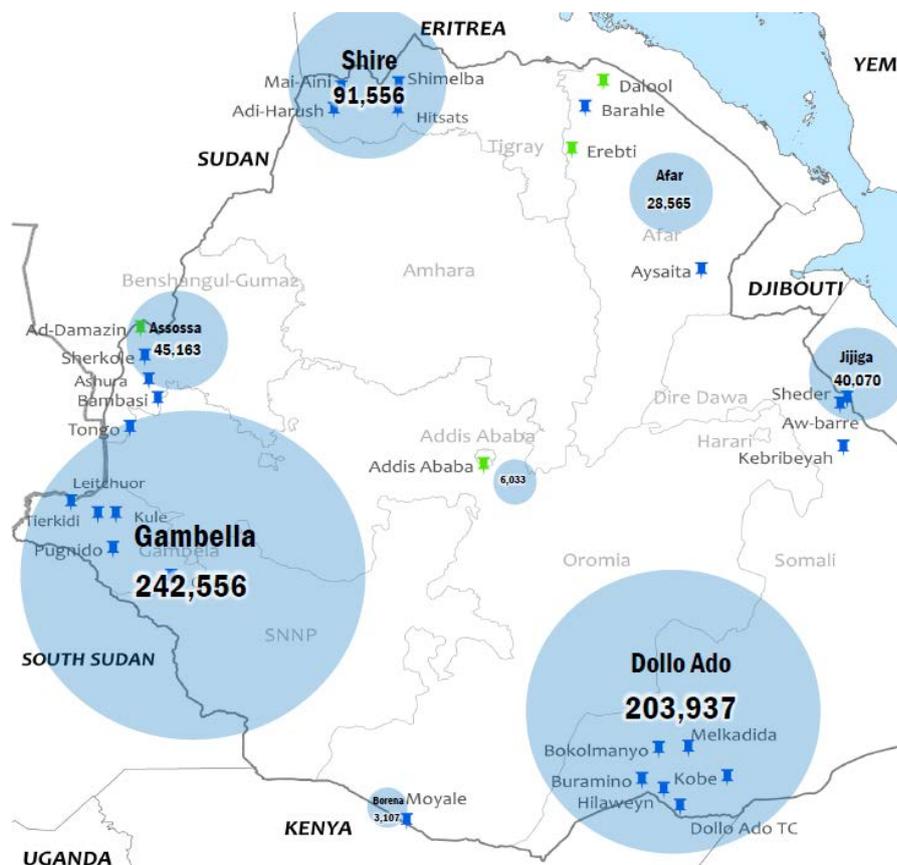
### 2.3. I flussi verso l’Etiopia e la Penisola Arabica

L’Etiopia non rappresenta solo uno dei maggiori punti di arrivo dei rifugiati somali, ma raccoglie anche numerosi flussi di profughi da altri punti caldi regionali e in particolare da Sudan, Sud Sudan ed Eritrea. Per quanto riguarda questi ultimi, si registrano numerosi nuovi arrivi anche negli ultimi mesi del 2014, con circa 15.000 segnalazioni fra settembre e dicembre e un flusso medio di 200 arrivi giornalieri comprendenti molti minorenni e bambini separati dalle famiglie.<sup>19</sup>

Al 31 dicembre 2014 ACNUR registrava in Etiopia 660.987 rifugiati, di cui 251.000 provenienti dal Sud Sudan, circa 245.000 somali, 124.000 eritrei, 36.000 sudanesi e quasi 5.000 da altri paesi della regione. La porzione maggiore è ospitata nelle aree di Gambella e Dollo Ado, dove si concentra la gran parte dei profughi sudanesi e somali, e che raccolgono insieme quasi 450.000 rifugiati. Più a Nord, nell’area di Asossa, si raccolgono altri 45.000 rifugiati dal Sud Sudan, mentre altri somali sono distribuiti nei campi che si snodano verso Nord non lontani dal confine fra i due paesi. Anche la gran parte degli eritrei è ospitata in campi presso la frontiera, con alcune migliaia registrati nella capitale (Fig.8).

<sup>19</sup> RMMS (2014), *Mixed Migrations in Horn of Africa and Yemen*, RMMS, Nairobi.

**Fig. 8. Dislocazione dei rifugiati in Etiopia (31 dicembre 2014)**



Fonte: UNHCR Addis Ababa (2014), Refugees and Asylum-seekers in Ethiopia. Population Update. 31 December 2014, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

Nel 2014 si è registrata una tendenza all'incremento dei flussi da Etiopia e Somalia indirizzati alla penisola arabica e in particolare alle coste yemenite. L'Arabia Saudita rimane la meta principale dell'emigrazione etiopica, mentre i somali tendono a rimanere in Yemen dove puntano ad ottenere il riconoscimento dell'asilo politico, pur allontanandosi dal campo di Al Kharaz nei pressi di Aden.

I dati relativi agli ultimi mesi del 2014 indicano la presenza in Yemen di circa 248.000 rifugiati registrati, per la maggior parte di origine somala con poche migliaia di cittadini di altre nazionalità tra cui soprattutto etiopi ed eritrei e un numero minore di iracheni e siriani.

Nel solo terzo trimestre del 2014 sono stati contabilizzati 30.000 arrivi, con un aumento del 22% rispetto al trimestre precedente e del 60% rispetto allo stesso periodo del 2013 e con una maggioranza di etiopi che costituiscono circa i tre quarti del flusso. Nel dicembre 2014 sono stati monitorati 11.053 nuovi arrivi, sempre in grande maggioranza somali, provenienti sia dalle coste di Gibuti sia da quelle della Somalia centrale e della regione del Puntland.

Si stima che più di 91.000 migranti e rifugiati abbiano attraversato il Mar Rosso e il Golfo di Aden nel corso del 2014, con un aumento rispetto ai circa 65.000 del 2013, che erano decisamente in calo rispetto all'anno precedente quando erano stati rilevati circa 107.500 nuovi arrivi.

Il sistema più utilizzato dai trafficanti è l'uso di piccole imbarcazioni che trasportano ognuna poche decine di passeggeri. Nel dicembre del 2014 si stima siano stati circa 320 gli sbarchi di natanti di questo tipo. I casi di annegamento sono numerosi: nel 2014 sono stati monitorati 11 incidenti in mare con un totale di 246 fra morti e dispersi.

I rischi per i clandestini rimangono elevati anche una volta sbarcati e comprendono, oltre alla possibilità di essere arrestati dalle autorità yemenite, il pericolo di venire rapiti da bande locali a scopo di estorcere denaro alle famiglie. Nel solo mese di dicembre sono stati riportati 3.536 casi del genere, di cui 609 donne; e sono numerose le testimonianze che parlano di torture inflitte ai prigionieri per accelerare il pagamento dei riscatti. Secondo alcune stime, la percentuale di immigrati sottoposti ad estorsioni sarebbe arrivata al 75% nel corso del 2014.

La ripresa degli sbarchi segnala come sia stato superato il probabile effetto deterrente delle azioni di contrasto dell'immigrazione messe in campo nel 2013 dall'Arabia Saudita, che hanno compreso anche la deportazione di migranti irregolari. Le espulsioni e le partenze volontarie di stranieri dal paese a cavallo fra 2013 e 2014 si stima abbiano riguardato circa un milione di migranti, di cui circa 550.000 yemeniti, 160.000 etiopi e 36.000 somali.<sup>20</sup>

Ci sono indicazioni che il forte incremento degli sbarchi nella tarda estate del 2014 sia in realtà in parte determinato da un riflusso di migranti espulsi che tentano di rientrare in Arabia Saudita illegalmente e, nel caso degli etiopi, aggirando, oltre al bando saudita, anche la legge del proprio paese che vieta l'emigrazione per motivi di lavoro attraverso l'intermediazione di agenzie per l'impiego.

Gli arrivi dei migranti dal Corno d'Africa incrementano notevolmente la difficile situazione umanitaria dello Yemen. Le organizzazioni internazionali presenti valutano siano quasi 16 milioni gli abitanti che necessitano di assistenza, con un incremento dell'8% rispetto all'anno precedente per l'effetto congiunto dell'espansione dei conflitti, dell'immigrazione e della crescita della popolazione anche nelle aree con maggiori criticità. Di questi, ben 7.9 milioni sono minori di 18 anni, quasi 600.000 sono gli anziani ultrasessantenni.<sup>21</sup>

Anche in Yemen il numero di rifugiati interni è considerevole. A novembre 2014 gli IDPs registrati erano poco più di 334.000 con un leggero calo di circa un migliaio rispetto all'estate, mentre erano 215.000 i rifugiati rientrati nelle aree di origine prevalentemente nel Sud del paese, anch'essi in calo rispetto ai mesi estivi quando la rilevazione ne segnalava circa 227.000.<sup>22</sup>

Le aree più colpite dall'emergenza umanitaria sono quelle a occidente del paese che costeggiano il Mar Rosso. Le stesse zone registrano le maggiori densità di IDPs e comprendono le aree transfrontaliere dove si sono riversate le ondate di rientro di migranti espulsi dall'Arabia Saudita, che hanno coinvolto 936.408 yemeniti, di cui quasi 600.000 attraverso Al Tuwal vicino ad Haradh, e uno dei due lembi di costa utilizzati per gli sbarchi di migranti africani in partenza soprattutto dal porto di Obock a Gibuti (Fig.9).

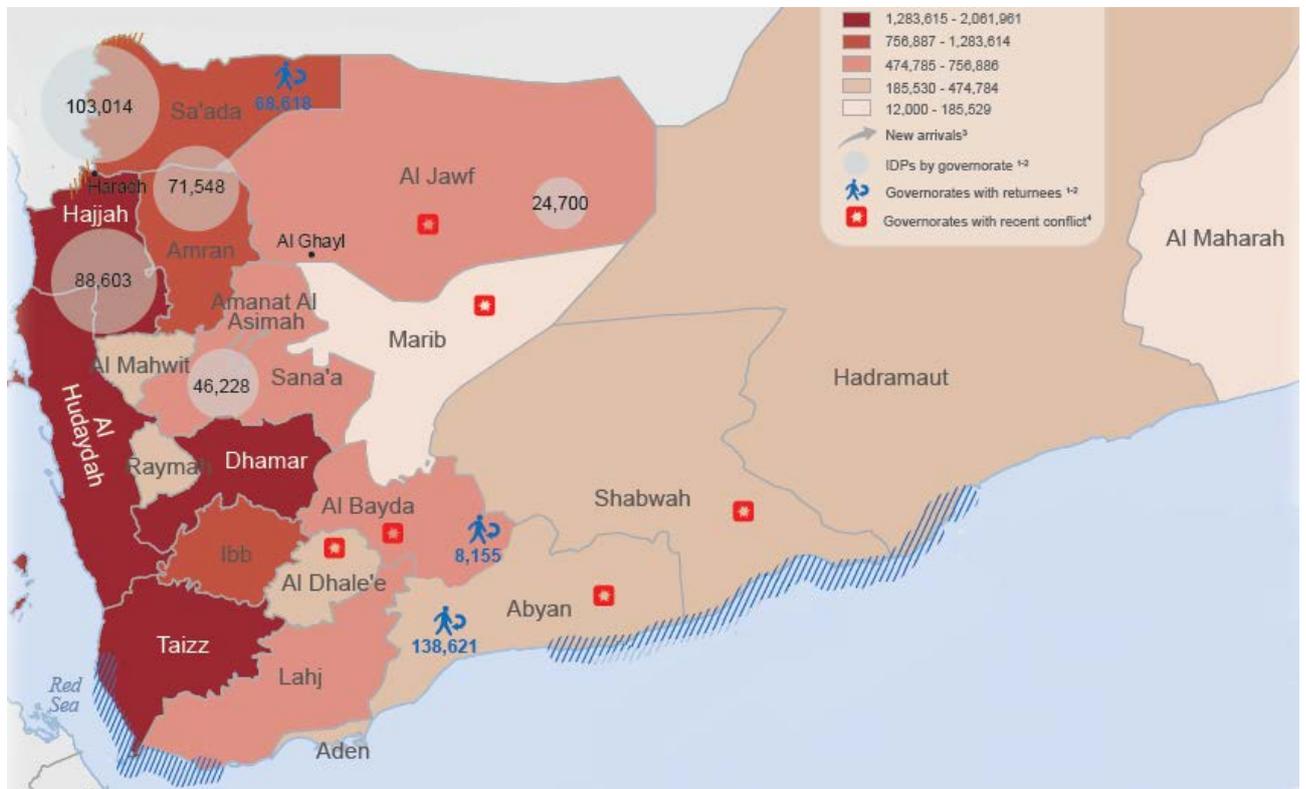
---

<sup>20</sup> Chris Horwood (2014), Regional Mixed Migration 3rd Quarter Trends Analysis. November 07, 2014, RMMS, Nairobi.

<sup>21</sup> UNOCHA (2014), Yemen: Humanitarian Snapshot - Needs, Conflict & Population Movements (November 2014), Geneva.

<sup>22</sup> UNOCHA (2014), Yemen: Humanitarian Dashboard (December 2014), Geneva.

**Fig. 9. Densità di popolazione in stato di bisogno, dislocazione degli IDPs e aree costiere di approdo di rifugiati in Yemen (dicembre 2014)**



Fonte: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014), Yemen: Humanitarian Snapshot - Needs, Conflict & Population Movements (November 2014), Geneva.

### **3. Osservatorio nazionale: la crisi umanitaria e gli spostamenti di popolazione in Ucraina**

La crisi ucraina, oltre a costituire un fattore di rischio di estrema importanza per gli equilibri continentali e un evento drammatico dal punto di vista umanitario, genera anche preoccupazioni per gli effetti che può avere sullo scenario migratorio euroasiatico.

Il conflitto sta generando infatti forti spostamenti di popolazione all'interno del paese e flussi importanti in uscita verso i paesi vicini che si aggiungono a una dinamica migratoria già estremamente elevata: l'Ucraina è ai primi posti nel mondo per quote di espatriati ed è il principale snodo di transito di uno dei maggiori corridoi migratori internazionali.

La situazione umanitaria sta aggravando la difficoltà di gestione dei flussi in presenza di un'ampia frontiera terrestre senza confini naturali e di un quadro socioeconomico che spinge larghe fasce di popolazione a cercare occupazione all'estero in un contesto di calo demografico accentuato.

#### **3.1 Un paese con alti tassi di emigrazione associati a bassa dinamica demografica**

L'Ucraina è fra i paesi con la minore dinamica demografica al mondo (Fig.10). Con un tasso di fertilità che nei primi anni Duemila era il terzo minore del mondo con una media di 1,1 nascite per donna, il paese registra tassi di crescita della popolazione negativi dal 1993, con un picco negativo nel biennio 2000-2001 quando il calo demografico ha superato l'1% annuo.

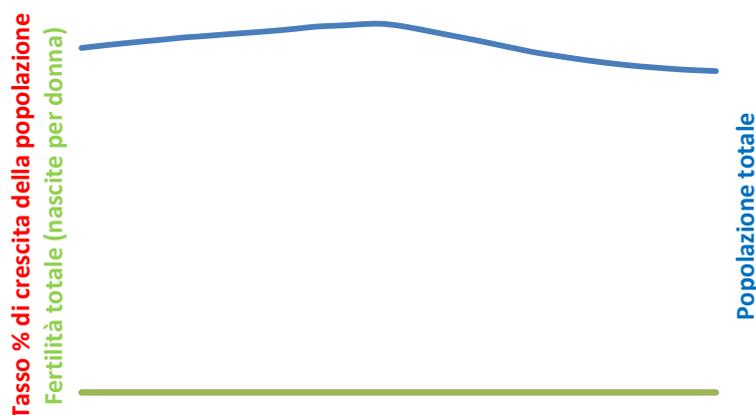
La tendenza alla contrazione delle nascite e del tasso di crescita si è interrotta negli anni successivi iniziando una lenta ascesa che ha portato il tasso di variazione più vicino alla crescita zero, anche se ancora su valori negativi (-0,22% nel 2013).

Alla bassa natalità si associa anche una notevole tendenza all'emigrazione che ha portato il bilancio migratorio dai valori positivi degli anni '70 e '80 - quando il paese risultava ricettore netto di migranti con saldi al di sopra delle 100.000 unità e un picco di quasi 190.000 nel 1982 - ai valori fortemente negativi del 1997 (-462.000) e 2002 (-165.000).

Dopo un'inversione di tendenza che nel dato 2007 ha fatto registrare un saldo netto di 235.000 migranti, l'ultimo dato pubblicato dalla Banca Mondiale mostra un nuovo saldo negativo a -40.000 nel 2012, alle soglie della crisi (Fig.11). Le stime sulle comunità di migranti quantificano in più di 5,5 milioni i residenti all'estero nel 2013, corrispondenti al 12,2% della popolazione totale.

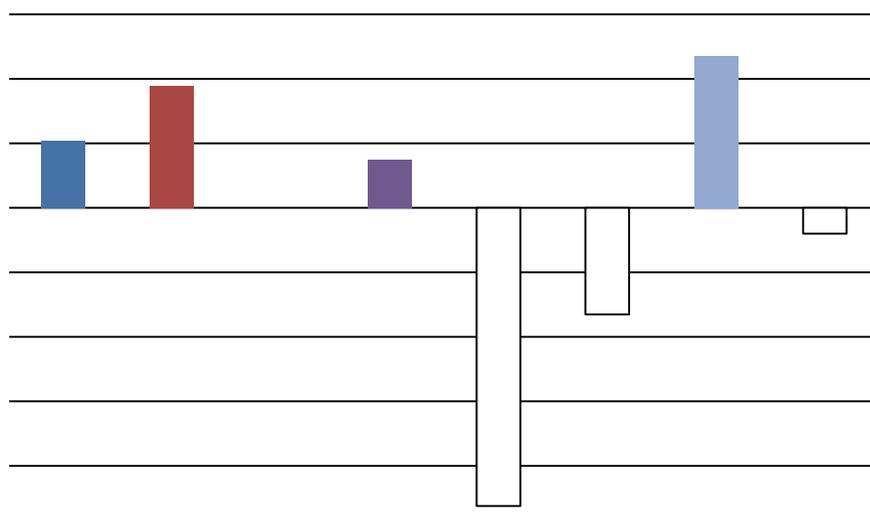
La combinazione delle due tendenze determina il calo del numero di abitanti (Fig.10) che hanno raggiunto nel lontano 1993 il loro massimo storico sopra i 52 milioni per poi scendere costantemente, con una curva progressivamente meno ripida che ha portato la popolazione al di sotto dei 50 milioni nel 1999 fino al dato 2013 che stima il totale poco al di sotto dei 45,5 milioni.

**Fig. 10. Tasso di variazione della popolazione, fertilità e popolazione totale (1975-2013)**



Fonte: elaborazione CeSPI da World Bank, *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>, dicembre 2014.

**Fig. 11. Migrazioni nette (dato quinquennale 1977-2012)**



Fonte: elaborazione CeSPI da World Bank, *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>, dicembre 2014.

### **3.2 I trasferimenti di rimesse**

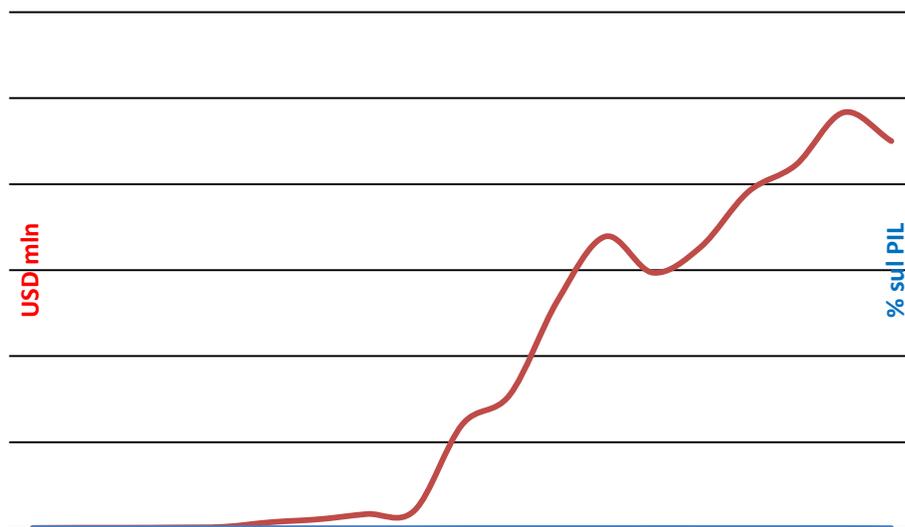
Il ruolo significativo dei movimenti migratori nel sistema socio-economico ucraino è testimoniato anche dal consistente volume di trasferimenti di rimesse operati dai cittadini all'estero.

Secondo le stime della Banca Mondiale (Fig.12) nel 2014 l'Ucraina riceverà circa 9 miliardi di dollari dai suoi cittadini residenti all'estero, con un lieve calo rispetto al picco registrato nel 2013 quando sono stati trasferiti 9.667 milioni di dollari che hanno collocato l'Ucraina al tredicesimo posto fra i maggiori beneficiari assoluti di flussi di rimesse in entrata e al quinto posto per rapporto fra rimesse e Prodotto Interno Lordo (che nel 2013 era del 5,45%).

L'incessante incremento delle rimesse, registrato fin dall'indipendenza, ha subito una fortissima accelerazione a partire dal 2001, quando in un solo anno i flussi si sono quadruplicati, e poi dal 2005, quando sono aumentati di quasi sei volte rispetto all'anno precedente. Dall'anno successivo i flussi sono più che raddoppiati ogni dodici mesi con un'unica lieve flessione nel 2009, l'anno della crisi globale, con un aumento del 90%,.

Le rimesse hanno assunto nei due decenni un'importanza crescente anche in termini relativi. Il rapporto con il PIL è passato da meno dell'1%, calcolato fino al 2004, al 2,8% del 2005, fino a superare il 5% nel 2009 e dopo un lieve assestamento raggiungere il 5,45%.

**Fig. 12. Trasferimenti di rimesse in entrata (milioni di USD e % sul PIL 1996-2014)**



Fonte: elaborazione CeSPI da World Bank, *Migrant remittance inflows*, <http://siteresources.worldbank.org> e World Bank, *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>, gennaio 2015.

### 3.3 Alcune caratteristiche del modello migratorio ucraino

La distribuzione degli emigrati all'estero vede ai primi posti i paesi vicini e i paesi occidentali. Secondo i dati pubblicati dalla Population Division del Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite, la Federazione russa ospita più della metà dei 5,56 milioni di cittadini ucraini residenti all'estero, che costituiscono quasi il 27% degli stranieri registrati all'interno dei confini russi.

La seconda comunità è quella statunitense dove risultano quasi 380.000 residenti con passaporto ucraino, pari al 6,8% del totale degli emigrati dal paese.

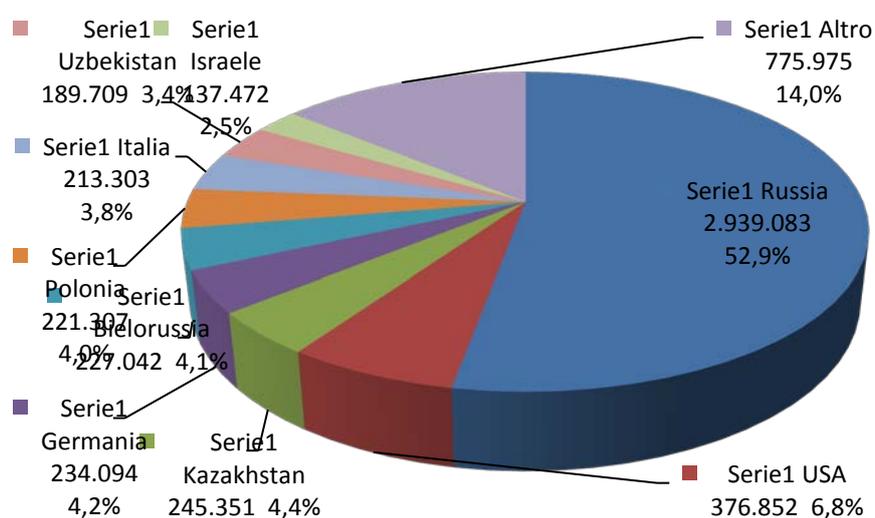
Fra gli altri paesi vicini e dell'ex Unione Sovietica, il Kazakistan raccoglie un'ulteriore quota del 4,4% del totale degli ucraini all'estero e la Bielorussia un altro 4,1%, pari a poco più di 227.000 migranti che rappresentano però più di un quinto degli stranieri registrati nel paese. L'Uzbekistan, infine, ospita poco meno di 190.000 ucraini, pari al 3,4% degli espatriati e a quasi il 15% del totale degli immigrati nel paese centrasiatrico.

Dopo gli Stati Uniti sono Germania e Italia i paesi occidentali con le quote maggiori di migranti ucraini, pari rispettivamente al 4,2% e al 3,8% del totale. Seguono Israele con un altro 2,5%, Spagna (1,5%) e Canada (1,2%).

Fra le comunità ucraine maggiori sono infine da segnalare quella presente in Polonia, dove i 221.000 ucraini registrati (4% del totale all'estero) costituiscono un terzo del totale degli immigrati, e nella Repubblica Ceca, dove gli ucraini sono 127.000, pari al 2,3% del totale dei residenti all'estero ma quasi il 30% dei migranti registrati nel paese ospite.

Una differenza sensibile si riscontra in termini dei modelli migratori: nei paesi vicini, come Russia, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, si registra una tendenza alla circolazione frequente fra luogo di emigrazione e area di origine, con una notevole percentuale anche di migrazioni temporanee; tra gli ucraini espatriati in paesi dell'Europa meridionale e orientale o oltreoceano, invece, sono maggioritari i progetti migratori permanenti e di lungo periodo. Differenze notevoli sono state inoltre segnalate per quanto riguarda lo status dei migranti nei diversi paesi, con una quota molto maggiore di irregolari in paesi come Polonia e Italia rispetto a Spagna, Portogallo e Repubblica Ceca.<sup>23</sup>

**Fig. 13. Ripartizione per paese dei cittadini residenti all'estero (2013 - % sul totale)**



Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013)*, e Migration Policy Institute (2013), *International Migrant Populations by Country of Origin and Destination, mid-2013 Estimates*, <http://migrationpolicy.org/programs/data-hub>.

<sup>23</sup> Migration Policy Centre (2013), MPC - Migration Profile. Ukraine, [www.migrationpolicycentre.eu](http://www.migrationpolicycentre.eu)

La composizione della popolazione migrante ucraina vede la compresenza di entrambi i sessi in una proporzione di circa due terzi a un terzo fra migrazione maschile e femminile. Sono tuttavia rilevabili differenze anche significative in relazione al paese di insediamento.

Italia, Germania e Grecia - i primi due paesi sono fra le maggiori mete di emigrazione in Europa per i flussi dall'Ucraina - registrano una sensibile prevalenza di migrazione femminile dal paese est-europeo. Sono al di sopra della media mondiale anche le quote di popolazione femminile all'interno delle comunità ucraine in Polonia, Spagna e Portogallo.

Le differenze si spiegano con le diverse strutture del mercato del lavoro. In Italia una porzione maggioritaria delle lavoratrici ucraine è impiegata nel settore dell'assistenza ad anziani e disabili, mentre in Spagna sono soprattutto i servizi alberghieri e turistici ad attrarre forza lavoro femminile dall'Ucraina.

La popolazione maschile risulta prevalente soprattutto nei paesi dell'ex blocco sovietico come Russia, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca con, in generale, una tendenza all'impiego in settori a bassa qualificazione con al primo posto quello delle costruzioni.

La maggioranza assoluta degli immigrati è composta da adulti e si colloca nella fascia di età fra 20 e 49 anni. C'è invece una notevole differenziazione nella fascia di età al di sopra dei 50 anni che vede la quasi totale assenza di emigrazione maschile e una consistente presenza di donne emigrate.

I dati ricavabili dalle indagini condotte dal governo ucraino nel 2008 mostrano inoltre una maggiore provenienza dalle aree urbane per l'emigrazione femminile e un livello di istruzione media più basso tra gli emigrati rispetto alla media nazionale. Nel 2008, appunto, gli anni medi di scolarizzazione per i migranti erano 11,8 a fronte di una media nazionale superiore di ben 3,5 anni, mentre la percentuale di migranti con istruzione superiore era solo del 13,5%, contro una media nazionale del 23.2%.<sup>24</sup>

### 3.4 L'immigrazione e il transito

La particolare posizione geografica, come già accennato, costituisce un fattore di grande rilievo per le dinamiche migratorie che interessano il paese. L'Ucraina condivide, infatti, con la Russia il secondo maggiore corridoio migratorio internazionale dopo quello messicano-statunitense<sup>25</sup> ed è considerata fra i dieci paesi con maggiore incidenza dei flussi migratori in entrata e uscita a livello mondiale.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Migration Policy Centre (2013), MPC - Migration Profile. Ukraine, [www.migrationpolicycentre.eu](http://www.migrationpolicycentre.eu)

<sup>25</sup> World Bank (2011), Migration and Development Factbook 2011. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.

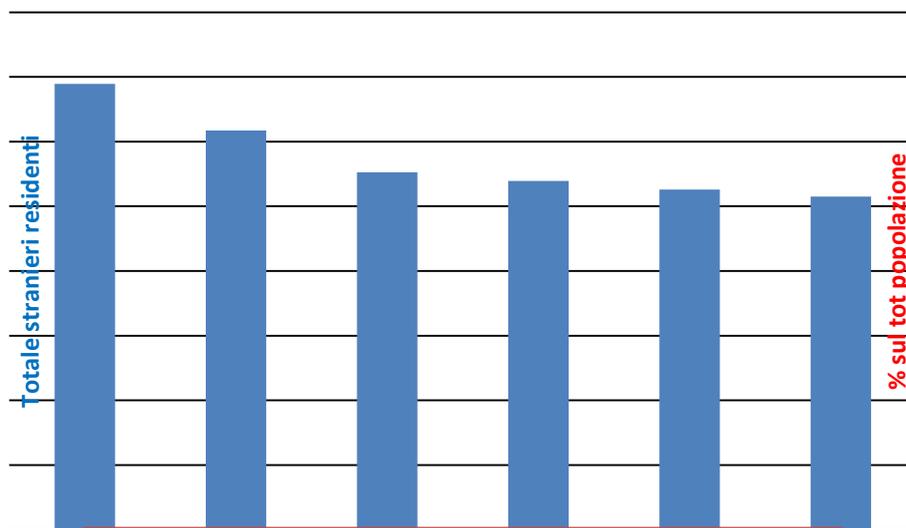
<sup>26</sup> Mansour A., Quillin B. (Ed.) (2006), Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank; UN (2006), World Population Monitoring Dedicated to International Migration and Development. A Report by the UN Secretary General 39<sup>th</sup> Session of the Commission on Population and Development UNO, April 3-7, 2006.

Se, infatti, i dati relativi ai bilanci migratori mostrano una tendenza complessiva all'aumento del numero di emigrati, il paese ospita anche un numero considerevole di stranieri (Fig.14), quantificato nel 2013 in 5,15 milioni di persone, pari all'11,3% della popolazione.

Lo stock di immigrati risulta ancora in contrazione dopo il deciso decremento degli anni '90, quando il numero di stranieri è passato da quasi 6,9 milioni a poco più di 5,5. Dal 2000 la tendenza al calo del numero di stranieri si è notevolmente affievolita con una diminuzione di solo 375.000 immigrati al 2013.

Il parallelo ed accentuato calo demografico ha fatto sì che nello stesso periodo non sia diminuita la quota relativa di stranieri sulla popolazione nazionale, che è invece leggermente aumentata da 11,24% a 11,32%, arrivando a 11,46% nel 2010.

**Fig. 14. Numero di immigrati sul territorio nazionale (1980-2013, migliaia e % su totale popolazione)**



Fonte: elaborazione CeSPI da World Bank, *World Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org>, dicembre 2014; United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013)*.

La notevole presenza di immigrati sul territorio ucraino si spiega ampiamente con il ruolo centrale giocato dal paese all'interno del principale corridoio migratorio che unisce Asia ed Europa attraverso la Russia<sup>27</sup>, sviluppatosi con la caduta dell'Unione Sovietica, in cui il ruolo dell'Ucraina è stato notevolmente accresciuto dallo spostamento a Est del confine dell'Unione con l'allargamento del 2004: oggi l'Ucraina condivide una frontiera con ben quattro paesi membri (Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania).

La grande porosità della lunga frontiera ucraina e bielorusa con l'UE ha prodotto un aumento molto sensibile del traffico di clandestini e la crescita dell'importanza della cosiddetta "Rotta dell'Europa Centrale" che passa per il paese e fa parte delle cinque maggiori vie di ingresso di

<sup>27</sup> Tolstokorova, A. (2011). Ukrainian migratory corridor. Research Report. Case study for the Project "Improving EU and US Immigration Systems' Capacity for Responding to Global Challenges: Learning from experiences", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Migration Policy Center ,

immigrati illegali nell'Unione, convogliando clandestini provenienti dalla CSI e da tutto l'Estremo Oriente e Sudest asiatico, ma anche dal Medio Oriente in alternativa alla rotta attraverso la Turchia.<sup>28</sup> L'Ucraina risulta anche essere uno snodo importante per i movimenti dalla Moldavia e dal Caucaso, e in particolare dalla Cecenia anche verso la Russia.<sup>29</sup>

L'adesione al Trattato di Schengen degli Stati membri UE confinanti con l'Ucraina ha solo parzialmente modificato le rotte e le modalità di transito, in alcuni casi allungando i tempi di permanenza nel paese di migranti illegali in attesa di completare il progetto migratorio verso l'UE.

D'altra parte, la lenta ma progressiva applicazione di nuove normative e strumenti per la regolazione dei movimenti migratori ha inciso sul livello di controllo: le misure di contrasto al traffico di migranti e i respingimenti alla frontiera sono considerevolmente aumentati nella seconda metà del decennio<sup>30</sup>, mentre sono drasticamente diminuiti gli ingressi con visto per motivi di studio, che veniva ampiamente utilizzato da migranti asiatici per entrare in Ucraina. Con le nuove normative il numero di questi visti si è dimezzato a partire dal 2010.<sup>31</sup>

### **3.5 La crisi del 2014 e i movimenti di profughi**

Nell'ultimo anno, la crisi politica trasformatasi in crisi militare ha generato profondi cambiamenti nel quadro della mobilità umana in Ucraina, con riflessi su tutta l'area. La crescente insicurezza vissuta dalla popolazione di ampie parti del territorio nazionale ha causato massicci spostamenti che hanno coinvolto varie comunità e che continuano ad essere alimentati dal permanere di forti rischi.

Sin dall'inizio della crisi politica e poi con la proclamazione della Repubblica Autonoma di Crimea nel marzo 2014, seguita dalla risoluzione 68/262 sulla "Territorial Integrity of Ukraine" da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, milioni di cittadini ucraini sono stati interessati dal conflitto e dalle sue conseguenze: la migrazione forzata di popolazione è cresciuta seguendo l'escalation delle violenze e dell'insicurezza per i civili soprattutto nelle province (oblast) di Donetsk e Luhansk a partire dal maggio 2014, in corrispondenza della campagna da parte dell'esercito ucraino mirata a riguadagnare il controllo delle aree contese e di città importanti come Kramatorsk, Krasnyi Lyman e Sloviansk.

L'allargamento delle violenze verso le regioni sudorientali e l'apertura di un nuovo fronte per il controllo del porto di Mariupol hanno prodotto ulteriori sfollati a partire da agosto. Il 5 settembre è

---

<sup>28</sup> Pozniak (2013), Human trafficking trends in Ukraine, CARIM-East Explanatory Note 13/67 Demographic-Economic Module, May, 2013, CARIM EAST; Surtees R. (2008), Trafficking of men – a trend less considered, The case of Belarus and Ukraine, International Organization for Migration, Geneva.

<sup>29</sup> Düvell F. (2007), Ukraine – Immigration and Transit Country for Chechen Refugees, Central And East European Migration Research Resources Report 3/3, COMPAS, Oxford.

<sup>30</sup> Human Rights Watch (2010), Buffeted in the Borderland. The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine, New York; Pylynskyi Y. (2008), Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe, Country report prepared under the research project Clandestino Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Country Report Ukraine, Clandestino, Data and Trends Across Europe, funded by Research DG, European Commission.

<sup>31</sup> Tolstokorova, A. (2011).

stato siglato un accordo per il cessate il fuoco a Minsk in Bielorussia, e il 19 settembre è stato concordato un memorandum in nove punti con i principali dettagli dell'accordo.

Ciononostante, le attività militari non sono cessate e le violazioni del cessate il fuoco sono continue.

Il bollettino della missione OSCE del 5 gennaio 2015<sup>32</sup> segnala il persistere della tensione in ampie zone del paese: nelle sole 24 ore precedenti la pubblicazione del bollettino si sono registrate due esplosioni ad Odessa e ben 69 violazioni del cessate il fuoco stabilito dal Protocollo e Memorandum di Minsk, soprattutto nei territori sotto il controllo della Repubblica Popolare di Donetsk.

Nel frattempo, il protrarsi del conflitto e dei rischi per l'incolumità dei civili continua a provocare spostamenti forzati di popolazione. Il dato relativo alle prime giornate del 2015 indica 610.413 rifugiati interni (Internal Displaced Persons – IDPs) e 593.081 rifugiati all'estero (Fig.15).

Più di quattro quinti del totale degli espatriati è stato censito in Russia, dove gli ucraini in fuga sono quasi 490.000. Un ulteriore 10% degli ucraini riparati all'estero si è rifugiato in Bielorussia e un 5,2% in Polonia. Sono invece relativamente pochi i rifugiati negli altri paesi confinanti. I 5.616 registrati in Ungheria e i 5.414 in Moldavia rappresentano insieme meno del 2% del totale, mentre in Romania sono stati censiti finora poco più di un migliaio di espatriati ucraini e in Slovacchia poche unità.

Un numero considerevole del totale degli espatriati ha chiesto asilo politico. La contabilizzazione di ACNUR, relativa ai primi giorni di gennaio 2015, indica un totale di 248.582 richiedenti asilo, quasi interamente localizzati nella Federazione Russa, dove più della metà dei rifugiati ucraini ha inoltrato questa richiesta. Sono invece molto minori le percentuali di richiedenti asilo negli altri paesi ospitanti: poco più del 7% in Polonia, poche centinaia in Bielorussia e poche decine negli altri paesi.

Secondo quanto segnala una nota diffusa da ACNUR nel dicembre 2014<sup>33</sup>, sono diverse migliaia i rifugiati negli altri paesi europei. Anche in questi casi, tuttavia, le richieste di asilo sono una quota minoritaria: gli ucraini preferiscono richiedere altre forme di legalizzazione della loro condizione di immigrati, come il semplice permesso di soggiorno temporaneo o permanente. Ciononostante, l'incremento delle richieste di asilo da parte di cittadini ucraini in UE è stato sensibile: già a fine ottobre 2014 il numero di domande risultava otto volte superiore rispetto all'anno precedente, presentate in prevalenza in Polonia, seguita da Germania, Francia e Svezia.

La grande massa dei rifugiati arrivati in Russia viene sistemata in centri di accoglienza temporanea costituiti presso dormitori di istituti scolastici e università, campi estivi per l'infanzia e sanatori. Le strette relazioni fra i due paesi e la provenienza di molti rifugiati dalle aree di confine hanno consentito anche la collocazione di una quota minoritaria presso familiari e conoscenti.

---

<sup>32</sup> OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (2015), Latest from OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) based on information received as of 18:00 (Kyiv time), 5 January 2015, Kyiv.

<sup>33</sup> ACNUR (2014), Briefing Notes, 5 December 2014, Geneva.

**Fig. 15. Dislocazione dei rifugiati e IDP ucraini, gennaio 2015 (in giallo il numero di IDP)**



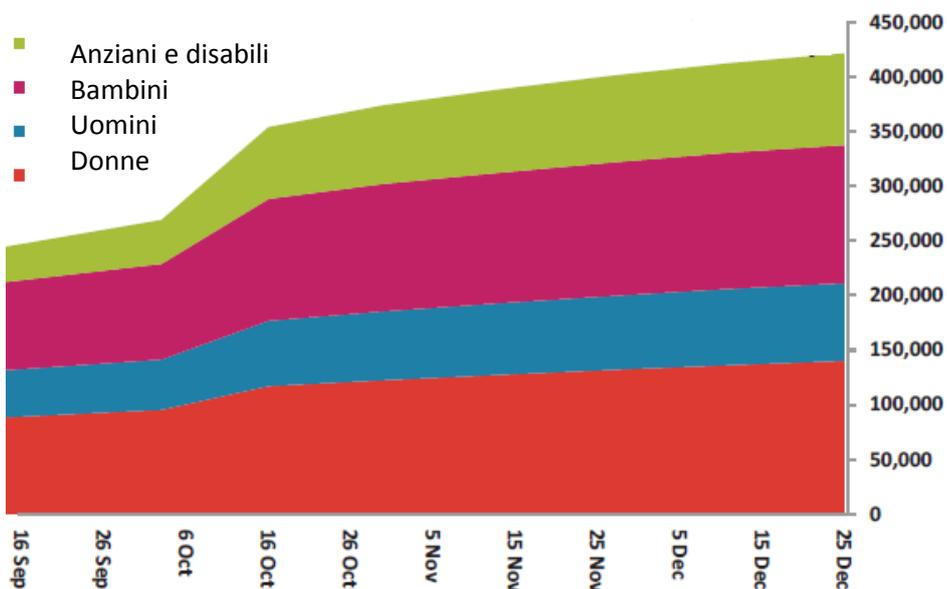
Fonte: European Commission Humanitarian Aid department (2015), 7 January 2015: Ukraine –Population displacement, Bruxelles.

Anche il numero di rifugiati interni è molto cresciuto. Secondo l'Internal Displacement Monitoring Centre di Ginevra, gli IDP in Ucraina a gennaio 2015 sono almeno 629.500<sup>34</sup>. Solo tra settembre e dicembre 2014 il loro numero è aumentato del 70%, con un incremento maggiore nelle fasce di popolazione più deboli che comprendono anziani e disabili, che si stima siano circa il 21% dei rifugiati interni, mentre i bambini costituiscono il 27% del totale degli IDPs. Fra gli adulti la quota maggioritaria è quella delle donne, che rappresentano più di due terzi del totale delle persone censite (Fig.16) anche per la tendenza alla separazione delle famiglie, con gli uomini adulti che rimangono a curare e sorvegliare per quanto possibile i beni di famiglia.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (2015), Ukraine IDP Figures Analysis, Geneva, <http://www.internal-displacement.org>.

<sup>35</sup> UNHCR Regional Representation for Belarus, Moldova and Ukraine (2014), Profiling and Needs Assessment of Internally Displaced Persons (IDPs) 17 October 2014, <http://unhcr.org.ua/idpprofile>.

**Fig. 16. Incremento dei rifugiati interni (settembre-dicembre 2014)**



Fonte: OCHA (2014), Ukraine: Overview of population displacement (as of 26 December 2014), Geneva, [www.unocha.org](http://www.unocha.org).

I rifugiati interni provengono quasi esclusivamente dalle due aree di conflitto. Si calcola che siano circa 19.400 i residenti della Crimea che hanno cercato rifugio in altre parti del paese, indirizzandosi principalmente verso le provincie (oblast) occidentali. Si stima anche che altri 17.000 sfollati abbiano trovato rifugio all'interno della stessa penisola.

La fuga dalla Crimea è iniziata nel marzo 2014, durante la preparazione e lo svolgimento del referendum organizzato dalle forze secessioniste e che è risultato in un 96% di voti favorevoli all'annessione alla Russia. Una seconda ondata di emigrazione dalla provincia è seguita all'annessione e ha riguardato molti attivisti pro-Ucraina, funzionari pubblici e la gran parte dei cittadini appartenenti alla minoranza etnica dei Tatars di Crimea.

La maggioranza degli IDPs - quantificata in circa 610.000 dall'Internal Displacement Monitoring Service di Ginevra - proviene invece dalle aree orientali oggetto di conflitto e risulta in prevalenza rifugiata in quelle stesse provincie, a ridosso dei territori teatro di violenza che ospitano circa la metà del totale degli IDPS.

Queste aree includono la città di Kharkiv, dove si stima siano arrivati circa 118.000 IDPs, mentre nelle regioni di Zaporizhzhia e Dnipropetrovsk sono ospitati rispettivamente circa 51.000 e 48.000 IDPs; nelle aree a controllo governativo delle Province di Donetsk e Luhansk gli sfollati sarebbero 76.000 e 30.000 (Fig.17).

In realtà, la quantificazione deve essere considerata con cautela. Lo stesso Alto Commissariato segnala la possibilità che singoli rifugiati vengano registrati più di una volta nel caso si spostino da una regione ad un'altra; allo stesso tempo, si sospetta che il numero totale possa essere molto maggiore, forse anche il doppio o il triplo del dato attuale. La causa di una così ampia sottostima starebbe nella possibilità che moltissimi rifugiati interni non si presentino alle autorità o alle ONG per timore di rappresaglie sulle loro famiglie e di incorrere nella confisca dei beni lasciati nell'area

di origine, oppure perché non sono informati della possibilità di ricevere assistenza o non hanno la documentazione necessaria per accedervi, o semplicemente perché hanno mezzi sufficienti per affrontare la situazione di disagio con le proprie forze.<sup>36</sup>

La fuga di queste popolazioni è iniziata nel giugno 2014 con l'intensificarsi delle attività militari nella regione e degli scontri fra esercito ucraino e separatisti filo-russi sostenitori delle autoproclamate Repubbliche di Donetsk and Luhansk.

Anche il cessate il fuoco sottoscritto il 5 settembre 2014 non ha interrotto il flusso di rifugiati, che è stato alimentato – secondo ACNUR - dalla risoluzione approvata il 7 novembre dal Consiglio dei Ministri ucraino che stabiliva di trasferire le istituzioni e le prestazioni sociali dalle aree che al momento non sono sotto il controllo governativo a quelle che invece lo sono. La necessità di spostarsi per poter accedere ai servizi sociali (come la riscossione delle pensioni e altri benefici) provoca ulteriori spostamenti di popolazione dalle aree insicure. Spostamenti che a maggior ragione interessano e interesseranno fasce deboli di popolazione. Parallelamente, quella decisione genererà ulteriori problemi umanitari nelle aree contese per l'acuirsi del disagio delle popolazioni non in grado di spostarsi e private del sostegno prima garantito dalle prestazioni sociali.

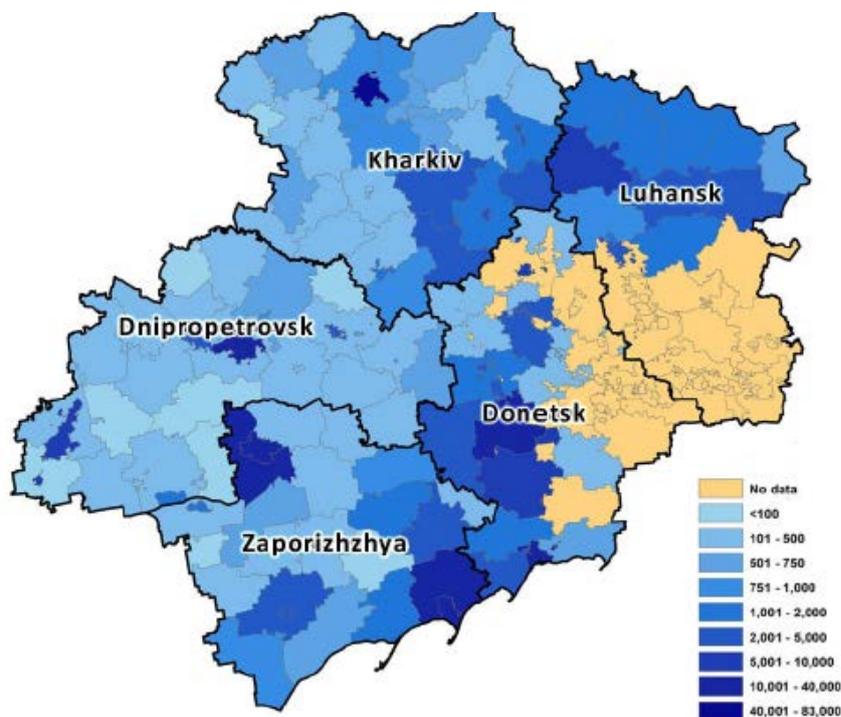
Movimenti di ritorno sono stati segnalati, ma anche in questo caso la quantificazione è estremamente difficile. Un movimento consistente di ritorno di sfollati è stato identificato già nel luglio 2014, in occasione della parziale ritirata delle forze separatiste a fronte dell'attacco dell'esercito ucraino. Ulteriori rientri sono stati registrati dopo la proclamazione del cessate il fuoco il 5 settembre. Tuttavia, in molti casi il rientro è stato solo temporaneo e utilizzato principalmente per controllare le proprietà e raccogliere effetti personali per tornare nelle aree più sicure già destinazione del primo spostamento.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> UNHCR Regional Representation for Belarus, Moldova and Ukraine (2014), Profiling and Needs Assessment of Internally Displaced Persons (IDPs) 21 July 2014, <http://unhcr.org.ua/idpprofile>.

<sup>37</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2014), Report on the human rights situation in Ukraine. 16 September 2014, Geneva.

**Fig. 17. Densità di rifugiati interni (dicembre 2014)**



Fonte: UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014), *2015 Humanitarian Needs Overview. Ukraine. December 2014. Prepared on behalf of the Humanitarian Country Team, Geneva.*

### 3.6 Le conseguenze umanitarie

Con l'ingrossarsi delle comunità di rifugiati interni, si aggrava esponenzialmente la situazione umanitaria. Si stima che le aree interessate dal conflitto in Ucraina orientale avessero una popolazione di circa 5,2 milioni di abitanti prima dello scoppio della crisi. Sono infatti 4.137.331 le persone che risultano residenti negli 891 centri abitati attualmente sotto il controllo dei gruppi armati secessionisti, mentre 1.099.221 sono gli abitanti dei 297 centri sotto il controllo dell'esercito ucraino.<sup>38</sup>

L'ultima ricognizione sistematica del livello di disagio fra gli IDPs è stata condotta in cinque oblast, prendendo in considerazione i due oblast dove si registrano scontri e violenze e altri tre dove si concentrano le maggiori quote di IDPs. Nei territori sotto osservazione sono state realizzate interviste per la raccolta di informazioni in 61 dei 137 raion (distretti) in cui sono suddivisi i cinque oblast.<sup>39</sup> La rilevazione tocca diverse dimensioni di deprivazione a cui sono sottoposti i rifugiati interni in Ucraina e comprende servizi pubblici relativi ai bisogni fondamentali (alimentazione,

<sup>38</sup> UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014), *2015 Humanitarian Needs Overview. Ukraine. December 2014. Prepared on behalf of the Humanitarian Country Team, Geneva.*

<sup>39</sup> Inter-Sectoral Joint Needs Assessment Mechanism (2014), *UKRAINE: Humanitarian Situation Monitoring (HSM) November—December 2014, Geneva.*

alloggio, sanità, educazione, sicurezza) e altri servizi quali l'accesso all'energia o ai servizi burocratici o bancari.

Le condizioni degli IDPs risultano in via di peggioramento sia per il perpetuarsi delle violenze, sia per la limitazione della libertà di movimento, specialmente per i gruppi e individui più vulnerabili, i rifugiati alloggiati presso istituti e coloro che vivono vicino alle zone dove si combatte.

Difficoltà crescenti si registrano anche per il semplice contatto con gli IDPs. Le stesse possibilità di rilevazione sono compromesse dall'aggravarsi delle difficoltà di comunicazione e dal venir meno delle strutture burocratiche. Aumenta quindi il numero di rifugiati che non possono essere censiti - e quindi assistiti adeguatamente – perché impossibilitati a produrre la documentazione richiesta, e dunque ad accedere al sostegno.

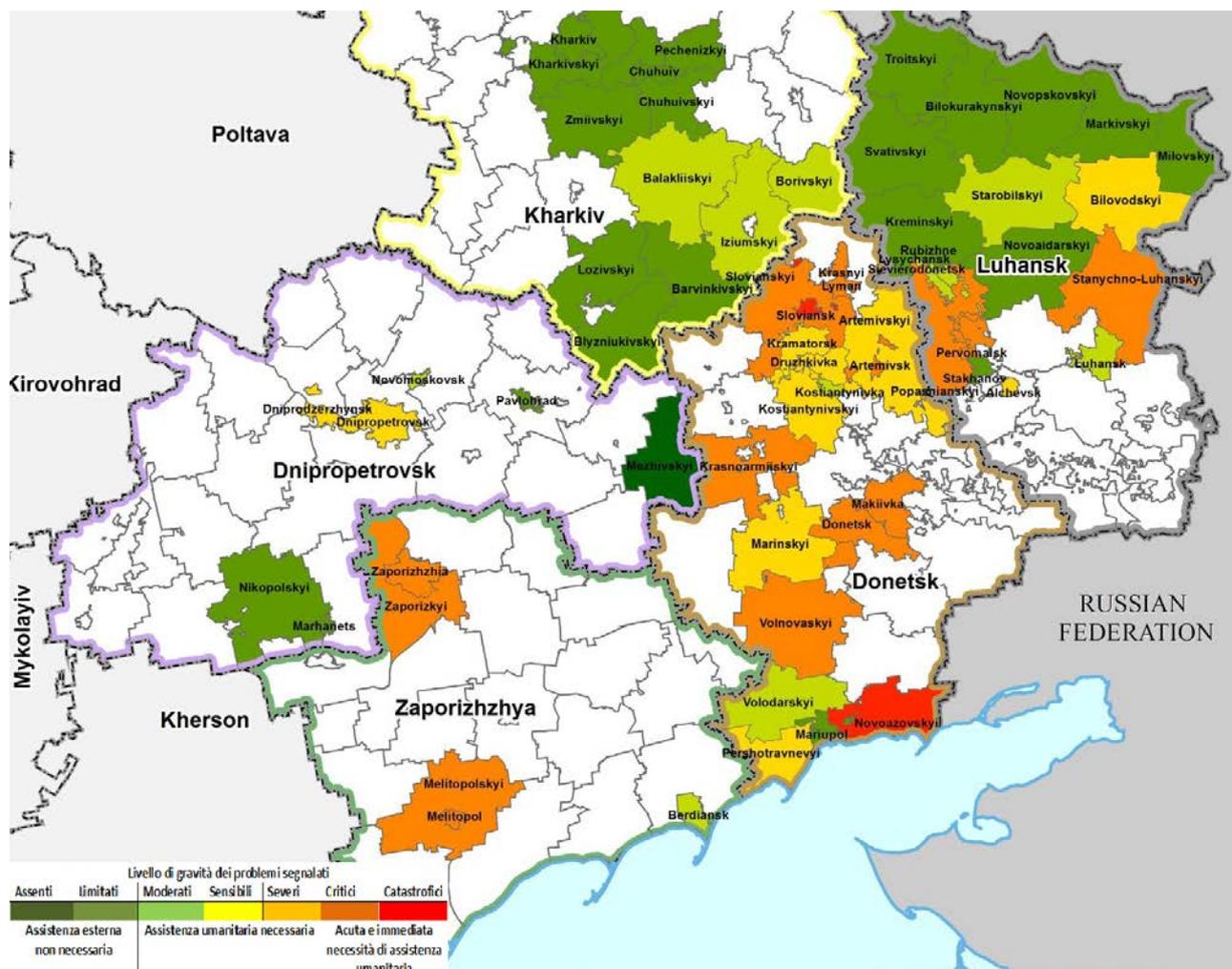
Il collasso delle strutture istituzionali ed economiche nelle aree di conflitto (che comprende anche quello del sistema bancario) pone problemi di mantenimento della legalità e della vita economica locale. La diffusa insicurezza è causata sia dai pericoli direttamente connessi alle violenze fra gruppi armati, sia e soprattutto dalla dissoluzione delle istituzioni in ampie aree dove viene a mancare il controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine, con conseguente incremento dei livelli di rischio soprattutto per i soggetti più deboli, tra cui bambini, anziani, disabili, donne e appartenenti alle comunità Rom per i quali si segnalano casi di discriminazione e abusi.<sup>40</sup>

Un'aggregazione dei dati riferiti ai principali problemi umanitari e di sicurezza umana mostra una situazione di notevole gravità nell'oblast di Donetsk, con un livello massimo nel raion di Novoazovskiyi, confinante con il conteso porto di Mariupol, e nella città di Sloviansk. Rischi elevati riguardano anche due raion nell'oblast di Luhansk, la seconda provincia contesa, e due aree dell'oblast di Zaporizhzhya, che accolgono un grande numero di IDPs (Fig.18).

---

<sup>40</sup> OSCE (2014), Situation Assessment Report on Roma in Ukraine and the Impact of the Current Crisis, Warsaw.

**Fig. 18. Indice composito di sicurezza umanitaria nelle aree maggiormente interessate dal conflitto e dalla presenza di IDPs (dicembre 2014)**

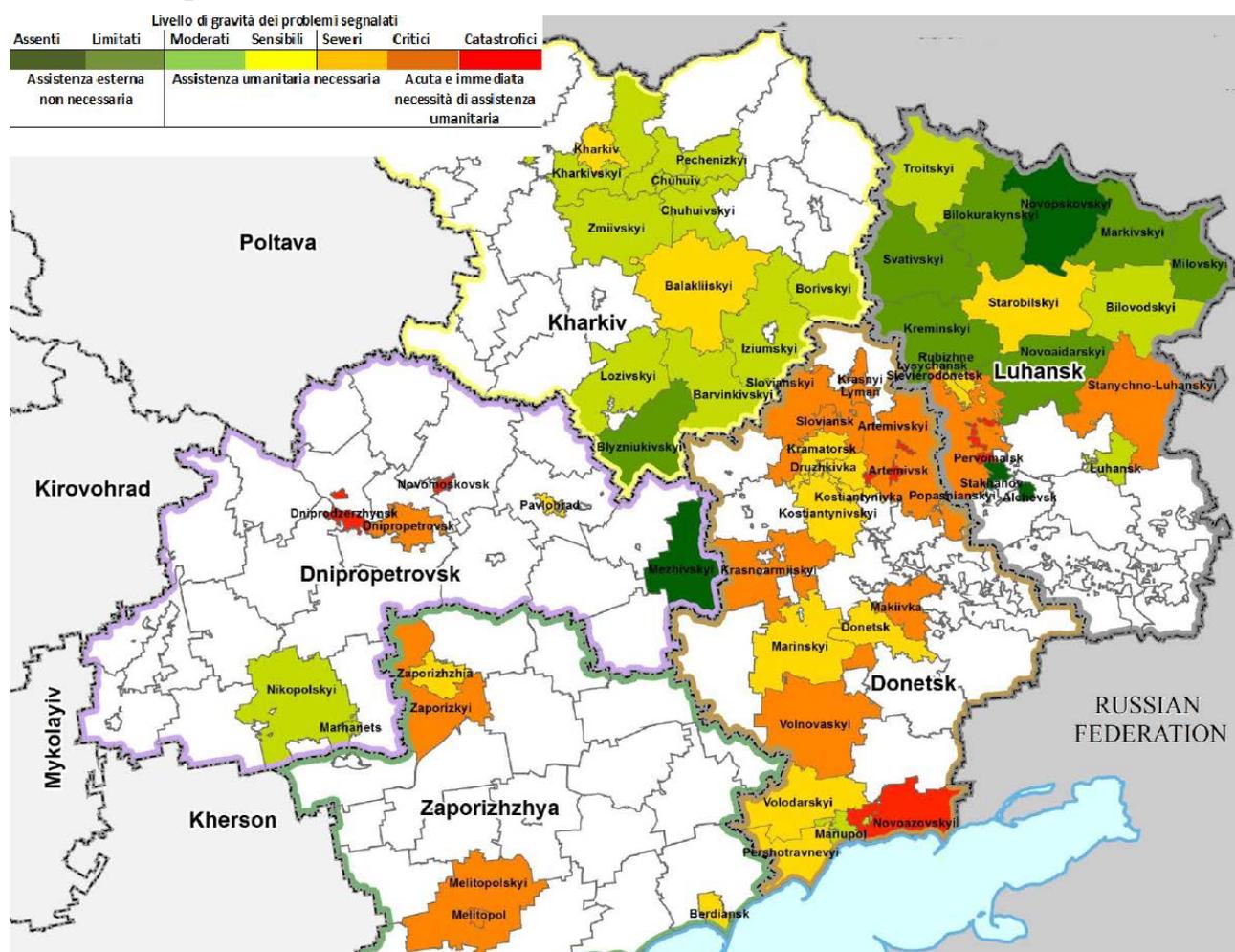


Fonte: Inter-Sectoral Joint Needs Assessment Mechanism (2014), *UKRAINE: Humanitarian Situation Monitoring (HSM) November–December 2014*.

Solo 30-40.000 sfollati usufruiscono di una sistemazione garantita ai più vulnerabili, alloggiati in centri di accoglienza collettiva. Mentre di un terzo del totale risulta accolto all'interno delle comunità presso famigliari o conoscenti, e un ulteriore 38% ha trovato sistemazioni in affitto. Per il restante 25% non è segnalato il tipo di sistemazione. I gruppi che non hanno trovato alternative all'affitto di locali per abitarvi risultano essere la fascia di popolazione più vulnerabile, sia per il peso dei costi dell'alloggio sulle risorse a disposizione, sia per la minore possibilità di accedere a reti di sostegno famigliari e comunitarie.

Anche per quanto riguarda i problemi di alloggio, le aree che presentano le situazioni più critiche sono nell'oblast di Donetsk, con il livello di disagio maggiore nel raion di Novoazovskiy. Ma si riscontrano livelli di difficoltà molto elevati anche nei distretti urbani di Novomoskovsk e Dniprodzerzhynsk nell'oblast di Dnipropetrovsk, che ospitano numerosi IDPs (Fig.19).

**Fig. 19. Carenza e inadeguatezza degli alloggi nelle aree maggiormente interessate dal conflitto e dalla presenza di IDPs (dicembre 2014)**



Fonte: Inter-Sectoral Joint Needs Assessment Mechanism (2014), *UKRAINE: Humanitarian Situation Monitoring (HSM) November–December 2014*.

Fra le carenze più gravi indicate dall'indagine si segnalano i problemi di accesso ai mezzi di sussistenza (Fig.20).

Il livello di sicurezza alimentare degli IDPs tende a peggiorare anche a causa dell'aumento senza precedenti dei prodotti alimentari registrato nell'autunno 2014.<sup>41</sup> Nonostante l'ottimo raccolto di cereali e il calo dei prezzi internazionali, la svalutazione della Hryvnia ha prodotto rincari che colpiscono soprattutto le aree interessate dal conflitto nell'Est del paese, dove si assottigliano le riserve alimentari e sono danneggiate le infrastrutture per i servizi logistici, lo stoccaggio e le vie di comunicazione: gli aumenti arrivano al 5% per gli ortofrutticoli e a oltre il 13% per generi di largo consumo come le uova.<sup>42</sup>

La difficoltà di assicurarsi una dieta adeguata, soprattutto nei mesi invernali, riguarda ampie fasce di popolazione sfollata con reddito limitato o inesistente e carenza di risorse, come i tantissimi

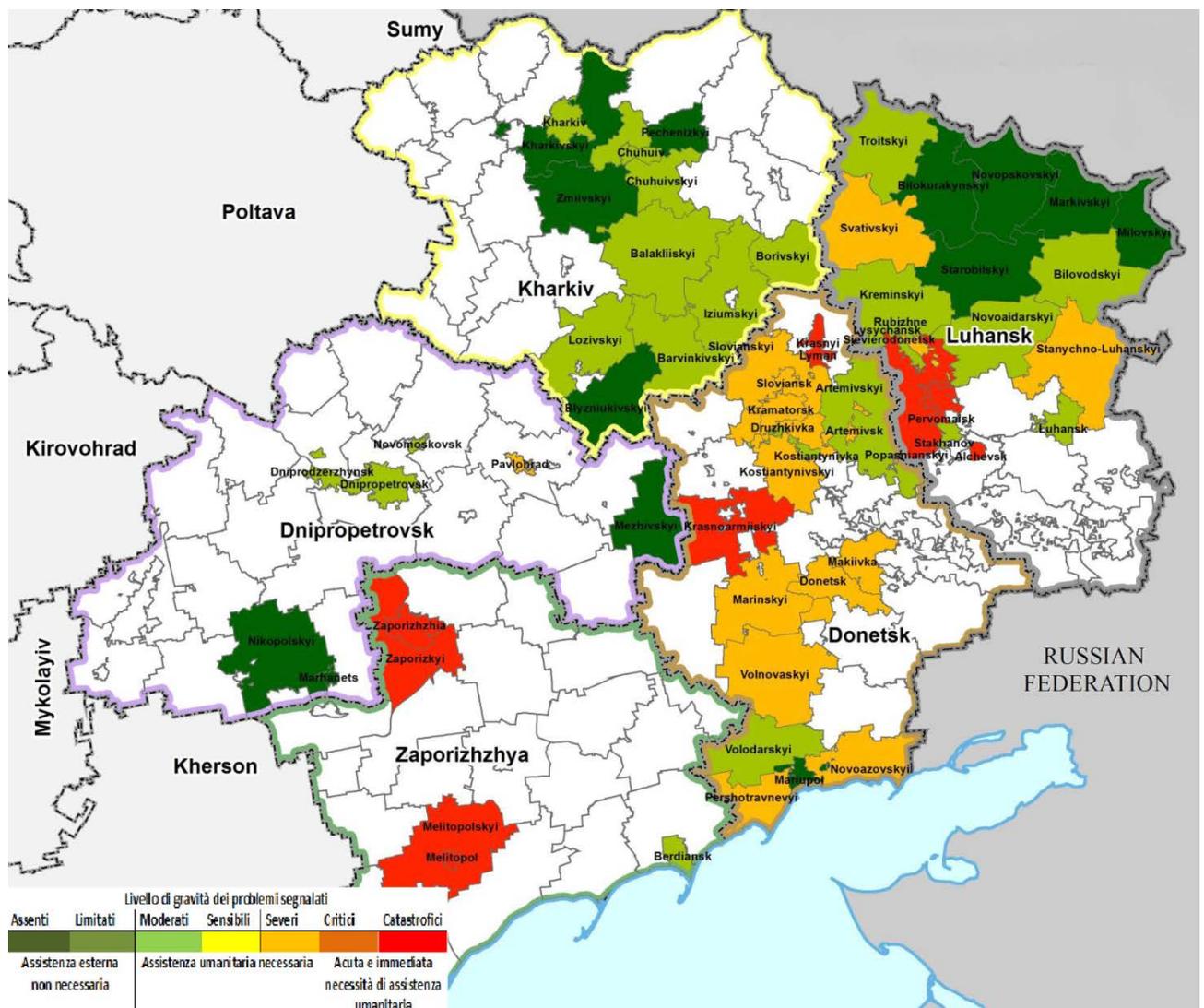
<sup>41</sup> FAO-GIEWS (2014), GIEWS Country Brief. Ukraine. 17 December 2014, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture, <http://www.fao.org/giews/countrybrief/country/UKR/pdf/UKR.pdf>.

<sup>42</sup> Assessment Capacities Project -ACAPS (2014), Eastern Ukraine. Humanitarian Impact of the Conflict. 16 December 2014, Geneva, <http://www.acaps.org>.

disoccupati e coloro che hanno perso la possibilità di accesso alle pensioni e altre prestazioni sociali. Risultano inoltre a rischio di malnutrizione gruppi di IDPs che trovano ostacoli e limitazioni nella possibilità di spostamento, per motivi di sicurezza, di danneggiamento delle infrastrutture e di cessazione dei servizi di trasporto, che riduce l'accesso al mercato di beni alimentari.

Le aree dove si evidenziano i problemi più gravi e le maggiori necessità di sostegno si trovano sia nei due oblast dove si combatte, e soprattutto nei raion di Krasnoarmiiskiy e Krasnyi Lyman nell'oblast di Donesk e di Pervomaisk e Alchevsk nell'oblast di Luhansk, ma anche in due dei raion oggetto di rilevazione nell'oblast di Zaporizhzhya, dove sono concentrati numerosi rifugiati interni (Fig.20).

**Fig. 20. Insicurezza alimentare nelle aree maggiormente interessate dal conflitto e dalla presenza di IDPs (dicembre 2014)**



Fonte: Inter-Sectoral Joint Needs Assessment Mechanism (2014), *UKRAINE: Humanitarian Situation Monitoring (HSM) November–December 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](mailto:st_affari_esteri@camera.it)  
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>