

Osservatorio di Politica internazionale



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

Flussi migratori

settembre/dicembre 2019

n. 37

Focus



Focus Migrazioni internazionali

Osservatorio quadrimestrale n. 39

maggio – agosto 2019

di *Marco Zupi*

Piazza Venezia 11 – 00187 Roma – 066990630 – cespi@cespi.it – www.cespi.it

S O M M A R I O

Abstract.....	1
1. Osservatorio mondiale: sfollati interni a causa di conflitti e catastrofi	3
1.1. Stime di stock e flussi mondiali di sfollati interni a causa di conflitti e violenza.....	4
1.2. I primi cinque paesi per numero di sfollati interni.....	5
1.3. Le crisi strutturali che generano emergenze umanitarie	9
1.4. Stime di stock e flussi mondiali di sfollati interni a causa di catastrofi naturali	13
2. Osservatorio regionale: la situazione dei rifugiati siriani nei paesi vicini.....	19
2.1. I rifugiati siriani nella regione.....	21
2.2. I rifugiati siriani in Giordania	22
2.3. I rifugiati siriani in Libano	24
2.4. I rifugiati siriani in Turchia.....	26
3. Osservatorio nazionale: la situazione in Giordania	29
3.1. Il quadro politico e macroeconomico	29
3.2. Il contesto demografico, sociale e legislativo di inserimento dei rifugiati siriani	33
3.3. Il Jordan Compact	36

Abstract

All'inizio del 2019 41,3 milioni di persone erano classificabili come sfollati interni (Internally displaced person, IDP) a causa di conflitti e violenze in 55 paesi, e molto più numerosi erano i casi di sfollati interni a causa di catastrofi meteorologiche e calamità geofisiche: la cifra più alta mai registrata. La prima sezione del Focus, a carattere globale, approfondisce questo fenomeno, molto esteso su scala mondiale anche se meno visibile, agli occhi dell'opinione pubblica e dei decisori politici in Europa, dei 25,4 milioni di rifugiati. Il dato relativo ai nuovi flussi registrati nel 2018 e 2019 è molto indicativo: 10,8 milioni di persone classificabili come nuovi IDP nel 2018 e 3,8 milioni nel primo semestre del 2019 a causa di conflitti e violenze; 17,2 milioni di nuovi IDP nel 2018 e 7 milioni nel primo semestre del 2019 a causa di catastrofi naturali. Gli IDP a causa di conflitti e violenze sono un fenomeno globale, ma con elevata concentrazione in alcuni continenti e, all'interno di questi, in alcuni paesi brevemente illustrati nel Focus: i numeri più alti di sfollati interni si trovano in Africa orientale (Somalia, Etiopia, Sudan e Sudan del Sud), ma anche in Nigeria e Repubblica democratica del Congo. Più lontano rispetto a questo baricentro africano spiccano i casi di Colombia, Siria, Afghanistan e Iraq.

Complessivamente il fenomeno degli IDP a causa di conflitti e violenze appare legato a crisi di lunga durata, situazioni molto gravi concentrate soprattutto in Africa subsahariana e in Medio Oriente, in cui spesso coesistono diverse determinanti che rendono i problemi più complessi, ma in cui è altrettanto chiaro che si tratta di emergenze umanitarie purtroppo gravi e ben prevedibili. Per quanto riguarda gli IDP a causa di catastrofi naturali, queste ultime sono molto meno concentrate dei casi di conflitti e violenze che determinano sfollamenti interni ai paesi, e non risparmiano alcun continente, anche se per frequenza ed effetti più drammatici in termini di numero di nuovi sfollati interni è in Asia, ma anche Africa e America latina che si sono registrati i principali casi nel 2019. Ciò evidenzia quanto sia importante la capacità di resilienza dei sistemi socio-economici e quella correlata degli ecosistemi nel determinare la gravità degli effetti delle catastrofi naturali stesse sulle popolazioni.

La seconda sezione del Focus, a carattere regionale, è dedicata alla situazione drammatica dei 5,6 milioni di rifugiati siriani, di cui 2,6 milioni bambini, su un totale stimato di circa 6,7 milioni di rifugiati siriani nel mondo (e più di 6 milioni di sfollati all'interno del paese), che risiedono nei paesi confinanti della regione, per lo più in aree urbane, con solo l'8% circa ospitato in campi profughi: Giordania, Libano e Turchia. La presenza di un numero così elevato di rifugiati nei paesi vicini ha provocato forti pressioni su infrastrutture, risorse e servizi, nonché crescenti tensioni sociali tra rifugiati siriani e comunità ospitanti. Al contempo, la situazione dei rifugiati siriani ha valore paradigmatico rispetto alla realtà di situazioni che tendono a protrarsi negli anni e a non avere il carattere di temporaneità che i paesi ospitanti e il diritto internazionale presuppongono; quello dei rifugiati è infatti un fenomeno planetario, ma riconducibile a un numero limitato di crisi che si protraggono da molti anni e ricadono soprattutto sui paesi vicini, chiamati ad ospitare milioni di persone in fuga, tenendo presente che su scala mondiale il numero di rifugiati è raddoppiato nell'ultimo tumultuoso decennio e continua a salire.

La terza sezione del Focus, a carattere nazionale e in diretta continuità con quella precedente, si focalizza sul caso della situazione dei rifugiati siriani in Giordania. Si tratta di un paese che, a differenza di altri Stati del Golfo, non ha ricchezze naturali come il petrolio e fronteggia una fase economica critica che ha portato negli ultimi anni all'adozione di un programma di austerità per ridurre il debito pubblico concordato col Fondo monetario internazionale che ha provocato proteste popolari, in un contesto di radicalizzazione dello scontro politico acuitosi dopo lo scoppio delle cosiddette primavere arabe, con il re Abdallah che appare sospeso tra conservatorismo e tentativi di assecondare alcune richieste riformatrici. La classe media dei dipendenti pubblici e le fasce più disagiate della popolazione fronteggiano, dunque, condizioni difficili, acute più recentemente dall'afflusso di molti rifugiati siriani. Oggi, su dieci milioni di residenti giordani (di cui la metà originari della Palestina) ci sono oltre un milione di rifugiati iracheni e circa 1,5 milioni di siriani (di cui oltre 650 mila registrati come rifugiati dall'UNHCR). In questo contesto, la cooperazione internazionale dell'UE e della Banca Mondiale sta sperimentando un approccio nuovo alla sfida dei rifugiati attraverso il cosiddetto Jordan Compact, che prevede impegni giordani per garantire condizioni migliori (a cominciare dal rilascio di 200 mila permessi di lavoro) ai rifugiati siriani, in cambio di più aiuti internazionali. I risultati di questo approccio appaiono oggi contrastanti.

1. Osservatorio mondiale: sfollati interni a causa di conflitti e catastrofi

Parafrasando le parole della scrittrice Stacy Alaimo¹, le immagini che circolano e ci raccontano la realtà del mondo in cui viviamo rendono impercettibile il danno e la sofferenza patiti da molti, perché i movimenti e i rischi continui degli sfollati interni, dei richiedenti asilo internazionali e di chi scappa da ecosistemi diventati insostenibili non sono evidenti, non appaiono in tutta la loro durezza ai nostri occhi. E se parliamo di grandi numeri, di migliaia e milioni di morti e sfollati, rischiamo di perdere di vista i nomi delle persone e delle tragedie individuali e familiari.

La situazione di pericolo permanente in cui versano le persone in fuga, le condizioni di vita spesso molto difficili nei propri paesi, in quelli di transito e nei rifugi allestiti in attesa che le cose cambino, ma che poi diventano destino duraturo per molte persone, non trovano particolare ascolto e attenzione nella comunità dei decisori politici a livello internazionale, nonostante nel dicembre 2018 sia stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il *Global Compact* sui rifugiati, salvo poi interessarsene quando occorre tentare di gestirne le conseguenze estreme. Né quella situazione drammatica trova particolare attenzione nei mass media dei paesi più potenti al mondo, in Asia, Europa o America del Nord, malgrado il 20 giugno (a partire dal 2001) sia celebrata dalle Nazioni Unite la giornata mondiale del rifugiato, in ricordo dell'approvazione il 20 giugno del 1951 della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. E non trova particolare attenzione nemmeno nell'opinione pubblica europea e di tutto il mondo.

Del resto è una popolazione elusiva quella degli sfollati interni e dei migranti internazionali forzati, verso cui non si volge sufficiente attenzione per comprenderne determinanti, realtà, comportamenti, specificità e complessità, ma su cui si riversa spesso «*la retorica tossica e velenosa*» per riprendere le parole di Filippo Grandi, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*UN High Commissioner for Refugees*, UNHCR) pronunciate il 9 aprile 2019 in occasione di un suo intervento dinanzi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Un intervento molto critico, in cui Grandi ha parlato di approcci frammentati per costruire la pace perché «*affrontano i sintomi, piuttosto che le cause*»².

Pur tra molte difficoltà di rilevazione di informazioni e dati, proprio l'UNHCR viene in soccorso di un'informazione più attenta alla realtà dei richiedenti asilo e dei rifugiati e, più in generale, dei movimenti di migrazioni forzate a livello internazionale, svolgendo un'azione preziosissima di raccolta e sistematizzazione dei dati disponibili, al pari di pochi altri come l'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) istituito oltre venti anni fa dal *Norwegian Refugee Council* (NRC).

Un dato aggregato di riferimento disponibile da cui partire è che ci sono al mondo più di un miliardo di migranti, cioè quasi un settimo della popolazione mondiale: circa 750 milioni di persone sono migranti all'interno del proprio paese (la maggioranza di chi

¹ R. Alaimo (2016), *Exposed: Environmental Politics and Pleasures in Posthuman Times*, University of Minnesota Press, Minneapolis/Londra, pag. 146.

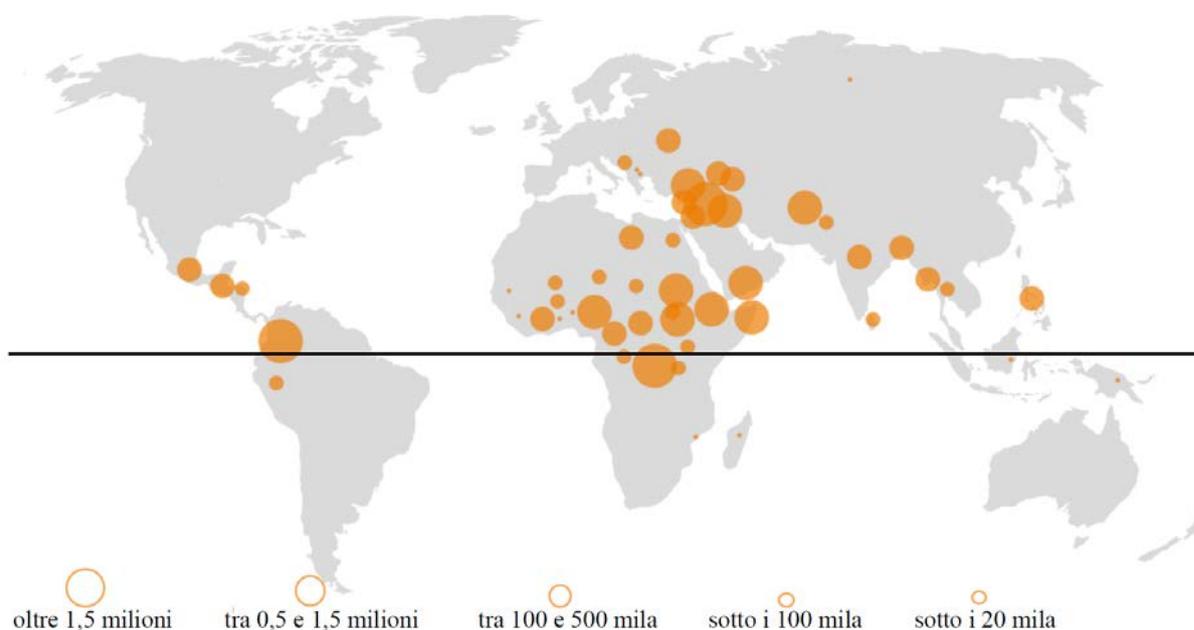
² SI veda: <https://news.un.org/en/story/2019/04/1036391>

lascia la propria casa) e 272 milioni sono migranti internazionali. Rispetto a questi dati, quanti sono i migranti interni e internazionali forzati, cioè gli sfollati interni e i profughi internazionali (rifugiati e richiedenti asilo)?

1.1. Stime di stock e flussi mondiali di sfollati interni a causa di conflitti e violenza

Nel 2019 l'IDMC stimava che a inizio anno 41,3 milioni di persone erano classificabili come sfollati interni (*Internally displaced person, IDP*) a causa di conflitti e violenze in 55 paesi: la cifra più alta mai registrata, tenendo conto del fatto che nel solo 2018 si erano aggiunti 10,8 milioni di nuovi IDP a causa di conflitti e violenze rispetto all'anno precedente³.

Fig. 1 – La distribuzione dello stock di sfollati interni nel mondo a causa di conflitti e violenze, 2018



Fonte: Dati IDMC 2019.

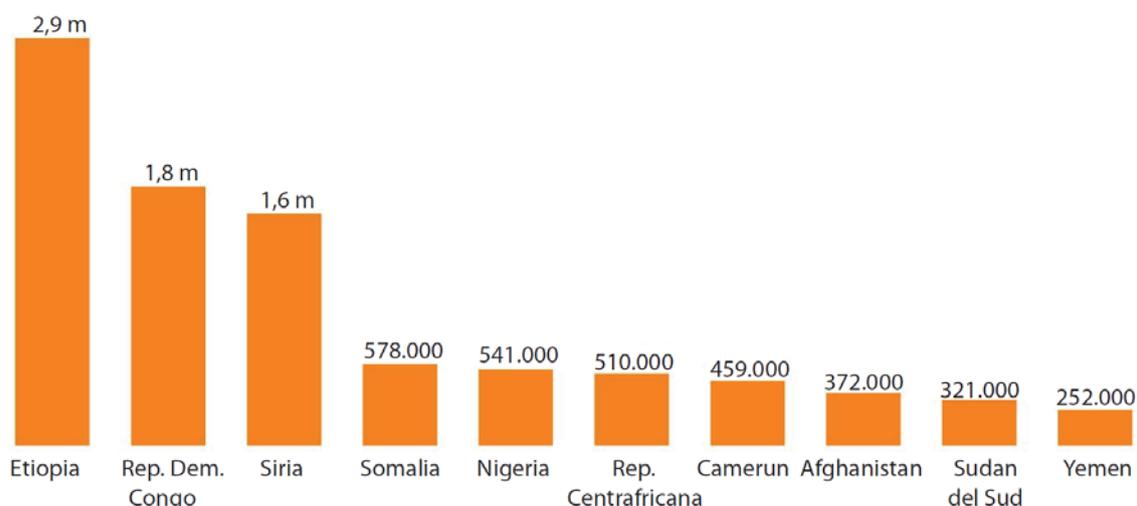
La mappa sul planisfero evidenzia come il problema degli sfollati interni a causa di conflitti e violenza interessi principalmente la fascia sopra l'equatore, soprattutto in Africa sub-sahariana, oltre al caso della Siria (6,12 milioni di sfollati) in Medio Oriente. Più nel dettaglio, i numeri più alti di sfollati interni si trovano in Africa orientale: oltre 2,6 milioni di sfollati interni in Somalia, più di 2,1 milioni in Etiopia, oltre 2 milioni in Sudan e quasi 2 milioni in Sudan del Sud. Ma numeri impressionanti si trovano anche a poca distanza da quella regione: in Nigeria (2,2 milioni) e Repubblica democratica del Congo (3 milioni). Più lontano rispetto a questo baricentro africano, spiccano i dati della

³ IDMC (2019), *Global Report on Internal Displacement*, Ginevra, maggio.

Colombia (5,76 milioni) e, a oriente della Siria, quelli di Afghanistan (2,6 milioni) e Iraq (quasi 2 milioni).

Guardando poi nel dettaglio il flusso di sfollati interni a causa di conflitti e violenza che si è aggiunto nel 2018 allo stock accumulato in precedenza, si tratta di 10,8 milioni di persone che si trovano soprattutto in Africa sub-sahariana e nel Medio Oriente.

Fig. 2 – I primi 10 paesi al mondo nel 2018 per numero di nuovi sfollati interni a causa di conflitti e violenze



Fonte: Dati IDMC 2019.

Nel mondo, tra gennaio e giugno del 2019 si sono aggiunti altri 3,8 milioni di sfollati interni a causa di conflitti e violenza⁴, portando il totale a oltre 45 milioni di IDP. Scorrendo questi dati, risulta che il dramma degli sfollati interni è tutt'altro che in via di soluzione, nel silenzio assordante di chi continua a guardare i sintomi senza affrontare le cause. Inoltre, i dati del 2018 evidenziano il perdurare delle crisi e quelli relativi al primo semestre del 2019 rafforzano questo fenomeno, giacché molti dei paesi con il maggior numero di sfollati interni causati da conflitti e violenze risultano gli stessi del 2018.

1.2. I primi cinque paesi per numero di sfollati interni

Focalizzando l'attenzione sui primi cinque paesi, l'**Etiopia** - il secondo paese più popoloso dell'Africa con oltre 100 milioni di abitanti, attualmente diviso in 9 regioni semi-autonome (Tigray, Afar, Amhara, Harari, Benishangul-Gumuz, Somali, Oromia, Gambela, regione delle Nazioni, Nazionalità e Popoli del Sud o SNNP) - è oggi un contesto di importanti cambiamenti politici, segnato da molte luci e ombre. A novembre del 2019 il primo ministro Abiy Ahmed, insignito del premio Nobel per la pace nello stesso anno in ragione del suo impegno per la riappacificazione con l'Eritrea e

⁴ IDMC (2019), *Mid-Year Figures. Internal Displacement from January to June 2019*, Ginevra, settembre.

l'applicazione dell'accordo di pace promosso dalle Nazioni Unite, ha formato un nuovo partito politico pan-etiope, che riunisce tre partiti di origine etnica membri della coalizione al potere formata dal Fronte Democratico Rivoluzionario del Popolo Etiope e altri cinque partiti minori.

La creazione del Partito della prosperità (PP) avviene solo pochi mesi prima delle elezioni generali del maggio 2020 in un contesto di crescente polarizzazione etnica e violenza. A conferma di questo clima molto difficile, i dati dell'IDMC indicano la cifra impressionante di 2,9 milioni di nuovi sfollati interni causati da conflitti e violenze nel 2018, la cifra più alta del mondo e quattro volte di più che nel 2017. Le zone più interessate si trovano lungo le frontiere della regione di Oromia con la regione SNNP (una zona rurale di circa 20 milioni di persone che confina con il Kenya e il Sud Sudan, di cui fa parte il Sidama insieme alle altre 50 etnie), con la regione Benishangul-Gumuz nel nord-ovest e con la regione Somalia ad est.

I conflitti interetnici, come quelli tra etnie Guji e Gedeo oppure tra Oromo, Amara e Gumuz, sono stati aggravati dalla concorrenza per terra e risorse scarse; i vecchi conflitti sono diventati più radicati e nuovi conflitti si sono intensificati lungo vari confini statali, spingendo il governo a istituire un nuovo Ministero della Pace in risposta alla crescente violenza. Nell'ultimo anno e mezzo, il governo di Ahmed ha così dovuto fronteggiare la recrudescenza dei conflitti etnici in tutto il territorio e il diffondersi della violenza in molte parti del paese.

L'Etiopia è oggi il paese con il maggior numero di sfollati interni al mondo, con centinaia di migliaia di persone accalate in centri sovraffollati, dove le agenzie umanitarie incontrano serie difficoltà nel fornire cibo, acqua, servizi igienici e assistenza sanitaria per una popolazione sfollata in rapida e continua crescita. La richiesta del popolo Sidama di secessione dalla regione SNNP ha accresciuto la tensione etnica e la violenza fino alla soluzione pacifica di un referendum che ha aperto la strada al Sidama per creare il decimo stato regionale etnico dell'Etiopia, evento che non si esclude possa anche stimolare alcuni degli altri 80 gruppi etnici del paese a chiedere l'autonomia.

Secondo una interpretazione diffusa e riportata dal giornalista Yohannes Gedamu su *Al Jazeera Intl*⁵, la recrudescenza del conflitto etnico in tutto il paese è stato il risultato diretto della resistenza alle riforme politiche di Abiy e alla sua lotta contro la corruzione. Nei primi sei mesi del 2019 si sono aggiunti 533 mila nuovi sfollati interni a causa di conflitti e violenze.

A marzo il Ministero della Pace ha approvato un piano molto ambizioso in tre fasi per organizzare il ritorno di tutti gli sfollati interni nel giro di pochi mesi; l'attuazione è iniziata quasi immediatamente e alla fine di maggio circa 1,5 milioni di persone erano tornate nelle proprie aree di origine, anche se mancano informazioni sulle condizioni e sulla qualità e quantità di assistenza pubblica ricevuta.

⁵ Y. Gedamu (2019), "Why Abiy Ahmed's Prosperity Party is good news for Ethiopia", *Al Jazeera Intl.*, 18 dicembre.

Dovrebbe apparire immediatamente di estrema gravità a tutti anche il dato relativo alla **Repubblica democratica del Congo**, in cui nel 2018 si sono registrati ben 1,8 milioni di nuovi sfollati interni (su una popolazione totale di circa 88 milioni di persone) come conseguenza di una violenza diffusa che interessa tutto il paese, effetto della disintegrazione dell'autorità statale e della crescente attività di milizie con interessi politici, come la sanguinaria organizzazione paramilitare islamista delle Forze democratiche alleate (*Allied Democratic Forces*, Adf), un gruppo armato che opera soprattutto nelle fitte foreste al confine con l'Uganda.

Gli sfollati interessano principalmente il Nord del paese, ma anche le province del Sud Kivu, Tanganica e Kasai Centrale, così come la provincia occidentale di Mai-Ndombe; e anche nella provincia di Ituri – al centro di un sanguinoso conflitto interetnico fra Lendu e Hema tra il 1999 e nel 2007 – si sono riaccesi gli scontri, con oltre 576 mila nuovi sfollati nel 2018. Conflitti e violenze rischiano di fare della RDC una polveriera, con molte parti del paese attraversate da violenze, conflitti, attentati e massacri, nell'indifferenza internazionale. Nei primi sei mesi del 2019 si sono aggiunti altri 718 mila sfollati interni per questi motivi, soprattutto nella provincia di Ituri.

La situazione drammatica della **Siria** è in parte più nota perché al centro di molti interessi. Si tratta di una crisi umanitaria e una tragedia di proporzioni senza precedenti, con oltre mezzo milione di morti, che ha provocato 6,7 milioni di rifugiati e quasi altrettanti sfollati interni (su una popolazione che ne raggiungeva a mala pena 20) e che lambisce i confini dell'Europa: a inizio del 2020 si contano 2 milioni di siriani registrati dall'UNHCR in Egitto, Iraq, Giordania e Libano, 3,5 milioni di siriani registrati dal governo turco e oltre 33 mila rifugiati siriani registrati nel Nord Africa, per un totale di oltre 5,5 milioni di rifugiati all'estero.

Meno nota è la situazione degli sfollati interni: soltanto nel 2018 l'IDMC ha registrato 1,9 milioni di nuovi sfollati, con l'avanzata delle forze governative verso le aree settentrionali delle zone rurali di Hama e quelle occidentali di Aleppo che ha determinato oltre 325 mila nuovi sfollati interni nel giro di sole sei settimane nel primo trimestre del 2018 e altri 158 mila sfollati successivamente a seguito dell'ultima offensiva lanciata per riprendere l'enclave assediata della Ghouta orientale, a est della capitale Damasco, detenuta dalle forze antigovernative dal novembre 2012.

Nell'estate del 2018, l'offensiva nei governatorati meridionali di Dara'a e Quneitra ha rappresentato il singolo evento della guerra che ha determinato il più grande spostamento di popolazione all'interno del paese: 285 mila nuovi spostamenti in tre settimane. Nell'autunno del 2018 si è registrata una situazione simile nel Governatorato di Idlib, nella Siria nord-occidentale, vicino al confine con la Turchia e all'antica città archeologica di Ebla.

Le Nazioni Unite e le ONG avevano avvertito che una ulteriore escalation avrebbe comportato una catastrofe umanitaria perché l'area ospitava quasi 2,5 milioni di persone, metà delle quali sfollati interni e impossibilitati a fuggire perché la Turchia aveva chiuso il suo confine. Idlib resta oggi la più grande area di sfollati interni nel paese in rapporto alla dimensione della popolazione, con continui spostamenti degli sfollati, costretti a

spostarsi all'interno del governatorato non una ma in media tre o quattro volte e in alcuni casi anche una dozzina di volte. Una zona in cui proliferano gruppi armati, con scontri periodici tra fazioni e criminalità che sconvolgono la vita quotidiana degli sfollati e rendono difficile la fornitura di aiuti umanitari.

Dopo lunghi periodi di bombardamenti sistematici, a inizio del 2020 sono diventati circa tre milioni i civili - molti dei quali bambini, donne e anziani - ammassati nella regione di Idlib a ridosso del confine turco, in condizioni di estrema difficoltà dal punto di vista sanitario, alimentare e di protezione dal freddo.

Al contempo, delle numerose persone che hanno fatto ritorno alla propria terra, soprattutto nel Sud del paese, non si sa molto, tenuto conto delle difficoltà inevitabili causate dalla distruzione e interruzione dei servizi e dal mancato ripristino della situazione da parte del governo. Nei primi sei mesi del 2019, in base ai dati dell'IDMC, la Siria ha registrato 804 mila nuovi sfollati, la cifra più alta a livello mondiale, soprattutto a causa di scontri nelle aree di confine dei governatorati di Idlib e Hama.

La **Somalia** da trenta anni è in preda alla guerra civile, con scontri armati e un clima permanente di violenza che ingenerano insicurezza e gravi abusi, mancanza di protezione da parte dello Stato e ricorrenti crisi umanitarie per i civili.

Ci sono circa 2,6 milioni di sfollati interni, molti dei quali vivono senza assistenza e sono vulnerabili agli abusi, mentre nel solo 2018 si sono registrati quasi 600 mila nuovi sfollati, la cifra più alta in un decennio, secondo i dati dell'IDMC, dovuti a tre cause principali: (1) la mancanza di alloggi adeguati e la prevalenza di alloggi informali per gli sfollati interni in aree sempre più affollate, che ha determinato un crescente numero di sfratti nei centri urbani; (2) le tensioni tra Somaliland e Puntland, in particolare nelle regioni orientali contese di Sool e Sanaag⁶; (3) gli scontri tra le truppe del governo, supportato dalle forze dell'Unione Africana (tenendo conto che la condotta governativa ha suscitato severe critiche e gravi accuse⁷) e le milizie del Fronte islamista radicale somalo di Al Shabaab (responsabile di attentati contro civili e di abusi nei confronti dei bambini, spesso costretti ad arruolarsi) soprattutto nelle regioni meridionali.

Una situazione drammatica che perdura nel tempo: secondo il Consiglio norvegese sui rifugiati, oltre 173.255 persone sono state sfrattate con la massima brutalità nell'agosto 2019, principalmente a Mogadiscio; oltre 300 mila persone sono sfollate a settembre del 2019 subendo gravi abusi, tra cui violenza sessuale, sfratti forzati e accesso limitato a bisogni di base come cibo e acqua⁸.

In **Nigeria**, quinto paese nella triste classifica degli sfollati interni nel corso del 2018, sono stati registrati oltre 541 mila nuovi sfollati a causa di conflitti e violenze, sempre

⁶ Per un approfondimento sulla realtà di queste zone si veda: E. Giordana (a cura di), (2018), *Sconfinate: Terre di confine e storie di frontiera*, Rosenberg & Sellier, Torino.

⁷ Organizzazioni come Amnesty International e Human Rights Watch, per esempio, hanno accusato il governo somalo di aver risposto a manifestazioni in gran parte pacifiche con un uso sproporzionato di forza e violenza che ha portato anche all'uccisione di numerose persone, compresi bambini. Si veda: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/somalia>

⁸ Si veda, in proposito: <https://www.nrc.no/news/2019/october/somalia-displacement/>

secondo l'IDMC, portando il numero di persone che vivono in condizioni di IDP a inizio 2019 a 2,2 milioni.

Nella regione emarginata del nord-est, la violenza del gruppo islamista radicale di Boko Haram (arrivato oggi al decimo anno di attività insurrezionali) ha causato un gran numero di sfollati, proseguendo un'emorragia ininterrotta dal 2014.

Nella regione centrale della Nigeria, la conflittualità tra pastori e agricoltori che si contendono le stesse terre ha determinato livelli elevati di violenza e sfollamenti, mentre il perdurare di brigantaggio e criminalità negli stati del Nord-Ovest ha contribuito ad aggravare la situazione di insicurezza e incrementare il numero degli sfollati interni. Nella prima metà del 2019 sono stati registrati circa 140 mila nuovi sfollati a causa di conflitti e violenza.

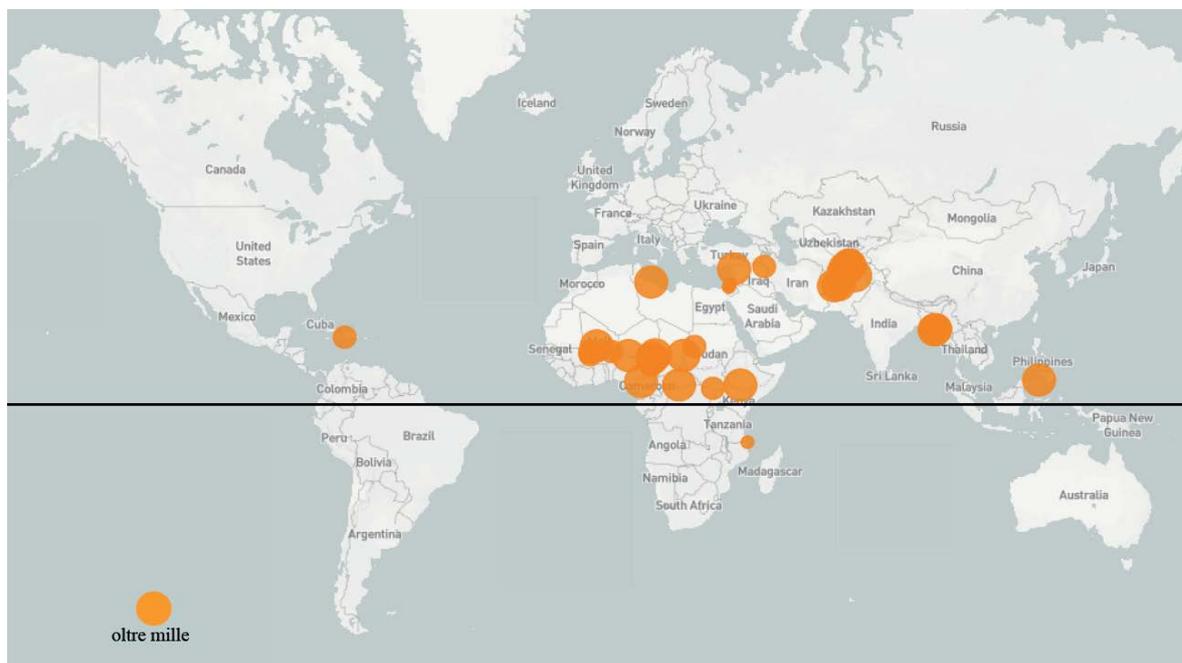
1.3. Le crisi strutturali che generano emergenze umanitarie

Quel che i dati, pur con il loro carattere di stime (e probabilmente sottostime) del fenomeno reale che occorre prudenzialmente rimarcare, evidenziano è il carattere strutturale e perdurante delle crisi che generano annualmente numeri molto elevati di sfollati interni.

Si tratta di situazioni molto gravi, concentrate soprattutto in Africa sub-sahariana e in Medio Oriente, in cui spesso coesistono diverse determinanti rendendo i problemi più complessi, ma in cui è altrettanto chiaro che si tratta di emergenze umanitarie purtroppo gravi e ben prevedibili.

È indicativo, in tal senso, il confronto tra la mappa della distribuzione dello stock accumulato nel 2018 di sfollati interni nel mondo a causa di conflitti e violenze (fig. 1) e il dato degli sfollati registrati nel corso dell'ultimo mese del 2019, cioè il confronto tra lo stock accumulato negli anni e il dato più recente disponibile a gennaio del 2020, che per ordine di grandezza ovviamente non è comparabile (uno stock di più anni rispetto a un flusso di un mese).

Fig. 3 – La distribuzione del flusso di sfollati interni nel mondo a causa di conflitti e violenze, registrato nel corso di trenta giorni (dicembre-2019-gennaio 2020)



Fonte: Dati IDMC 2019.

Andando a restringere ulteriormente il campo, i primi cinque paesi spiegano la metà del numero mondiale di IDP (una percentuale che sale addirittura al 64% nel 2009). Ebbene, andando a confrontare i primi cinque paesi nei due anni, a distanza di un decennio, si conferma il fenomeno della persistenza delle crisi.

Tab. 1 – Confronto 2009-2018 tra i primi 5 paesi al mondo per stock di sfollati interni a causa di conflitti e violenze

	2009		2018
Colombia	4.916.000	Siria	6.119.000
Sudan	4.900.000	Colombia	5.761.000
Iraq	2.764.000	Rep. Dem. Congo	3.081.000
Rep. Dem. Congo	1.900.000	Somalia	2.648.000
Somalia	1.500.000	Afghanistan	2.598.000

Fonte: Elaborazione dati IDMC 2019.

Tre dei cinque paesi in cima alla classifica nel 2009 si ritrovano, infatti, nella classifica del 2018. Non sono più presenti soltanto il Sudan e l'Iraq.

Ma, nel caso del **Sudan**, ciò è dovuto semplicemente alla nascita dello Stato indipendente del Sudan del Sud, che ha ottenuto l'indipendenza nel 2011: se sommiamo, nel 2018, i dati relativi al Sudan (nono in classifica) e del Sudan del Sud (undicesimo) si arriva a un dato cumulato di 3,94 milioni di sfollati interni, che collocherebbe la somma dei due paesi al terzo posto nella classifica del 2018.

L'altro paese che non appare nella lista dei primi cinque paesi del 2018 è l'**Iraq** che è al decimo posto, con quasi 2 milioni di sfollati interni: e purtroppo ciò non significa che ci sia stato un eccezionale miglioramento nelle condizioni di vita della popolazione.

È vero che nel 2018 si sono registrati circa 1,1 milioni di rientri, superando il numero di nuovi sfollati, pari a 150 mila persone: un numero comunque elevato ma molto inferiore al picco del 2014, quando cominciò la guerra contro lo Stato islamico dell'Iraq e della Siria (*Islamic State of Iraq and Syria*, ISIS), o Daesh. La guerra è ufficialmente finita a fine del 2017, ma oltre due anni dopo ci sono quasi due milioni di persone che vivono ancora come sfollati interni, in condizioni molto difficili, spesso in campi dove non riescono a essere soddisfatti i bisogni fondamentali per assicurare dignità alla vita delle persone.

Per mancanza di informazioni non è dato sapere che ne è delle condizioni di vita di quanti sono rientrati nelle terre abbandonate, ma le condizioni disastrose delle infrastrutture di base, delle abitazioni danneggiate e l'assenza di servizi pubblici, oltre che di un mercato del lavoro minimamente in grado di assorbire la forza lavoro, non lasciano ben sperare.

Se l'invasione dell'Iraq del 2003, voluta dall'amministrazione Bush e dal governo di Tony Blair con la partecipazione militare diretta anche di piccoli contingenti di Polonia ed Australia, raccolse il consenso di una coalizione molto ampia di Stati, ben 48 (compresa l'Italia) - la cosiddetta coalizione dei volenterosi disponibili a dare supporto logistico e appoggio politico ad un intervento militare per stabilizzare l'Iraq, liberando la popolazione irachena dal suo dittatore - non è più chiaro quanto gli ideali umanitari e solidaristici siano ancora presenti nella comunità internazionale a fronte degli sviluppi più recenti. Ma chi è fuggito e fugge dalla Libia, dalla Siria, dall'Iraq e dall'Afghanistan, è fuggito e fugge da guerre in cui ci sono responsabilità gravi e dirette di paesi lontani da quelle tragedie, in cui presto subentra l'indifferenza⁹. Non si possono, infine, dimenticare, in questa rapida rassegna almeno altre due situazioni.

Il caso dello **Yemen** anzitutto, definito dalle Nazioni Unite la peggiore crisi umanitaria sul pianeta, con 24 milioni di persone – su una popolazione totale di 29 milioni – e praticamente tutti gli 11 milioni di bambini che dipendono dagli aiuti d'emergenza per la sopravvivenza; un paese devastato da scontri tra milizie locali, come i gruppi secessionisti nel sud del paese, Al Qaeda e ISIS, oltre al gruppo armato prevalentemente sciita degli Huthi che ha preso il controllo del governo nella capitale nel 2015, ma anche e soprattutto dai continui bombardamenti da parte della coalizione guidata dall'Arabia Saudita (oltre

⁹ S. de Mistura e F. Scaglione (2019), *Nei conflitti, strade di pace. Una vita spesa al servizio degli uomini*, MolteFedi, ACLI, Bergamo.

19 mila attacchi in 4 anni) interessata a riportare al potere il presidente depresso Abd Rabbih Mansūr Hādī rifugiato a Riad.

Sul suolo yemenita si combatte anche una guerra per procura contro l'Iran, accusato da Arabia Saudita e Stati Uniti (al cui fianco si trovano anche Francia e Regno Unito) di utilizzare gli Huthi. Nonostante la firma degli accordi di pace a Stoccolma nel dicembre 2018, il paese ha registrato nella prima metà del 2019 un numero più elevato di nuovi sfollati rispetto allo stesso periodo del 2018; i dati dell'UNHCR indicano che a metà del 2019 si contavano 3,65 milioni di sfollati interni e 1,28 milioni di rimpatriati¹⁰.

Da ultimo, un breve cenno alla **Colombia**. Si tratta del paese che ha affrontato, per oltre cinquant'anni, una delle situazioni più difficili al mondo di sfollati interni a causa di conflitti e violenza. Il governo e le Forze armate rivoluzionarie della Colombia (FARC), il più grande gruppo armato del paese, hanno firmato un accordo di pace nel 2016 che ha posto fine a un conflitto lunghissimo. Si è trattato di uno sviluppo estremamente significativo e un prerequisito per raggiungere soluzioni durature per gli sfollati interni del paese.

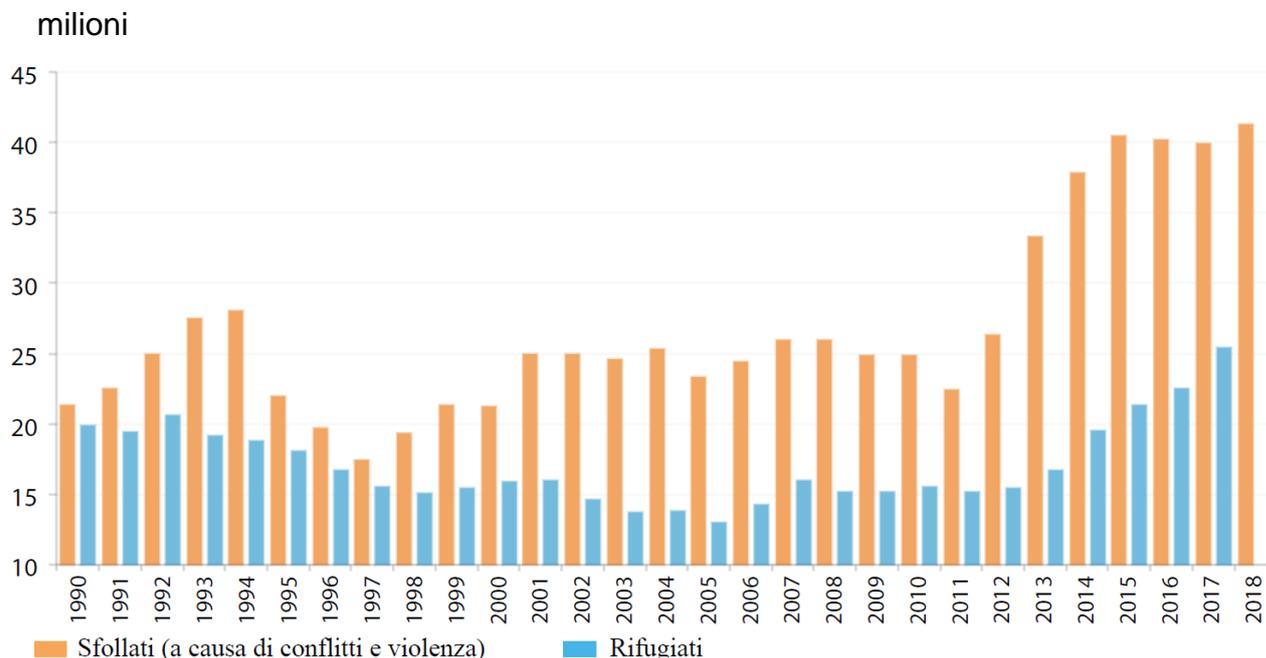
Tuttavia, restano in piedi degli ostacoli, legati al tema dei risarcimenti, la restituzione di terreni e proprietà, l'attuazione dei diversi punti concordati nell'accordo di pace. Erano quasi 5 milioni gli sfollati interni nel 2009, sono diventati quasi 6 milioni nel 2018 e nella prima metà del 2019, e sono stati registrati circa 39.000 nuovi sfollati associati ai conflitti. Insieme alla tragedia del popolo palestinese, la Colombia è forse il caso più emblematico - si spera ora in via di risoluzione definitiva - della natura prolungata nel tempo delle crisi, della violenza e dei conflitti che generano gli sfollati.

La tragedia degli sfollati interni a causa di conflitti e violenze è un fenomeno persistente e drammatico, che spesso precede e accompagna quello dei movimenti dei richiedenti asilo, che riceverà ben più attenzione fintanto che si continuerà a guardare più agli effetti che alle cause, anche se numericamente non ci dovrebbero essere dubbi sui collegamenti tra i due fenomeni e sull'ordine di grandezza.

Gli sfollati interni sono, anno dopo anno, molto più numerosi dei rifugiati e nel 2018 si sono raggiunti i rispettivi picchi, con 25,4 milioni di rifugiati e 41,3 milioni di sfollati interni a causa di conflitti e violenza. Senza contare che nel novero degli sfollati interni sin qui considerati non rientra la categoria di quanti sono sfollati a causa di catastrofi naturali.

¹⁰ UNHCR (2019), *Yemen / June 2019*, Factsheet. Ginevra, giugno.

Fig. 4 – Confronto tra numero complessivo di sfollati interni nel mondo a causa di conflitti e violenze e numero di rifugiati (1990-2018)



Fonte: Dati IDMC 2019.

1.4. Stime di stock e flussi mondiali di sfollati interni a causa di catastrofi naturali

Non è il caso di addentrarsi nel campo insidioso della discussione sull'incerto riconoscimento dello status di profughi ambientali, per i quali il diritto internazionale non prevede il diritto alla protezione come per i rifugiati, ma proprio il campo specifico degli sfollati interni consente con più agilità di misurarsi con lo spinoso tema degli spostamenti indotti non da conflitti e violenza, ma da terremoti, siccità, inondazioni, tempeste, più in generale cambiamenti dell'ecosistema, collegati anche ai cambiamenti climatici.

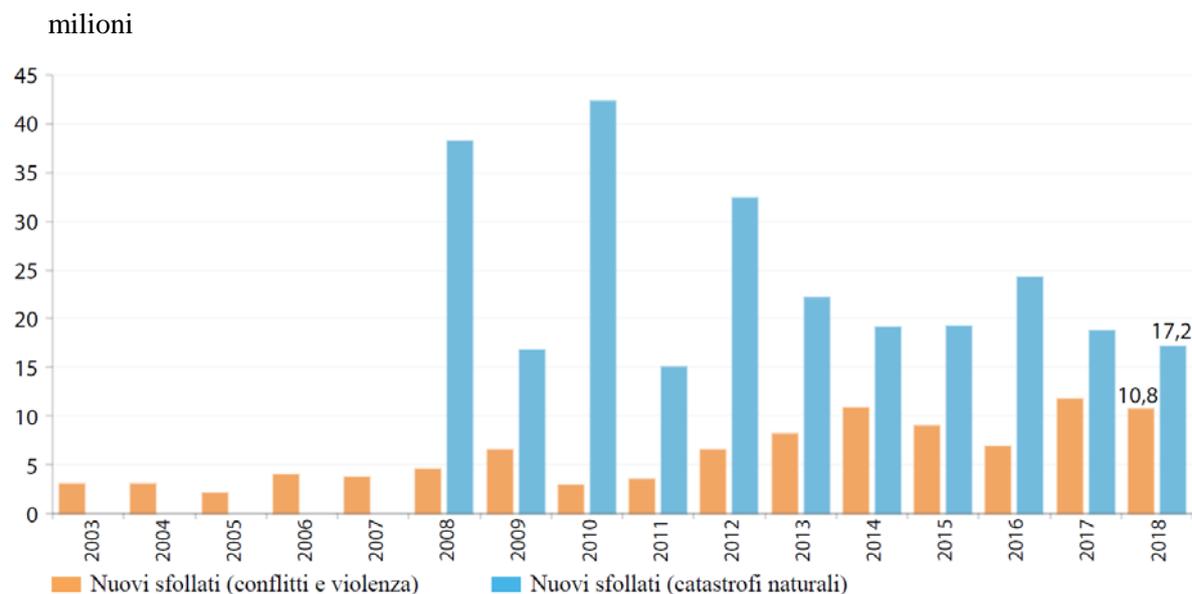
Se gli spostamenti forzati sono indotti da un coacervo di concause, tra le quali è difficile districarsi alla ricerca di un fattore prevalente, non vi è dubbio che la maggiore difficoltà per molte popolazioni, soprattutto di Africa e Asia, di poter contare sulle limitate risorse naturali disponibili per il proprio sostentamento configuri nuovi spazi di conflittualità e violenza – spesso di natura inter-etnica o tra pastori e agricoltori – che sono classificabili come casi di spostamenti causati da conflitti e violenza ma che, allo stesso tempo, trovano proprio nelle condizioni di peggioramento dell'habitat naturale il *primum movens*. Se ne è fatto rapido cenno anche nella parte che precede, con riferimento ad alcuni casi specifici.

I dati disponibili oggi consentono di integrare la mappa degli sfollati interni sin qui descritta con una mappa complementare degli sfollati interni a causa delle catastrofi naturali. Si tratta, per le ragioni addotte, di una forzatura che obbliga a separare

l'inseparabile, ma permette di cogliere l'importanza della sostenibilità ambientale nei suoi effetti diretti sui sistemi sociali, economici e politici.

Il primo dato che restituisce con immediatezza il peso della componente "ambientale" quale determinante degli sfollati interni, distinta dai conflitti, è quello relativo al confronto tra i nuovi sfollati annuali totali per conflitti e violenza rispetto a quelli per catastrofi naturali

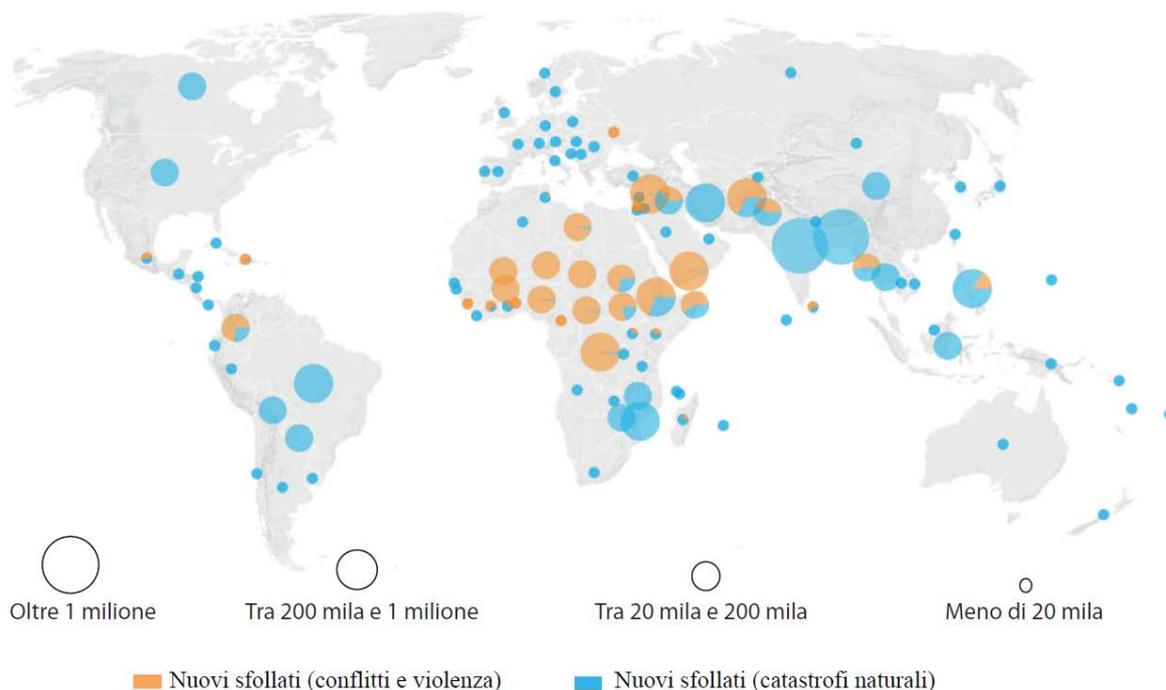
Fig. 5 – Confronto tra flussi annuali di nuovi sfollati interni nel mondo a causa di conflitti e violenze rispetto a quelli causati da catastrofi naturali (2003-2018)



Fonte: Dati IDMC 2019.

Il primo dato che salta agli occhi è che, pur con tutte le difficoltà di stimare il numero di sfollati causato da catastrofi naturali, negli ultimi dieci anni il numero complessivo di sfollati è rimasto stabilmente al di sopra di quelli causati da conflitti e violenza. In particolare, nel corso del 2018 si sono aggiunti 17,2 milioni di sfollati a causa di catastrofi naturali e – come ricordato in precedenza- 10,8 milioni a causa di conflitti e violenze. Nella prima metà del 2019 ci sono stati circa 10,8 milioni di nuovi sfollati in tutto il mondo: 7 milioni innescati da catastrofi e 3,8 milioni da conflitti e violenze.

Fig. 6 – Mappa dei nuovi sfollati interni nel mondo a causa sia di conflitti e violenze che di catastrofi naturali (primo semestre 2019)



Fonte: Dati IDMC 2019.

Uno sguardo al planisfero restituisce l'impressione di catastrofi naturali che sono molto meno concentrate dei casi di conflitti e violenze che determinano sfollamenti interni ai paesi. Le catastrofi naturali non risparmiano alcun continente, anche se per frequenza ed effetti più drammatici in termini di numero di nuovi sfollati interni (diametro delle circonferenze celesti) è in Asia, ma anche Africa e America latina che si sono registrati i principali casi nel 2019. Eventi che singolarmente, oltre che complessivamente, hanno prodotto numeri più elevati di sfollati interni rispetto a casi di conflitti e violenze.

L'uragano Fani, il più potente degli ultimi 43 anni, ha provocato oltre 3,4 milioni di nuovi sfollati in India e Bangladesh nel maggio 2019, uno dei più grandi eventi di spostamento di massa e la più grande evacuazione preventiva registrata. Anche il ciclone Vayu ha provocato evacuazioni preventive nello Stato indiano del Gujarat a giugno 2019, nell'ordine di 289 mila persone. I danni devastanti del ciclone che ha interessato Madagascar, Malawi, Mozambico e Zimbabwe in Africa australe nel marzo 2019, provocando 617 mila nuovi sfollati, dimostrano come siano più gravi i rischi per le popolazioni quando i sistemi di prevenzione non sono messi in campo, come purtroppo avviene di frequente in Africa.

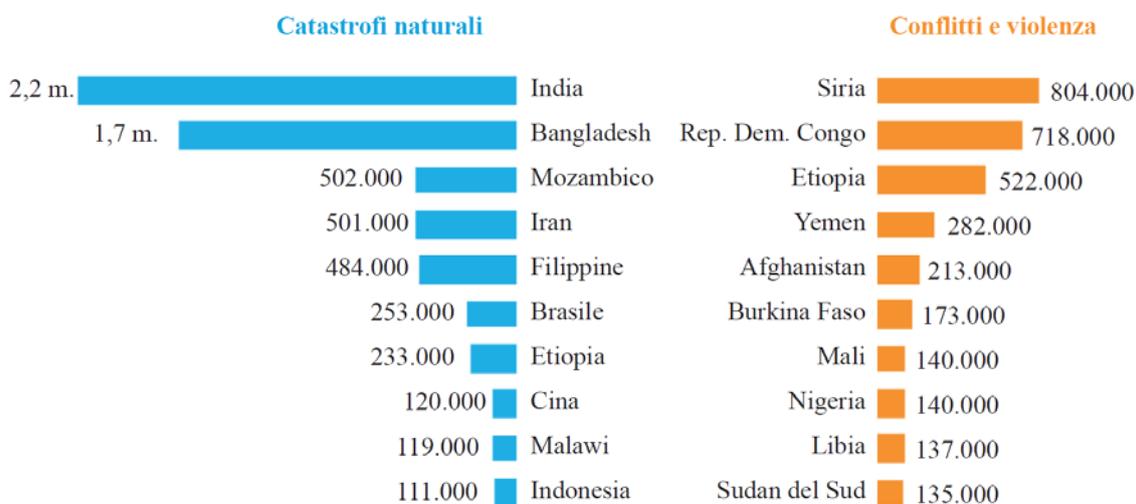
Anche le inondazioni sono state fenomeni estremi dagli effetti devastanti. L'emergenza monsoni nello Stato del Kerala, in India, ha provocato inondazioni distruttive tra fine maggio e agosto 2018, lasciando completamente isolate diverse comunità e migliaia di persone, con oltre 680 mila sfollati che hanno trovato rifugio nelle

oltre 1.500 strutture di accoglienza allestite; ma anche nel 2019, nello stesso Stato meridionale indiano si è ripetuta la catastrofe, da fine maggio ad agosto, con oltre 222 mila persone rimaste senza casa e rifugiate nei 1.500 campi d'emergenza, con centinaia di morti.

Sempre nella prima metà del 2019, in Iran si sono abbattute inondazioni su gran parte del paese, causando mezzo milione di nuovi sfollati interni; quasi lo stesso numero di sfollati si è registrato nelle Filippine. In Etiopia, invece, uno dei paesi in cui coesistono numeri elevati di sfollati a causa di conflitti e violenze con quelli determinati dalle catastrofi naturali, la siccità ha causato quasi 200 mila sfollati nel primo semestre del 2019.

Esiste spesso, dunque, una concomitanza di fattori ambientali e umani che determina gravi crisi umanitarie, ma è anche vero che conflitti e violenza (categoria in cui predominano i conflitti armati) persistono in paesi che non coincidono con quelli in cui prevalgono gli sfollati a causa di catastrofi naturali, come si ricava scorrendo la lista dei primi dieci paesi per numero di nuovi sfollati interni a causa sia di conflitti e violenze che di catastrofi naturali durante il primo semestre 2019.

Fig. 7 – Lista dei primi dieci paesi per numero di nuovi sfollati interni a causa sia di conflitti e violenze che di catastrofi naturali (primo semestre 2019)



Fonte: Dati IDMC 2019.

L'Asia prevale, con 6 paesi su 10, per quanto riguarda gli sfollati interni associati alle catastrofi, mentre l'Africa sub-sahariana e la regione del Nord-Africa e Medio Oriente, rispettivamente con 6 e 3 paesi su 10, dominano la infelice classifica di nuovi sfollati a causa di conflitti e violenza. L'Etiopia ha il triste primato di essere presente in entrambe le *top-ten* nei primi sei mesi del 2019.

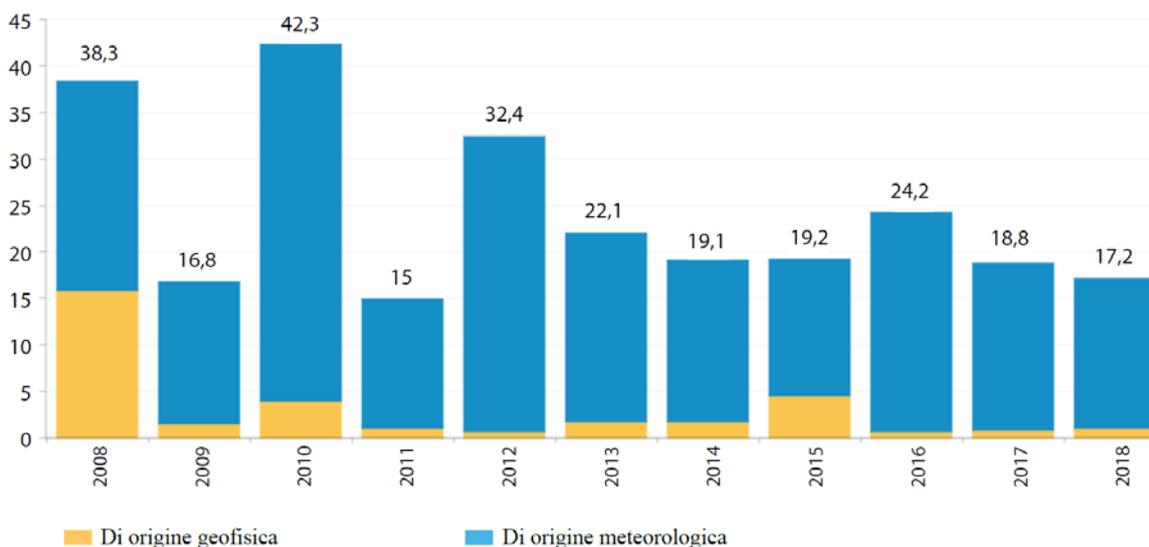
Con riferimento agli eventi catastrofici, possono farsi alcune considerazioni più specifiche. Se i conflitti e le violenze tendono a perdurare nel tempo per molti anni, le catastrofi naturali sono invece eventi violenti determinati da particolari fenomeni

geofisici (eruzioni di vulcani e terremoti) o meteorologici (inondazioni e uragani) di breve durata. Tuttavia, essi sono in parte prevedibili e l'entità dei danni sulle popolazioni dipende, oltre che dalla densità demografica, anche dalla capacità di resilienza dei sistemi socio-economici e istituzionali locali. I sistemi di prevenzione e di pre-allerta precauzionale sperimentati per esempio negli Stati Uniti permettono di contenere molto i danni alle persone, come pure la qualità delle costruzioni incide nel determinarne la resistenza. Ciò implica una maggiore gravità di questi eventi estremi in contesti più vulnerabili, come sono molti territori in Africa o in Asia. E significa anche che le profonde disuguaglianze territoriali all'interno di uno stesso paese creano situazioni di maggiore o minore vulnerabilità a poca distanza: le disuguaglianze economiche, sociali e politiche contribuiscono a determinare effetti delle calamità naturali distribuiti in modo eterogeneo sulle popolazioni.

Inoltre, tornando alla distinzione menzionata circa la natura geofisica o meteorologica delle catastrofi, si evidenzia come nel corso degli anni sia nettamente prevalsa la componente delle catastrofi meteorologiche quali causa di sfollamento di popolazioni nel mondo.

Fig. 8 – Numero di sfollati interni nel mondo a causa di catastrofi distinto per natura geofisica e meteorologica (2008-2018)

milioni



Fonte: Dati IDMC 2019.

Infatti, il 2008 è stato l'anno con maggior equilibrio, con 15,8 milioni di sfollati interni a causa di calamità geofisiche e 22,5 milioni per catastrofi meteorologiche; nel 2010 si è raggiunto il picco di 42,3 milioni di sfollati per cause ambientali, di cui ben 38,3 milioni a causa di catastrofi meteorologiche e 4 milioni per catastrofi di natura geofisica; nel 2016

si sono registrati 23,5 milioni di sfollati a causa di catastrofi meteorologiche e 0,7 milioni per catastrofi di natura geofisica. Infine, nel 2018 si sono avuti 16,1 milioni di sfollati a causa di catastrofi meteorologiche e 1,1 milioni per catastrofi di natura geofisica. Sommando gli undici anni considerati, si ha un totale di 264,5 milioni di sfollati interni per cause ambientali, di cui l'87,3% – pari a 231,7 milioni di persone – a causa di catastrofi di natura meteorologica.

Si tratta di eventi catastrofici per i quali è fondamentale garantire un sistema di prevenzione e pre-allerta precauzionale perché sono fenomeni naturali che stanno aumentando di intensità e frequenza in relazione ai cambiamenti globali, ma che sono spesso prevedibili perché, a differenza dei rischi geofisici (come i terremoti), sono meno incerti in quanto a carattere stagionale.

Da oltre venti anni nei paesi più industrializzati, all'interno del mondo della finanza più sofisticata, sono stati sviluppati strumenti con cui “scommettere” sul verificarsi o meno di catastrofi naturali straordinarie, come terremoti, uragani o inondazioni, i cosiddetti *catastrophe bond* (o *cat bond*), utili per diversificare un portafoglio strutturato investendo su Stati del mondo che non sono correlati all'andamento della borsa dei valori finanziari. Una situazione storica singolare e paradossale: è chiaro che continuando a seguire la stessa rotta del passato non solo ci si rende corresponsabili di situazioni drammatiche per tante persone, ma si coglie la gravità del tutto, purtroppo, solo occasionalmente e troppo tardi, vale a dire quando sopraggiunge la crisi umanitaria d'emergenza o quando i suoi effetti, in termini di movimenti di persone, lambiscono i confini del proprio paese. Affrontare le cause e non solo i sintomi significa per l'Italia e l'Europa tornare a tessere le fila del discorso apparentemente desueto della cooperazione multilaterale come strumento effettivo di pace, giustizia sociale e ambientale, per contribuire a dare risposte immediate e efficaci all'urgenza di milioni di nuovi sfollati ogni anno nel mondo.

Osservatorio regionale: la situazione dei rifugiati siriani nei paesi vicini

Il flusso attuale di richiedenti asilo che fuggono dalle condizioni drammatiche dei propri paesi non è un fenomeno passeggero: appare anzi come un tratto distintivo della fase attuale della globalizzazione. Conflitti e violenze che perdurano nel tempo nei paesi d'origine aggravando le condizioni di instabilità e insicurezza personale, l'erosione dei principi della tutela dei diritti umani e dell'accoglienza e inclusione in molti paesi di transito e destinazione sono un tratto distintivo di questa fase storica. È spesso in nome della sicurezza nazionale che regimi autoritari esercitano l'uso della forza mettendo a repentaglio la vita di oppositori, ma anche di cittadini in genere; così come è sempre in nome della sicurezza nazionale che nei paesi di transito e di destinazione si tendono a restringere spazi di libertà e piena titolarità di diritti per gli stranieri che chiedono protezione.

Le contrapposizioni ideologiche su questo tema sono profonde, ma le politiche governative tendono ad avere tratti comuni, a cominciare dalla logica securitaria, e ciò è vero non solo in Italia e in Europa, ma in gran parte dei paesi del mondo.

Dal 16 al 18 dicembre 2019, a distanza di un anno dal *Global Compact sui rifugiati* che mirava ad offrire un quadro di riferimento e cooperazione multilaterale per garantire a rifugiati e comunità ospitanti il sostegno di cui hanno bisogno in sei ambiti (condivisione degli oneri e delle responsabilità, istruzione, posti di lavoro e mezzi di sussistenza, energia e infrastrutture, soluzioni, capacità di protezione), si è tenuto a Ginevra il primo Forum Globale sui Rifugiati. Al Forum hanno partecipato circa 3 mila partecipanti, tra cui quattro capi di Stato o di governo, oltre ottanta ministri, il segretario generale delle Nazioni Unite, circa ottanta organizzazioni internazionali, rappresentanti di più di cento aziende e fondazioni e circa duecento organizzazioni della società civile.

Tra gli oltre 770 impegni e contributi annunciati al Forum da una vasta gamma di parti interessate ad aumentare il livello complessivo degli sforzi, si segnalano quelli di diversi Stati che si sono impegnati a sviluppare politiche nazionali più inclusive per consentire ai rifugiati di diventare membri attivi delle comunità in cui vivono, come pure numerosi impegni per migliorare le leggi e le politiche, tra cui impegni per continuare ricevere e ammettere i rifugiati, rafforzare i sistemi di asilo, consentire a richiedenti asilo e rifugiati di lavorare e accedere ai servizi finanziari, includere i rifugiati nei piani di sviluppo nazionale includendoli con pienezza nei sistemi nazionali per l'educazione e la salute. In termini finanziari, tra gli impegni delle istituzioni finanziarie internazionali si segnalano 2,2 miliardi di dollari promessi dal Gruppo della Banca mondiale, attraverso una linea di finanziamento dedicata ai rifugiati e alle comunità ospitanti, una finestra distinta di 2,5 miliardi di dollari per rafforzare il settore privato e creare posti di lavoro in paesi colpiti da fragilità, conflitti e violenza (compresi paesi con economie a basso reddito che accolgono i rifugiati); un annuncio simile è stato fatto dalla Banca interamericana di sviluppo per un importo di 1 miliardo di dollari. Dal settore privato sono arrivati impegni per circa 250 milioni di dollari di finanziamenti, l'occupazione diretta di oltre 15 mila rifugiati e oltre 125 mila ore di servizi legali pro bono all'anno a fianco delle ONG¹¹.

¹¹ Si veda la nota di sintesi finale da parte degli organizzatori del Forum: <https://www.unhcr.org/5dfa70e24>

Si tratta di primi impegni a fronte di una situazione allarmante. Scorrendo le cifre fornite dall'UNHCR, attualmente sono circa 26 milioni i rifugiati registrati in tutto il mondo, di cui 6,7 milioni di siriani, 5,5 milioni di palestinesi sotto il mandato dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA), 2,7 milioni di afgani e 2,2 milioni di sudanesi del sud. In altre parole, due terzi di tutti i rifugiati registrati provengono da 4 paesi, le cui crisi non sono certo dell'ultima ora, come anche le missioni internazionali:

1. la Siria è precipitata in una guerra civile tra forze governative e forze ribelli nel 2011, all'indomani dei moti popolari che, nel contesto delle cosiddette primavere arabe ma con elementi di forte specificità¹², rivendicavano più libertà. La crisi si è trasformata in una guerra per procura, al pari di quel che avviene in Yemen o Libia, con interessi diretti da un lato di Iran, Iraq, Afghanistan, Cina e Russia, a sostegno del governo di Bashar al-Assad, e dall'altro di Turchia, Arabia Saudita, Stati Uniti, Francia e Regno Unito a sostegno delle forze ribelli;
2. gli Stati Uniti sono militarmente presenti in Afghanistan dal 2001, dopo la presenza militare sovietica dal 1979 al 1989;
3. la questione dei territori palestinesi occupati da Israele permane irrisolta e drammaticamente grave da molti decenni, considerando che l'UNRWA - autorizzata dall'ONU a fornire protezione ed aiuti ai palestinesi nei territori occupati inclusa Gerusalemme Est, e criticata dai governi israeliani e più recentemente anche dall'amministrazione Trump perché alimenta l'illusione di un ritorno nei territori e per casi di corruzione - fu istituita all'indomani della guerra arabo-israeliana del 1948;
4. il Sudan del Sud è indipendente dal 2011, ma non ha risolto le dispute territoriali con il Sudan su alcune aree petrolifere, e dal 2013 è teatro di un conflitto etnico tra le forze governative del presidente Kiir (di etnia dinka) e quelle legate al precedente vicepresidente Machar (di etnia nuer).

Una situazione drammatica per i molti milioni di rifugiati, molti dei quali hanno vissuto a lungo in quella condizione per decenni. Il numero di rifugiati è raddoppiato rispetto all'ultimo tumultuoso decennio e continua a salire.

Più della metà di tutti i rifugiati ha meno di 18 anni e la stragrande maggioranza di loro vivono in paesi a basso e medio reddito. L'istruzione è uno degli ambiti chiave in cui la situazione dei rifugiati è più allarmante perché si combina con la natura prolungata e irrisolta delle crisi, prefigurando condizioni di marginalità dei rifugiati stessi: sono 3,7 milioni i bambini e giovani rifugiati che non frequentano la scuola primaria e secondaria e solo il 3% dei rifugiati ha accesso all'istruzione superiore, sempre secondo i dati UNHCR.

Il rapporto pubblicato durante l'estate del 2019 dall'UNHCR¹³ evidenzia come il peso dell'accoglienza dei rifugiati ricada soprattutto – nell'ordine dell'80% del totale – sui paesi di prossimità delle crisi, e prevalentemente sui paesi poveri. In questo senso, guerre

¹² Il regime del presidente Assad represses molto duramente le manifestazioni di piazza, l'opposizione reagì militarizzando immediatamente le proteste pacifiche, facendo precipitare il paese nel caos in cui si sono confrontati centinaia di gruppi armati opposti, con il coinvolgimento più o meno diretto di molte forze straniere, regionali e non.

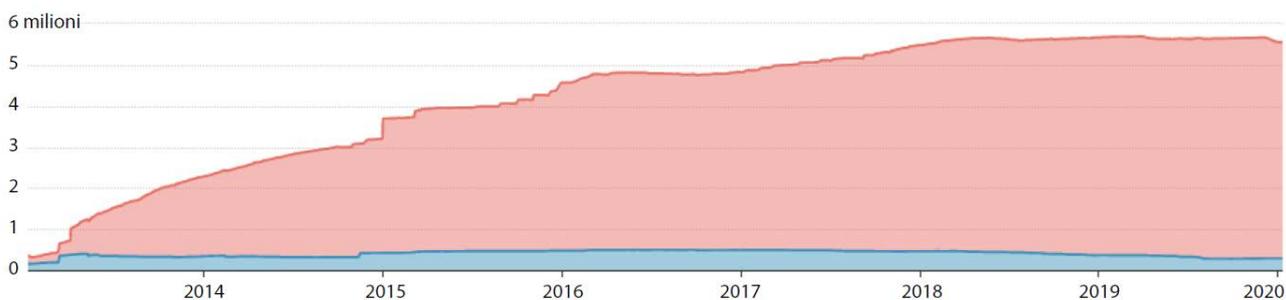
¹³ UNHCR (2019), *Global Trends. Forced displacement in 2018*, Ginevra, giugno.

civili e conflitti che coinvolgono diverse nazioni combattuti all'interno dei confini di uno Stato diventano rapidamente crisi regionali, come nel caso della Siria.

2.1. I rifugiati siriani nella regione

I dati aggregati dell'UNHCR - combinando i 3,5 milioni di rifugiati siriani registrati in Turchia, i 2 milioni in Egitto, Iraq, Giordania e Libano registrati dall'UNHCR e le decine di migliaia di rifugiati rilevati nel Nord Africa - evidenziano come la crisi siriana sia soprattutto regionale e come, negli anni, protraendosi la situazione di guerra civile all'interno del paese, la fuga di persone sia rapidamente aumentata creando una crisi umanitaria in Siria e nei paesi confinanti.

Fig. 9 – Evoluzione del flusso di rifugiati siriani nei paesi vicini



Fonte: Dati UNHCR.

Su un totale stimato di circa 6,7 milioni di rifugiati siriani nel mondo (e più di 6 milioni di sfollati all'interno del paese), circa 5,6 milioni, di cui 2,6 milioni bambini, vivono ora nei paesi confinanti, il che ha provocato forti pressioni su infrastrutture, risorse e servizi, nonché crescenti tensioni sociali tra rifugiati siriani e comunità ospitanti¹⁴.

Alla naturale tendenza a muoversi verso aree di prossimità più sicure che contraddistingue la storia delle migrazioni umane – siano esse classificate come volontarie o forzate – si combina nella regione del Medio Oriente e del Nord Africa la specificità che gli attuali confini di Stati nazionali furono imposti dalle potenze europee dopo la prima guerra mondiale e non coincidono con le identità preesistenti, che hanno continuato ad attraversare gli Stati alimentando spinte come l'arabismo, il pan-islamismo e l'irredentismo curdo a carattere transfrontaliero e facendo emergere un senso di fratellanza e destino comune. In Siria, del resto, come anche in Egitto, Iraq e Libia, si è ripetuto lo schema che ha visto ufficiali delle forze armate rovesciare regimi monarchici

¹⁴ Occorre anche menzionare che i sei Stati che formano il Consiglio di cooperazione del Golfo - Arabia Saudita, Oman, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Bahrain e Qatar – non hanno firmato la convenzione delle Nazioni Unite sui rifugiati, che dalla seconda guerra mondiale disciplina il diritto internazionale in materia di asilo; tuttavia, gli Stati del Golfo affermano di aver accolto centinaia di migliaia di siriani dall'inizio della guerra civile, ma non come rifugiati.

conservatori imponendone di nuovi a carattere “rivoluzionario”, senza mai raggiungere sviluppo e piena democrazia¹⁵.

Fig. 10 – La regione di prossimità investita dalla crisi siriana



In questo quadro regionale molto specifico, la crisi siriana si è tradotta in condizioni molto difficili per i rifugiati che vivono nei paesi vicini, per lo più in aree urbane, con solo l'8% circa ospitato in campi profughi.

Oltre 5 milioni di rifugiati siriani vivono in Giordania, Libano e Turchia.

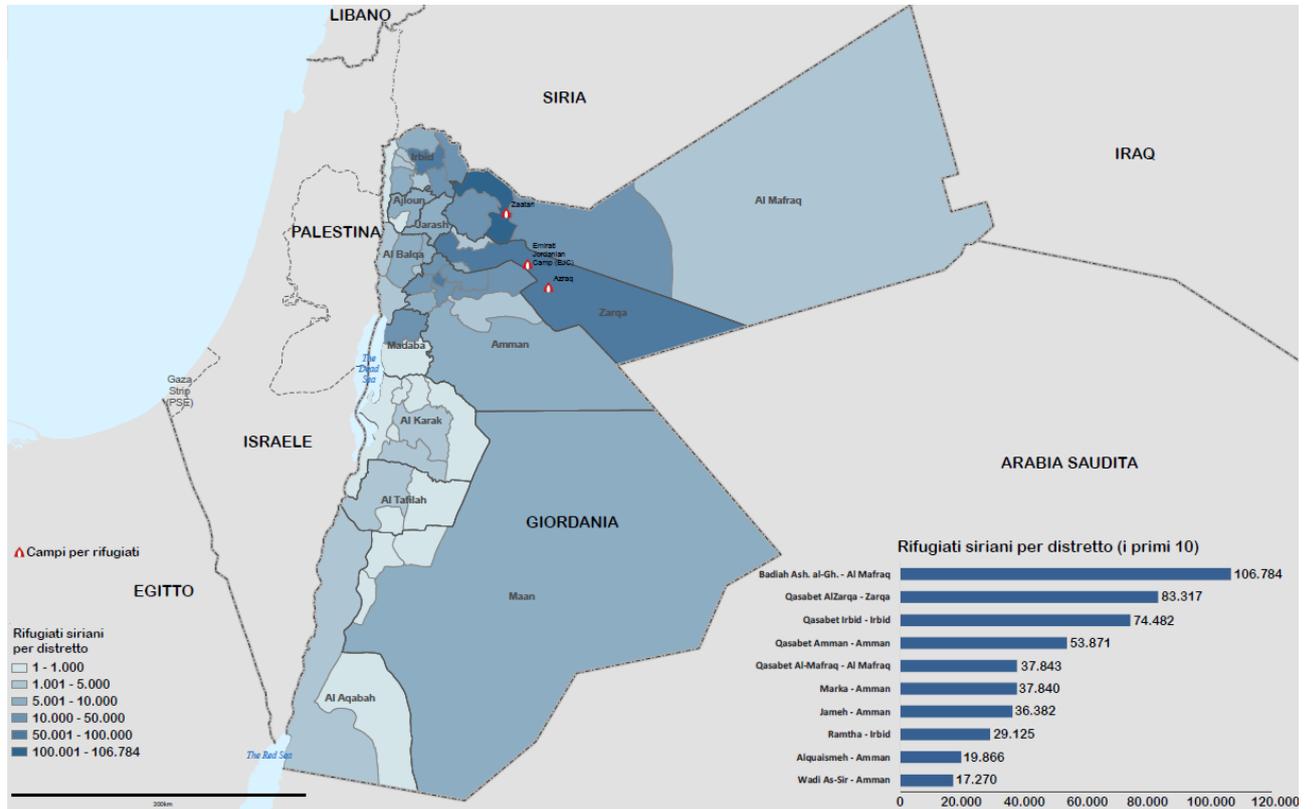
2.2. I rifugiati siriani in Giordania

In Giordania, sempre secondo le informazioni di UNHCR, oltre 655 mila uomini, donne e bambini vivono in condizioni difficili: circa l'80% di loro vive al di fuori dei campi, mentre oltre 139.000 hanno trovato rifugio nei campi di Za'atari e Azraq, relativamente vicini al confine con la Siria. Molti sono arrivati con pochissime risorse per provvedere al soddisfacimento dei bisogni di base, ma ormai anche coloro che inizialmente potevano

¹⁵ R. Hinnebusch e A. Ehteshami (a cura di) (2014), *The Foreign Policies of Middle East States*, 2a ediz., Lynne Rienner Publ., Boulder.

fare affidamento sui risparmi o sul sostegno delle famiglie ospitanti hanno sempre più bisogno di aiuto. Si stima che il 93% dei rifugiati in Giordania viva al di sotto della soglia di povertà.

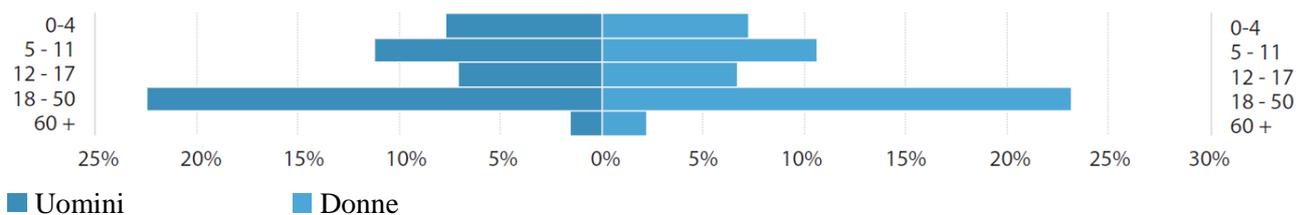
Fig. 11 – La distribuzione territoriale dei rifugiati siriani registrati in Giordania (a fine giugno 2019)



Fonte: Dati UNHCR.

In termini di fasce d'età della popolazione siriana rifugiata in Giordania, come già in Libano, i dati più recenti dell'UNHCR mostrano, a fronte di un sostanziale equilibrio tra uomini e donne, una quota elevata di minori, pari a circa il 26% del totale dei maschi e il 24,6% delle femmine.

Fig. 12 – La distribuzione per età dei rifugiati siriani registrati in Libano (al 31 dicembre 2019)



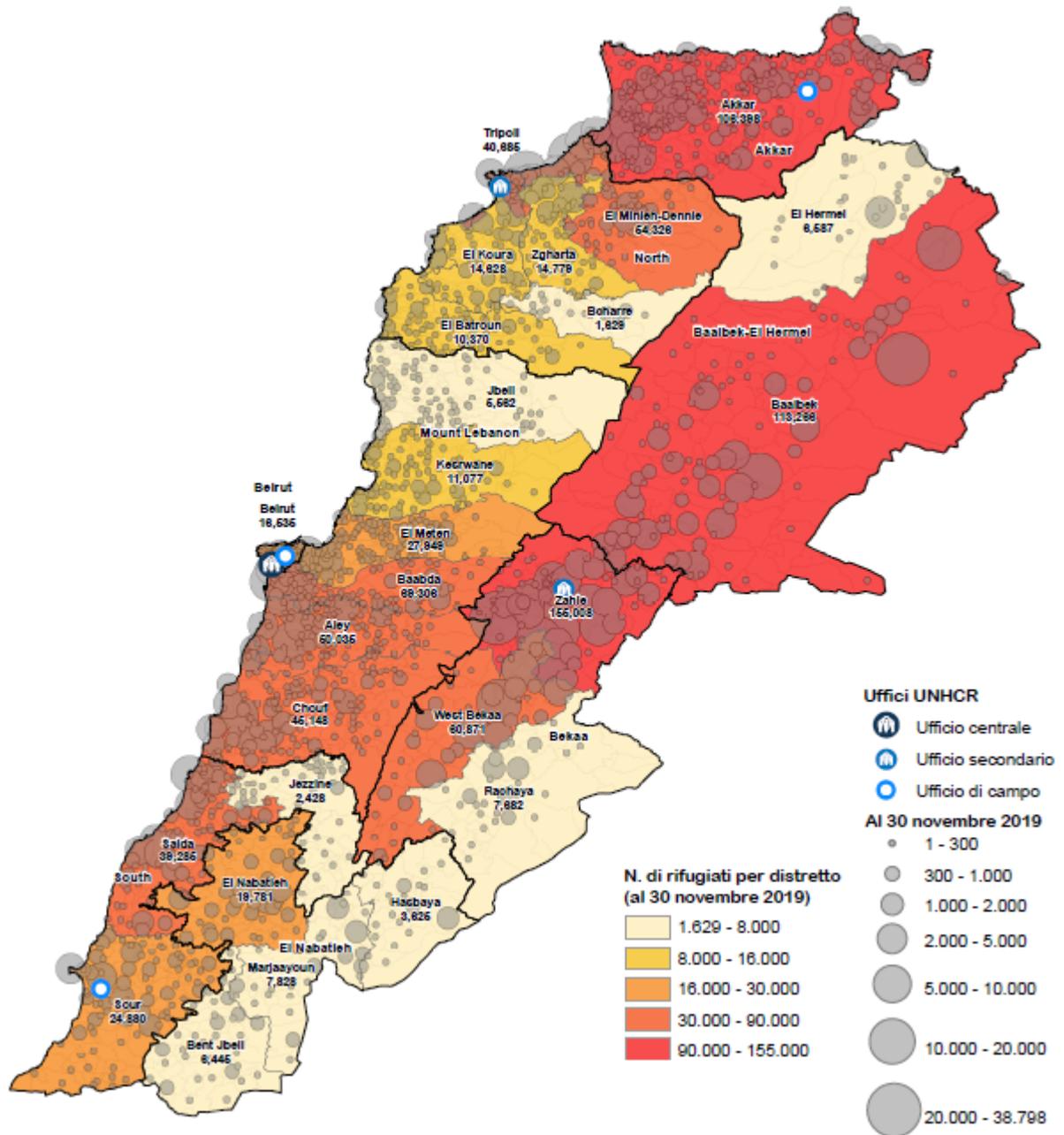
Fonte: Dati UNHCR.

2.3.1 rifugiati siriani in Libano

In Libano la vita è molto difficile per oltre un milione di rifugiati siriani, che hanno risorse finanziarie scarse o nulle. Circa il 70% vive al di sotto della soglia di povertà. Non ci sono campi profughi formali e, di conseguenza, i siriani sono sparpagliati in oltre 2.100 comunità e località urbane e rurali sparse per il paese, spesso condividendo piccoli alloggi di base con altre famiglie di rifugiati in condizioni di sovraffollamento.

A fine novembre 2019, all'UNHCR risultavano registrati poco più di 916 mila rifugiati siriani.

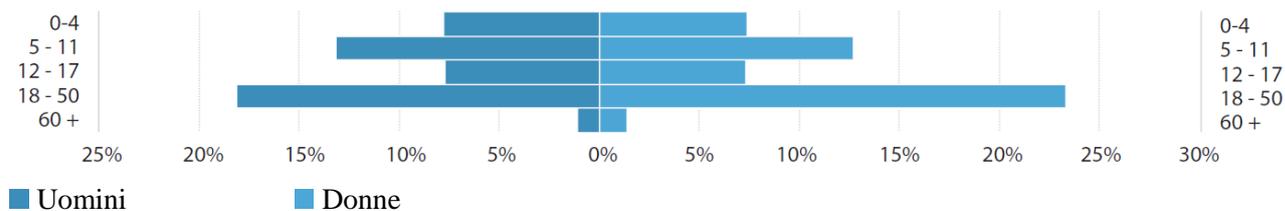
Fig. 13 – La distribuzione territoriale dei rifugiati siriani registrati in Libano (al 30 novembre 2019)



Fonte: Dati UNHCR.

In termini di fasce d'età della popolazione siriana rifugiata in Libano, a fronte di un sostanziale equilibrio tra uomini e donne si registra una quota significativa di minori, pari a circa il 29% del totale dei maschi e il 27,5% delle donne.

Fig. 14 – La distribuzione per età dei rifugiati siriani registrati in Libano (al 30 novembre 2019)

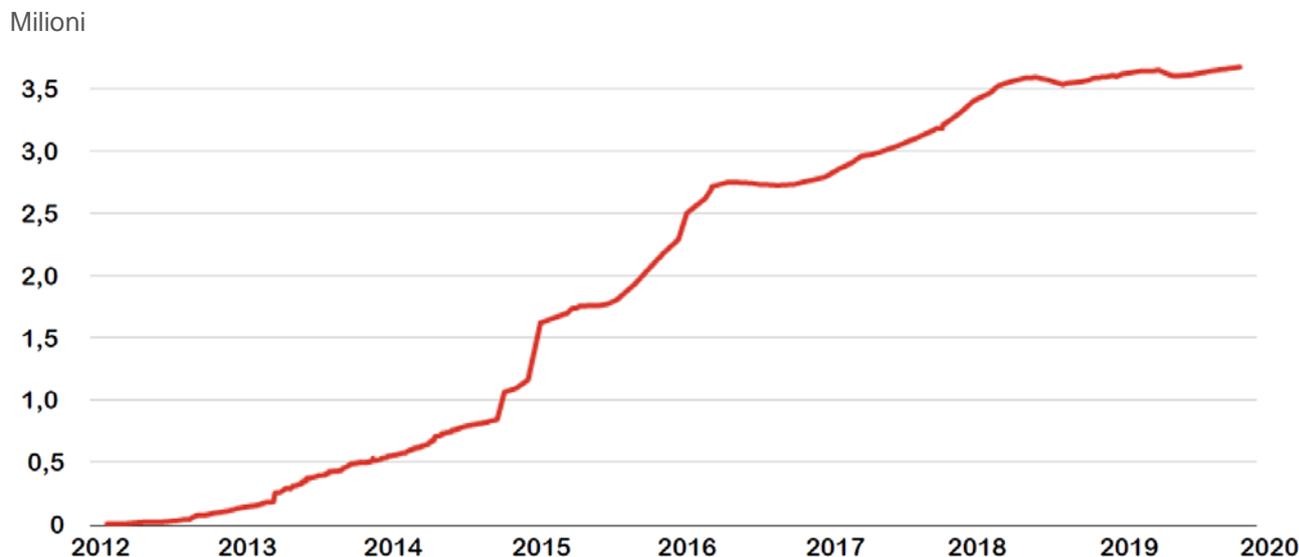


Fonte: Dati UNHCR.

2.4.1 rifugiati siriani in Turchia

In numeri assoluti, la Turchia ospita oltre la metà dei 6,7 milioni di sfollati siriani che si trovano all'estero, il che significa che il paese ha dovuto far fronte ai bisogni umanitari di flussi che inizialmente (nel 2011 e 2012) erano ritenuti temporanei, ma che poi si sono dimostrati duraturi o "protratti", nel gergo utilizzato in materia. Se in un primo momento la politica turca era incentrata su campi isolati per i rifugiati, in seguito l'aumento significativo del numero di siriani entrati nel paese si è tradotto in un incremento di pressione sulle aree urbane, che già nel 2013 ospitavano circa 400 mila rifugiati, quasi il doppio dei siriani ospitati nei campi. Oggi il 98% della popolazione siriana in Turchia vive in comunità locali, non in campi profughi o insediamenti di protezione temporanea.

Fig. 15 – Incremento del numero di rifugiati siriani in Turchia da inizio 2012 a fine 2019



Fonte: Elaborazione dati UNHCR.

La Turchia ospita oggi il maggior numero di rifugiati in tutto il mondo, raggiungendo circa 4 milioni di persone; i siriani ne rappresentano oltre 3,5 milioni, di cui il 44% sono bambini.

Poiché Ankara non riconosce ai siriani lo status di rifugiati codificato dal diritto internazionale, a seguito dell'introduzione nel 2016 del regolamento sui permessi di lavoro degli stranieri sottoposti a protezione temporanea (che risponde più a esigenze di

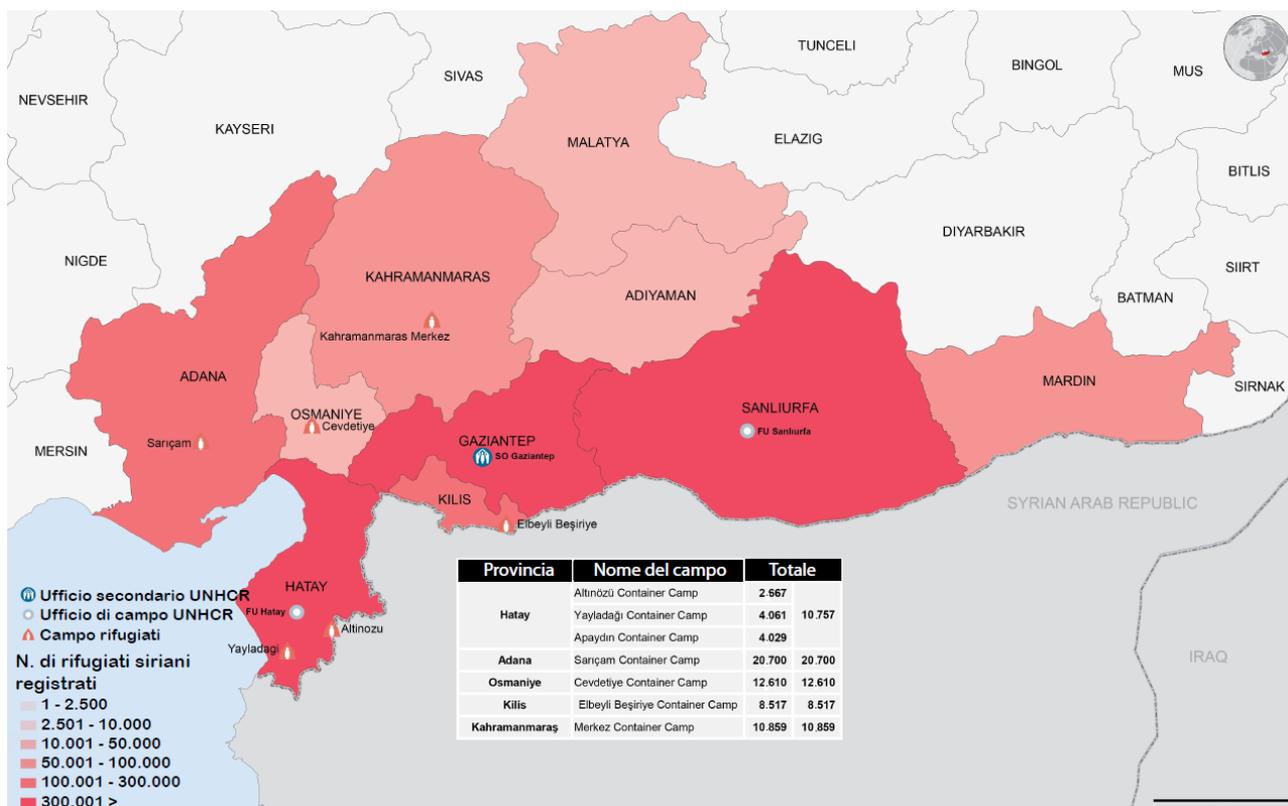
ordine e sicurezza dello Stato turco che a bisogni e aspirazioni dei rifugiati siriani), l'accesso al mercato del lavoro risulta molto difficile: si calcola che i permessi di lavoro rilasciati ai siriani in regime di protezione temporanea siano pari ad appena l'1,5-2,5% dei siriani in età lavorativa, il che significa che la stragrande maggioranza di rifugiati adulti lavora in condizioni irregolari e nell'economia informale.

Anche nel caso turco, la distribuzione dei rifugiati siriani evidenzia una presenza altamente concentrata nella vasta zona di prossimità con la Siria. Ciò va anche collegato alla strategia complessiva a lungo termine del presidente turco Recep Tayyip Erdogan che, attraverso l'incursione militare nella Siria settentrionale nel 2019, aveva l'obiettivo di indebolire le forze curde siriane lungo il suo confine perché considerate collegate alle milizie curde ribelli all'interno della Turchia (che il governo turco e quello statunitense hanno classificato come terroristi); ma aveva anche l'obiettivo di creare una zona sicura nella regione per il ritorno di milioni di rifugiati siriani che, nelle intenzioni turche, dovranno essere reinsediati in 140 villaggi con 5 mila abitanti e 50 distretti di 30 mila abitanti.

Giova ricordare che la situazione dei rifugiati siriani in Turchia interessa direttamente l'UE perché è la conseguenza dei primi anni di guerra in Siria, quando flussi di rifugiati dalla Turchia si muovevano verso la Grecia e attraverso i Balcani verso l'Europa, creando una sfida inaspettata per l'UE, chiamata a gestire un numero senza precedenti di rifugiati e migranti che viaggiavano in Europa. Si è così arrivati all'accordo UE-Turchia nella primavera del 2016 attraverso cui l'UE ha esternalizzato il controllo delle proprie frontiere, imponendo ad Ankara l'onere di ospitare la maggior parte dei rifugiati e migranti siriani in cambio di incentivi finanziari e della liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi che viaggiano verso l'UE.

Le Nazioni Unite stimano che oltre il 64% delle famiglie siriane nelle città viva vicino o al di sotto della soglia di povertà.

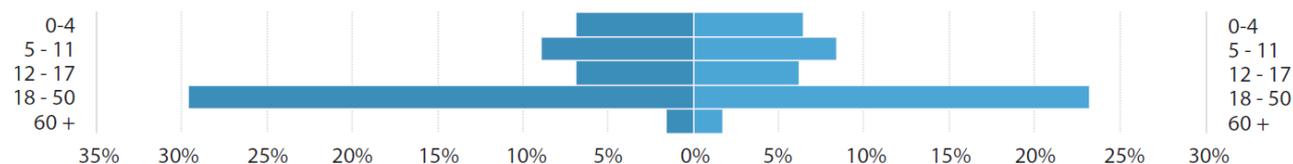
Fig. 16 – La distribuzione territoriale dei rifugiati siriani registrati in Turchia (al 31 dicembre 2019)



Fonte: Dati UNHCR.

Anche in Turchia, come già in Giordania e in Libano, i dati più recenti resi disponibili dall'UNHCR evidenziano un sostanziale equilibrio tra uomini e donne siriani e la presenza di una quota elevata di minori tra i rifugiati, pari a circa il 22,7% del totale dei maschi e il 21% delle femmine.

Fig. 17 – La distribuzione per età dei rifugiati siriani registrati in Turchia (al 31 dicembre 2019)



Fonte: Dati UNHCR.

3. Osservatorio nazionale: la situazione in Giordania

All'indomani della seconda guerra mondiale, la guerra arabo-israeliana del 1948 causò i primi afflussi di rifugiati palestinesi in Giordania, cui se ne aggiunsero di nuovi a seguito della guerra del 1967.

Successivamente, il paese accolse rifugiati libanesi durante la guerra civile in Libano (1975-1990) e rifugiati siriani fuggiti dopo i bombardamenti governativi che posero fine all'assedio della città di Hama, controllata dai Fratelli musulmani, uccidendo decine di migliaia di persone nel 1982. Successivamente, arrivarono rifugiati iracheni dopo le guerre del 1991 e del 2003.

La Giordania, posto fine nel 1994 -con la firma del trattato di pace di Wadi Araba con Israele - a uno stato di guerra ufficiale durato 46 anni, ha dunque una storia e una tradizione di paese di accoglienza nella regione, ben prima dello scoppio della più recente crisi siriana. Naturalmente, le condizioni di vita dei rifugiati sono determinate dalla situazione più generale del paese.

3.1. *Il quadro politico e macroeconomico*

La Giordania è una monarchia costituzionale governata dalla dinastia hashemita del re Abdallah II, succeduto al padre Hussein alla morte di quest'ultimo nel febbraio 1999; a differenza di molte delle nazioni della regione, possiede poche risorse naturali e, non avendo petrolio, dipende da fonti esterne per soddisfare il fabbisogno energetico. L'economia dipende in gran parte da servizi, turismo e aiuti internazionali.

In continuità con le scelte del padre, re Abdallah II ha mantenuto legami saldi con l'Occidente, consolidando i collegamenti con l'Arabia Saudita e il Kuwait, migliorando al contempo i rapporti con la Siria e i palestinesi. La Giordania ha costantemente seguito una politica estera filo-occidentale e ha mantenuto tradizionalmente relazioni molto strette con gli Stati Uniti e il Regno Unito; le relazioni coi principali partner risentirono solo in minima parte del sostegno per l'Iraq diffuso in Giordania durante la prima guerra del Golfo, perché si trattava evidentemente di un sentimento popolare tra la vastissima comunità palestinese che sosteneva Saddam Hussein come campione contro Israele.

Sul piano della politica interna, gli islamisti sono il principale gruppo di opposizione in parlamento e nel paese. Nel tentativo di contrastarli duramente, il governo giordano ne ha espulso alcuni leader: nel novembre 1999 tutti gli uffici del movimento *Hamas* in Giordania furono chiusi e i suoi quattro leader furono esiliati in Qatar. Allo stesso modo, attivisti anti-israeliani sono stati arrestati in diverse circostanze con l'accusa di opporsi alla normalizzazione dei rapporti con Israele.

Un'altra frattura politica all'interno del paese è quella "generazionale", che vede contrapposti all'interno del governo i politici conservatori e tradizionali e la burocrazia vicina a re Hussein da un lato, e i riformatori più giovani del nuovo corso inaugurato negli anni Duemila con l'avvento del nuovo re. Allo stesso tempo, il re Abdallah II ha introdotto norme molto controverse che consentono alle autorità di imprigionare giornalisti e chiudere giornali, restringendo di fatto la libertà di stampa. In questa combinazione di

oscurantismo e innovazione, re Abdallah II ha fatto registrare progressi significativi sul fronte dei diritti delle donne: il sistema giudiziario giordano, con una prima sentenza nel 2002, ha riconosciuto alle donne il diritto di divorziare dal marito, lo stesso diritto riconosciuto tradizionalmente solo agli uomini, pur obbligando la donna a rinunciare a qualsiasi diritto agli alimenti quando chiede il divorzio; nello stesso anno è stata eletta la prima parlamentare in Giordania.

Una spinta a favore del riformismo è arrivata dai moti di protesta popolare collegati alle cosiddette primavere arabe nel 2011: dimostrazioni di massa, in nome di maggiore libertà e diritti e migliori condizioni economiche, hanno cementato l'alleanza tra forze che avanzavano rivendicazioni più politiche (anzitutto il Fronte di azione islamica, emanazione dei Fratelli Musulmani) e fazioni tribali, rurali, lavoratori e forze di sinistra interessate a migliorare le condizioni economiche della popolazione. Re Abdallah II, consapevole della sorte toccata ai regimi autocratici in Egitto e Tunisia, ha avviato una politica di riforme in senso più liberale e orientate ad un maggiore pluralismo politico, a cominciare da norme per imporre governi basati su maggioranze parlamentari, l'istituzione di una corte costituzionale per la supervisione della legislazione, quella di una commissione indipendente per la supervisione delle elezioni e il varo di nuove leggi elettorali e sui partiti politici.

Le luci e le ombre di un difficile equilibrio tra innovazioni e conservatorismo continuano a caratterizzare il quadro politico della Giordania. A metà del 2018, nel paese sono esplose nuove proteste contro le misure di austerità attuate conformemente al programma concordato nel 2016 con il Fondo Monetario Internazionale (FMI) per ottenere nuovi crediti: aumento del prezzo del pane, nuove tasse su molti beni, incremento dell'imposta sul reddito, nuovi dazi doganali. A seguito di queste proteste, il Primo Ministro Hani al-Mulki è stato costretto alle dimissioni e il 5 giugno 2018 gli è succeduto Omar Razzas, in precedenza ministro della Pubblica Istruzione e già direttore dell'ufficio della Banca Mondiale in Libano. Con una serie di rimpasti, il suo governo ha recuperato molti membri del precedente governo ed è per questo oggetto di molte critiche. Ultimo rimpasto in ordine di tempo è stato quello del 7 novembre 2019, che ha portato alla nomina a ministro delle Finanze di Mohamad Al-Ississ, economista formatosi ad Harvard – come il Primo Ministro –, già consigliere per gli affari economici del re Abdallah II e membro del *World Economic Forum*. Sul piano delle relazioni internazionali, invece, è stato confermato ministro degli Esteri Ayman Safadi, già consigliere della famiglia reale e figura di riferimento per gli Stati Uniti in Medio Oriente.

Nel dicembre del 2019 il tribunale per la sicurezza della Giordania ha condannato 24 cittadini del paese al carcere per appartenenza allo Stato islamico.

La sfida principale per il governo giordano è, al momento, quella dell'attuazione del programma concordato con l'FMI, applicato sin qui lentamente e con difficoltà e che ha suscitato l'opposizione di una parte significativa della popolazione, come ha dimostrato l'ondata di proteste del giugno 2019 e poi la mobilitazione e il prolungato sciopero degli insegnanti contro il governo, responsabile di aver disatteso l'impegno assunto nel 2011 di aumentare del 50% lo stipendio del corpo insegnante. La mediazione raggiunta dal governo a ottobre del 2019, con il riconoscimento di un aumento del 10%, ha consentito il ritorno a scuola ma è stata considerata insoddisfacente dalle rappresentanze degli insegnanti, perché uno stipendio medio di 600 dollari è evidentemente inadeguato a fronte dell'elevato costo della vita, soprattutto nella città dove si ammassa la popolazione. Altre categorie professionali, compresi i medici, continuano a rivendicare l'adeguamento delle

retribuzioni al costo della vita, tenendo il paese in una condizione di perenne tensione tra obiettivi immediati di adeguamento dei livelli retributivi e necessità di contenere la spesa pubblica – come richiesto dall’FMI – per ridurre i 40 miliardi di dollari di debito pubblico, tenuto conto del fatto che gli stipendi dei dipendenti pubblici assorbono 13 miliardi di dollari l’anno della spesa pubblica.

Il neo ministro delle Finanze, Mohamad Al-Ississ, è un sostenitore del nuovo programma triennale di riforme promosse dall’FMI che si propone di far scendere il debito pubblico dall’attuale 94% al 77% del PIL entro il 2021. Un piano di riforme canonico, in linea coi programmi di aggiustamento strutturale avviati negli anni Settanta nel mondo, volto a promuovere liberalizzazione degli scambi commerciali, politiche di industrializzazione orientate all’esportazione e maggiore apertura per attrarre investimenti diretti esteri, programmi di privatizzazione e deregolamentazione.

Una sfida non facile guardando al profilo strutturale dell’economia giordana: l’economia risente, infatti, strutturalmente della scarsità di risorse idriche oltre che energetiche, il tessuto industriale è poco sviluppato e le aree coltivabili sono limitate (l’agricoltura contribuisce solamente al 2,7% del PIL nazionale).

La domanda interna è scarsa, frenata dal basso livello retributivo e dalle politiche di contenimento della spesa pubblica; il livello dei prezzi risente del regime di cambi fissi ancorato al dollaro statunitense, che penalizza la competitività sui mercati esteri dei beni e servizi della Giordania.

In controtendenza rispetto al quadro generale si muove il settore turistico, che contribuisce in modo determinante, insieme a tutto il comparto del terziario commerciale, finanziario-assicurativo e immobiliare, al PIL giordano.

Tab. 2 – I principali 10 partner commerciali della Giordania nel 2018

	Esportazioni		Importazioni		
	Miliardi di \$	Quota (%)	Miliardi di \$	Quota (%)	
1 Stati Uniti	1,7	26,4	1 Arabia Saudita	3,4	17,0
2 India	0,7	10,7	2 Cina	2,8	13,8
3 Arabia Saudita	0,7	10,4	3 Stati Uniti	1,8	8,9
4 Iraq	0,6	10,2	4 Germania	0,9	4,6
5 Emirati Arabi Uniti	0,3	4,0	5 Emirati Arabi Uniti	0,8	4,1
6 Kuwait	0,2	3,8	6 Turchia	0,8	4,0
7 Palestina	0,2	2,4	7 Italia	0,6	3,1
8 Qatar	0,1	2,2	8 India	0,6	2,8
9 Indonesia	0,1	1,8	9 Egitto	0,5	2,6
10 Egitto	0,1	1,7	10 Francia	0,5	2,4

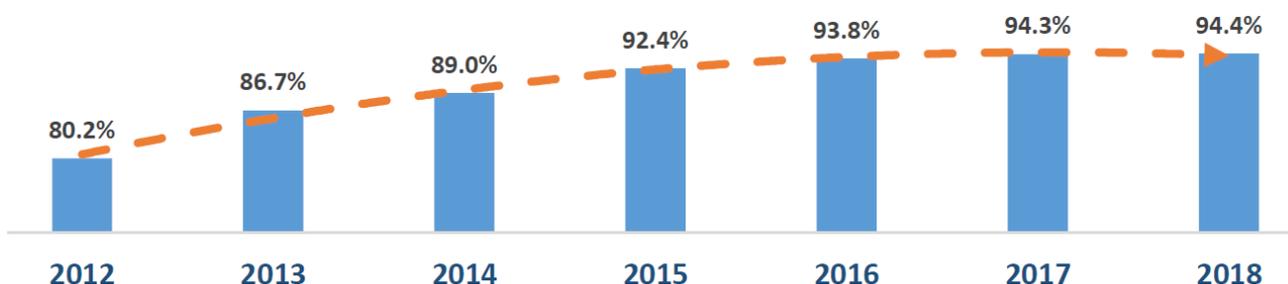
Fonte: IMF, Direction of Trade.

In ragione della natura dell’economia giordana, un fattore importante di crisi è stato rappresentato dalla crisi economica globale nel 2009, che ha determinato un calo di commercio, turismo e rimesse dall’estero. La conseguente riduzione delle entrate fiscali e un flusso limitato degli aiuti internazionali hanno innescato un circolo vizioso aggravato dalla contrazione del turismo a causa delle incertezze regionali legate alle contestazioni

durante le primavere arabe del 2011. I flussi di aiuti internazionali, soprattutto provenienti dai paesi del Golfo (in primo luogo Arabia Saudita, Kuwait ed Emirati Arabi Uniti), hanno contribuito a compensare in parte il ricorso permanente al disavanzo di bilancio, pari a circa il 10% del PIL. Nel 2011 il debito pubblico era pari al 71% del PIL.

Nel 2012 un'apertura di credito (accordo di *stand-by* triennale) di \$ 2,1 miliardi da parte dell'FMI si riprometteva di contribuire a correggere gli squilibri di bilancio e della bilancia dei pagamenti, sostenendo il rilancio dell'economia a fronte dell'aumento del prezzo del petrolio, molto oneroso per la Giordania. In occasione della revisione dell'aprile 2015 dell'accordo di *stand-by* con la Giordania, l'FMI registrava il perdurare di un contesto regionale difficile. Nel 2015, Amman completava l'accordo di *stand-by* e nel 2016 rinnovava il programma di accordi con l'FMI, prevedendo misure di riforma fiscale per far aumentare le entrate del governo, ridurre il disavanzo di bilancio e gestire l'elevato debito, tenuto conto dell'effetto aggiuntivo determinato dall'arrivo dei rifugiati siriani. Nell'agosto 2016, l'FMI approvava un nuovo finanziamento di 723 milioni di dollari alla Giordania in un triennio (*Extended Fund Facility*, EFF), prefissando l'obiettivo di riduzione del debito pubblico al 77% del PIL entro il 2021 (cioè un livello superiore al 2011). Nel 2018 la situazione non era migliorata: anzi, andava peggiorando e il rapporto tra debito pubblico e PIL aveva raggiunto il 94,4% e a fine anno il record del 95%, inducendo il governo a varare un importante pacchetto di misure di austerità, d'intesa con l'FMI, che avrebbe portato alle proteste sopra ricordate.

Fig. 18 – Evoluzione del rapporto tra debito pubblico e PIL in Giordania (2012-2018)



Fonte: Jordan Strategy Forum, dicembre 2019.

In questo contesto, nell'ottobre 2018 gli alleati arabi del Golfo - Arabia Saudita, Kuwait ed Emirati Arabi Uniti – hanno messo a punto un pacchetto di aiuti internazionali pari a 2,5 miliardi di dollari a sostegno del governo giordano. A maggio 2019 il consiglio di amministrazione dell'FMI ha completato la seconda revisione della performance economica della Giordania nell'ambito dell'accordo EFF, sbloccando una tranche del prestito e prefigurando un'estensione dell'accordo a marzo 2020.

I crediti, ma anche gli aiuti internazionali sono, dunque, fondamentali per la Giordania. Gli Stati Uniti negli ultimi 25 anni hanno versato nelle casse giordane oltre 20 miliardi di dollari, in cambio di un forte sostegno alle politiche regionali di Washington e dell'appoggio incondizionato alle politiche americane (e di Israele) nella regione, a conferma del prevalere di condizionamenti politici degli aiuti internazionali, ben più importanti delle condizioni legate agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

3.2. Il contesto demografico, sociale e legislativo di inserimento dei rifugiati siriani

Le difficili condizioni economiche si sono tradotte in un aggravamento delle condizioni di vita della classe media – rappresentata simbolicamente dai dipendenti pubblici – e, a maggior ragione, della popolazione più povera. Nel secondo quadrimestre del 2019 il tasso di disoccupazione ha superato il 19% secondo le stime nazionali, un picco molto preoccupante, rispetto al 14,8% del 2016, colpendo in misura particolare i giovani e le donne, mentre il tasso di partecipazione alla forza lavoro è diminuito dal 40,6% del 2017 al 35,8% del 2019.

Su un territorio di poco più di 89 mila km² (che per il 75% può essere definito desertico, con meno di 200 mm. di pioggia all'anno) risiede una popolazione complessiva di circa 10 milioni di abitanti, di cui occorre ricordare oltre la metà è di origine palestinese: per decenni, i palestinesi hanno costituito la spina dorsale della comunità degli affari e dei contribuenti, mentre i nativi giordani hanno tradizionalmente occupato posizioni in istituzioni governative, militari e di sicurezza, ovvero i centri decisionali e di potere nel paese. Si tratta di una divisione simile a quella che nei paesi del Golfo separa i nativi dagli immigrati, che sono però costretti a tollerare condizioni di vita e lavoro molto penalizzanti.

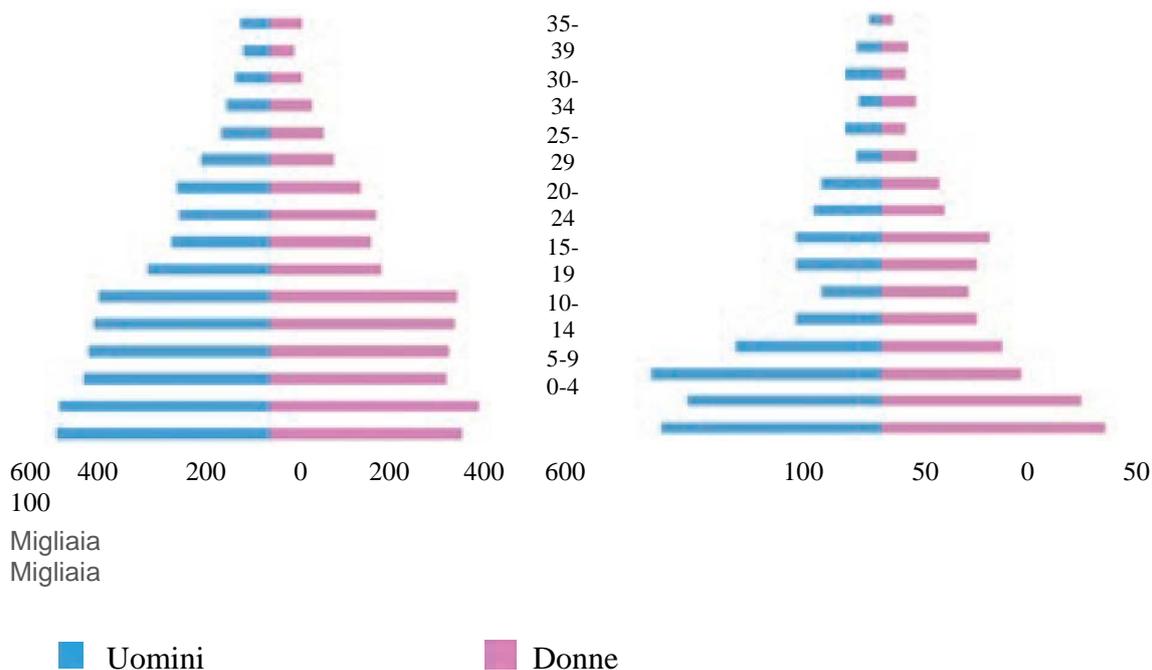
In Giordania, alla tradizionale separazione tra nativi e palestinesi si è aggiunta la componente dei rifugiati siriani, oltre 650 mila registrati dall'UNHCR; va anche tenuto conto del fatto che le autorità giordane parlano di 1,4 milioni di siriani presenti, a diverso titolo, nel paese.

Non vi è dubbio che l'arrivo concentrato in poco tempo di una popolazione pari al 6,5% della popolazione totale residente (a sua volta già composta di nativi, palestinesi e una componente stimata di circa un milione di rifugiati iracheni) ha messo a dura prova i già delicati equilibri demografici del paese.

La Giordania ospita la più grande popolazione di palestinesi e iracheni e la terza più grande popolazione di siriani. Secondo la stessa UNHCR, comprendendo i rifugiati palestinesi che hanno la nazionalità giordana, i rifugiati rappresentano attualmente circa il 30% della popolazione giordana totale!

Fig. 19 – Distribuzione per età e sesso della popolazione giordana e dei siriani in Giordania

75+
70-
74
65-
69
60-
64
55-
59
50-
54
45-
49
40-
44



Fonte: Wa'ed Alshoubaki, 2020

Guardando al profilo demografico della popolazione siriana in Giordania, la componente dei minori è proporzionalmente più alta che tra la popolazione giordana (circa il 48% dei rifugiati siriani ha un'età inferiore a 15 anni), esprimendo un corrispondente bisogno di servizi dedicati, come pure è elevata la componente in età lavorativa.

La pressione di una popolazione crescente su un mercato del lavoro incapace di offrire opportunità di impiego sufficienti ed adeguate costituisce in sé un fattore di potenziale tensione sociale, che si combina col quadro già descritto di forte pressione sui salari.

Al riguardo vanno considerati alcuni aspetti importanti di natura giuridica e legislativa.

Da un lato, il governo giordano ha discusso misure per incentivare le assunzioni di lavoratori della popolazione nativa, anche in ragione delle preoccupazioni legate all'aumento del numero di lavoratori migranti e alla potenziale competizione tra locali e oltre un milione di siriani – secondo le autorità giordane - per i servizi pubblici (a cominciare da acqua, elettricità, gas per uso domestico, sanità e istruzione) e i sussidi (per il pane, per esempio), oltre che le opportunità di lavoro. Valga come esempio il fatto che l'arrivo di rifugiati siriani ha aumentato di molto la domanda nel settore immobiliare, generando un forte aumento dei costi di affitto che ha raggiunto il 17% in Giordania settentrionale (dove si concentra maggiormente la presenza di siriani¹⁶), a fronte come detto di retribuzioni stagnanti.

Non va, poi, dimenticato che la Giordania - così come Turchia, Libano e la regione del Kurdistan in Iraq, che ospitano le popolazioni più numerose di rifugiati siriani - non ha firmato la Convenzione di Ginevra del 1951, che definisce lo status di rifugiato e stabilisce i requisiti per l'identificazione legale e i diritti dei rifugiati. La Giordania non ha ratificato nemmeno il Protocollo del 1967 relativo alla status di rifugiato e fino a poco

¹⁶ In particolare, confinando con la Siria, il nord della Giordania è diventata la zona che ospita quasi il 90% dei rifugiati siriani: i governatorati di Mafraq (24,4%) e Irbid (20,9%), cui si aggiunge il polo del governatorato di Amman (29,3%), in base ai dati dell'UNHCR.

tempo fa mancava di un quadro giuridico – internazionale, ma anche nazionale – per i rifugiati.

Come ha scritto Wa'ed Alshoubaki in un capitolo di un volume recentemente pubblicato¹⁷, in Giordania i rifugiati e i richiedenti asilo sono soggetti alla legge n. 24 del 1973 che si applica indistintamente agli stranieri; e solo nel 1998 il governo ha firmato un protocollo di intesa con l'UNHCR per il trattamento degli stranieri rifugiati in condizioni di vulnerabilità, accettando così la definizione di rifugiato e impegnandosi ad adottare il principio di non respingimento, che afferma che nessuna persona richiedente asilo può essere costretta a tornare in un paese dove la sua vita o libertà potrebbe essere minacciata a causa di etnia (razza), religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica. Al contempo, Amman si è riservata uno spazio di libertà d'azione laddove il protocollo d'intesa (che prevede anche cure ai rifugiati secondo gli standard internazionali) definisce i rifugiati in Giordania come ospiti in soggiorno temporaneo, per massimo sei mesi, in attesa di soluzioni durature, da intendersi presumibilmente come rientro in patria.

Si tratta di un compromesso che lascia i rifugiati siriani in una condizione drammatica di limbo, malgrado l'importante riconoscimento di alcuni diritti in parte mutuati dalla Convenzione di Ginevra, incardinato però in una fattispecie di status temporaneo di rifugiato. Ciò non deve sorprendere, dal momento che la comunità internazionale ha da sempre sposato questa impostazione per venire incontro alle richieste dei paesi ospitanti, marginalizzando di fatto e togliendo dignità ai rifugiati, in una realtà in cui la norma è quella di crisi che si protragono per decenni, a cominciare dalla tragedia palestinese. Un caso quest'ultimo dove pesano le responsabilità dirette dei paesi vicini del Golfo, i cui governi hanno spesso sposato la causa palestinese a parole, impegnandosi però quasi esclusivamente in termini di aiuti a favore dei paesi ospitanti, come nel caso della Giordania. Molto spesso, i rifugiati rimangono in attesa di un auspicato ritorno al proprio paese prolungando la permanenza nei paesi ospitanti con uno status che spesso ne pregiudica il reale e completo inserimento e l'esercizio di una piena cittadinanza.

La prima misura strategica del governo giordano, a fronte del prolungarsi della crisi siriana è stata la creazione, nel marzo 2013, del *Refugee Camp Directorate* (RCD) per controllare i movimenti all'interno e fuori dai campi profughi, in una logica di sicurezza e controllo delle persone. Successivamente, nel 2014, il governo ha deciso l'apertura di ulteriori campi, con il triplice obiettivo di controllare meglio la popolazione siriana, dare loro una risposta organizzata e mostrare alla comunità internazionale l'impegno e la rilevanza del fenomeno. In quello stesso anno, nel mese di giugno, con la formulazione del *National Resilience Plan* (NRP, un programma triennale sostenuto dalle agenzie di sviluppo e umanitarie che operano in Giordania) il governo ha istituzionalizzato l'impegno e la concertazione con la comunità internazionale dei donatori. Subito dopo infatti è stata istituita, nel settembre 2014, la piattaforma di risposta della Giordania alla crisi siriana per coordinare, guidare e fornire supervisione alla preparazione, attuazione e monitoraggio del Piano di risposta giordano del 2015 e 2016.

Trovando nella presenza dei rifugiati siriani un argomento chiave per negoziare più consistenti flussi di aiuti internazionali e cercando, al contempo, una soluzione ai bisogni di inserimento nel mercato del lavoro dei rifugiati senza ledere i diritti e le prerogative

¹⁷ W. Alshoubaki (2020), "The Dynamics of Population Pressure in Jordan: A Focus on Syrian Refugees", in J. Beaujouan, A. Rasheed (a cura di), *Syrian Crisis, Syrian Refugees. Voices from Jordan and Lebanon*, Palgrave MacMillan, Londra.

dei lavoratori giordani a fronte del protrarsi della crisi siriana, Amman poneva le basi per un accordo quadro di cooperazione capace di offrire una soluzione più integrata ai problemi e di garantire un sostegno internazionale significativo.

3.3. Il *Jordan Compact*

Alla conferenza di Londra del febbraio 2016, UE e Giordania hanno siglato l'accordo noto come *Jordan Compact*. La Giordania si impegnava a rilasciare 200 mila permessi di lavoro ai siriani, aprendo almeno in parte il mercato del lavoro, oltre a garantire l'inserimento scolastico a tutti i minori siriani; in cambio l'UE e la Banca mondiale si impegnavano ad offrire aiuti umanitari e cooperazione allo sviluppo, in forma di dono e crediti di aiuto, per un importo di 700 milioni di dollari all'anno per tre anni in doni e fino a 1,9 miliardi di dollari in credito di aiuto. Inoltre, l'UE si è impegnata a favorire l'accesso al mercato europeo delle esportazioni giordane provenienti da 18 specifiche zone economiche e aree industriali.

Complessivamente, la Conferenza di Londra ha comportato impegni per 12 miliardi di dollari in aiuti a dono e oltre 40 miliardi di dollari come crediti fino al 2020, un importo finanziario molto maggiore rispetto a quanto destinato per la risposta umanitaria all'interno della Siria e per i rifugiati nella regione (circa 3,2 miliardi di dollari).

Sulla base di questo accordo, la Giordania è diventata nel 2017 la prima nazione araba a rilasciare permessi di lavoro ai nuovi rifugiati siriani, aprendo loro spazi nel settore dell'edilizia e dell'agricoltura, che risultavano quelli fonte di meno frizioni con la popolazione nativa. Sempre nel 2017, la Giordania ha aperto il suo primo centro per l'impiego all'interno del campo di Za'atari nel Governatorato di Mafraq, il più grande campo profughi siriano al mondo¹⁸, e già ad agosto oltre 800 rifugiati si erano registrati per ottenere permessi di lavoro presso questo centro, secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro.

Si tratta, evidentemente, di primi tentativi per cercare di passare dalla gestione dell'emergenza dell'afflusso dei rifugiati all'intervento sulle vulnerabilità presenti in Giordania, comprese quelle che interessano i giordani, il che rappresenta uno degli ambiti di crescente dialogo nel paese, come anche in tutti gli altri paesi che ospitano molti rifugiati e non sono economie ad alto reddito.

I risultati complessivi di questa iniziativa, celebrata come rivoluzionaria, non paiono però entusiasmanti. Già nel 2018 uno studio del *think tank Overseas Development Institute* di Londra¹⁹ segnalava alcune criticità del *Jordan Compact*:

- non è stato concepito per integrare le prospettive dei rifugiati e, non partendo dai loro bisogni ed interessi, ha prodotto solo lentamente dei miglioramenti nella vita quotidiana dei rifugiati;

¹⁸ Come mostra la figura 13 nella sezione precedente, in Giordania esistono altri due campi, oltre a Za'atari: i campi Azraq e Emirati-Jordanian (EJ) nel governatorato Zarqa. I tre campi ospitano il 18% dei rifugiati siriani in Giordania.

¹⁹ V. Barbelet, J. Hagen-Zanker e D. Mansour-Ille (2018), *The Jordan Compact. Lessons learnt and implications for future refugee compacts*, ODI Policy Briefing, febbraio.

- il sostegno finanziario ha favorito l'aumento delle iscrizioni scolastiche, ma un gran numero di bambini e ragazzi rimane ancora fuori dalla scuola a causa di ostacoli finanziari e della qualità dei servizi forniti;
- sono stati compiuti progressi nei permessi di lavoro rilasciati, ma i settori critici e il lavoro autonomo rimangono preclusi ai rifugiati;
- gli indicatori che misurano i progressi dovrebbero concentrarsi sulla misura del miglioramento delle condizioni di vita dei rifugiati.

Ancor più recentemente, giudizi critici sui risultati solo parzialmente soddisfacenti sono stati espressi da diversi osservatori e operatori sul terreno, che hanno evidenziato come il *Jordan Compact* non abbia rappresentato una reale svolta in grado di mettere al centro i diritti dei lavoratori vulnerabili, sia rifugiati che giordani, focalizzandosi sul rilascio di permessi di lavoro in alcuni settori e trascurando completamente aspetti invece cruciali come:

- la realtà prevalente del mercato del lavoro nel settore informale (che assorbe la maggioranza dei lavoratori giordani e stranieri),
- la difficoltà di garantire condizioni dignitose del lavoro (in termini retributivi e di protezione),
- la disattenzione nei confronti di aspirazioni e capacità dei lavoratori, in particolare rispetto a settori lavorativi non interessati dai permessi,
- la persistente discriminazione nei confronti delle donne sul mercato del lavoro

Si tratta di ambiti su cui l'impostazione del *Jordan Compact* non è intervenuta, finendo con consolidare queste distorsioni. Problemi che vanno ben al di là dei numeri dei permessi rilasciati, cui si sommerebbe anche un limitato successo in termini numerici, dal momento che solo il 13% dei siriani ha un permesso di lavoro in ragione di ostacoli burocratici, costi elevati per il rilascio, limitati benefici pratici che ne derivano, in un momento in cui non sembra più in discussione la possibilità di rimanere in Giordania per i siriani, almeno a breve²⁰.

Anche la pianificazione orientata a rafforzare la produzione di indumenti nelle 18 specifiche zone economiche e aree industriali, attraverso agevolazioni europee all'export giordano non ha dato i risultati sperati, visto che i siriani non sono stati particolarmente attratti da quel tipo di impiego.

È quindi evidente, che l'esperienza della cooperazione in Giordania, per le sue ambizioni di esperienza pilota di un nuovo approccio alla gestione della complessa sfida delle crisi dei rifugiati internazionali, vada valutata attentamente, soprattutto nel momento in cui ci si prepara a rinnovare gli impegni e, se possibile, ad estenderli ad altri paesi. Lo stesso impianto teorico sottostante di un nuovo approccio per orientare le politiche sui rifugiati, basato sulla convergenza di interessi della popolazione nativa e di quella dei rifugiati, al centro dell'elaborazione sviluppata tra i primi da Alexander Betts e Paul Collier²¹, richiede un'attenta riflessione. Si pensi solo al caso dei paesi nel Corno d'Africa: il caso di Amman è quello di un paese in cui i flussi migratori dei rifugiati hanno esercitato una forte pressione sull'accesso della popolazione a risorse chiave come energia, acqua e cibo, ma la Giordania, secondo il *Global Hunger Index*, non soffre di un elevato problema di

²⁰ D. Sala (2019), "Il Jordan compact, un bilancio a tre anni di distanza", *OpenMigration*, 6 giugno. Disponibile presso: <https://openmigration.org/analisi/il-jordan-compact-un-bilancio-a-tre-anni-di-distanza/>

²¹ A. Betts, P. Collier (2017), *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane - Penguin, Londra.

sicurezza alimentare perché solo il 6% delle famiglie giordane è considerato insicuro dal punto di vista alimentare: e pur tuttavia il problema si è posto e le tensioni non sono mancate. Nel Corno d'Africa c'è da aggiungere sicuramente il problema endemico dell'insicurezza alimentare e della pressione su risorse naturali in condizioni di grave vulnerabilità.

Quel che poi il caso della Giordania indica - e che non è stato posto al centro del *Jordan Compact* - è l'importanza delle specificità territoriali dal punto di vista culturale e storico, oltre che economico, sociale, ambientale, politico e istituzionale. È a livello locale che, in ragione di identità anche culturali (e tribali), si sono modellate risposte diverse all'inclusione dei rifugiati siriani; l'apertura culturale ma anche la percezione prevalente circa le opportunità economiche e le prospettive per il futuro delle popolazioni native e dei rifugiati, riconoscendo loro un ruolo e un atteggiamento proattivo nelle soluzioni strategiche da adottare.

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati

Servizio Studi

Dipartimento Affari Esteri

Tel. 0667604172

Email st_affari_esteri@camera.it

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