



VERSO UNA MIGRAZIONE SOSTENIBILE

STRATEGIE DI
PROTEZIONE SOCIALE
PER **RIFUGIATI E MIGRANTI**
NEI **PAESI A BASSO**
E **MEDIO REDDITO**



L'obiettivo dell'ICID, Italian Centre for International Development, è l'analisi delle sfide globali dello sviluppo. Le attività dell'ICID si articolano lungo tre linee:

1. la promozione e lo sviluppo di ricerca di alto livello, che informi il dibattito sulle politiche di sviluppo;
2. la creazione ed il sostegno di una rete interdisciplinare di esperti, che connette il mondo accademico con quello dei professionisti dello sviluppo, con l'obiettivo di potenziare l'impatto della ricerca sulle politiche e sulla cooperazione allo sviluppo.
3. la formazione di giovani ricercatori nel campo dello sviluppo, attraverso corsi di dottorato e di master, seminari e conferenze, scambio di studenti tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo, mentoring.

Ospitato dal CEIS – Università di Roma Tor Vergata, ICID si contraddistingue per la capacità di sviluppare ricerca d'avanguardia in risposta alle sfide globali dello sviluppo, anche attraverso la collaborazione con organizzazioni governative ed internazionali, con il settore privato e con istituti di credito, banche regionali e internazionali di sviluppo.

L'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) è operativa da gennaio 2016 nel quadro della legge n. 125/2014 che disciplina il nuovo sistema della Cooperazione italiana. Secondo la legge, l'Agenzia "svolge le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione". Collocata a Roma, con una sede territoriale a Firenze, l'Agenzia opera attraverso una rete di 20 sedi estere in quattro continenti e orienta le proprie attività di cooperazione verso 20 Paesi prioritari in Africa subsahariana (Burkina Faso, Etiopia, Kenya, Mozambico, Niger, Senegal, Somalia, Sudan, Sud Sudan); Medio Oriente e nord Africa (Egitto, Libano, Palestina, Tunisia); America Latina (Bolivia, Cuba, El Salvador); Asia (Afghanistan, Myanmar, Pakistan) ed Europa (Albania).

La struttura dell'Agenzia comprende 13 uffici organizzati in due vicedirezioni, tecnica e amministrativa. Gli uffici tecnici curano la gestione degli interventi di cooperazione internazionale nei seguenti settori: sviluppo economico, governance, migrazioni, patrimonio culturale, salute, educazione, diritti umani, protezione dell'ambiente, sviluppo rurale e sicurezza alimentare, emergenza e aiuto umanitario, sempre con una particolare attenzione per le pari opportunità di genere. Impegnata nella sfida dello sviluppo come attore chiave in un contesto globale, l'Agenzia lavora in partenariato con altre strutture governative, organizzazioni della società civile e imprese private che soddisfano i requisiti per iniziative di cooperazione allo sviluppo. Con un obiettivo comune: avanzare verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, insieme, per tutti.

Verso una migrazione sostenibile

**STRATEGIE DI PROTEZIONE SOCIALE
PER RIFUGIATI E MIGRANTI
NEI PAESI A BASSO E MEDIO REDDITO**

SINTESI DEL RAPPORTO

Verso una migrazione sostenibile
**STRATEGIE DI PROTEZIONE SOCIALE PER RIFUGIATI E MIGRANTI
NEI PAESI A BASSO E MEDIO REDDITO**

ISBN 978-88-97722-03-8

**The Italian Centre
for International Development**
Università di Roma 'Tor Vergata'
Via Columbia, 2
00133 Roma - Italia
www.icid.info

**Agenzia Italiana
per la Cooperazione allo Sviluppo**
Via Salvatore Contarini 25
00135 Roma - Italia
www.aics.gov.it
infonet@aics.gov.it

RINGRAZIAMENTI

Il rapporto, qui in sintesi, è stato redatto dal Centro Italiano per lo Sviluppo Internazionale (ICID) da un team di esperti, coordinato dal Professor Furio Camillo Rosati, che comprende: Maria Gabriella Breglia (ICID-ILO), Anita Guelfi (ICID-ISTAT), Gokce Uysal (Bahçeşehir University in Istanbul) and Remi Bazillier (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

ICID ed il CEIS sono particolarmente grati per il supporto fornito dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo per lo sviluppo del rapporto, nell'ambito del progetto "*Protezione sociale per una migrazione sostenibile*"

E' vietato riprodurre questo volume o parti di esso senza previa autorizzazione, che sarà concessa gratuitamente ad organizzazioni no-profit ed educative

Contatti:
ICID
Via Columbia 2, 00133 Roma, Italia
Email: icid@icid.info

Stampato: Giugno 2019, Litografia IP Srls, Firenze

INDICE

ACRONIMI ED ABBREVIAZIONI

INTRODUZIONE	1
1 IL QUADRO D'INSIEME	3
2 LA PROTEZIONE DI MIGRANTI E RIFUGIATI	7
2.1 Un impegno globale per la protezione	7
2.2 Il quadro giuridico per la protezione di migranti e rifugiati	8
2.3 La protezione sociale di migranti e rifugiati nei paesi a basso e medio reddito	9
3 EMERGENZE, INTEGRAZIONE E SVILUPPO	11
3.1 Le risposte umanitarie come parte di una strategia di sviluppo	11
3.2 Integrazione come dimensione di una strategia per la protezione sociale	12
4 INTERVENTI DI PROTEZIONE SOCIALE PER AFFRONTARE I GRANDI FLUSSI DI MIGRAZIONE	13
4.1 Alloggio	13
4.2 Accesso ai servizi sanitari, cibo ed acqua	14
4.3 Istruzione	16
4.4 Trasferimento monetario	18

4.5	Interventi di sostegno alla sussistenza (livelihood)	20
	Interventi dal lato dell'offerta	21
	Interventi dal lato della domanda	22
4.6	Un ambiente idoneo: accesso al lavoro	24
4.7	Modalità di erogazione dei servizi di protezione sociale	24
4.8	Finanziamento della protezione sociale per rifugiati e migranti	26
5	CONCLUSIONI	29
	BIBLIOGRAFIA	31

ACRONIMI ^{ED} ABBREVIAZIONI

AFAD	Agenzia per la gestione di emergenze e disastri
ARRA	Amministrazione per gli affari dei rifugiati ed emigrati
CGAP	Gruppo Consultivo per l'Assistenza ai Poveri
CRRF	Quadro di risposta globale ai Rifugiati
DECSI	Istituto di Credito e Risparmio
ECM	Gestione dei casi di emergenza
IOM	Organizzazione Internazionale per la Migrazione
IRC	Comitato di soccorso Internazionale
JRP	Jordan Response Plan
LCRP	Piano di risposta alle crisi In Libano
MoU	Memorandum d'Intesa
RHB	Ufficio sanitaria regionale
REST	Società di soccorso di Tigray
RVAs	Valutazione di rischio e vulnerabilità
SSAs	Accordi di sicurezza sociale bilaterali e multilaterali
SuTP	Siriano sotto Temporanea Protezione
UNDESA	Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali
UNHCR	Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNICEF	Il Fondo per l'Infanzia delle Nazioni Unite per I Rifugiati
USAID	L'agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale
WFP	Programma alimentare mondiale

INTRODUZIONE

Recentemente, il mondo è stato testimone di ampi spostamenti di migranti e rifugiati ed il numero di migranti internazionali ha raggiunto il massimo storico. E' necessario adottare strategie volte a realizzare una migrazione "sostenibile", che sia vantaggiosa per i paesi di destinazione, di transito e di origine e che ne riduca al minimo i costi economici e sociali.

In questo rapporto, ci concentriamo sulle sfide che i paesi a basso e medio reddito affrontano nella gestione di grandi flussi di rifugiati e migranti e, in particolare, sugli interventi che possono sostenere i loro sforzi per fornire ai rifugiati accesso alle diverse forme di protezione sociale.

Una parte sostanziale dell'enorme crescita del numero di rifugiati è dovuta alla crisi siriana, tuttavia anche molte altre crisi sviluppatasi, perdurando, contribuiscono ad incrementare il numero dei rifugiati. La maggior parte dei rifugiati è ospitata in paesi a basso e medio reddito e, il protrarsi delle crisi fa sì che, i rifugiati spesso non facciano rientro nel paese d'origine in tempi brevi. I paesi ospitanti, quindi, devono fronteggiare la sfida di provvedere alle necessità di un grande numero di rifugiati per un lungo periodo di tempo.

La protezione sociale è un diritto umano fondamentale sancito da leggi internazionali e recentemente riaffermato nella Dichiarazione di New York (2016). È essenziale, non solo per la sopravvivenza ed il benessere dei rifugiati e dei migranti ma, data la durata della permanenza nel paese ospitante, anche per la loro inclusione nella società e nell'economia ospitante. Inoltre, contribuendo a migliorarne le condizioni di vita, l'accesso alla protezione sociale nei paesi di accoglienza e di transito riduce gli incentivi per i rifugiati a spostarsi ulteriormente.

In questo rapporto la definizione di protezione sociale, in conformità con gli standard e le convenzioni internazionali, include l'accesso ai servizi di base (quali accoglienza, istruzione e salute) nonché interventi di sviluppo volti a promuovere l'autosufficienza dei rifugiati ed a favorire la loro integrazione nell'economia ospitante, come, tra gli altri, politiche di

sussistenza, politiche attive del mercato del lavoro (ALMP) e altre politiche similari.

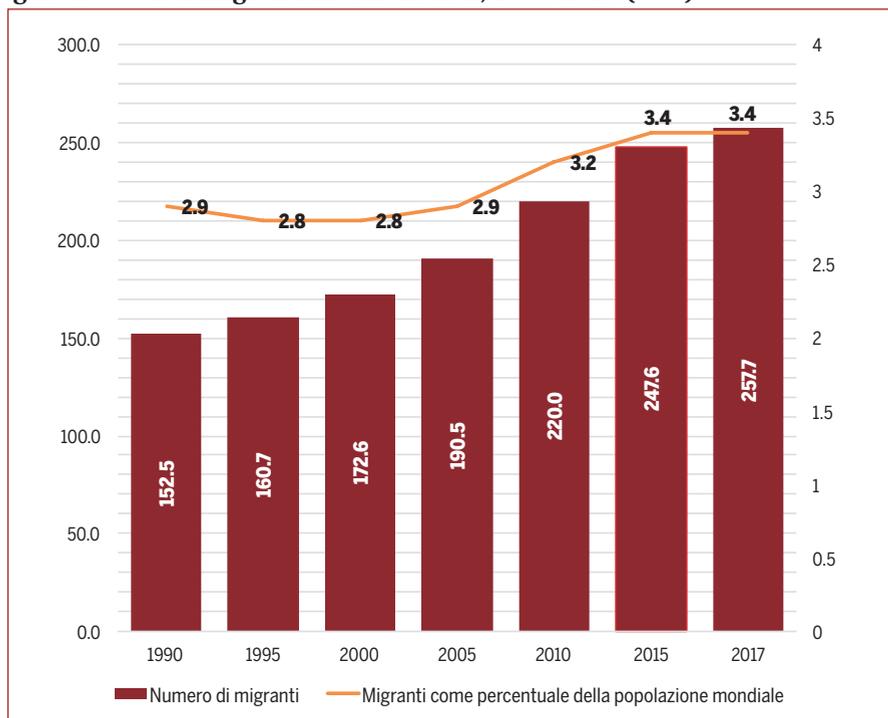
In particolare, si propone di esaminare l'approccio umanitario e di sviluppo all'erogazione di protezione sociale, sottolineando che essi non devono essere considerati alternativi ma complementari, soprattutto in un'ottica di medio e lungo periodo. In quest'ottica, particolare attenzione è rivolta all'integrazione con le comunità ospitanti. Il rapporto analizza anche le caratteristiche ed i problemi relativi ai diversi interventi di protezione sociale, discute i canali di erogazione ed i loro meriti relativi e brevemente, i canali di finanziamento disponibili.

Analizza poi in maniera più dettagliata la situazione di un sottoinsieme di paesi a basso e medio reddito che ospitano la maggior parte dei rifugiati: Etiopia, Giordania, Libano, Sudan e Turchia. Questi paesi sono prioritari per l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), con l'eccezione della Turchia, e costituiscono l'insieme dei paesi più colpiti dai grandi flussi di rifugiati. Il riferimento alle esperienze e agli approcci adottati in paesi diversi da quelli qui considerati sarà comunque discusso ogni qualvolta rilevante.

1 IL QUADRO D'INSIEME

Nel 2017 lo stock di migranti internazionali¹ ha raggiunto il suo massimo storico: 257.7 milioni, con un incremento di circa il 17% rispetto al 2010. La percentuale di migranti internazionali rispetto alla popolazione mondiale è rimasta relativamente stabile intorno al 3% (Figura 1).

Figura 1. Stock di migranti internazionali, 1990-2017 ('000)



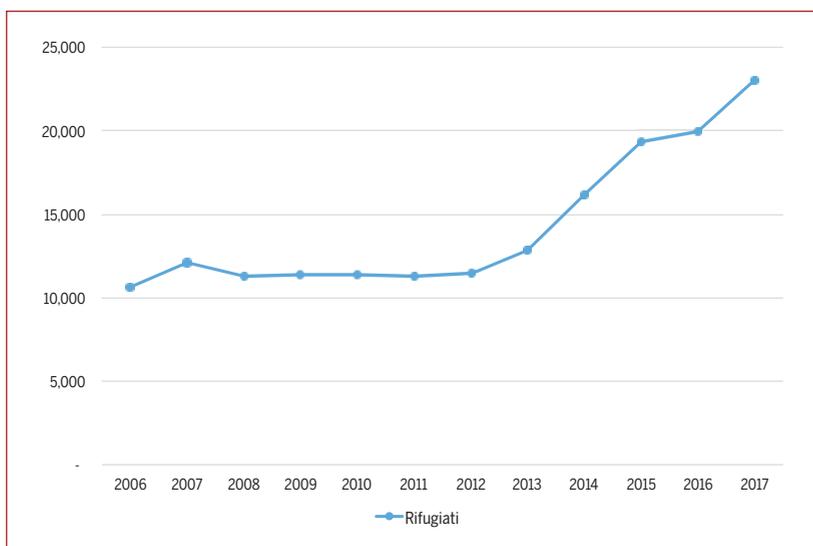
Fonte: UNDESA, stock di migranti internazionali: revisione del 2017 (accesso Marzo 2019)

1 Un migrante internazionale è definito come una persona che si muove o si è mossa attraverso un confine internazionale, indipendentemente da (1) lo status legale della persona; (2) se il movimento sia volontario o involontario; (3) quali siano le cause del movimento; o (4) quale sia la durata del soggiorno. Vedi: International Organization for Migration (IOM), <https://www.iom.int/key-migration-terms>

Negli ultimi anni anche gli spostamenti coattivi della popolazione hanno raggiunto i valori massimi dalla seconda guerra mondiale, con conseguente e drammatico aumento del numero di rifugiati, richiedenti asilo e sfollati interni.

In gran parte a causa del conflitto nella Repubblica araba siriana e dei conflitti nell'Africa sub-sahariana, il numero di rifugiati è quasi raddoppiato tra il 2012 e il 2016 (Figura 2)², fino a raggiungere quasi 26 milioni nel mondo nel 2017. Più recentemente, tra gennaio e giugno 2017³, la popolazione mondiale di rifugiati è aumentata di 1,3 milioni, pari al 7%⁴.

Figura 2. Stock di rifugiati in tutto il mondo ('000)



Fonte: calcolo dell'ICID basato sulle statistiche della popolazione dell'UNHCR

Non sorprende che i paesi vicini alle aree di crisi (Africa sub-Sahariana, Medio Oriente e Nord Africa) ospitino il maggior numero di rifugiati. Ciò implica che più di 21 milioni, oltre il 90% dello stock complessivo, siano ospitati in paesi a basso e medio reddito.

La Tabella 1 riporta i 15 paesi che ospitavano il maggior numero di rifugiati nel 2010, 2015 e 2017. Negli ultimi anni si è registrato un aumento della quota (e del numero) di

2 Nazioni Unite, Dipartimento per gli affari economici e sociali, Divisione per la popolazione, 2017a.

3 Queste cifre includono anche richiedenti asilo e persone in una situazione simile a un rifugiato sotto il mandato dell'UNHCR, ma non includono 5,2 milioni di profughi palestinesi sotto il mandato dell'UNRWA. Fonte: UNDESA, cartella di lavoro, tabella 6 (accesso 17 aprile 2018).

4 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, 2017.

rifugiati ospitati in paesi a basso e medio reddito. L'aumento è stato particolarmente pronunciato nei paesi vicini alla Siria, come la Giordania (65%) e la Turchia (13%). Escludendo i paesi sviluppati, lo stock di rifugiati è aumentato notevolmente anche in Sudan (34%) ed in Uganda (68%) e, in misura minore, in Etiopia (7%).

In Libano ed in Turchia, oltre il 50% dei migranti internazionali è costituito da rifugiati siriani. Il Libano ospita anche una quota consistente di palestinesi (26%). La Giordania ospita principalmente migranti provenienti dalla Palestina (63%) ed il Sudan ospita principalmente migranti provenienti dal Sud Sudan (70%). In Etiopia, i migranti internazionali provengono principalmente dall'Eritrea (18%), dalla Somalia (38%) e dal Sud Sudan (34%).

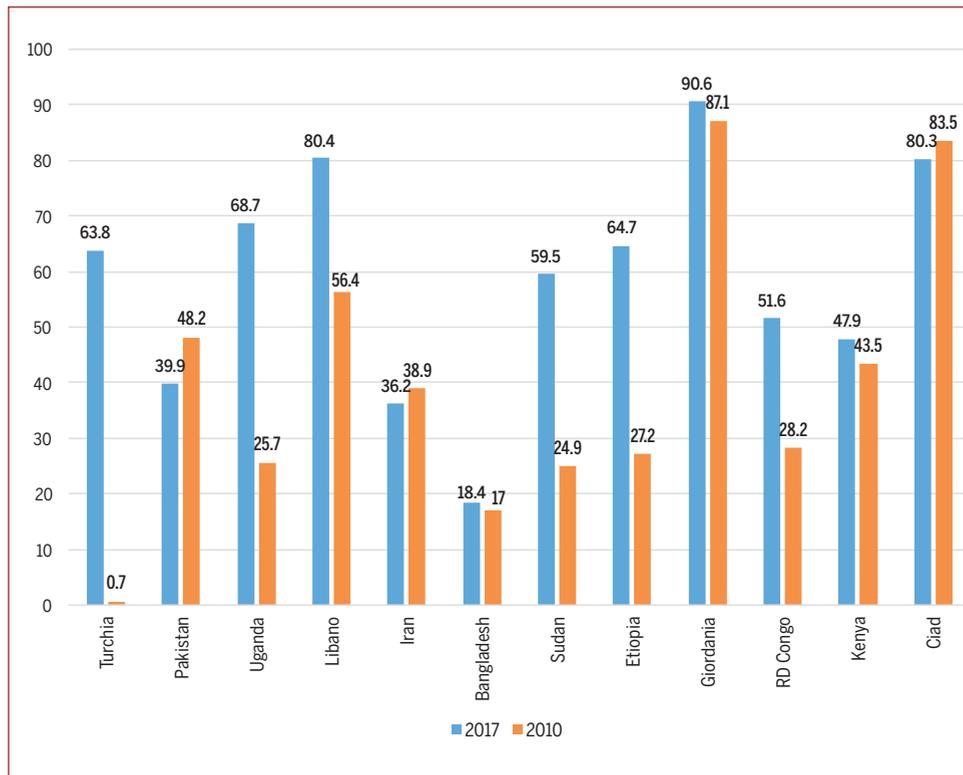
Tabella 1. Stima dello stock di rifugiati, 2010-2017 a metà anno: nei primi 15 paesi di destinazione

Paese di destinazione	2017	Paese di destinazione	2015	Paese di destinazione	2010
Turchia	3,789,119	Turchia	2,753,760	Pakistan	1,902,716
Germania	1,399,554	Pakistan	1,567,604	Iran, Islamic Republic of	1,075,141
Pakistan	1,396,619	South Africa	1,217,708	Sira Repubblica ArabaArab	1,007,918
Uganda	1,395,115	Lebanon	1,082,993	Germania	646,260
Libano	1,014,165	Iran, Repubblica Islamica	979,479	Giordania	453,074
Iran, Repubblica Islamica	979,519	Etiopia	738,217	Kenya	430,871
Bangladesh	932,319	Germania	736,740	Ciad	348,049
Stati Uniti d'America	929,762	Jordan	689,053	Cina	301,108
Sudan	924,789	Kenya	593,881	Stati Uniti d'America	270,854
Etiopia	891,990	Stati Uniti d'America	559,370	Regno Unito	253,030
Giordania	734,783	Uganda	512,966	Francia	249,263
R. D. Congo	537,861	R. D. Congo	384,078	Sud Africa	229,601
Kenya	488,368	Ciad	372,438	Bangladesh	229,253
Ciad	412,100	Camerun	348,346	Venezuela	217,406
Francia	400,228	Francia	336,183	Canada	216,574

Fonte: calcolo ICID basato sulle statistiche della popolazione dell'UNHCR (accesso Marzo 2019).

I flussi recenti si sono sommati allo stock già esistente, e nel 2017 i rifugiati rappresentavano la maggior parte dei migranti internazionali in gran parte di questi paesi.

Figura 3. Rifugiati e richiedenti asilo come percentuale dello stock di migranti internazionali, paesi principali (esclusi i paesi ad alto reddito), 2017



Fonte: calcolo ICID basato sulle statistiche della popolazione dell'UNHCR (accesso Marzo 2019)

La permanenza dei rifugiati è raramente di breve durata. L'UNHCR stima che 13,4 milioni o due terzi dei rifugiati si trovavano nella condizione di rifugiati a lungo termine nel 2017⁵ e Crawford⁶ et al. (2015) stimano che delle 91 crisi di rifugiati identificate tra il 1978 e il 2014 solo una è stata risolta in meno di 4 anni.

5 L'UNHCR definisce una situazione protratta di rifugiati come quella in cui 25.000 o più rifugiati della stessa nazionalità sono stati in esilio per cinque anni o più consecutivi in un dato paese d'asilo.

6 Crawford et al., 2015.

2 LA PROTEZIONE DI MIGRANTI E RIFUGIATI

2.1 Un impegno globale per la protezione

In risposta ai consistenti flussi di rifugiati e migranti, i 193 membri delle Nazioni Unite hanno approvato un insieme d'impegni volti a potenziarne la protezione. Questo insieme, la Dichiarazione di New York sui Rifugiati e i Migranti (2016),⁷ è stato propedeutico, a sua volta, alla stesura di ulteriori importanti accordi. A Dicembre 2018 si è tenuta infatti una Conferenza inter-governativa, nell'ambito della quale è stato adottato un patto globale per la gestione sicura, ordinata e regolare dei flussi migratori. E' stato altresì adottato un patto globale sui rifugiati con l'obiettivo di rafforzare la risposta internazionale agli ingenti flussi migratori di rifugiati.

Tale quadro d'azione globale costituisce parte integrante, seppur distinta, dell'intervento umanitario per i rifugiati (Allegato I alla Dichiarazione) e mira ad allentare la pressione sui paesi d'accoglienza e ad aumentarne l'autosufficienza ed incoraggiare i paesi terzi ad offrire possibilità di reinsediamento e procedure complementari di ammissione. L'autosufficienza dei rifugiati potrà essere raggiunta solo con un impegno preciso, finalizzato ad aumentare le opportunità di accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, ai mezzi di sussistenza e al mercato del lavoro e in modo tale da sostenere, allo stesso tempo, le comunità che li accolgono. È altresì ritenuto essenziale investire nel capitale umano e nelle competenze trasferibili per permettere soluzioni a lungo termine.

Per dar seguito a tali impegni diversi paesi, tra cui l'Etiopia, la Giordania, il Libano, il Sudan e la Turchia, hanno sviluppato piani di risposta globali.

⁷ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 19 settembre 2016.

2.2 Il quadro giuridico per la protezione di migranti e rifugiati

Il diritto dei migranti e dei rifugiati alla protezione deriva dalle convenzioni internazionali,⁸ ma gli Stati possono accordare questi diritti con un ampio margine di discrezionalità.

La protezione sociale è un diritto umano fondamentale, sancito dai principali accordi internazionali come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966) e la Dichiarazione di Philadelphia (1944)⁹. Tali accordi conferiscono ai migranti, considerati membri della società, il diritto alla protezione sociale.¹⁰

Tuttavia, i migranti incontrano notevoli difficoltà di accesso al sistema di protezione sociale. Alcune restrizioni derivano dai principi di disciplina dei regimi di previdenza sociale e sono attribuibili a caratteristiche specifiche delle legislazioni nazionali.¹¹ I principi di territorialità e nazionalità, anche in conseguenza a un mancato coordinamento, possono impedire ai lavoratori migranti di mantenere i diritti acquisiti in un altro Stato o, comunque, di accedere al sistema previdenziale dello Stato di accoglienza.¹²

I rifugiati¹³ hanno diritto ad una protezione specifica nello Stato di accoglienza, secondo quanto previsto dal diritto internazionale.

8 Il regime di rifugiato risale al trattato di Westfalia (1648) e da allora si è evoluto per riflettere i cambiamenti di natura ideologica e politica e la mutata sensibilità globale. Per un'analisi dell'evoluzione del regime di rifugiato, si veda Barnett, L., 2002.

9 Gli strumenti fondamentali sono la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1948); il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1966); La Dichiarazione di Philadelphia, allegata alla Costituzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (1944); e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, approvata dalle Nazioni Unite nel 1990.

10 McGillivray, W., 2010.

11 Ibid.

12 Van Panhuys et al., 2017.

13 L'art. 1 della Convenzione sui rifugiati del 1951, come modificato dal Protocollo del 1967, definisce un rifugiato come chiunque che "nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza o la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato". La definizione di rifugiato è qui intenzionalmente formulata per escludere "gli sfollati interni, i migranti per motivi economici, le vittime di catastrofi naturali e le persone in fuga da conflitti violenti ma non soggette ad azioni discriminatorie equivalenti a persecuzione". UNHCR, 2016.

La Convenzione del 1951 contiene clausole direttamente riferite alla protezione sociale dei rifugiati, poiché riconosce il diritto del rifugiato che soggiorni legittimamente nel paese all'accesso al sistema nazionale di razionamento (Art. 20), a un alloggio popolare (Art. 21), al soccorso e all'assistenza pubblica (Art. 23), riservandogli un trattamento analogo a quello accordato ai cittadini nazionali. Inoltre ai rifugiati che risiedono legittimamente nel territorio del paese è riservato lo stesso trattamento accordato ai cittadini nazionali in materia di legislazione sul lavoro (art. 24 punto (a)) e sulla sicurezza sociale (art. 24 punto (b)).¹⁴

2.3 La protezione sociale di migranti e rifugiati nei paesi a basso e medio reddito

Sebbene esistano molteplici definizioni di protezione sociale, tutte le definizioni sono accomunate dal riferimento a concetti quali la riduzione della povertà e la gestione dei rischi per la popolazione vulnerabile.¹⁵

Secondo la Convenzione ILO n. 102, la protezione sociale formale comprende nove settori: cure mediche, indennità di malattia, di disoccupazione e di vecchiaia, prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali, prestazioni per dimensione del nucleo familiare, maternità, invalidità e vedovanza.

In numerosi paesi in via di sviluppo, i sistemi formali di assistenza ed assicurazione sociale sono assenti o presenti solo in parte,¹⁶ data l'arretratezza dei mercati del credito

¹⁴ Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni normative in materia di infortuni sul lavoro, malattie professionali, maternità, malattia, disabilità, vecchiaia, morte, disoccupazione, oneri familiari ed altre fattispecie di rischio che, in base alla legislazione nazionale, sono coperte da un sistema di previdenza sociale, con le seguenti limitazioni: (i) eventuali appositi accordi sulla salvaguardia di diritti acquisiti o in corso di acquisizione; (ii) leggi o regolamenti del paese di residenza che prevedano disposizioni specifiche riguardanti prestazioni o quote parti di prestazioni interamente erogabili con fondi pubblici, ovvero indennità spettanti a persone che non soddisfino le condizioni contributive previste per l'erogazione di una normale pensione. Assemblea Generale dell'ONU, *Convenzione relativa allo status dei rifugiati*, 28 luglio 1951, Nazioni Unite, Raccolta dei trattati, vol. 189. Consultabile alla pagina: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> [nonché, nella versione in lingua italiana, alla pagina https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf]

¹⁵ Si veda per una discussione dettagliata. Brunori et al., 2010.

¹⁶ L'"assicurazione sociale" riunisce in un unico fondo un ampio numero di famiglie o privati con analoga esposizione, eliminando così il rischio di perdite per famiglie o privati considerati singolarmente; per "assistenza sociale" s'intende qualsiasi forma d'intervento pubblico finalizzato al trasferimento di risorse a favo-

ed assicurativo e il limitato gettito fiscale dovuto anche alle caratteristiche del mercato del lavoro.

La (parziale) mancanza di meccanismi di mercato e di protezione sociale pubblica è spesso compensata da regimi di protezione sociale informale, messi a disposizione da familiari, ONG, istituzioni religiose o organizzazioni della società civile.

Per tenere conto dei sistemi informali di protezione sociale, definiamo la protezione sociale come l'insieme di interventi aventi lo scopo di: "ridurre la vulnerabilità e gestire il rischio a carico di privati, famiglie e comunità a basso reddito in relazione ai consumi primari e i servizi sociali"¹⁷

re di categorie di beneficiari, che si ritiene ne abbiano diritto in quanto in condizioni di povertà. Definizioni tratte da Sabates-Wheeler et al., 2003.

17 Sabates-Wheeler et al., 2003. Avato et al, 2009.

3 EMERGENZE INTEGRAZIONE E SVILUPPO

3.1 Le risposte umanitarie come parte di una strategia di sviluppo

L'approccio umanitario nasce dall'esigenza di proteggere i diritti umani con interventi funzionali ad affrontare situazioni di emergenza. Il principale limite di questo approccio è la sua non sostenibilità, laddove la crisi si prolunghi nel tempo. Poiché i migranti e i rifugiati hanno capacità di autosufficienza limitate ed i paesi ospitanti hanno spesso capacità finanziarie deboli, questi interventi dipendono in gran parte da finanziamenti esterni (internazionali), che non sono costanti nel tempo, bensì tendono a diminuire.

Nel medio-lungo termine, al di là della risposta umanitaria, gli interventi, quindi, dovrebbero anche mirare a rafforzare la coesione sociale tra i rifugiati e le comunità di accoglienza, nonché ad aumentarne l'autosufficienza dei rifugiati. E' particolarmente rilevante, in quest'ambito, investire sulle loro capacità umane, sociali e finanziarie e dotare i rifugiati (ed i migranti) delle competenze e delle abilità necessarie a garantire mezzi di sussistenza e risorse, non soltanto per aumentare le possibilità di ritorno nel paese di origine, ma anche per contribuire alle economie dei paesi che li accolgono.

Gli approcci umanitari e di sviluppo non devono essere considerati opzioni alternative; devono, piuttosto, essere intesi come complementari, parte di una dinamica risposta alla crisi, risposta radicata in una prospettiva di medio-lungo termine, che includa, quindi, una prospettiva di sviluppo.¹⁸

¹⁸ Verme et al., 2016. All'interno dello studio si dimostra che l'aiuto umanitario può essere la migliore misura di riduzione della povertà, dato che gli incentivi di mercato sono inadeguati a causa dello status di rifugiato. Ad esempio, il reddito da lavoro e, quindi, il ritorno all'istruzione può essere estremamente basso a causa della lingua e di altre barriere all'accesso, costringendo i migranti a mercati informali per ottenere sostentamento.

3.2 Integrazione come dimensione di una strategia per la protezione sociale

Una dimensione importante nella progettazione di interventi di protezione sociale per migranti e rifugiati è il livello desiderato o richiesto di integrazione con le comunità ospitanti. Come detto, data la bassa probabilità di ritorno nel paese d'origine in tempi brevi, la maggior parte dei rifugiati si trova ad affrontare situazioni protratte che richiedono quindi un certo livello di integrazione.

Una buona integrazione con la comunità ospitante è fondamentale per la coesione sociale ed è condizione necessaria affinché i risultati economici raggiunti possano essere positivi.

Lo spostamento verso una progressiva integrazione può essere giustificato anche da un punto di vista pragmatico. All'aumentare della probabile durata della permanenza dei rifugiati, aumenta il costo totale degli interventi umanitari. Ne deriva un aumento della pressione sulle agenzie umanitarie che, per ridurre detti costi, li trasferiscono ai migranti stessi sotto forma di maggiore autosufficienza, la quale però, può essere raggiunta solo attraverso una maggiore integrazione con il resto dell'economia e per mezzo di sostanziali interazioni con la popolazione ospitante.

Dal punto di vista della gestione del rischio, l'integrazione rappresenta una strategia di prevenzione (anche dei rischi sociali e politici a medio e lungo termine), che richiede di inserire gli interventi di protezione sociale per migranti e rifugiati nelle più ampie politiche di protezione sociale dei paesi ospitanti. L'Uganda è un buon esempio di interventi di protezione sociale integrati nei piani di sviluppo nazionali, con l'obiettivo di migliorare in modo sostenibile le condizioni di vita dei rifugiati e delle comunità ospitanti.

L'integrazione attraverso l'inclusione delle popolazioni locali nei programmi destinati ai rifugiati e ai migranti si sta ampiamente diffondendo ed è probabile che ciò migliori l'efficacia degli interventi nazionali.

4 INTERVENTI DI PROTEZIONE SOCIALE PER AFFRONTARE I GRANDI FLUSSI MIGRATORI

4.1 Alloggio

Un alloggio rientra tra i bisogni più urgenti e immediati per i rifugiati, sebbene in alcuni casi sia il settore meno sostenuto alle agenzie umanitarie.

I paesi adottano principalmente due modelli per fornire gli alloggi ai rifugiati: l'insediamento in appositi campi e l'auto-insediamento. Entrambi i modelli hanno vantaggi e svantaggi.

Fornire alloggio all'interno dei campi rende più facile organizzare l'accesso ad altri servizi di base, quali cibo, salute ed istruzione, inoltre il costo di un alloggio all'interno dei campi è inferiore. Lo svantaggio principale è che la progressione dagli interventi umanitari a quelli di sviluppo risulta più difficile, in quanto l'integrazione dei migranti che vivono nei campi è molto più complessa. Inoltre, nel valutare le opzioni d'insediamento è opportuno tenere conto, altresì, dell'impatto ambientale: per esempio, la fornitura di acqua potabile sicura e pulita; il posizionamento dei campi e degli insediamenti e la fornitura di assistenza alimentare hanno ripercussioni forti e dirette sull'ambiente.¹⁹

Spesso le soluzioni di insediamento al di fuori dei campi sono accompagnate da un sostegno, nella maggior parte dei casi attraverso trasferimenti monetari per sussidi agli affitti o il sostegno alla riabilitazione degli edifici esistenti.

Sebbene nel breve termine i campi potrebbero essere la soluzione più efficiente, in situazioni protratte sarebbe opportuno ricercare altre soluzioni sostenibili come la predisposizione di alloggi durevoli.

¹⁹ Per una discussione più approfondita, vedi Zetter, R., 1995 e UNHCR, 2005.

Le strategie abitative dovrebbero gradualmente evolversi verso soluzioni al di fuori dei campi, che implicino un alto livello di integrazione con le comunità ospitanti. La raccomandazione di base è di valutare in anticipo come meglio integrare migranti e rifugiati, considerando anche l'impatto ambientale delle soluzioni abitative: essere più proattivi che reattivi.

Tabella 2. Politiche di alloggio in alcuni paesi

		Etiopia	Giordania	Libano	Turchia	Sudan
Distribuzione dei rifugiati in base al tipo	Campi	86%	21%	-	9%	21%
	Sistemazioni Private	4%	79%	100%	91%	79%
Interventi per alloggi al di fuori dei campi			Supporto ai proprietari che stanno costruendo o ristrutturando abitazioni da affittare in cambio di ospitalità per famiglie siriane per 18 mesi.	Nessuna politica relativa al campo	Pagamento di un mese di affitto per i rifugiati siriani più vulnerabili	
			Trasferimenti monetari alle famiglie vulnerabili della Giordania e della Siria (4 mesi).	Supporto e riabilitazione di insediamenti informali.		
				Riabilitazione di edifici di riparo di qualità inferiore con riduzione dell'affitto..		
				Trasferimenti monetari per entrare nel pagamento dell'affitto (2012-2015)		

4.2 Accesso a servizi sanitari, cibo ed acqua

Migranti e rifugiati sono particolarmente vulnerabili dal punto di vista della salute, specialmente in caso di emergenze umanitarie complesse. I tassi di mortalità possono essere molto alti immediatamente dopo la migrazione, soprattutto per i bambini sotto i cinque anni.²⁰ Lungo la rotta migratoria, i rifugiati ed i migranti sono costretti ad affrontare vari rischi per la salute, soprattutto quando cercano di accedere in paesi attraverso varchi di frontiera non ufficiali. Molti migranti, in particolare quelli scarsamente qualificati o semi-specializzati, lavorano, nei paesi di destinazione, in alcune delle industrie con il più alto tasso di rischio e con alti tassi di mortalità (soprattutto nei paesi africani), tra cui agricoltura, costruzioni e miniere. In questi settori, i migranti sono spesso esposti al rischio di ferirsi e di essere colpiti da malattie infettive o, ancora, al rischio di entrare in contatto con sostanze chimiche e inquinanti per l'ambiente, con i conseguenti rischi associati.²¹

L'accesso al cibo è tra le questioni più urgenti da affrontare quando ci si trova di fronte ad ingenti afflussi di rifugiati e migranti. Questo genera non pochi problemi in situazioni protratte, soprattutto qualora vi siano opportunità limitate per l'espletamento di attività generatrici di reddito.

Oltre al cibo, un altro tassello imprescindibile per una strategia di protezione sociale vincente è l'assistenza sanitaria di base. Ad aumentare la complessità degli interventi necessari è il fatto che l'accesso all'assistenza sanitaria rappresenta ancora un problema per le popolazioni locali in molti paesi a basso e medio reddito.

La combinazione di un approccio umanitario ed uno di sviluppo negli interventi sanitari pone una duplice sfida. In primo luogo: andare oltre gli interventi sanitari di base e migliorare il sistema sanitario generale sia per i rifugiati che per le popolazioni ospitanti. Se gli interventi umanitari si concentrano solo sugli interventi sanitari di base, un approccio di sviluppo tiene conto di questioni mediche più complesse ed avanzate che riguardano migranti e rifugiati, come ad esempio il trattamento delle malattie croniche e la necessità di eliminare l'insorgenza di nuove infezioni da HIV nei bambini ed il mantenimento in vita²² delle madri, nonché l'identificazione e la risoluzione di problemi di salute mentale e psicologica.

²⁰ Tool et al., 1997.

²¹ WHO, 2018.

²² Rutta et al., 2008.

In secondo luogo è necessario scongiurare la nascita di discriminazioni tra rifugiati e migranti e la popolazione ospitante. Se aumenta la qualità dei servizi destinati a rifugiati e migranti, è necessario migliorare tali servizi anche per la popolazione ospitante, soprattutto in paesi i cui sistemi sanitari presentano un basso livello qualitativo oppure sono molto costosi. Sono quindi necessari da una parte, una graduale integrazione degli interventi sanitari nel sistema sanitario generale e dell'altra, l'attivazione di politiche che incentivino il miglioramento del sistema sanitario nazionale.

Tabella 3. Aiuti alimentari e servizi sanitari in paesi selezionati

	Etiopia	Giordania	Libano	Turchia	Sudan
Alimentazione	Razioni mensili (nel campo)	Buoni WFP per rifugiati siriani (utilizzo consentito in negozi alimentari selezionati)	Buoni WFP	Buoni per cibo senza restrizioni	Trasferimenti monetari per l'alimentazione Aiuto alimentare del WFP
Servizi sanitari	Nei campi. Sistema sanitario generale estremamente debole	Tariffe agevolate per l'accesso ai servizi sanitari, ad eccezione dei programmi di immunizzazione e trattamento delle malattie trasmissibili forniti gratuitamente a donne e bambini in stato di gravidanza (Carta di sicurezza necessaria) Trasferimento monetario UNHCR per la salute (salute materna)	Sistema sanitario privato e decentralizzato Registrazione richiesta (interrotta nel 2015) Centri di salute pubblica e cliniche sostenuti da donatori esterni	Stranieri soggetti a protezione temporanea: accesso al programma di assicurazione sanitaria generale turca (servizi sanitari primari e di emergenza gratuiti, registrazione obbligatoria, rinvio per l'accesso all'assistenza sanitaria secondaria e terziaria) Stranieri sotto protezione internazionale: il sistema universale di assicurazione sanitaria copre le spese mediche, se non hanno mezzi finanziari	Alimentazione supplementare di emergenza

4.3 Istruzione

I bambini in età scolare (5-17 anni) rappresentano una porzione significativa di migranti internazionali, in particolare dei rifugiati.

Tutti i bambini hanno diritto all'istruzione,²³ ma i bambini costretti a fuggire dalle loro case rischiano di perdere l'opportunità di esercitarlo e dunque di imparare.

L'UNHCR denuncia che il tasso di iscrizione primaria dei bambini rifugiati è del 61%, rispetto al 91% della media mondiale. La situazione peggiora per l'educazione secondaria: meno del 23% degli adolescenti rifugiati frequenta la scuola secondaria rispetto alla media mondiale dell'84%.²⁴ Particolarmente preoccupante è che, nel contesto di crisi protratte, questi bambini possano perdere numerosi anni di scuola. Inoltre, molti dei bambini "iscritti" non seguono un'istruzione a tempo pieno, ma programmi informali più limitati²⁵.

L'istruzione per i bambini rifugiati è fondamentale per lo sviluppo pacifico e sostenibile dei paesi che li hanno accolti, nonché per i loro paesi d'origine nell'ottica di un loro rientro.²⁶

L'accesso all'istruzione è spesso impedito da barriere dal lato dell'offerta e della domanda. Carenze di capacità (spazi scolastici, insegnanti), scarsa o assente padronanza della lingua locale da parte degli studenti e mancanza di registrazione sono stati spesso segnalati come ostacoli alla frequenza scolastica.²⁷

Le necessità immediate dei bambini rifugiati, in termini di educazione, sono molto elevate. Tuttavia, è necessario implementare anche una pianificazione a lungo termine. Ciò comporta l'uso di maggiori risorse ed il rafforzamento della capacità delle amministrazioni pubbliche e degli insegnanti. I finanziamenti dovrebbero essere indirizzati al supporto del sistema di istruzione formale, piuttosto che a programmi di sostegno a breve termine. L'obiettivo è di andare oltre la fornitura di istruzione primaria per i bambini rifugiati al fine di garantire un accesso equo a tutti i livelli di istruzione.

23 Per una descrizione dettagliata del quadro giuridico internazionale per il diritto all'istruzione, vedere UNESCO, 2017.

24 Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), 2017e.

25 Watkins et al., 2014.

26 Verme et al., 2016.

27 UNHCR, 2017e.

L'inclusione graduale dei rifugiati nelle scuole pubbliche è condizione necessaria per una migliore integrazione dei rifugiati.

I rendimenti dell'istruzione, tuttavia, potrebbero essere bassi se le opportunità di lavoro si rivelano limitate, come mostrato, ad esempio, nel contesto specifico dei rifugiati siriani in Giordania e Libano²⁸. Gli investimenti in istruzione dovrebbero quindi andare di pari passo con una politica più ampia volta a generare opportunità economiche per migranti e rifugiati. Inoltre, i tassi di rendimento degli investimenti in istruzione potrebbero essere bassi, a causa della scarsa qualità dell'istruzione, questi aspetti devono essere affrontati.

I governi dei paesi ospitanti potrebbero essere riluttanti ad adottare una strategia di sviluppo che includa rifugiati e migranti, temendo che possa contribuire alla loro permanenza all'intero del paese. Tuttavia, si dovrebbe considerare che la migrazione può avere effetti economici e sociali positivi poiché, non appena i rifugiati saranno ben integrati nel paese, potranno contribuire ad incrementare il reddito e le opportunità economiche.

Tabella 4. Istruzione

	Etiopia	Giordania	Libano	Turchia	Sudan
Accesso all'istruzione	Nei campi. Equo accesso alla scuola formale (primaria)	Istruzione gratuita (primaria)	Istruzione gratuita nelle scuole pubbliche (primaria)	Istruzione di base gratuita nelle scuole pubbliche	
Affrontare i limiti di capacità		Sistema con doppi turni	Sistema con doppi turni e programma RACE	PICTES	
Affrontare la vulnerabilità delle famiglie			Trasferimenti monetari "No Lost Generation"	EU-UNICEF Trasferimenti monetari per l'istruzione	

²⁸ Verme et al., 2016.

4.4 Trasferimenti monetari

Nella maggior parte delle crisi umanitarie, la distribuzione di cibo risponde ai bisogni immediati e più urgenti della popolazione colpita ma la sua efficacia nel medio e lungo termine è discutibile. Al contrario i trasferimenti monetari sono uno strumento molto efficace per combattere la povertà nel breve e lungo termine. Quando i beni essenziali sono disponibili ed i mercati locali sono funzionanti ed in grado di soddisfare un aumento della domanda, i programmi di trasferimenti monetari consentono alle famiglie di soddisfare i bisogni di base ed evitare di affrontare le situazioni di vulnerabilità, senza ricorrere a decisioni quali il ritiro dei bambini da scuola e/o il loro impegno in attività lavorative. Quasi tutta l'assistenza umanitaria è fornita in natura, circa il 94% nel 2016,²⁹ ma la combinazione di mercati funzionanti con la necessità di consentire alle famiglie una maggiore flessibilità nel consumo hanno portato ad un aumento nell'uso dei trasferimenti monetari per rispondere alle emergenze. I programmi di trasferimenti monetari per i rifugiati³⁰ sono stati implementati in vari contesti.

In contesti umanitari, esistono numerosi riscontri dell'impatto positivo dei trasferimenti monetari sulla povertà e sul consumo delle famiglie, sull'istruzione, sulla salute, sulla nutrizione, sugli investimenti e sulle risorse produttive agricole. Inoltre, i trasferimenti monetari sembrano non avere un effetto negativo sulla partecipazione al mercato del lavoro degli adulti (in termini sia estensivi che intensivi).³¹

Tuttavia l'utilizzo di programmi di trasferimenti monetari a favore di rifugiati pone anche alcuni problemi. La natura a breve termine di molti programmi e l'ammontare limitato di finanziamenti interferiscono con il raggiungimento di effetti significativi e persistenti. Ad esempio, il programma di trasferimenti monetari dell'UNHCR in Giordania ha avuto un impatto positivo drasticamente ridotto a causa della riduzione nel numero dei beneficiari, dovuta alle minori risorse finanziarie disponibili.³²

²⁹ Banca mondiale, 2016.

³⁰ Anche se non abbiamo trovato programmi di trasferimento di denaro mirati specificamente ai migranti (economici), tali programmi potrebbero essere uno strumento politico pertinente per questo gruppo in caso di flussi migratori di grandi dimensioni. Considerando il caso della Libia, Mercy Corps sostiene che "i programmi di trasferimento di denaro (CTP) potrebbero rappresentare un adeguato approccio umanitario iniziale per mitigare quegli aspetti di vulnerabilità legati all'esclusione finanziaria e consentire ai migranti di contribuire finanziariamente alle comunità ospitanti": Mercy Corps, 2017.

³¹ Rosati et al., forthcoming.

³² Verme et al., 2016.

Infine, i programmi di trasferimenti monetari esistenti sono diretti solo ai rifugiati, mentre sarebbe auspicabile considerarne l'estensione anche ai migranti economici. Una migliore integrazione di questi programmi in un più ampio approccio di sviluppo rafforzerebbe la loro efficienza sia a lungo che a breve termine, riducendo l'incertezza delle famiglie. I trasferimenti monetari sono uno strumento utile per colmare il divario tra assistenza umanitaria e protezione sociale.³³ Per essere più efficaci, dovrebbero essere prevedibili e regolari, diventando uno strumento per aumentare l'accesso ai servizi sociali essenziali, come l'istruzione e la salute, oppure per incentivare l'investimento in beni durevoli e produttivi (se il valore del trasferimento è sufficientemente ampio). I programmi di trasferimenti monetari per i rifugiati dovrebbero quindi essere gradualmente trasformati e integrati in un più ampio programma di trasferimenti monetari che includa anche le popolazioni ospitanti o venire integrato in programmi esistenti.

Tabella 5. Programmi di trasferimento monetario in paesi selezionati

	Etiopia	Giordania	Libano	Turchia	Sudan
Trasferimenti monetari non condizionati		INGO programma di trasferimenti monetari	Trasferimenti monetari invernali ai rifugiati siriani	Rete di sicurezza sociale d'emergenza (ESSN) Trasferimenti monetari dell'UNHCR	Vouchers mensili o bimestrali
Vouchers per alimentazione		WFP	WFP	WFP	
Trasferimenti monetari per servizi sanitari		UNHCR Trasferimenti per programmi sanitari in particolare per la salute materna			
Trasferimenti monetari per rifugi		Trasferimenti monetari condizionali per alloggio destinati a famiglie vulnerabili (Giordane e) Drata 4 mesi	No (dal 2015)	Pagamento dell'affitto una tantum per i rifugiati siriani più vulnerabili	
Trasferimenti monetari per istruzione		UNICEF child grant	No Lost Generation	Trasferimenti monetari condizionali (UNICEF, EU)	

³³ Hagen-Zanker et al., 2017.

4.5 Interventi di sostegno alla sussistenza (Livelihood)

Gli interventi di sostegno alla sussistenza mirano a migliorare la vita dei migranti e dei rifugiati. Il concetto di *livelihood* "include le capacità, i beni e le attività necessarie per vivere: è sostenibile se permette di reagire a shock, di mantenere o aumentare i propri beni, di offrire opportunità alla prossima generazione e di contribuire ai benefici netti di altri mezzi di sussistenza a livello locale e globale ed a breve e lungo termine".³⁴

Gli interventi di sostegno alla sussistenza qui considerati comprendono la formazione professionale e la formazione permanente, la fornitura di input agricoli, il micro-credito, la promozione dell'imprenditorialità e delle opportunità di lavoro. Questi interventi sono spesso integrati da interventi in materia di istruzione, sanità, alloggi e trasferimenti monetari.

Le strategie di livelihood possono essere distinte in interventi "dal lato dell'offerta", che mirano a massimizzare il capitale umano, finanziario e fisico dei rifugiati, ed interventi "dal lato della domanda" che mirano a migliorare il contesto economico in cui vivono i rifugiati.³⁵

Interventi dal lato dell'offerta

Gli interventi di livelihood dal lato dell'offerta consistono in interventi basati sulle competenze, che cercano di migliorare l'accesso dei rifugiati al lavoro salariato o al lavoro autonomo. La parte maggiore è rappresentata dall'istruzione e dalla formazione tecnica e professionale (TVET).³⁶ Altri programmi di formazione si incentrano nell'apprendimento della lingua, di conoscenze commerciali (ad esempio contabilità, pianificazione aziendale, marketing e gestione del rischio) e di "soft skills".

Il problema principale con tali strategie è l'identificazione della domanda di mercato

³⁴ Chambers et al., 1992.

³⁵ Jacobsen et al., 2017.

³⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014b.

e delle opportunità lavorative disponibili al completamento dei corsi di formazione.³⁷ Spesso, infatti, molti dei programmi di formazione sono inadatti all'economia locale, in quanto creano prodotti o servizi rivolti principalmente alle ONG o alla comunità di espatriati.

Vale la pena ricordare che i programmi sono spesso attuati in aree con bassi livelli di sicurezza, con conseguente elevata incertezza sui rendimenti attesi del programma. A seguito di quest'insieme di problematiche, i programmi di formazione professionale di successo sono rari.³⁸

Sostituire i trasferimenti monetari con TVET sarebbe quindi una strategia rischiosa. Piuttosto, i TVET dovrebbero essere aggiunti a o almeno integrati in altri programmi che offrano risultati meno incerti per le famiglie.³⁹

Un secondo tipo di intervento dal lato dell'offerta mira ad aumentare l'accesso dei rifugiati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Si spera che un facile accesso alle TIC (attraverso, ad esempio, l'accesso facilitato a computer e telefoni cellulari) possa aiutare i rifugiati a partecipare ai mercati locali, consentendo loro di ottenere informazioni su domanda, offerta e prezzi.

Un altro intervento è l'uso della micro-finanza mirata a sostenere i rifugiati nell'avviare o investire in nuove attività. Tuttavia, le difficoltà ad attuare con successo questo tipo di interventi sono numerose. Ad esempio, i potenziali beneficiari di questi programmi non sono sempre coloro che hanno bisogno di assistenza, ma coloro che hanno accesso alle banche o che possono gestire la micro-finanza. Inoltre, in un contesto umanitario, la coesistenza di programmi di aiuto e programmi di micro-credito potrebbe confondere migranti e rifugiati con conseguenze negative sulla disponibilità dei beneficiari a rimborsare i micro-crediti. Dopo tutto, perché dovrebbe essere rimborsato un sostegno finanziario e non altri?

I programmi di micro-finanza potrebbero risultare più utili se inseriti in una strategia graduale di autosufficienza. Un passaggio progressivo dagli aiuti ai prestiti potrebbe essere utile per progredire verso ulteriori interventi orientati allo sviluppo. Tuttavia, è essenziale trovare il momento ottimale per iniziare questo processo: se i bisogni di base non vengono soddisfatti, le risorse saranno deviate dalle attività produttive al consumo.

³⁷ Sesnan et al., 2004.

³⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2012.

³⁹ Ibid.

Interventi dal lato della domanda

Le strategie dal lato della domanda mirano "a migliorare il legame tra rifugiati, datori di lavoro e mercato del lavoro, creando direttamente posti di lavoro o mettendo in contatto i rifugiati con i datori di lavoro".⁴⁰ Tali programmi mirano a superare gli ostacoli (informali) che i rifugiati incontrano nelle comunità ospitanti anche a causa di politiche governative restrittive.

Una prima strategia lato domanda è **sostenere le iniziative agricole**. I trasferimenti monetari e gli aiuti alimentari non sono sostenibili a lungo termine e sono necessari programmi in grado di favorire la generazione di reddito, incluso lo sviluppo agricolo nelle aree rurali. Nei paesi colpiti dalla crisi siriana, questi programmi hanno assunto la forma dell'iniziativa FAO e PAM, "Resilient livelihoods for agriculture and food and nutrition security"⁴¹.

Ovviamente, la fattibilità delle strategie di sostentamento rurale si basa sulla disponibilità e sull'accesso alla terra e alle risorse naturali.⁴² Quando la disponibilità di terra è limitata, i rifugiati potrebbero utilizzare terre che non hanno il diritto di usare, con conseguenti tensioni con le comunità locali. Un altro rischio è che si impegnino in pratiche agricole non sostenibili per ottenere rendimenti elevati in un breve periodo.

Una diversa strategia è quella di **assumere direttamente i lavoratori rifugiati**. Le agenzie umanitarie propongono lavori pubblici a breve termine e schemi di creazione di posti di lavoro associati a iniziative di soccorso, spesso nei campi⁴³. I rifugiati sono impiegati nella costruzione, nella gestione e nella manutenzione del campo e nella fornitura di servizi essenziali, quali la distribuzione di cibo, salute, istruzione e protezione. Tuttavia tali schemi sono a breve termine e raggiungono solo pochi beneficiari, selezionati in base alle esigenze ed alla vulnerabilità. Tali programmi dovrebbero essere integrati in una più ampia strategia di sviluppo volta a migliorare l'accesso dei migranti e dei rifugiati al mercato del lavoro.

Le iniziative "*Transitional Solutions Initiative*" e "*Graduation Approach*" sono esempi di strategie che coinvolgono sia i rifugiati che la popolazione ospitante. *Transitional Solutions Initiative* ha lo scopo di promuovere l'autosufficienza degli sfollati e delle comunità locali.

40 Jacobsen et al., 2016.

41 Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015.

42 Ibid.

43 Jacobsen et al., 2016.

Il *Graduation approach* invece, oltre a migliorare l'accesso ai servizi di base, si concentra sulla sequenza ottimale di diversi interventi per creare percorsi che permettano di uscire gradualmente dalla povertà estrema ed ha ottenuto risultati promettenti.

In conclusione, molti dei programmi di livelihood discussi appartengono alle cosiddette politiche attive del mercato del lavoro (ALMP) e l'evidenza disponibile mostra che hanno alcuni effetti positivi, ma non molto potenti.⁴⁴ Come discusso, vi sono poche prove del loro efficacia nel contesto dei rifugiati e si dovrebbe tenere presente che la loro efficacia come interventi autonomi è discutibile.

Per raggiungere migliori risultati, anche a lungo termine, i programmi di livelihood dovrebbero essere integrati da altri interventi di protezione sociale. Il "*graduation approach*" è un approccio promettente per aggiungere sequenzialmente diversi elementi. Un'ulteriore analisi del suo impatto potrebbe aiutare la progettazione delle politiche.

4.6 Accesso al lavoro

In un approccio di sviluppo per la protezione sociale di migranti e rifugiati libertà di movimento e libertà di lavoro sono i prerequisiti necessari. Il diritto al lavoro, ad esempio, è il primo elemento della strategia globale dell'UNHCR e la mobilità del lavoro è indicata come quarta soluzione duratura.

Il diritto al lavoro dei rifugiati è garantito dalla Convenzione del 1951 a norma degli articoli che vanno dal 17 a 19. Tuttavia, le disposizioni nazionali che regolano il diritto al lavoro sono mediate dalle preoccupazioni politiche e da considerazioni di sicurezza, che spesso limitano l'accesso dei rifugiati al mercato del lavoro⁴⁵. Questo è un serio problema per le politiche volte a condurre i rifugiati fuori dalla povertà. Inoltre, anche se viene garantito il diritto al lavoro, l'accesso al mercato del lavoro formale è spesso molto limitato,⁴⁶ ad esempio da restrizioni relative a determinati settori.

Altri ostacoli all'ingresso nel mercato del lavoro sono dovuti all'incertezza sulle norme che disciplinano il diritto al lavoro per i rifugiati ed a quelle relative alle loro capacità e qualifiche.⁴⁷

⁴⁴ Card et al., 2010 e Card et al., 2017.

⁴⁵ Zetter et al., 2016.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Solo nei paesi sviluppati. OECD & UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2016.

Tabella 6. Accesso al mercato del lavoro in paesi selezionati

	Etiopia	Giordania	Libano	Turchia	Sudan
Diritto al lavoro per i rifugiati	Limitato (Permesso di lavoro)	Limitato (Permesso di lavoro)	Molto limitato	Limitato (Permessi di lavoro disponibili dopo 6 mesi; non più del 10% di rifugiati siriani in aziende turche)	Limitato (Permesso di lavoro)

4.7 Modalità di erogazione dei servizi

Gli Stati, le organizzazioni internazionali e quelle non governative (ONG) svolgono un ruolo cruciale nel fornire protezione sociale ai rifugiati, in modo indipendente o in coordinamento fra loro.

Le agenzie internazionali e le ONG sono i principali fornitori di aiuti umanitari ed i loro interventi sono fondamentali per garantire la sopravvivenza, l'assistenza immediata e la sicurezza dei rifugiati.

Gli attori umanitari sono in grado di operare in modo indipendente e la loro efficacia è maggiore nei paesi meno sviluppati, dove il bisogno di sostegno è maggiore. Il principale limite dell'approccio umanitario risiede nella sua non sostenibilità quando la crisi persiste.

Innanzitutto, le agenzie umanitarie internazionali sono vincolate, per statuto, a obiettivi a breve termine. Pertanto, è difficile per loro implementare interventi a lungo termine orientati allo sviluppo. In secondo luogo, i vincoli di bilancio limitano la capacità delle agenzie e dei loro interventi di sostenere tutti i rifugiati. In terzo luogo, il personale umanitario non è qualificato per implementare progetti di sviluppo. Infine, gli interventi umanitari si basano sui contributi dei donatori, quindi eventuali cambiamenti nella volontà dei donatori rischiano di impedire la realizzazione o la continuazione dei progetti.

Pertanto, specialmente in crisi prolungate, diventa necessaria la cooperazione tra organizzazioni umanitarie e governi dei paesi ospitanti. Mentre gli attori umanitari si concentrano su interventi a breve termine, gli Stati sono meglio equipaggiati per affrontare le sfide a lungo termine. I governi nazionali e locali possono contribuire a soluzioni di lungo termine fin dall'inizio, ad esempio limitando la permanenza nei

campi profughi e fornendo alloggi fuori dal campo oppure stabilendo condizioni di ammissibilità per i permessi di lavoro e di accesso ai servizi sanitari e d'istruzione che favoriscano l'autosufficienza dei migranti e dei rifugiati.

La gestione diretta da parte del governo della protezione dei rifugiati nei paesi a basso e medio reddito è un approccio che è stato adottato solo di recente: l'esempio più importante è la risposta turca alla crisi dei rifugiati siriani.⁴⁸

Questo approccio può ridurre le inefficienze operative e i costi legati al passaggio dall'agenzia umanitaria ai governi. Tuttavia non è esente da inconvenienti. In primo luogo, la copertura dell'assistenza di base può essere inferiore a quella fornita dalle organizzazioni umanitarie internazionali, che sono specializzate nel fornire supporto in situazioni di crisi. In secondo luogo, la prima risposta adeguata potrebbe essere lenta, dal momento che le procedure burocratiche si rivelano spesso molto complesse. Infine, gli standard di assistenza potrebbero non essere in linea con le linee guida internazionali.

Un sistema integrato rappresenta un approccio alternativo, nel quale i governi nazionali e locali progettano interventi per i rifugiati e le comunità ospitanti, in coordinamento e con il supporto di organizzazioni internazionali e ONG. ReHoPE, in Uganda, è un esempio di successo di questo approccio.

4.8 Finanziamento della protezione sociale per rifugiati e migranti

Gli interventi di protezione sociale possono essere finanziati attraverso vari canali. Gli aiuti umanitari garantiscono l'assistenza immediata alle vittime delle crisi e dei conflitti, mentre la riduzione della povertà nel medio e lungo periodo è l'obiettivo generale dell'assistenza allo sviluppo.⁴⁹

La risposta umanitaria globale ha raggiunto il suo massimo storico nel 2016, con spese pari a 27,3 miliardi di dollari, quasi il doppio rispetto al 2012 (16,1 miliardi di dollari). Quasi un quarto delle spese (6,9 miliardi di dollari) sono state finanziate dal

⁴⁸ La risposta dell'Unione europea (UE) agli afflussi di rifugiati si colloca in un quadro diverso, poiché l'UE è un'istituzione sovranazionale e vi sono obblighi legali e politici tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e le istituzioni europee.

⁴⁹ UNCHR, 2004.

settore privato.⁵⁰ Tuttavia, queste cifre dovrebbero essere interpretate con cautela data la natura di tali crisi ed il numero elevato di attori e canali di finanziamento coinvolti. Ad esempio, la spesa specifica dei governi nazionali ospitanti è significativa, ma difficile disaggregare tra la spesa per rifugiati e migranti e quella per la popolazione ospitante.⁵¹

Nel 2016 per i 20 maggiori Paesi beneficiari,⁵² l'assistenza umanitaria ha rappresentato il 29% degli aiuti pubblici allo sviluppo.

Livelli crescenti di assistenza umanitaria internazionale non sono stati accompagnati da aumenti dell'aiuto allo sviluppo. Con il prolungarsi della crisi, i paesi tendono a ricevere assistenza umanitaria per periodi più lunghi. Nel 2016, l'86% dell'assistenza umanitaria è andato a destinatari di medio-lungo termine.⁵³

Nonostante la portata della risposta internazionale, la carenza di finanziamenti è stata di 10,3 miliardi di dollari (41% del fabbisogno stimato) nel 2017, la più grande registrata finora.⁵⁴

Oltre alla carenza di finanziamenti, sono state identificate due principali lacune nella risposta internazionale alla crisi di rifugiati: (1) la mancanza di una pianificazione anticipata; (2) risorse inadeguate per sostenere la transizione dagli interventi umanitari a quelli di sviluppo che promuovono soluzioni durature per gli sfollati.

In risposta a queste lacune, il portafoglio di strumenti di finanziamento si sta espandendo. I meccanismi finanziari per affrontare le crisi dei rifugiati dovrebbero far parte di strategie di finanziamento specifiche per il contesto, integrando - ma non sostituendo - l'assistenza umanitaria basata sui doni.⁵⁵

50 Global Humanitarian Assistance Report 2017

51 World bank, 2017a.

52 I primi 10 beneficiari sono Etiopia, Grecia, Iraq, Giordania, Libano, Palestina, Sud Sudan, Siria, Turchia e Yemen

53 Development Initiatives, 2017.

54 Ibid.

55 Development Initiatives, 2017.

5 CONCLUSIONI

La maggior parte dei rifugiati è ospitata in paesi a basso e medio reddito, dove rimangono per un periodo prolungato di tempo. Fornire loro accesso alla protezione sociale è estremamente importante per garantirne il benessere, un'integrazione produttiva nella società ospitante e ridurre gli incentivi a un'ulteriore migrazione.

I paesi a medio-basso e a basso reddito hanno bisogno di sostegno nel fornire protezione sociale ai grandi flussi di rifugiati che si trovano a gestire. In questo rapporto abbiamo delineato le principali sfide che devono essere affrontate e gli elementi principali di una strategia volta a realizzare politiche di supporto efficaci.

Data la durata tipicamente prolungata di una crisi, è essenziale che le strategie integrino l'emergenza con una prospettiva di sviluppo. Mentre all'inizio della crisi la maggior parte degli sforzi dovrebbero essere concentrati nell'assicurare protezione immediata e nel soddisfare i bisogni primari dei rifugiati, con il passare del tempo gli interventi dovrebbero diventare più strutturali e orientati a promuovere l'autosufficienza dei rifugiati e la loro integrazione nell'economia e nella società del paese ospitante. Alcune valutazioni, anche se limitate a pochi casi, indicano chiaramente che la progressiva integrazione dei rifugiati può avvantaggiare sia i rifugiati stessi che le comunità ospitanti.

Con questa prospettiva, la progettazione di politiche che favoriscano l'integrazione con le comunità ospitanti è essenziale. Due considerazioni sono di particolare importanza nella progettazione di tali strategie: fare in modo che il sostegno ai rifugiati non danneggi la popolazione locale (ad esempio, attraverso danni ambientali o aumenti dei prezzi) ed assicurare l'uguaglianza di trattamento. Soprattutto nei paesi a basso reddito, la qualità e la quantità della protezione sociale offerta ai rifugiati potrebbe superare quella disponibile per i residenti locali. Perciò in molti casi fornire protezione sociale ai rifugiati implica anche estenderne la copertura dei cittadini nazionali. Se questo approccio strategico è necessario, è, al contempo, reso complesso dal fatto che all'inizio della crisi,

le necessità per affrontare l'emergenza potrebbero essere schiacciati e che non si può conoscere la durata della crisi. Allo stesso tempo, sulla base delle esperienze passate, il sostegno alle esigenze dei paesi ospitanti e la progettazione di una strategia che integri le preoccupazioni umanitarie, di sviluppo e di accoglienza, è essenziale per l'efficacia degli interventi.

La modalità di erogazione dei servizi può influenzare anche in modo sostanziale l'esito delle politiche. L'approccio di erogazione più utilizzato si basa sull'erogazione diretta da parte di agenzie delle Nazioni Unite, altre organizzazioni internazionali e ONG. Recentemente i governi nazionali sono stati coinvolti, in maniera più diretta, nell'erogazione dei servizi, specialmente nel caso della Turchia. Sebbene non vi sia evidenza sufficiente a trarre conclusioni definitive, è chiaro che almeno una certa integrazione tra agenzie di aiuti e governi nazionali nella fornitura di servizi può aumentare l'efficacia degli interventi e favorire la transizione verso politiche sostenibili orientate allo sviluppo.

In questo rapporto, abbiamo presentato in dettaglio l'insieme di possibili interventi per le diverse componenti di una strategia di protezione sociale e abbiamo discusso le sfide che esse pongono, facendo uso della (poca) evidenza disponibile.

Vale la pena sottolineare, come ultimo punto, che nonostante la recente e crescente attenzione alle crisi dei rifugiati nei paesi a basso e medio reddito, una solida evidenza sull'efficacia delle politiche, risulta comunque scarsa e principalmente focalizzata sulla crisi siriana. È necessario aumentare le nostre conoscenze sull'efficacia relativa dei diversi approcci e degli strumenti che possono essere utilizzati per fornire protezione sociale ai rifugiati, al fine di poter selezionare quelli che risultino più promettenti e di orientare lo sviluppo di strategie efficaci.

BIBLIOGRAFIA

- Barnett, L., 2002. Global governance and the evolution of the international refugee regime. *International Journal of Refugee Law*, 14 (no. 2 and 3), 238–262.
- Brunori, P., & O'Reilly, M., 2010. Social protection for development: a review of definitions. Paper prepared for the European Report on Development, 2010.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A., 2010. Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, 120(548), F452-F477.
- Chambers, R. & Conway, G., 1992. Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. Institute of Development Studies (UK).
- Crawford, N., Cosgrave, J., Haysom, S. & Walicki, N., 2015. Protracted Displacement: Uncertain paths to self-reliance in exile. Humanitarian Policy Group (HPG) and Internal Displacement Monitoring Center. Overseas Development Institute.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015, Sub regional strategy and action plan: resilient livelihoods for agriculture and food and nutrition security in areas affected by the Syria crisis. FAO.
- Hagen-Zanker, J., Ulrichs, M., & Holmes, R., 2017. Cash transfers for refugees. An opportunity to bridge the gap between humanitarian assistance and social protection. Overseas Development Institute, London.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2012. Focus on forced migration and displacement. Global Disaster Report.
- International Organization for Migration, 2018b. World Migration Report 2018. International Organization for Migration, Geneva.
- Jacobsen, K. & Fratzeck, S., 2016. Building livelihood opportunities for refugee populations: lessons from past practice. Migration Policy Institute, Washington D.C.
- McGillivray, W., 2010. Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements: background report prepared for the extension of social security coverage to African migrant workers (MIGSEC) Project. International Labour Office.

- OECD & UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2016, Hiring Refugees, What are the opportunities and challenges for employers, Migration Policy Debates, N°10 September 2016.
- Rosati, Fl & Porreca, E. (forthcoming). The impact of cash transfer programmes on youth and adult labour supply: evidence from Lesotho and the Philippines. *Journal of International Development*
- Rutta, E., Gongo, R., Mwansasu, A., Mutasingwa, D., Rwegasira, V., Kishumbu, S. & Ramadhani, H., 2008. Prevention of mother-to-child transmission of HIV in a refugee camp setting in Tanzania. *Global public health*, 3(1), 62–76
- Sabates-Wheeler, R., & Waite, M., 2003. Migration and Social Protection: A concept paper. Institute of Development Studies, Sussex.
- Sesnan, B., Wood, G., Anselme, M.L. & Avery, A., 2004. Skills training for youth. *Forced Migration Review*, 20, 33–35.
- Tool, M. J. & Waldman, R. J., 1997. The public health aspects of complex emergencies and refugee situation. *Annual Review of Public Health*, 18, 283–312.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014b. Global Strategy for livelihoods, a UNHCR strategy 2014–2018. Geneva.
- Van Panhuys, C., Aoul, S. K., & Binette, G. 2017. Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements a review of 120 countries and nine bilateral arrangements (No. 994955792602676). International Labour Organization.
- Verme, P.; Gigliarano, C.; Wieser, C.; Hedlund, K.; Petzoldt, M.; Santacroce, M., 2016. The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon. Washington, DC: World Bank.
- Zetter, R. & Ruaudel, H., 2016. Refugees' right to work and access to labour markets: constraints, challenges and ways forward. *Forced Migration Review*.
- Zetter, R., 1995. Shelter provision and settlement policies for refugees: a state of the art review. Nordic Africa institute, Oxford



Verso una migrazione sostenibile
STRATEGIE DI PROTEZIONE SOCIALE PER RIFUGIATI
E MIGRANTI NEI PAESI A BASSO E MEDIO REDDITO

Nel recente passato si è assistito ad ampi flussi di migranti e rifugiati ed il numero di migranti internazionali ha raggiunto il massimo storico. La maggior parte dei rifugiati è ospitata in paesi a basso e medio reddito e, dal momento che le crisi si protraggono, i rifugiati spesso non fanno rientro nel paese d'origine in tempi brevi. I paesi ospitanti, quindi, affrontano la sfida di provvedere alle necessità di un grande numero di rifugiati per un lungo periodo di tempo. Nel presente rapporto, ci si sofferma sulle sfide che i paesi a basso e medio reddito affrontano nella gestione dei grandi flussi di rifugiati e migranti e, soprattutto, sulle politiche di intervento che possono sostenere i loro sforzi per fornire ai rifugiati accesso alle diverse forme di protezione sociale. In particolare, si esaminano i diversi approcci che permettono di offrire l'accesso ad un sistema di protezione sociale come risposta agli ampi flussi di rifugiati e migranti, con particolare attenzione al coordinamento tra strategie di emergenza e di sviluppo ed all'integrazione con le comunità ospitanti. Il rapporto analizza, altresì, le caratteristiche e le sfide relative. Vengono poi discusse le modalità di erogazione dei servizi di protezione sociale ed i loro meriti. Il rapporto viene, infine, completato da una discussione dei canali di finanziamento disponibili e del loro relativo potenziale.