



Costi, opportunità e implicazioni economiche dei flussi migratori siriani

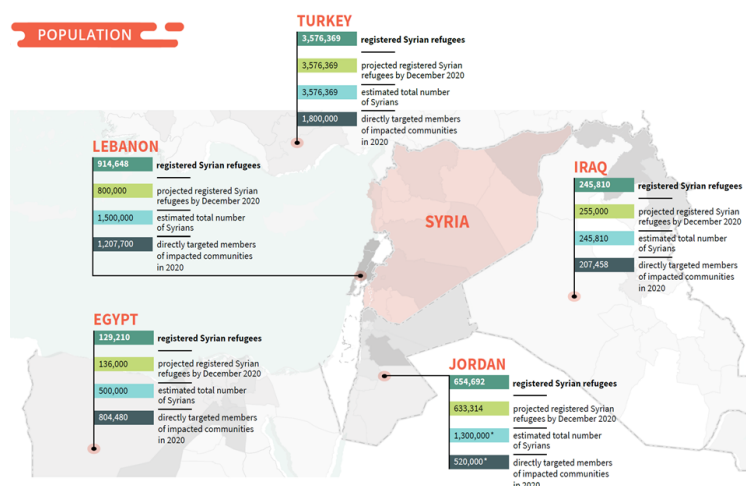
Noemi Pace

Professore associato di Economia politica, Università degli Studi di Teramo

Fatti stilizzati - I conflitti armati in Siria e la forte incertezza circa gli sviluppi geopolitici nella regione continuano ad essere la causa che ha scatenato una delle più imponenti emergenze umanitarie legata all'esodo di profughi. Sulla Siria, un recente articolo di Pierre Clément Mingozi pubblicato sull'Osservatorio SIOI¹ ha già illustrato la natura, le origini e gli attori della crisi. In questo articolo ci proponiamo di analizzare i costi, le opportunità e le implicazioni economiche dei flussi migratori siriani.

A livello globale, la Siria rimane il principale Paese di origine dei rifugiati, costituendo un quarto di tutti i rifugiati nel mondo. I siriani hanno trovato asilo in 127 Paesi, ma la stragrande maggioranza si è rifugiata in quelli limitrofi: Turchia, Libano, Giordania, Iraq ed Egitto. La Turchia continua ad essere il Paese che ospita il maggior numero di rifugiati siriani, seguita nell'ordine da Libano, Giordania, Iraq ed Egitto (fig. 1). Agli inizi del 2020, il numero di rifugiati in Turchia ammontava a circa 3,6 milioni di persone. In relazione alla popolazione invece, il Libano è tra i Paesi ospitanti, quello con un maggior numero di rifugiati siriani per abitanti: si stima che il 22% della popolazione attualmente residente in Libano provenga dalla Siria, quasi una persona su quattro. Al numero di rifugiati, si aggiungono 6,2 milioni di rifugiati interni (*Internally Displaced People IDPs*)².

Figura 1: Rifugiati Siriani in Turchia, Libano, Iraq, Giordania ed Egitto



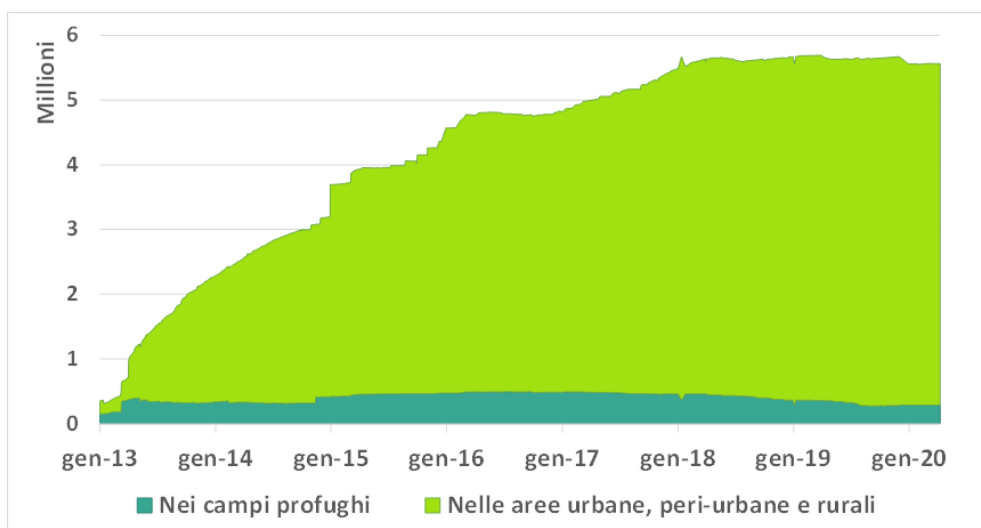
Fonte: Regional Refugee & Resilience Plan, 2020: Regional Strategic Overview 2020-2021.

¹ Osservatorio SIOI 29 maggio 2020, www.osorin.it/uploads/model_4/files/27_item_2.pdf?v=1590662794.

² The European Commission, 2020. External Monitoring and Evaluation for the European Union Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, 6th Report; ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/6th_results_reporting_eutf_syria_010420.pdf.

Il numero di rifugiati nei cinque Paesi è cresciuto drasticamente dal 2013 al 2018, fino a rimanere piuttosto stabile nei successivi due anni (UNHCR, 2020)³. Contrariamente rispetto a quanto si possa pensare, solo circa il 5% del totale ha trovato rifugio in campi profughi (circa 287,000 persone), mentre la maggior parte (5,275,000) ha trovato ospitalità nelle aree urbane, peri-urbane e rurali (fig. 2).

Figura 2: Numero di rifugiati dal 2013 al 2020



Nota: Elaborazione propria da dati UNHCR, aprile 2020.

Turchia, Libano, Giordania, Iraq ed Egitto, e le loro comunità, hanno generosamente ospitato rifugiati, fornendo un contributo concreto alla stabilità regionale e internazionale. Allo stesso tempo, però, ciò ha comportato un costo molto elevato derivante da un sovraccarico dei servizi sociali di base che, in molti casi, ha esacerbato le vulnerabilità preesistenti. Inoltre, nonostante la generosità dei Paesi ospitanti, i rifugiati siriani continuano ad affrontare enormi sfide in tutta la regione. I tassi di povertà per i rifugiati siriani superano il 60% in alcune aree, mentre persistono la disoccupazione e l'accesso irregolare all'istruzione e ad altri servizi di base. A ciò si aggiungono i crescenti livelli di vulnerabilità delle comunità ospitanti, che continuano a confrontarsi con una serie di sfide economiche e sociali. La crescita economica è lenta e la disoccupazione rimane una delle maggiori preoccupazioni, raggiungendo il 25% in Libano e superando il 10% negli altri Paesi ospitanti. Secondo stime ufficiali, i tassi di povertà rimangono particolarmente alti, con un terzo della popolazione in condizione di povertà.

Per affrontare tali sfide, i governi dei cinque Paesi stanno intraprendendo riforme difficili, ma necessitano di un sostegno concreto, da una parte per rispondere all'aumento della domanda di servizi di base, dall'altra per sostenere e stabilizzare lo sviluppo delle comunità colpite dalla crisi migratoria.

³ Portale dati UNHCR: data2.unhcr.org/en/situations/syria.

EU Regional Trust Fund in risposta alla crisi siriana – L’Unione europea (UE), con il Fondo fiduciario regionale (*EU Regional Trust Fund*) creato nel 2014, rappresenta la più grande fonte di finanziamento in risposta alla crisi siriana. Il documento costitutivo del Fondo recita: «The overall objective of the Trust Fund is to provide a coherent and reinforced aid response to the Syrian crisis and the massive displacement resulting from it across the region»⁴. In linea con le priorità stabilite nella Conferenza di Londra sulla Siria nel 2016, le Conferenze di Bruxelles sul futuro della Siria e della Regione dell’aprile 2017 e 2018, e il *Comprehensive Refugee Response Framework* adottato nel 2016 nell’ambito della *New York Declaration for Refugees and Migrants*, gli obiettivi principali del Fondo fiduciario regionale dell’UE sono promuovere una maggiore autosufficienza dei rifugiati, aiutandoli «non solo a sopravvivere ma anche a prosperare» («helping them thrive, not just survive») e, allo stesso tempo, fornire assistenza ai Paesi e le comunità che li ospitano.

In tal modo, il Fondo fiduciario regionale si propone da servire da “ponte” tra gli aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo. Risponde, infatti, al duplice obiettivo di contribuire ai bisogni primari di assistenza sociale ed umanitaria dei rifugiati nei Paesi ospitanti e, allo stesso tempo, di garantire la resilienza, la stabilizzazione e lo sviluppo delle comunità ospitanti colpite dall’emergenza, rafforzando quindi le capacità degli attori nazionali nella gestione della crisi. Il Fondo fornisce supporto finanziario ai Paesi ospitanti, investendo in sanità e istruzione, sviluppo economico, creazione di posti di lavoro e integrazione nel mercato del lavoro sia per le comunità locali che per i rifugiati, in particolare i gruppi più vulnerabili come le donne ed i giovani. Il Fondo fiduciario collabora con un’ampia gamma di partner esecutivi, tra cui le agenzie e le istituzioni specializzate delle Nazioni Unite (UNHCR, UNICEF, UNDP, FAO, WFP, WHO, UN Women), autorità e le agenzie di sviluppo degli Stati membri dell’UE, organizzazioni non governative internazionali e locali (ONG), nonché enti del settore privato. L’identificazione dei progetti finanziati dal Fondo avviene in stretta collaborazione con le autorità rilevanti ed i principali *stakeholder* dei Paesi ospitanti. I progetti vengono selezionati e finanziati sulla base della valutazione dei bisogni e in linea con i piani nazionali di risposta alla crisi umanitaria, gli accordi dell’UE con Giordania e Libano ed il piano 3RP (Regional Refugee Response Plan)⁵.

A sei anni dalla sua creazione, il Fondo ha mobilitato 2,2 miliardi di euro, compresi contributi volontari di 21 Stati membri dell’UE, Turchia e Regno Unito.⁶ La fig. 3 mostra i settori finanziati dal Fondo. Gli stanziamenti più corposi sono quelli per lo sviluppo di mezzi di sussistenza e resilienza (27,6% del totale) e per l’istruzione (29,4% del totale), seguiti da sostegno alla salute, programmi di protezione sociale e miglioramento dell’accesso all’acqua (rispettivamente 12,8, 10,7 e 9,6% del totale).

⁴ The European Commission (2014). Commission Decision on the establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, “the Madad Fund”.

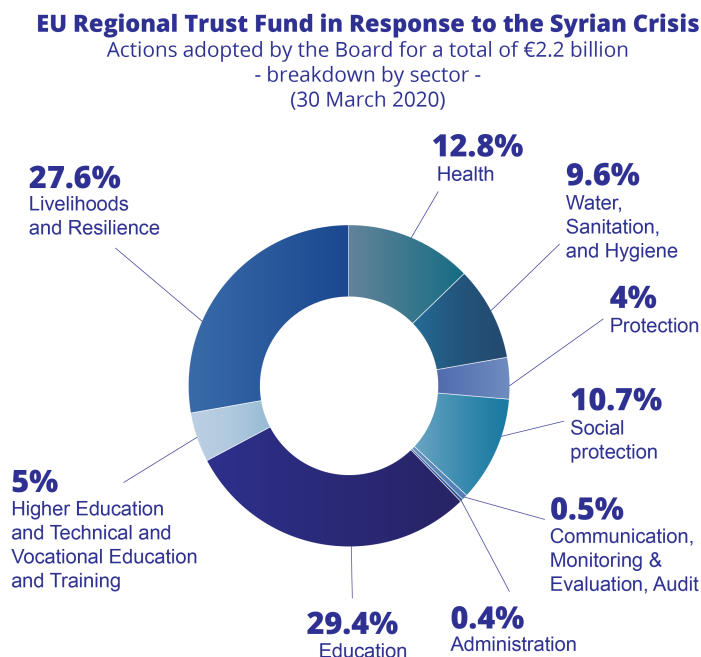
⁵ V. www.3rpsyriacrisis.org.

⁶ European Commission (2020). EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis: 6th Results Report, March 2020.

https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/6th_results_reporting_eutf_syria_010420.pdf

In termini geografici, una gran parte dei fondi è stata allocata in progetti multi-Paese con un *focus* su Libano (39% del Fondo), Turchia (26%) e Giordania (23%), i Paesi maggiormente investiti dal conflitto. Circa l'8% del totale del Fondo è stato allocato in progetti in Iraq, e il restante 4% in Egitto e Siria.

Figura 3: Stanziamenti del Fondo per settore



Fonte: The European Commission, 2020

Periodiche valutazioni di impatto condotte dalla Commissione europea⁷ hanno mostrato l'efficacia dei progetti finanziati dal Fondo fiduciario dalla sua istituzione su tre *target goals*: accesso ai servizi, rafforzamento delle capacità locali e rafforzamento delle infrastrutture (scuole, ospedali, centri di assistenza ed attività produttive). Per accesso ai servizi si intende l'istruzione di base, l'istruzione superiore, l'accesso ai servizi sanitari, l'assistenza sociale e l'accesso ai mezzi di sussistenza. Per rafforzamento delle capacità locali si intende principalmente la formazione di insegnanti e di personale medico, nonché il rafforzamento delle capacità di gestione delle risorse idriche.

A dicembre 2019, il numero di individui in grado di accedere ai servizi ha raggiunto il 92% del *target* di 7,354,777 individui stabilito dallo *Strategic Overarching Results Framework*. Inoltre, il numero di individui in grado di accedere al mercato del lavoro grazie ad un rafforzamento delle competenze e delle professionalità ha raggiunto più del 100% del valore *target* di 34,000, e lo sviluppo delle infrastrutture locali ha raggiunto il

⁷ Dal First Results Reporting - EUTF Syria & Region (dicembre 2017) al Sixth Results Reporting - EUTF Syria & Region (marzo 2020), ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/monitoring-evaluation_en.

40% del valore target di circa 8,000⁸. Un'analisi più approfondita dei progressi raggiunti nei tre settori, mostra come il progresso nell'accesso ai servizi di base sia maggiore per le donne che per gli uomini e che in generale le comunità di rifugiati hanno avuto maggior accesso ai servizi rispetto alle comunità ospitanti. In termini di rafforzamento delle capacità locali (formazione, specializzazione, accesso facilitato al mercato del lavoro), uomini e donne hanno beneficiato dei programmi offerti in ugual misura.

Da un punto di vista geografico, mentre la Giordania è il Paese in cui il rafforzamento delle capacità locali ha avuto il maggior successo, la Turchia è quello che mostra i risultati migliori in termini di accesso ai servizi. Ciò motiva la scelta di concentrare l'attenzione, di seguito, sul ruolo della Turchia nella gestione della crisi migratoria siriana grazie al supporto del Fondo fiduciario regionale dell'UE.

Il Fondo Fiduciario Regionale dell'UE in Turchia - La Turchia è il Paese che sta gestendo il maggiore flusso migratorio causato da un singolo conflitto al mondo. Data la forte presenza di rifugiati e le potenziali tensioni con le comunità ospitanti, il Fondo fiduciario europeo ha già stanziato il 26% del totale per progetti implementati, o da implementare, in Turchia.

Secondo i documenti ufficiali più recenti⁹, il Fondo ha consentito il finanziamento di ventitré progetti in diverse aree prioritarie e con il supporto di varie istituzioni partner. La tabella 1 ne riassume le principali caratteristiche. Tutti i progetti in essa riportati, tranne quelli in corsivo, sono stati oggetto della valutazione da parte della Commissione europea.

L'analisi mostra risultati positivi in termini di formazione del personale scolastico, accesso all'istruzione superiore e professionale, accesso ai servizi sanitari e quelli di assistenza sociale. In tutte le aree prioritarie, le donne hanno maggior accesso diretto ai servizi rispetto agli uomini, ma questi hanno avuto maggior accesso ai programmi di formazione nei diversi settori. Inoltre, in linea con i risultati ottenuti negli altri Paesi della regione, i rifugiati sono i principali beneficiari dei programmi di accesso ai servizi. In particolare, hanno beneficiato di borse di studio per l'istruzione superiore, formazione professionale, servizi sanitari e programmi di protezione sociale in misura maggiore rispetto alle comunità ospitanti. Al contrario, le comunità turche ospitanti hanno beneficiato maggiormente dei programmi di rafforzamento delle capacità locali, in particolare formazione per l'insegnamento primario e secondario.

⁸ European Commission (2020). EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis: 6th Results Report, March 2020.

https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/6th_results_reporting_eutf_syria_010420.pdf

⁹ V. nota 8.

Tabella 1: Progetti finanziati con il Fondo fiduciario regionale dell'UE

Partner principale	Partners associati	Area Prioritaria	Contributo Fondo (€)	Altri Paesi beneficiari
<i>World Food Programme (WFP)</i>	<i>Turkish Red Crescent</i>	<i>Sicurezza Alimentare</i>	<i>5,000,000</i>	
<i>UNICEF</i>	<i>Ministero dell'Istruzione Turco</i>	<i>Istruzione e Protezione Sociale</i>	<i>12,500,000</i>	
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	Expertise Grance, AECID Spain	Resilienza, istruzione e supporto socio-economico	74,600,000	Iraq, Libano e Giordania
UNICEF	Ministero dell'Istruzione Turco e Libanese	Istruzione, protezione dell'infanzia, sostegno ai giovani	90,000,000	Libano e Giordania
UNHCR	YTB Turkey	Istruzione terziaria	12,352,942	
UNICEF		Istruzione primaria e protezione sociale	107,900,000	Libano e Giordania
SPARK	Università Turche, Irachene e Libanesi	Istruzione terziaria	18,496,641	Libano e Iraq
SPARK		Istruzione terziaria	5,000,000	
Danish Red Cross	European Red Cross societies, Red Crescent Turca, Irachena e Giordana, Red Cross Libanese e Palestinese	Mezzi di sussistenza e sanità	49,290,000	Egitto, Iraq, Libano e Giordania
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Ministero dell'Istruzione Turco	Istruzione	70,172,476	
Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants (ASAM)	Refugee Support Centre (RSC)	Aiuto multisettoriale per migliorare l'accoglienza ed i servizi di protezione	10,000,000	
<i>Concern</i>		<i>Resilienza e mezzi di sussistenza</i>	<i>17,280,000</i>	
UN Women		Questioni di genere, resilienza e mezzi di sussistenza	12,500,000	Iraq e Giordania
ILO	IOM	Resilienza e mezzi di sussistenza	11,610,000	
The Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey		Politiche di occupazione e mezzi di sussistenza	15,000,000	
KfW		Resilienza, aiuto multisettoriale	40,000,000	
UNDP		Resilienza e mezzi di sussistenza	50,000,000	
WHO		Sanità	11,500,000	
UNHCR		Istruzione terziaria	9,875,000	
European Investment Bank		Infrastrutture municipali	71,806,941	
ASAM		Mezzi di sussistenza	5,000,000	
SPARK		Istruzione Terziaria	10,000,000	
FAO	Ministry of Family and Labour and Social Services, the Ministry of Agriculture and Forestry, and the Union of Turkish Agricultural	Agricoltura, mezzi di sussistenza, protezione sociale	10,000,000	

Nota: Rielaborazione propria da European Commission (2020), EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis 6th Results Report (March 2020)

In generale, i risultati delle valutazioni già condotte suggeriscono che i progetti finanziati sono efficaci nel garantire accesso ai servizi e una più intensa partecipazione ai programmi di rafforzamento delle capacità locali, che si è tradotto in maggiore partecipazione alla forza lavoro e più alta occupazione. Nonostante i risultati incoraggianti, le valutazioni precedenti mostrano anche come ci sia margine di miglioramento nei tre settori principali (accesso ai servizi, rafforzamento delle capacità locali, e rafforzamento delle infrastrutture), sia per i rifugiati che per le comunità ospitanti.

In relazione allo specifico caso della Turchia, un settore economico che ha grandi potenziali di sviluppo sia per i rifugiati siriani, sia per le comunità ospitanti, è il settore agricolo. La Turchia è il settimo produttore agricolo mondiale ed è leader nella produzione di vari prodotti, tra cui cereali, vegetali e frutta. La produzione agricola ha permesso alla Turchia di mantenere la bilancia commerciale in pareggio grazie al suo ruolo di Paese esportatore di prodotti agricoli verso l'Europa dell'Est, Medio Oriente e Nord Africa. Secondo l'Istituto di statistica turco, a metà 2019, il 17,1% del mercato del lavoro in Turchia è impiegato nel settore agricolo, circa 4,6 milioni di persone, di cui più dell'80% non ha un impiego formale. Nel Sud-Est del Paese e nell'Anatolia Sud-Occidentale, le regioni più colpite dalla crisi siriana, l'agricoltura rappresenta circa il 15% del PIL regionale e circa il 25% della forza lavoro¹⁰. Il settore agricolo offre notevoli opportunità di investimento e crescita economica, nonché di regolarizzazione dei posti di lavoro, anche grazie alle deroghe alle normative sui permessi di lavoro per il settore. Secondo vari studi condotti dalla FAO¹¹, la manodopera specializzata e qualificata è carente, in particolare in determinate attività, quali la cura e manutenzione del bestiame, la gestione e raccolta di frutteti e piantagioni, la lavorazione della carne, la gestione e manutenzione delle serre e la trasformazione e il confezionamento del cibo dopo il raccolto. Inoltre, molti rifugiati siriani provengono da un contesto agricolo. C'è, pertanto, un notevole margine di intervento sia sulle comunità di rifugiati, sia sulle comunità ospitanti.

Tra i progetti finanziati dal Fondo, ma purtroppo non ancora implementato, rientra quello della FAO "*Building Resilience of Syrians under Temporary Protection and Host Communities in Turkey through Supporting Socio-Economic Integration and Creating Livelihood Opportunities*" (progetto EC-901). Esso ha due principali obiettivi: i) rafforzare la resilienza e l'integrazione socioeconomica dei rifugiati siriani e delle comunità ospitanti nelle province di Adana, Bursa, Gaziantep, Hatay, İzmir, Kahramanmaraş, Kilis, Manisa, Şanlıurfa e Van; ii) garantire l'autosufficienza, la sicurezza alimentare e l'accesso al mercato del lavoro, rafforzando le capacità tecniche nel settore agricolo e facilitando l'accesso a programmi di protezione sociale (assistenza sociale, assicurazione e protezione del lavoro).

Le prime attività previste dal progetto consistono in corsi di formazione professionale certificati nei settori della produzione agricola, zootecnica e alimentare

¹⁰ Turkish Statistical Institute (TURKSTAT): www.turkstat.gov.tr.

¹¹ FAO e Sociological Association, *An Analysis of Social Protection of Vulnerable Agricultural Populations, Including Seasonal Workers and Syrian Refugees in Turkey*; 2018. FAO e Ankara University, *Agricultural Livelihood and Labour Market for Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Six Provinces of Turkey*, 2018.

per 1,500 rifugiati siriani e 1,500 membri delle comunità turche ospitanti. Dopo i corsi di formazione, il progetto prevede l'organizzazione di *job-fairs*, fiere del lavoro, per favorire l'incontro tra domanda ed offerta.

La seconda grande componente del progetto è il trasferimento della conoscenza, di nuove e innovative tecnologie agricole più resistenti alle variazioni climatiche, le così dette *Climate Smart Agriculture practices* (CSA), a 1,500 agricoltori attraverso approcci di apprendimento di gruppo partecipativi, nonché attraverso le FAO Farmer Field Schols (FFS), vere e proprie scuole per agricoltori, al fine di incrementare la loro produzione e aumentare l'occupazione.

A questo intervento, se ne lega un terzo che offre l'opportunità a 1,500 rifugiati Siriani di ottenere un'occupazione a breve termine attraverso la modalità "cash-for-work-plus (CfW +)". Si tratta di lavori di pubblica utilità per sostenere gli agricoltori e le comunità nelle attività di sviluppo del territorio. La retribuzione non consiste però solo in denaro, ma anche nel pagamento dei contributi previdenziali e nell'accesso garantito alle cure di assistenza di base.

Il progetto ha inoltre l'obiettivo di capitalizzare le iniziative imprenditoriali già esistenti, espandere e aumentare la loro produzione e quindi generare occupazione. A tal fine, è previsto un programma di sussidi per circa 250 micro-imprese (sussidi fino a 2,200 EUR) e per 50 attività su piccola scala (sussidi fino a 11,000 EUR).

L'inizio delle attività del progetto era previsto per aprile 2020. Purtroppo, l'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19 ha prima rallentato e poi bloccato le attività di preparazione ed implementazione. Se la Turchia riuscirà a contenere l'emergenza sanitaria e, di conseguenza, a limitare il blocco delle attività economiche e degli spostamenti, il progetto potrà finalmente essere realizzato a partire da luglio 2020.

Il Fondo fiduciario regionale dell'UE e la gestione dell'emergenza COVID-19

– La crisi sanitaria ed economica attuale crea forti incertezze e sembra aver già colpito pesantemente la stessa popolazione *target* del progetto. Parte dei potenziali beneficiari, infatti, sono lavoratori agricoli stagionali, sicuramente il gruppo più vulnerabile durante la pandemia. In primo luogo, sono più soggetti al contagio, dal momento che si spostano in gruppo per raggiungere il campo di lavoro e vivono spesso ammassati in tende in prossimità dei terreni agricoli. In secondo luogo, sono anche maggiormente colpiti dal *lockdown*, poiché incontrano difficoltà a trovare lavoro a causa delle misure di sicurezza messe in atto dalle autorità, con conseguente perdita della loro unica fonte di reddito. Ciò peggiora le loro condizioni di vita, produce insicurezza alimentare e si potrebbe tradurre in strategie basate su meccanismi di risposta dannosi (per esempio, disinvestimento o lavoro minorile), suscettibili di compromettere notevolmente le loro possibilità di ripresa. La chiusura o le limitazioni delle attività economiche hanno lo stesso effetto anche sugli altri lavoratori informali non impegnati nell'agricoltura stagionale: l'emergenza sanitaria fa venire meno le fonti di sussistenza, compromettendo la sicurezza alimentare e il sostentamento.

Il 31 marzo 2020, a fronte delle nuove sfide indotte dalla pandemia COVID-19, l'Unione europea ha approvato lo stanziamento di circa €240 milioni addizionali a favore del Fondo fiduciario regionale, destinati al finanziamento di progetti in Iraq, Giordania e Libano. Tra i Paesi beneficiari del Fondo, la Turchia è stata esclusa. Ad oggi, non sembra che il Paese sarà incluso tra quelli destinatari del nuovo stanziamento, né sembrano essere in discussione ulteriori stanziamenti finanziari destinati alla Turchia. Il successo del progetto FAO EC-901 sembra essere minato dall'incertezza sul futuro e dal peggioramento delle condizioni dei potenziali beneficiari causato dalla pandemia. L'accesso a fondi addizionali per far fronte all'emergenza è auspicabile: potrebbero contenere i costi economici e sociali della pandemia e, indirettamente, portare beneficio al progetto EC-901.