Università di Genova

A sud del Mediterraneo
L'accoglienza oltre i confini del mare

Atti dell'inaugurazione del Corso di Ateneo
in Cooperazione Internazionale allo sviluppo 2018/19

a cura di: Emilio Di Maria

GENOVA UNIVERSITY PRESS

Collana diretta da:

Emilio Di Maria (*Università di Genova*)

Comitato Scientifico:

Francesco Castelli (*Università di Brescia*)

Giuseppe Costa (*Università di Torino*)

Francisco José Raga Gimeno (*Universidad Jaume I de Castellón, Spagna*)

Ilario Rossi (*Université de Lausanne, Svizzera*)

Heather Skirton (*University of Plymouth, Regno Unito*)

A sud del Mediterraneo
L'accoglienza oltre i confini del mare

Atti dell'inaugurazione del Corso di Ateneo
in Cooperazione Internazionale allo sviluppo 2018/19

a cura di: Emilio Di Maria

GENOVA UNIVERSITY PRESS

GENOVA UNIVERSITY PRESS

è il marchio editoriale dell'Università di Genova

Università di Genova

A sud del Mediterraneo – L'accoglienza oltre i confini del mare
Atti dell'inaugurazione del Corso di Ateneo in Cooperazione Internazionale allo sviluppo
Genova 16 ottobre 2018

Comitato scientifico e organizzatore:
Emilio Di Maria, *Dipartimento di Scienze della Salute, Università di Genova*
Danilo De Luise, *Fondazione San Marcellino*
Mara Morelli, *Dipartimento di Scienze della Formazione, Università di Genova*
Anna Siri, *Cattedra UNESCO in Antropologia della salute - Biosfera e sistemi di cura, Università di Genova*
Gianluca Saba, *Centro Europe Direct, Comune di Genova*
Riccardo Spinelli, *Dipartimento di Economia, Università di Genova*
Mauro Spotorno, *Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Genova*

Le registrazioni delle relazioni tenute durante l'incontro sono disponibili sul canale YouTube dell'Università di Genova.

© 2019 GUP

Gli autori rimangono a disposizione per gli eventuali diritti sulle immagini pubblicate.
I diritti d'autore verranno tutelati a norma di legge.

Riproduzione vietata, tutti i diritti riservati dalla legge sul diritto d'autore

Realizzazione Editoriale
GENOVA UNIVERSITY PRESS
Piazza della Nunziata, 6 - 16124 Genova
Tel. 010 20951558
Fax 010 20951552
e-mail: ce-press@liste.unige.it
e-mail: labgup@arch.unige.it
http://gup.unige.it

ISBN: 978-88-94943-63-4 (versione a stampa)

(e-Book)
ISBN: 978-88-94943-64-1 (e-Book)

Finito di stampare ottobre 2019

STAMPATO PRESSO IL CENTRO STAMPA

Stampato presso il
Centro Stampa
Università degli Studi di Genova - Via Balbi 5, 16126 Genova
e-mail: centrostampa@unige.it

Indice

Saluti introduttivi 9
Emilio Di Maria, Paolo Comanducci, Riccardo Spinelli, Marco Frascio, Arianna Viscogliosi, Nicola Gay

Prima sezione
Migrazione e cooperazione: il contesto globale

La solidarietà internazionale nei confronti delle persone rifugiate e sfollate e dei Paesi che le accolgono 19
Carlotta Sami, Cristina Franchini, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*

Europa, cooperazione e sviluppo 33
Emilio Dalmonte*, Commissione Europea, DG-DEVCO*

Le grandi reti internazionali per lo sviluppo 53
Corrado Oppedisano*, ForumSaD Italia - AOI*

Seconda sezione
Accoglienza e cooperazione: testimonianza di buone pratiche

La crisi siriana, il Libano e la sfida dell'accoglienza 61
Margherita Romanelli*, GVC - Gruppo di Volontariato Civile*

Gli interventi di Medici con l'Africa Cuamm nei contesti umanitari: una questione di fragilità 83
Mario Zangrando, Giovanni Putoto, *Medici con l'Africa Cuamm*

Tanzania – Per uno sviluppo equilibrato di medicina e ricerca 97
Lucio Luzzatto*, Muhimbili University, Dar Es Salaam, Tanzania*

Terza sezione
Migrazioni e accoglienza: dei diritti e delle responsabilità

Lectio magistralis 103
Paolo Comanducci*, Magnifico Rettore Università di Genova*

Tavola rotonda: 115
Maria José Caldés Pinilla, *Centro Salute Globale Regione Toscana*; Francesco Castelli, *Università di Brescia*; Luigi Ferrata, *ASviS*; Cristina Franchini, *UNHCR*; Camillo Ripamonti, *Centro Astalli, Roma*; moderatore Danilo De Biasio, *Festival dei Diritti Umani*

Saluti introduttivi[1]

Emilio Di Maria
Dipartimento di Scienze della Salute, Università di Genova; componente del comitato organizzatore.

Grazie sin da ora a chi è intervenuto a questo incontro. La giornata è densa e non mi dilungo in presentazioni: vi rimando al programma, dove è riportato molto brevemente anche il razionale di questa iniziativa. Vorrei solo approfittarne per ringraziare tutti i componenti del Comitato organizzatore e, quindi, ringrazio il professor Spinelli, che ci porterà i suoi saluti, il professor Spotorno del Dipartimento di Scienze Politiche, la professoressa Morelli per il Dipartimento di Scienze della Formazione, i nostri partner, Fondazione San Marcellino, con il Dottor De Luise, e Centro Europe Direct del Comune di Genova con il Dottor Saba e Roberta Gazzaniga, infine l'Assessore Viscogliosi che ci porterà i saluti da parte del Comune di Genova. Sempre da parte della nostra organizzazione, un ringraziamento all'Ufficio Relazioni Internazionali che ci sta dando e ci ha dato un sostegno fondamentale. Il massimo ringraziamento è al Magnifico Rettore, che ha accolto l'idea e ha aderito all'iniziativa in maniera convinta: stamattina ci porterà i suoi saluti e nel pomeriggio terrà un proprio intervento. Buona giornata.

[1] Questo contributo è basato sulla trascrizione, approvata dagli Autori, degli interventi registrati durante l'incontro. La registrazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

Paolo Comanducci
Magnifico Rettore dell'Università di Genova

Grazie Emilio per l'introduzione. Un brevissimo saluto, perché parlerò oggi pomeriggio dei temi dell'incontro. Il corso di Cooperazione Internazionale allo Sviluppo, che si apre oggi nella sua quarta edizione, è una bella iniziativa che unisce varie competenze all'interno dell'Ateneo e che offre un percorso trasversale aperto a tutti gli studenti per riflettere sul tema della cooperazione internazionale. Ha avuto un grande successo – e credo che continuerà ad averlo – perché tratta, come uso dire, materie calde con la mente fredda; ossia, affrontando problemi scottanti e di attualità, al di là degli slogan e della superficialità che talvolta connota il dibattito politico, va a fondo, studia i problemi, li analizza, ci riflette e, auspicabilmente, potrà anche trovare qualche soluzione per le questioni che ci toccano così da vicino oggi. Qui abbiamo il delegato alla cooperazione internazionale dell'Università di Genova, il Prof. Spinelli: una figura appositamente dedicata perché crediamo che il tema della cooperazione sia un tema centrale per la terza missione dell'Università. Ringrazio tutti coloro che sono qui e do loro il benvenuto augurando una proficua giornata di lavoro.

Riccardo Spinelli
Delegato del Rettore alla Cooperazione Internazionale allo Sviluppo

Buongiorno a tutti. È per me davvero un piacere darvi il benvenuto come delegato del Rettore alla Cooperazione Internazionale a questo evento che, come ha ricordato il Rettore, inaugura solennemente il nostro corso di Ateneo, ma sostanzialmente inaugura anche tutte le nostre attività di cooperazione per questo nuovo anno accademico. La cooperazione internazionale allo sviluppo è un campo relativamente nuovo di intervento per l'Università, quantomeno se lo si legge in termini formali, perché con la nuova legge sulla cooperazione all'Università viene assegnato un compito esplicito come componente del sistema italiano della cooperazione internazionale. Come Università di Genova abbiamo raccolto questa sfida e portiamo avanti un'ampia serie di iniziative in diversi campi. Uno è sicuramente la didattica: abbiamo questo corso, di cui poi parlerà il collega Frascio che ne è direttore, ma abbiamo anche da tempo in offerta formativa una laurea magistrale dedicata ai temi della cooperazione internazionale; quest'anno, grazie alla collaborazione con Regione Liguria, abbiamo attivato anche un master dedicato ai soggetti gestori dei

centri di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo, un'altra figura molto importante per gestire questi fenomeni. Il nostro Ateneo partecipa inoltre a molteplici iniziative nel campo della ricerca, della progettualità e dell'intervento con i paesi in via di sviluppo, paesi destinatari di aiuti e di collaborazione da parte dell'Italia. Da questo punto di vista, è importante ricordare l'ampia rete di *partnership* e di collaborazioni che l'Università ha tessuto nel tempo e che si fonda, da un lato, su relazioni istituzionali che vedono quindi proprio l'Ateneo come partner, ma dall'altro, non meno importante, sulla fittissima rete di collaborazioni che i nostri docenti e il nostro personale tecnico-amministrativo hanno creato a livello personale e messo a servizio dell'istituzione per incrementare, migliorare e rendere più efficaci tutte le iniziative che l'Università porta avanti.

Oggi, quindi, ci presentiamo alla nostra comunità accademica e alla città con questo evento che vuole essere un momento di riflessione su un tema caldo e importante, ma da un punto di vista originale. Come poi ci spiegheranno in dettaglio i nostri oratori, vogliamo spostare il focus su quello che accade a sud del Mediterraneo; intendiamo raccontare e analizzare con spirito critico e approccio scientifico in che cosa consista e che cosa implichi il fenomeno migratorio, non soltanto nelle aree geografiche a noi più prossime, ma anche in aree che rimangono spesso fuori dal nostro campo di attenzione, in particolare in una prospettiva "sud-sud". Il programma è molto ricco e non voglio sicuramente anticipare quello che i nostri relatori racconteranno in seguito.

Credo che mi competa, ma è veramente un piacere per me, ringraziare le tante persone interne ed esterne all'Ateneo che hanno contribuito all'organizzazione di questa giornata e, più in generale, che sostengono e realizzano le attività di cooperazione. In primo luogo ringrazio tutti i relatori e i moderatori delle tavole rotonde di questa mattina e di oggi pomeriggio per i loro contributi scientifici che arricchiranno la nostra giornata. Un ringraziamento speciale va poi agli organizzatori, quindi a tutto il comitato organizzativo che il professor Di Maria ha già menzionato; mi sembra peraltro doveroso ringraziare in particolare lui, che è l'ideatore e principale organizzatore e tessitore di tutte le relazioni necessarie per realizzare l'evento di oggi; a lui va veramente il mio più sentito ringraziamento, a lui come a tutti gli altri componenti, docenti e non docenti, che ci hanno aiutato in un processo che ha richiesto tempo e lavoro. Vorrei inoltre ringraziare per il prezioso supporto il Servizio Internazionalizzazione di Ateneo nelle sue varie articolazioni e il Servizio Comunicazione Esterna per il grande appoggio che ci ha dato nel comunicare questa iniziativa. Desidero citare poi una lista di partner che intendo richiamare non

tanto per elencarli, ma per far capire ai presenti quanto sia densa e di alto livello la rete di soggetti con cui interloquiamo per migliorare la nostra azione nel campo della cooperazione. Ringrazio quindi il Centro Europe Direct e la Fondazione San Marcellino, che su questo evento sono i nostri *main partners*. Mi piace ricordare che abbiamo avuto il patrocinio della CRUI, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane; per un impegno sopraggiunto all'ultimo momento, non è potuto intervenire il delegato CRUI alla cooperazione, il professor Carpinelli, Rettore di Sassari, che ci manda comunque i suoi saluti e si rallegra per questa iniziativa. Ringrazio anche il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione, nonché l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, il Comune di Genova, la Camera di Commercio che ci ospiterà oggi pomeriggio nella sua splendida Sala della Borsa, due Cattedre UNESCO, di cui una incardinata sul nostro Ateneo, dedicate a temi che hanno a che fare in maniera molto diretta con la cooperazione, e la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni. Mi piace ricordare infine il coinvolgimento che hanno avuto una serie di associazioni e di comunità straniere insediate sul nostro territorio, con cui abbiamo dialogato nella progettazione dell'evento. Concludo il mio saluto ringraziando tutti i presenti, in particolare i nostri studenti, a cui questo evento è dedicato; auguro a tutti una giornata proficua che ci aiuti a riflettere e a comprendere con spirito critico, come si confà all'università, questi fenomeni così importanti nel nostro tempo. Grazie mille.

Marco Frascio
Coordinatore del Corso di Ateneo in Cooperazione Internazionale allo Sviluppo

Buongiorno a tutti. Il mio impegno professionale è nel campo della chirurgia del Dipartimento di Chirurgia dell'Università, ma oggi sono qua per presentarvi, in maniera assai breve, il corso di Cooperazione Internazionale allo Sviluppo. Questa è la quarta edizione; quando lo abbiamo pensato eravamo in pantaloncini corti in un sottoscala, però l'idea era piaciuta e immediatamente erano stati ottenuti dei riconoscimenti a livello della CRUI, la quale ci dette immediatamente il patrocinio; ma non avremmo potuto arrivare all'Aula Magna, bellissima, se non ci avesse creduto – e lo ringrazio per primo – il nostro Magnifico Rettore, il quale ha sempre amato la cooperazione, così come la terza missione, cioè l'aprirsi verso quelle che non sono soltanto le didattiche istituzionali. Allora, a quel punto si disse: "Vogliamo farlo per tutti gli studenti dell'Università", e allora ringrazio

tutti coloro che di ciascuna Scuola si sono impegnati – alcuni li ho visti, li ho salutati, altri li saluto adesso – e con i quali abbiamo iniziato a lavorare seriamente sul problema della cooperazione. In un primo tempo, abbiamo avuto nell'ambito del corso collaborazioni da tutta Italia; poi, mano a mano che abbiamo trovato e selezionato chi nella nostra Università si occupava di cooperazione, abbiamo cominciato a essere sempre più autoctoni.

Al corso, che è iniziato il 21 settembre ed è dedicato, come ho detto, a tutti gli studenti del nostro Ateneo, sono iscritti circa 160 studenti. Dal 21 settembre al 19 novembre 2018, giorno in cui si chiude, ci sono praticamente ogni settimana dei pomeriggi con un argomento di cooperazione, ai quali collaborano tutte le Scuole del nostro Ateneo. Ciascuna Scuola poi, oltre ai moduli che costituiscono il tronco comune del corso, ha realizzato degli incontri specifici, più specialistici, se volete. Per esempio, Medicina parla di che cosa vuol dire andare a portare in terra d'Africa o altrove una missione di cooperazione; insegna quindi che cosa bisogna sapere, oltre a essere laureati in Medicina, per andare a portare il proprio contributo di medici in un ospedale missionario, così come gli ingegneri spiegano altro – e a questi corsi più specialistici possono comunque partecipare tutti gli studenti del nostro Ateneo. Il corso si conclude con le due giornate di lavoro del consorzio SPERA in cui collaborano ONLUS e ONG: durante il corso i nostri studenti possono svolgere una loro propria attività nel campo della cooperazione, partecipando a un progetto che nasce e si sviluppa all'interno di queste ONLUS od ONG. Oggi qui noi non abbiamo ONG od ONLUS di Genova, dell'Ateneo, ma voi tutti sapete, e il nostro Responsabile Delegato all'Internazionalizzazione li sta sempre più conoscendo, che ci sono ONLUS e ONG che sono nate da docenti della nostra Università; quindi, non solo operiamo con questi incontri, ma operiamo direttamente nell'ambito della cooperazione. E allora vi dicevo: gli studenti avranno la possibilità di proporre e partecipare a progetti e i migliori di questi progetti verranno premiati con una borsa di studio, la quale permetterà a quattro studenti – perché quattro sono le borse di studio – di svolgere il loro programma con la possibilità di trasferirsi, diciamo, *in situ*. Essendo questa la quarta edizione, ogni anno i nostri studenti che sono andati a svolgere questa missione ci raccontano come è andata, che cosa è successo, qual è la loro esperienza e il ritorno che hanno avuto. Aggiungo che con questo corso di cooperazione abbiamo, al di là di tutto quello che sta succedendo e che vi raccontiamo e vi hanno raccontato, cooperato anche molto tra noi all'interno dell'Università, e anche questo è un insegnamento credo per noi molto prezioso. Vi ringrazio dell'attenzione.

Arianna Viscogliosi
Assessore al Personale e Pari opportunità, Comune di Genova

Al Mediterraneo si conferisce una funzione imprescindibile nel percorso storico di tutte le civiltà che vi si affacciano: da sempre, infatti, è considerato luogo di intrecci e scambi culturali e strumento di passaggio di influssi molteplici e diversificati. Nell'ambito di un contesto geografico così complesso, anche dal punto di vista religioso e culturale, Genova si manifesta, nei secoli, sempre più come un ponte tra Oriente e Occidente, tra il Mediterraneo e l'Europa, conquistando il titolo di "Regina del Mare" e assumendo, a partire dal Medioevo, la funzione del più importante crocevia del Mediterraneo. In questo luogo dinamico e articolato, si sono consolidate realtà geografico-culturali diversificate che, una volta amalgamate tra di loro, hanno dato vita a elementi determinanti, in grado di influenzare non solo lo sviluppo economico e istituzionale della città ma, soprattutto, il suo stile di vita e il quadro socio-culturale nel suo complesso. In tale contesto, Genova si afferma, da sempre, come luogo appartenente ad un popolo "insolito" per inclinazione, in grado di costruire il proprio sviluppo economico e sociale sulla tolleranza e l'apertura verso gli altri anche nei momenti storici segnati da aspri conflitti. Incrocio straordinario di lingue, opere d'arte, idee e popolazioni, Genova assunse, indiscutibilmente, il ruolo di collegamento tra Occidente e Oriente, e divenne il simbolo di una ricchezza sorprendente di influenze culturali, provenienti da mondi lontani e diversi per religione, tradizioni e costumi.

Questo convegno, patrocinato dal Comune di Genova, rappresenta l'occasione per confermare l'impegno della città a consolidare il suo percorso di sviluppo in una prospettiva europea, cercando soluzioni condivise e nuove potenzialità in un'ottica di innovazione e rinnovamento. Sono numerosi e diversificati, infatti, i programmi di finanziamento affrontati dall'Amministrazione: progetti europei promossi dall'Ente attraverso tavoli di lavoro che aprono e consolidano relazioni con altre culture, specialmente con i Paesi terzi. La stessa Commissione Europea ha espresso un chiaro apprezzamento per questo nostro impegno che conferma, ancora una volta, la vocazione internazionale della nostra città.

È infatti indiscutibile la funzione che è in grado di svolgere l'Europa in uno scenario ancora in evoluzione, ruolo chiaramente esplicato nell'intenzione di concentrare gli interventi in quei settori che risultano decisivi per il futuro dei paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo, facendo di questi un volano per il rilancio di politiche euro-mediterranee. È proprio in quest'ottica che la

Commissione Europea ha messo in campo una politica innovativa attraverso la quale poter offrire un sostegno concreto proprio a quei paesi che stanno procedendo velocemente sulla via delle riforme economiche e politiche. Il Comune di Genova non intende tralasciare il suo compito in questo processo ma, al contrario, vuole contribuire concretamente al suo sviluppo, offrendo spazi, strumenti di conoscenza e partecipazione che siano visibili ed accessibili da tutti i cittadini.

Il Centro Europe Direct del Comune di Genova, in questo senso, costituisce un punto di riferimento sul territorio, un luogo a disposizione di tutti i cittadini, studenti e operatori del settore, uno spazio aperto di coinvolgimento attraverso il quale promuovere le politiche e le opportunità che l'Unione Europea offre. In questo contesto mi preme mettere in evidenza il ruolo che lo stesso Centro sta svolgendo in vista delle prossime elezioni europee: un luogo a disposizione di tutti, uno spazio aperto di aggregazione e propulsione di iniziative di sensibilizzazione per tutti i cittadini. Il Comune di Genova rende così palese il suo impegno nei confronti delle istituzioni europee attraverso il rafforzamento dello scambio di idee e il valore delle relazioni; intende contribuire fortemente alla costruzione di una comunità di sostenitori in tutta Europa, coinvolgere la cittadinanza in un processo di conoscenza finalizzato ad incentivare la partecipazione ad un processo democratico, espresso e realizzato tramite il diritto ad un voto consapevole ed informato utile a decidere e a costruire, tutti insieme, l'Europa che vogliamo vivere.

Nicola Gay
Presidente della Fondazione San Marcellino

Buongiorno a tutti. Sono molto contento di essere qui e di poter salutare ciascuno. Come Fondazione San Marcellino siamo molto lieti di questa collaborazione: tutto quello che ha a che fare con l'accoglienza è qualcosa di molto importante, come ha detto il Rettore. Al giorno d'oggi, è anche un tema molto – vorrei quasi dire – violento, che rende difficile riflettere in modo sereno. E questo incontro ha due caratteristiche che mi sembrano molto interessanti: uno è il fatto di allargare lo sguardo – l'accoglienza non è soltanto qui da noi; l'altro aspetto è proprio il vedere questa stessa problematica da un altro punto di vista, perché il titolo dice "l'accoglienza oltre i confini del mare". Una prospettiva ampia di quello che capita nel mondo è cercare di mettersi anche da un punto di vista che è altro rispetto

al nostro, che può darsi ci aiuti anche a trovare delle modalità di accoglienza più efficaci e più giuste nei confronti di tutti. Noi ci occupiamo dell'accoglienza dei senza dimora e anche lì si vede come il clima sta peggiorando: sempre di più delle persone che sono in mezzo a noi fanno fatica ad essere accolte. Il guardare in modo più ampio a noi sembra qualcosa di estremamente importante, è in gioco proprio il nostro essere uomini, il modo attraverso il quale noi ci disponiamo verso gli altri, che dice qualcosa di come noi siamo. Abbiamo già anche fatto altri incontri su queste tematiche, e altri sono in preparazione; spero che questa giornata e poi gli incontri del corso siano veramente efficaci per far cambiare qualcosa all'interno di ciascuno di noi e, quindi, anche all'interno della società nella quale viviamo. Ringrazio davvero di cuore il Rettore e tutti coloro che sono già stati citati, che rendono possibile una giornata come quella di oggi e un corso come quello che sta iniziando. Grazie a tutti.

Prima sezione

Migrazione e cooperazione: il contesto globale

La solidarietà internazionale nei confronti delle persone rifugiate e sfollate e dei Paesi che le accolgono[1]

Carlotta Sami
Portavoce UNHCR - Ufficio Regionale per il Sud Europa [I]

Cristina Franchini
Relazioni Esterne - UNHCR - Ufficio Regionale per il Sud Europa [II]

1. Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati e il ruolo di UNHCR

Nel 1921 la Società delle Nazioni fu chiamata a fornire protezione a milioni di sfollati che furono costretti ad abbandonare le loro case in cerca di sicurezza come conseguenza della prima guerra mondiale (1914-1918). Questa fu la prima volta in cui la comunità internazionale riconobbe che gli spostamenti forzati dovevano essere affrontati nel contesto della cooperazione internazionale e della ripartizione degli oneri. All'indomani della seconda guerra mondiale (1939-1945) il drammatico aumento di persone costrette alla fuga portò alla conferenza diplomatica del luglio 1951 a Ginevra e all'adozione della Convenzione sullo status dei rifugiati, che fu successivamente modificata dal Protocollo del 1967. Questi documenti costituiscono il fondamento del regime internazionale di protezione dei rifugiati da oltre sessant'anni e tutt'ora forniscono un codice universale per la protezione di coloro che sono costretti a fuggire a causa di conflitti, persecuzioni e gravi violazioni dei diritti umani. La Convenzione di Ginevra, come modificata dal Protocollo del 1967, si è dimostrata uno strumento flessibile, consentendo interpretazioni sensibili all'età, al genere e alla diversità. Contiene principi fondamentali per la protezione internazionale dei rifugiati, primo fra tutti quello della non discriminazione, nel senso che ognuno ha il diritto di cercare e godere dell'asilo dalla

[1] La relazione di UNHCR è stata tenuta da Carlotta Sami ("Migrazioni e cooperazione internazionale"); la registrazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

persecuzione senza discriminazione alcuna, come, per esempio, per motivi legati a sesso, colore, lingua, religione, politica o altra opinione, nazionalità, orientamento sessuale e identità di genere, nascita o altro status. La protezione internazionale, è fondamentale sottolinearlo, non viene riconosciuta solo nei casi in cui vi sia un Paese in stato di conflitto, ma in qualsiasi circostanza in cui una persona, individualmente, rischi di subire una persecuzione o altre forme gravi di violazioni dei diritti fondamentali, con riferimento ai cinque motivi indicati dalla definizione di rifugiato, di cui all'art. 1(A)2 della Convenzione di Ginevra: religione, razza, nazionalità, opinioni politiche, appartenenza ad un gruppo sociale determinato. Essendo uno strumento vivo e dinamico, da leggere in maniera coordinata con le altre convenzioni internazionali sui diritti umani, la Convenzione del 1951 è stata interpretata negli ultimi decenni in modo da riconoscere richieste di asilo che, letteralmente, non erano state incluse nel dettato. Ciò ha permesso, ad esempio, di riconoscere lo status di rifugiato alle donne sopravvissute a violenza sessuale e di genere, ai minori, alle persone LGBTI.

Un altro principio fondamentale, quello di *non-refoulement*, ossia di non-respingimento, di cui all'art. 33 della Convenzione del 1951, afferma che un rifugiato, o, per meglio dire, qualsiasi persona bisognosa di protezione internazionale, non può essere in alcun modo inviata in territori nei quali la sua vita o la sua libertà potrebbero essere a repentaglio. Il terzo principio fondamentale nel diritto internazionale dei rifugiati è inserito nell'articolo 32 della Convenzione di Ginevra. Prevede il divieto di sottoposizione a sanzione penale per l'ingresso o il soggiorno irregolari di richiedenti asilo e rifugiati, se si presentano senza ritardi e mostrano una buona causa per l'ingresso o la permanenza irregolare sul territorio. Inoltre, prevede che non vengano applicate altre restrizioni alla circolazione oltre a quelle necessarie e che tali restrizioni siano applicate solo fino a quando il loro status non sia regolarizzato o siano ammessi in un altro paese. La Convenzione di Ginevra contiene infine delle disposizioni atte a garantire ai rifugiati l'acquisizione e il godimento dei diritti nel Paese di accoglienza.

L'UNHCR, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, nasce il 14 dicembre 1950, con l'adozione del suo Statuto da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con il mandato di fornire assistenza alle persone che furono costrette alla fuga a seguito del secondo conflitto mondiale. Si tratta di un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite di natura non politica,

con carattere umanitario e sociale. Oltre a garantire la corretta applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 e dei diritti dei rifugiati nel mondo, il suo mandato è stato esteso ai richiedenti asilo, ai rimpatriati, agli sfollati interni e alle persone apolidi.

Quando si parla di richiedenti asilo si fa riferimento alle persone la cui domanda di protezione internazionale deve ancora essere valutata. Ogni anno, circa un milione di persone chiede asilo. In moltissimi Paesi sono stati strutturati sistemi nazionali di asilo per determinare chi abbia diritto alla protezione, talvolta in collaborazione con UNHCR, come accade in Italia. Altrimenti, è UNHCR che svolge il ruolo di determinare chi abbia diritto allo status di rifugiato. Casi particolari sono quelli dei cosiddetti "rifugiati *prima facie*", per i quali, all'interno di movimenti massicci di persone causati da conflitti o violenze, non è possibile o necessario condurre interviste individuali con ogni richiedente asilo che attraversa un confine per determinare lo status di rifugiato.

Compito di UNHCR è anche quello di sostenere le persone rifugiate che, dopo mesi, anni, talvolta anche decenni di lontananza dal Paese di origine vi fanno rientro. La decisione di tornare è individuale e dipende dai motivi della fuga e dal contesto in caso di rientro. In ogni caso, esso deve avvenire in dignità e sicurezza.

Insieme ad altre agenzie umanitarie, UNHCR si occupa poi di sfollati interni (o *Internally Displaced People - IDPs*), ossia di persone che si trovano in una situazione simile a quelle delle persone rifugiate, con la differenza che non hanno attraversato alcun confine per trovare salvezza. Gli sfollati rimangono pertanto all'interno del proprio Paese, sotto la protezione del proprio governo, anche se, spesso, è proprio tale governo la ragione del loro spostamento. Spesso si spostano in zone remote, dove è difficile per le agenzie umanitarie arrivare a fornire assistenza e, di conseguenza, queste persone sono tra le più vulnerabili del mondo.

UNHCR si occupa, infine, di persone apolidi, ossia delle persone che sono prive di cittadinanza e che per questo si vedono negati i diritti più basilari, come il diritto all'istruzione, al lavoro, alla libertà di movimento. L'apolidia può verificarsi per diverse ragioni, tra le quali la discriminazione contro particolari gruppi etnici o religiosi, o sulla base del genere, per l'emergere di nuovi Stati e trasferimenti di territorio tra Stati esistenti, nonché, infine, a causa di lacune nelle leggi sulla nazionalità. Qualunque sia la causa, l'apolidia ha

gravi conseguenze per le persone in quasi tutti i Paesi e in tutte le regioni del mondo.

Il mandato di UNHCR, per tutte queste persone, non è solo quello di garantire protezione immediata al momento di situazioni di crisi, ma di trovare soluzioni durature che permettano loro l'esercizio dei diritti fondamentali, senza discriminazione alcuna, e, pertanto, la costruzione di una vita dignitosa.

2. Le persone costrette alla fuga nel mondo: gli ultimi dati di UNHCR

In base alle statistiche[2] che vengono pubblicate ogni anno da UNHCR in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato, che si celebra ogni 20 giugno, nel 2017 il numero di persone costrette a fuggire nel mondo a causa di guerre, violenze e persecuzioni ha raggiunto la cifra di 68,5 milioni di persone. A determinare tale situazione sono state in particolare la crisi nella Repubblica Democratica del Congo, la guerra in Sud Sudan e la fuga in Bangladesh di centinaia di migliaia di rifugiati Rohingya provenienti dal Myanmar.

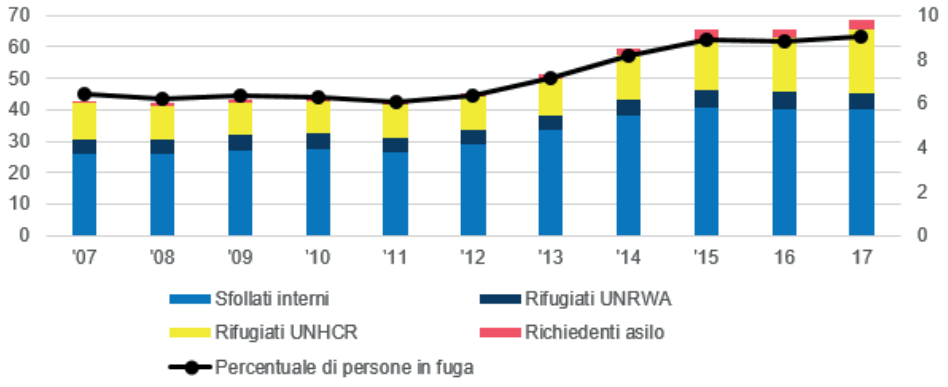


Fig. 1 *Trend* e percentuali di spostamenti forzati, 2007-2017

[2] UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, disponibile all'indirizzo: https://www.unhcr.org/5b27be547.

Il totale dei 68,5 milioni comprende anche 25,4 milioni di rifugiati sotto il mandato UNHCR[3], 2,9 milioni in più rispetto al 2016, che costituisce l'aumento maggiore mai registrato da UNHCR in un solo anno. Alla fine del 2017 le persone costrette ad abbandonare le proprie case in tutto il mondo sono state 2,9 milioni in più rispetto all'anno precedente e, di fatto, negli ultimi 10 anni il numero di persone costrette alla fuga è cresciuto di oltre il 50%. I bambini continuano ad essere uno dei gruppi sottoposti a maggiori sofferenze all'interno di questi spostamenti forzati, soprattutto a causa della loro situazione di maggiore vulnerabilità. Di fatto, le persone costrette alla fuga nel mondo sono giovani, nel 53% dei casi si tratta di minori, molti dei quali non accompagnati o separati dalle loro famiglie.

Il 68% delle persone in fuga provengono da soli 5 paesi: Siria (6.3 milioni), Afghanistan (2,6 milioni), Sud Sudan (2,4 milioni), Myanmar (1,2 milioni), Somalia (986.400).

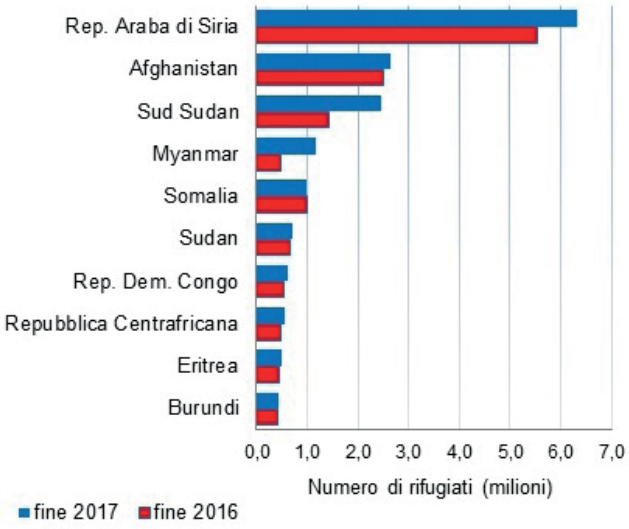


Fig. 2 Principali paesi di provenienza dei rifugiati

L'85% dei rifugiati risiede nei Paesi a basso e medio reddito, molti dei quali versano in condizioni di estrema povertà e non ricevono un sostegno adeguato ad assistere tali popolazioni. Quattro rifugiati su cinque rimangono in paesi limitrofi.

[3] Sono circa 5,1 milioni i rifugiati sotto il mandato di UNRWA, l'Agenzia delle Nazioni Unite che fornisce assistenza e protezione ai rifugiati palestinesi.

Come fu nel 2016 e come conseguenza del conflitto in Siria, la Turchia ospita il numero più alto di rifugiati (3,5 milioni), seguono Pakistan (1,9 milioni), Uganda (1,9 milioni), Libano (998.900), Iran (979.400), Germania (970.400), Bangladesh (932.000) e Sudan (906.600).

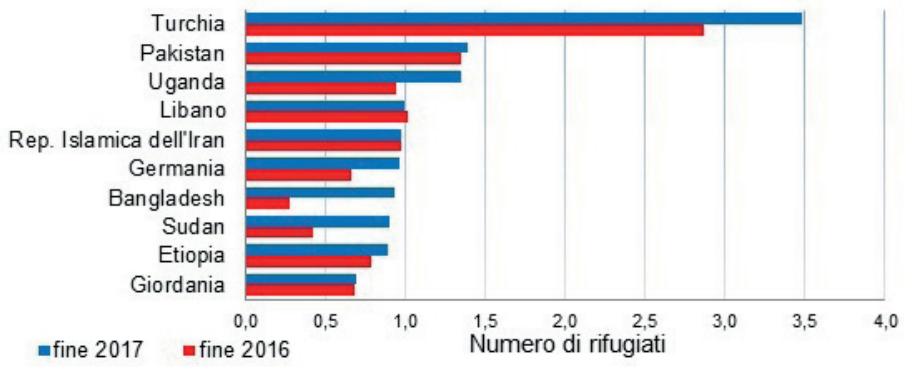


Fig. 3 Principali paesi di accoglienza dei rifugiati

Il Libano continua ad essere il Paese che ospita il numero maggiore di rifugiati in rapporto alla sua popolazione, 164 ogni 1000 abitanti (1 persona su 6 in Libiano è un rifugiato). Seguono Giordania con 71 rifugiati ogni 1000 abitanti (1 su 14), e Turchia con 43 ogni 1000 (1 su 23). Se includiamo i rifugiati palestinesi sotto responsabilità di UNRWA le proporzioni salgono a 1 su 4 per il Libano e 1 su 3 per la Giordania. In Italia i rifugiati sono meno di 3 ogni 1000 abitanti (pari al 2,7% della popolazione), vale a dire che in Italia vi è 1 rifugiato ogni 370 abitanti.

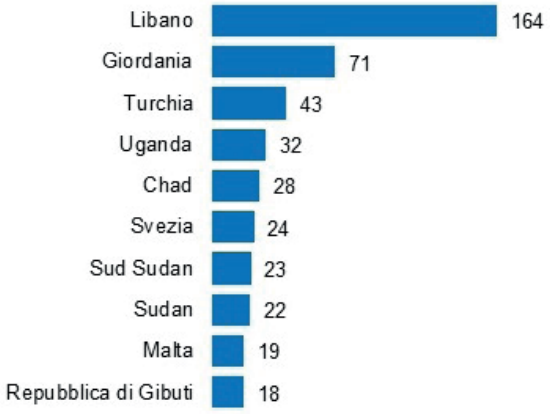


Fig. 4 Numero di rifugiati ogni 1000 abitanti, fine 2017

Le persone sfollate all'interno del proprio Paese erano 40 milioni alla fine del 2017 (poco meno dei 40,3 milioni dello scorso anno). Gli spostamenti forzati all'interno di Colombia, Siria e Repubblica Democratica del Congo sono stati i più significativi, sebbene tale problema sia presente ovunque e rappresenti quasi i due terzi degli spostamenti forzate a livello globale.

UNHCR stima infine che, alla fine del 2017, almeno 10 milioni di persone risultavano prive di nazionalità o a rischio apolidia.

3. L'importanza della cooperazione internazionale nella gestione delle situazioni di spostamenti forzati

Rifugiati e sfollati interni sono le cartine di tornasole di squilibri, diseguaglianze, situazioni di conflitto che nessun Paese può affrontare da solo. In questo momento storico, i principi di solidarietà e collaborazione, che stanno alla base della cooperazione internazionale stanno subendo attacchi crescenti da parte di politiche nazionaliste tese alla chiusura sia dei confini sia delle pratiche di positiva relazione tra Stati. Quello che accade anche nelle più remote zone del mondo è una responsabilità collettiva. È per questo necessaria una crescente, pianificata ed efficiente politica di cooperazione. A questo fine, risulta essenziale far comunicare due fasi: quella dell'emergenza, che tende a fronteggiare spostamenti massicci ed improvvisi, con quella dello sviluppo. Nel mondo le crisi si sono intensificate, collegandosi a situazioni di povertà. Guerra e povertà sono spesso interconnesse, dando luogo a situazioni di diseguaglianza dovuta all'esclusione dal lavoro e dall'istruzione. A ciò si aggiungono gli effetti dei cambiamenti climatici che spesso accompagno gravi situazioni di instabilità politica.

La strategia di UNHCR al fine garantire protezione e una vita dignitosa alle persone costrette alla fuga, siano esse rifugiate o sfollate all'interno del Paese di origine, si fonda su quattro azioni: proteggere, rispondere, potenziare e risolvere.

Proteggere significa restituire alle persone la dignità negata dalla situazione in cui si sono trovate, dallo stesso atto della fuga. Gli spostamenti forzati di oggi dimostrano come le persone rifugiate non abbiano modo di fuggire dal loro Paese di origine in maniera legale. La dignità viene tolta attraverso quello che viene percepito, nel senso comune, come un atto illegale, ossia l'attraversamento irregolare di una frontiera, sebbene la Convenzione di Ginevra sancisca che non lo

sia: attraversare una frontiera in assenza di documenti non costituisce, come si è poc'anzi detto, un atto illegale. Entra però in gioco il fattore della percezione: il rispetto dei diritti e della dignità di chi fugge si scontra con una disumanizzazione dilagante, persone sopravvissute a conflitti, a violenze si trovano ai confini di Paesi nei quali viene loro negato accesso, dove vengono insultati e discriminati, resi capro espiatorio della politica, di dinamiche a loro sconosciute, per loro inspiegabili, in quanto sono inconsapevoli, quanto meno al momento dell'arrivo, del clima sociale e politico all'interno del quale si vengono a trovare. In questo senso, il multilateralismo e la cooperazione possono svolgere un ruolo importante, intervenendo per contrastare chi nega la dignità e l'etica della cura. Se giustifichiamo che i diritti fondamentali di alcuni siano violati, apriamo una breccia, un precedente che consentirà poi di negarli a tutti. In questo senso, la salvaguardia dello spazio di asilo in Europa è fondamentale. UNHCR sta lavorando su questo da anni. È da rilevare, purtroppo, come sia in atto una dinamica che è tesa a restringere lo spazio di asilo in Europa. Si parla di "delocalizzazione", di "esternalizzazione", di valutazione delle domande di asilo fuori dai confini europei, molto spesso in Paesi che già accolgono moltissimi rifugiati. Valutare le richieste d'asilo in Burkina Faso, in Tunisia o in Marocco costituisce una proposta, più volte emersa in questa fase molto complessa, presentata e concepita non come un modo per gestire e governare un fenomeno, ma per portarlo lontano dal territorio europeo, ciò che può potenzialmente costituire una restrizione dello spazio d'asilo.

Il secondo imperativo che ispira le attività di UNHCR è rispondere: l'Agenzia per i rifugiati risponde alle crisi e dobbiamo farlo rapidamente. Nel 2018 è stato il Bangladesh la situazione più complessa, durante la quale UNHCR ha guidato la risposta umanitaria, uno sforzo enorme, che ha coinvolto interlocutori statali, organizzazioni internazionali e non governative, nonché la popolazione locale. Servono investimenti a medio termine per rafforzare le opportunità economiche, le infrastrutture e i servizi. Al contempo, UNHCR lavora con il governo del Myanmar per arrivare alle cause profonde di questo esodo e per fare in modo che le persone possano fare rientro, in sicurezza e dignità, nella zona d'origine. Si tratta, ovviamente, di un processo molto lungo, che tiene in considerazione la volontà della popolazione Rohingya.

Il terzo punto è quello del potenziamento delle strutture di intervento, ciò che vede la collaborazione con nuovi partner. UNHCR lavora, a questo fine, con molti soggetti: dalla Banca Mondiale, ad aziende private, alle comunità locali, ai rifugiati stessi – chiamati ad essere attori dei processi che li riguardano e non meri

beneficiari passivi – al fine di aumentare la possibilità di intervento nelle aree di crisi e all'interno dei Paesi a medio e basso reddito che accolgono l'85% della popolazione rifugiata e sfollata nel mondo. Con la Banca Mondiale, per esempio, UNHCR ha costituito un *Joint Data Center*[4], un centro in cui si analizzano dati a livello globale, con sede a Copenaghen, per meglio comprendere e potenzialmente anticipare le dinamiche dei grandi spostamenti di popolazioni. UNHCR sta inoltre sviluppando strumenti finanziari innovativi diretti ai rifugiati stessi, per puntare ad eliminare i meccanismi di assistenza attraverso la distribuzione di beni materiali, che mettano a disposizione dei rifugiati delle somme di denaro che consentano scelte autonome, una prioritizzazione dei bisogni individuali e familiari e da investire per creare opportunità economiche che permettano di ricreare condizioni di vita dignitose e soddisfacenti. I rifugiati vengono, però, troppo spesso esclusi e additati come un peso sociale. Ci sono tuttavia degli studi – uno del Fondo Monetario Internazionale[5] – nei quali viene dimostrato il contrario, ossia che gli Stati che investono per facilitare l'accesso all'economia da parte dei rifugiati registrano benefici a livello economico e sociale, con un impatto positivo anche sul prodotto interno lordo.

Nel parlare di potenziamento ed inclusione, un settore importante è quello dell'istruzione. Come già in precedenza indicato, alla fine del 2017, erano più di 25,4 milioni i rifugiati in tutto il mondo, dei quali 19,9 milioni di sotto il mandato di UNHCR. Più della metà della popolazione mondiale di rifugiati, circa il 52%, ha meno di 18 anni. Di tutte le statistiche su questo tema una impressiona in senso negativo: sono 4 milioni i bambini rifugiati che non frequentano la scuola, oltre la metà dei 7,4 milioni bambini rifugiati in età scolare sotto il mandato di UNHCR. Le iscrizioni alle scuole primarie dei bambini rifugiati sono arrivate al 61% nel 2017. Siamo però ancora lontani dal raggiungere l'obiettivo del tasso globale del 92% di bambini iscritti alla scuola primaria. La situazione relativa alla scuola superiore è ancora più preoccupante: solo il 23% degli adolescenti rifugiati riesce a proseguire il proprio percorso scolastico, una cifra molto bassa se comparata al tasso globale dell'84% a livello mondiale. Pertanto, circa un terzo dei bambini

---

[4] Si veda, in proposito, l'articolo del 20 ottobre 2017: *New World Bank-UNHCR joint data centre to improve global statistics on forced displacement*, all'indirizzo: https://www.unhcr.org/news/press/2017/10/59ea0f984/new-world-bank-unhcr-joint-data-centre-improve-global-statistics-forced.html#_ga=2.256419976.2087809359.1550341793-1909438242.1536404454.

[5] IMF Staff Discussion Note, *The Refugee Surge in Europe: the Economic Challenges*, gennaio 2016, disponibile all'indirizzo: https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf.

rifugiati non riesce a proseguire gli studi[6]. L'istruzione dei bambini rifugiati e il sostegno ai bambini delle comunità locali sono onere ed anche interesse di tutti, affinché possano avere un futuro sostenibile e contribuiscano alla costruzione di società inclusive e pacifiche.

L'ultimo, ma fondamentale obiettivo al quale tende l'azione di UNHCR è quello di risolvere, ossia di raggiungere soluzioni durature. La prima è il rimpatrio volontario che può avvenire solo in condizioni di sicurezza e dignità. Purtroppo, le difficoltà a negoziare accordi di pace stabili e duraturi nei Paesi tormentati da conflitti hanno fatto sì che il numero dei rimpatri rimanga molto basso. Nel 2017 solo circa cinque milioni di persone hanno potuto fare rientro a casa, la maggior parte delle quali erano sfollati interni. È tuttavia da rilevare che tra esse vi erano persone rientrate sotto costrizione o in contesti assai precari. Il reinsediamento, altra importante misura per realizzare condizioni di vita dignitose per la popolazione rifugiata, costituisce la principale tra le vie legali per trasferire i rifugiati in contesti sicuri, dove poter ricominciare a vivere. A causa della diminuzione dei posti offerti dagli Stati, purtroppo, il numero di rifugiati reinsediati è diminuito di oltre il 40%, arrivando a circa 100,000 persone nel 2017. La terza via per garantire un futuro alle persone rifugiate è costituita dall'integrazione nel Paese di accoglienza, quando non sia possibile il rientro nel Paese di origine. Si tratta di un processo complesso e graduale che abbraccia dimensioni legali, economiche, sociali e culturali. Implica un interscambio tra l'individuo e la società di accoglienza. In molti casi, l'acquisizione della cittadinanza del paese d'asilo è il culmine di questo processo. UNHCR stima che nell'ultimo decennio circa 1,1 milioni di rifugiati in tutto il mondo siano diventati cittadini nel loro paese d'asilo.

4. Il Patto Globale per i Rifugiati[7]

Una spinta ad una più efficace e una maggiore collaborazione internazionale finalizzata al sostegno sia dei rifugiati e degli sfollati interni sia dei Paesi, a basso e medio reddito, che sostengono i maggiori sforzi per accoglierli, è costituita dal Patto Internazionale per i Rifugiati, approvato dall'Assemblea Generale delle

[6] UNHCR, *Turn the Tide: Refugee Education in Crisis*, disponibile all'indirizzo: https://www.unhcr.org/5b852f8e4.pdf.

[7] Maggiori informazioni sono reperibili all'indirizzo: https://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html.

Nazioni Unite il 17 dicembre 2018[8]. Questo strumento arriva alla fine di un lungo periodo di negoziazione tra gli Stati per stabilire un percorso di intervento globale sul tema degli spostamenti forzati.

Il 19 settembre 2016, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la Dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti: si tratta di una pietra miliare per la solidarietà globale e la protezione dei migranti e dei rifugiati. Gli impegni concordati dagli Stati membri riflettono l'idea che proteggere chi è costretto a fuggire e sostenere i Paesi e le comunità che li ospitano sono responsabilità internazionali condivise che devono essere portate avanti in modo più equo e prevedibile. La Dichiarazione di New York contiene un Quadro di risposta globale per i rifugiati per rafforzare e guidare le risposte internazionali e ha avviato due processi per lo sviluppo di due "patti globali": uno sui rifugiati e l'altro per la migrazione ordinata e regolare.

È importante notare come il Patto Globale sui Rifugiati non sostituisca il regime internazionale di asilo. Esso pone le sue fondamenta nell'attuale sistema normativo internazionale sui rifugiati, sui diritti umani e sul diritto umanitario, in particolare e in modo primario sulla Convenzione del 1951. Si tratta di uno strumento operativo, non vincolante, con lo scopo di rafforzare la cooperazione internazionale, che non altera il ruolo e il mandato di UNHCR. Si tratta altresì di un processo consultivo e partecipativo che coinvolge diversi *stakeholders*: i governi degli Stati, organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali, società civile, soggetti privati, imprese e rifugiati.

Quattro sono gli obiettivi che si pone il Patto Globale sui Rifugiati: alleviare le pressioni sui Paesi che ospitano un numero elevato di rifugiati; sostenere l'autosufficienza dei rifugiati; ampliare l'accesso alle soluzioni verso Paesi terzi attraverso il reinsediamento ed altre vie legali per il trasferimento; sostenere le condizioni che consentono ai rifugiati di ritornare in sicurezza e dignità nei Paesi di origine. Quello che si intende fare con questo accordo è tradurre l'idea della condivisione delle responsabilità in misure pratiche e concrete, riconoscendo il ruolo dei Paesi che ospitano un elevato numero di rifugiati e di sfollati interni. Si stabilisce, quindi, in quale modo la comunità internazionale possa contribuire al fine di condividere questa responsabilità. A questo fine, sono richiesti maggiori investimenti, sia da parte dei governi che del settore privato, per rafforzare ulte-

[8] Global Compact on Refugees, A/73/12 (part. II), all'indirizzo: https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf.

riormente le infrastrutture e i servizi a beneficio sia dei rifugiati che delle comunità ospitanti, nonché per creare o rafforzare le politiche e le misure che consentano ai rifugiati di accedere all'istruzione e condurre una vita produttiva, con benefici anche per i Paesi di accoglienza.

All'interno del Patto è quindi previsto un "Programma d'azione" che stabilisce misure per gli Stati e le altre parti interessate per condividere le responsabilità e cooperare in modo più efficace nella risposta a movimenti su larga scala di rifugiati e situazioni protratte (ad esempio, salute, istruzione, mezzi di sussistenza).

Il Patto prevede quindi meccanismi di monitoraggio delle azioni realizzate e dei progressi fatti, attraverso la creazione di sistemi di valutazione, compreso un "Forum Globale sui Rifugiati" all'interno del quale, ogni quattro anni, i governi riferiranno i risultati raggiunti e offriranno il loro impegno ad adottare una serie di misure, quali finanziamenti, modifiche legislative, quote di reinsediamento.

Si tratta di un patto storico – un simile piano di interventi non era mai stato adottato prima – e che ora necessita di essere messo in pratica, attraverso azioni concrete, finanziamenti e investimenti.

5. Conclusioni

Il sistema creato con la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967 rimane tuttora il pilastro della protezione dei rifugiati nel mondo. Purtroppo, negli ultimi dieci anni il numero di coloro che sono stati costretti all'esilio è cresciuto al livello più alto di sempre. Questo preoccupante numero di rifugiati e sfollati è la conseguenza del fallimento della comunità internazionale nel trovare soluzioni ai conflitti, alle situazioni di violenza, alla povertà, ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale, alla disuguaglianza e all'esclusione. Dimostra anche le difficoltà inerenti alla cooperazione internazionale.

Una risposta globale e globale basata su un approccio incentrato sui rifugiati e sul principio di solidarietà è stata decisa a New York l'anno scorso. Tuttavia, tuttora assistiamo a tentativi di erodere il sistema di protezione dei rifugiati creato dopo la Seconda Guerra Mondiale: i confini vengono chiusi, muri, non solo fisici ma anche legislativi, vengono eretti, le procedure di asilo sono più restrittive e molti Stati hanno fatto ricorso alla detenzione. Inoltre, alcuni leader politici hanno preso di mira rifugiati e migranti con l'intento di aumentare il consenso di

un'opinione pubblica sempre più confusa e spaventata, con un aumento di razzismo e xenofobia in molti Paesi.

I principi nel Patto Globale sui Rifugiati devono essere realizzati, per la sicurezza di coloro che sono costretti a fuggire e per un interesse geopolitico nel ripristinare la pace ed evitare altre crisi. L'approccio che prevede l'impegno dell'intera società, le politiche incentrate sui rifugiati e il principio di solidarietà in esso contenuti possono cambiare la prospettiva e il ruolo di tutti gli attori, a partire dall'UNHCR e altre agenzie umanitarie, dai partner della società civile e dai governi. Si tratta di un percorso tortuoso, ma fondamentale, in quanto utile per incoraggiare una maggiore cooperazione internazionale a trovare soluzioni per i rifugiati, per aiutare a costruire un futuro migliore, società migliori, più aperte ed inclusive.

I . Carlotta Sami

Portavoce regionale per il Sud Europa dell'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il suo impegno nel campo dei diritti umani e degli interventi umanitari in aree di crisi è cominciato nel 1998, nei Territori Occupati Palestinesi. È stata Direttrice generale di Amnesty International in Italia dopo avere gestito le operazioni di Save the Children in Italia ed essersi occupata di emergenze umanitarie per Save the Children International. Laureata in Giurisprudenza, è dottoressa di ricerca in Teoria generale del Diritto. È sposata e ha una figlia.

II. Cristina Franchini

Cristina Franchini è laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze e nella stessa università ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Diritto internazionale, con una tesi dedicata ai diritti dei rifugiati. Dal 2007 lavora per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Ha iniziato nell'area legale, con progetti sull'accoglienza e sugli arrivi via mare e quindi, per anni, come componente della Commissione Territoriale, l'organismo dedicato alla valutazione delle domande di protezione internazionale. Ora si occupa, sempre per UNHCR, di comunicazione e relazioni esterne.

Europa, cooperazione e sviluppo[1]

Emilio Dalmonte
Commissione Europea, DG-DEVCO [I]

Un'azione basata sulla solidarietà

Negli ultimi 60 anni, dall'indipendenza delle ex-colonie alla globalizzazione del XXI secolo, la politica europea di sviluppo si è evoluta notevolmente perché si è costantemente adattata alle realtà mutevoli che la determinano: da un lato, la trasformazione della costruzione dell'Europa, con i suoi successivi allargamenti, le riforme istituzionali e l'estensione dei suoi poteri; dall'altro, i movimenti specifici del contesto internazionale in cui opera, in particolare la definizione di obiettivi precisi adottati dalla comunità internazionale nella lotta contro la povertà ed il suo finanziamento. Oggi, quale strumento essenziale della politica estera dell'Unione Europea, la politica di sviluppo europea ha come obiettivo fondamentale lo sradicamento della povertà in tutte le sue forme. L'UE, principale donatore di aiuti al mondo, è uno dei principali attori nel rispondere alle sfide globali che affliggono il pianeta e la sua politica di sviluppo è al centro di questa dinamica.

Sin dalla stesura del Trattato di Roma del 1957, la politica di sviluppo europea è stata radicata nella concezione stessa della costruzione europea. La politica di sviluppo riflette la filosofia che ha portato alla costituzione della Comunità Economica Europea, basata sul principio di un'Europa solidale e proiettata nel mondo. È proprio sulla solidarietà che l'Unione basa il suo rapporto tra regioni ricche e svantaggiate degli Stati membri, la stessa solidarietà che ispira allo stesso modo le relazioni dell'Europa con il resto del mondo.

[1] La registrazione della relazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

La via europea allo sviluppo: verso uno sviluppo sostenibile

Ho cercato di riassumere in maniera schematica, nell'immagine sopra, il quadro generale all'interno del quale la cooperazione europea agisce: da un lato (sinistra) sono elencate le attuali sfide mondiali e gli obiettivi che la comunità internazionale e quella europea si prefiggono di raggiungere (*Sustainable Development Goals* - SDGs); dall'altro lato (destra) il paradigma di attuazione della cooperazione allo sviluppo europea.

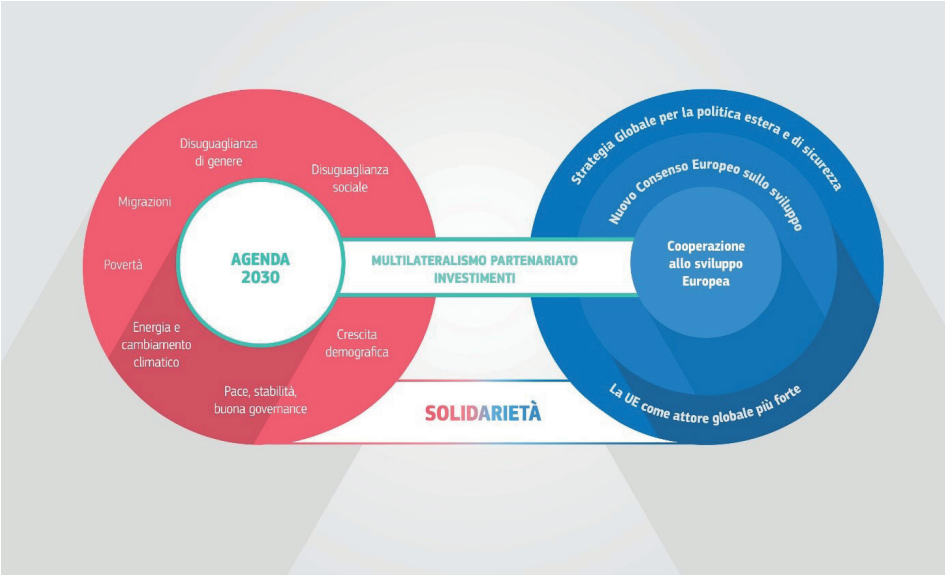


Fig. 1 La cornice generale della cooperazione europea allo sviluppo

Povertà, diseguaglianza sociale e di genere, migrazioni, cambiamento climatico, crescita demografica e il garantire pace, stabilità e buona *governance* sono tra le principali sfide mondiali attuali. Queste, di fronte alle quali ci troviamo tutti e non solo i paesi in via di sviluppo, hanno posto la comunità internazionale, ed in particolar modo quella europea, di fronte alla necessità di dare nuova linfa alla sua politica di cooperazione.

Dal 2015, con la sostituzione degli 8 Obiettivi del Millennio con i nuovi 17 Obiettivi di Sviluppo, l'Agenda 2030 è divenuta il quadro di riferimento della cooperazione europea a livello mondiale.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata in sede ONU si impegna a promuovere lo sviluppo in modo equilibrato, dal punto di vista economico, sociale e ambientale – in tutti i paesi del mondo, senza lasciare indietro nessuno e prestando particolare attenzione alle persone più povere o escluse.

Riguardo al paradigma di attuazione della politica europea di sviluppo con l'approvazione del nuovo Consenso Europeo sullo Sviluppo nel giugno 2017, l'Unione Europea ha ribadito con forza la sua vena solidale. Con un'azione più sinergica, basata su un quadro comune di riferimento, l'Unione ed i suoi Stati membri, hanno ridefinito insieme i modi ed i tempi della cooperazione allo sviluppo europea.

Questa ha le sue fondamenta in una delle 10 priorità della Commissione per il 2015-2019, enunciate da Jean-Claude Juncker durante il suo primo discorso: priorità 9, Un ruolo più incisivo a livello mondiale. In questo senso, l'UE si presenta come un attore di primo piano nel settore dello sviluppo, essendo in effetti già il principale donatore mondiale di aiuti ufficiali allo sviluppo. Con 75,7 miliardi di euro, nel 2017 sono state sostenute oltre 120 milioni di persone in 80 paesi. La politica di cooperazione europea si trova inoltre inserita all'interno della strategia globale per la politica estera e di sicurezza, che ha come obiettivo quello di promuovere un mondo pacifico e sostenibile.

Come si vede dall'immagine, queste due ruote sono collegate da un ponte sorretto dalla solidarietà, principio che ha da sempre inspirato l'azione UE. Tale ponte rappresenta il mezzo attraverso il quale l'UE si prefigge di raggiungere i 17 obiettivi di sviluppo ONU. Gli strumenti di cui l'UE fa uso sono: multilateralismo, partenariato e investimenti.

Il multilateralismo è l'elemento centrale della politica estera europea. Per la prima volta gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono universalmente applicabili a tutti i Paesi, i quali condividono posizioni comuni e si impegnano ad affrontare insieme le sfide globali. Effettivamente il panorama dello sviluppo si sta ampliando, inglobando nuovi e più numerosi attori. Questi sono partner fondamentali nella promozione di uno sviluppo economico, sociale ed ambientale sostenibile.

Il multilateralismo, e soprattutto la collaborazione con le Nazioni Unite, rappresenta la chiave principale per realizzare l'impegno comune a costruire un ordine globale basato su valori e regole universali.

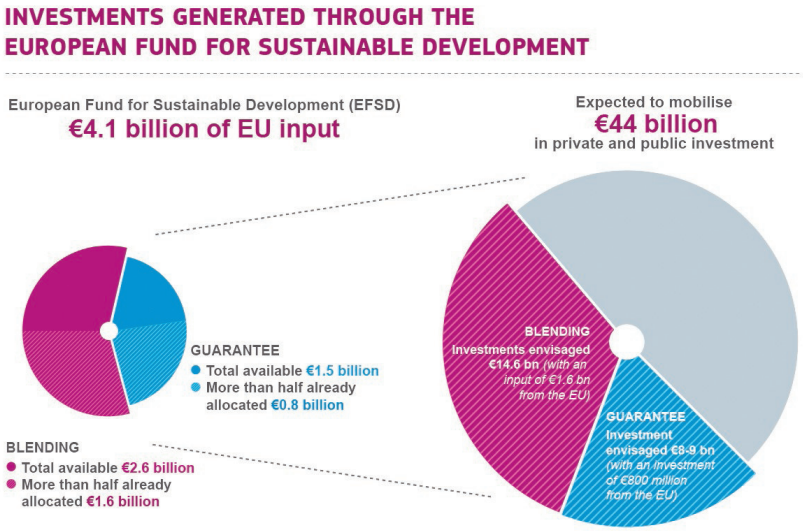


Fig. 2 Investimenti generati attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile

Per partenariato s'intende un tipo di collaborazione tra eguali. Questo a livello europeo si traduce in un perfezionamento delle modalità di cooperazione dell'UE e dei suoi Stati membri con il fine di migliorare l'efficacia e l'impatto della politica di sviluppo. A livello globale, la nuova struttura della cooperazione si basa su obiettivi comuni, interessi reciproci e responsabilità condivise tra i Paesi a tutti i livelli di sviluppo. Non si parla più di rapporto donatore-beneficiario, ma di un rapporto di partenariato che vede tutti i paesi su un piano di eguaglianza. Le sfide globali non conoscono confini e ne potremo uscire solo con un impegno globale, su base paritaria e mutualmente benefica.

Gli investimenti rappresentano uno tra gli strumenti più innovativi della politica di cooperazione europea che dal 2017 ha adottato un nuovo piano di investimenti esterni (EIP). Il piano utilizza denaro pubblico, per ridurre il rischio di investire (*de-risking*) in settori chiave, quali l'energia sostenibile o il prestito alle piccole imprese in Paesi fragili, dove gli investimenti sono considerati particolarmente rischiosi. Con un iniziale contributo di 4,1 miliardi di euro da parte della Commissione Europea, è stato stimato un effetto leva nei Paesi partner e in Europa in grado di mobilitare un totale di 44 miliardi di euro. 2,6 miliardi, allocati

a programmi di *blending*, ovvero combinazione di sovvenzioni e prestiti, avranno il fine di mobilitare finanziamenti privati. Con un budget di 1,5 miliardi di euro invece sarà finanziata la garanzia finanziaria che mira ad attrarre finanziamenti privati come capitale iniziale (capitale di rischio), o a rimborsare in parte o *in toto* un prestito in caso di perdite o inadempienze.

In linea con l'Agenda 2030, alla base della cooperazione europea vi è l'elemento di solidarietà, in quanto la lotta alla povertà e alle disuguaglianze restano gli obiettivi primari. L'obiettivo è quello di non lasciare indietro nessuno, prestando attenzione alle persone più povere o escluse.

Considerando i dati della Banca Mondiale (2015), grandi progressi sono stati raggiunti sul piano dell'eliminazione della povertà. Il tasso di povertà è diminuito drasticamente in alcune regioni del mondo, raggiungendo risultati impressionanti in Asia Orientale, Pacifico e Asia del Sud (Banca Mondiale, 2016). Ad oggi solo il 10% della popolazione mondiale vive con meno di 1,90 US$ al giorno, nel 1990 tale percentuale era del 36%.

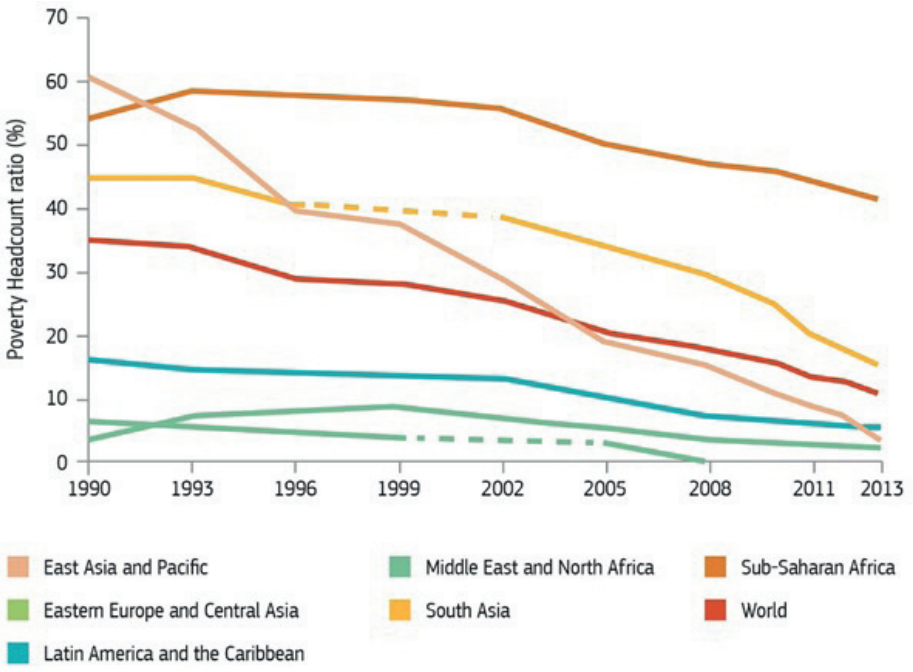


Fig. 3 Non lasciare indietro nessuno: percentuale di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, per regione, 1990-2013

Un dato preoccupante però riguarda la distribuzione mondiale dei poveri in alcune regioni del globo: oltre il 50% dei poveri nel mondo, si trovano in Africa Sub-Sahariana. Ad oggi sono circa 389 milioni i poveri africani che sopravvivono con meno di 1,90 dollari al giorno. Tale cifra potrebbe aumentare se si considera l'effetto della crescita demografica stimata per gli anni a venire.

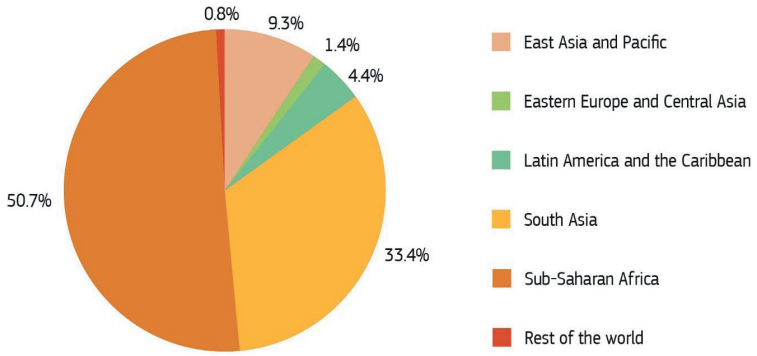


Fig. 4 Distribuzione della povertà per regione

Secondo le previsioni della Banca Mondiale, da qui al 2030 la maggior parte della popolazione in condizione di estrema povertà continuerà a localizzarsi nell'Africa sub-sahariana (aree remote e paesi fragili).

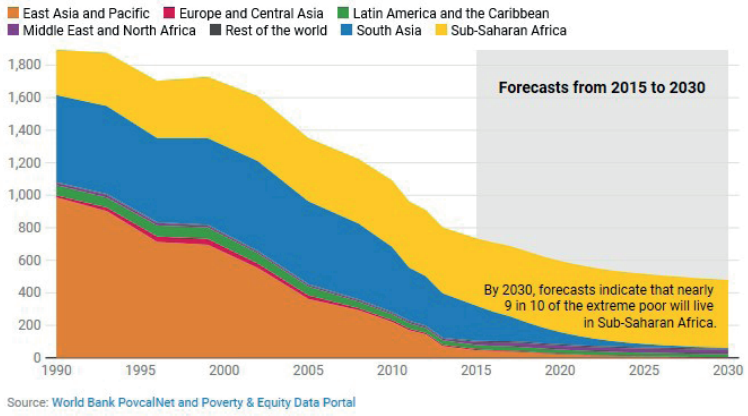


Fig. 5 Numero di persone (in milioni) che vivono in condizioni di estrema povertà – previsioni 2015-2030

Ridurre le diseguaglianze e promuovere società più eque e giuste sono obiettivi essenziali alla base dell'Agenda 2030 e Consenso Europeo.

In base al rapporto sulle diseguaglianze recentemente pubblicato da Oxfam[2], e presentato alla riunione annuale del World Economic Forum che ha avuto luogo a Davos nel gennaio 2019, l'1% più ricco del mondo detiene quasi la metà della ricchezza aggregata netta totale (il 47,2%), mentre 3,8 miliardi di persone, ovvero la metà più povera della popolazione mondiale, detengono solo lo 0,4%.

Inoltre, in base al rapporto, la disuguaglianza economica e quella di genere sono fortemente correlate: a livello globale le donne guadagnano il 23% in meno degli uomini e gli uomini possiedono il 50% in più della ricchezza detenuta dalle donne.

La cooperazione europea lavora sui determinanti delle disuguaglianze, sostenendo sistemi educativi di qualità, l'accesso universale ai servizi di base, promuovendo la creazione di lavori dignitosi.

Settori d'intervento della Cooperazione Europea

Nuova Iniziativa per combattere la diseguaglianza di genere

Durante il negoziato in sede ONU, l'UE è riuscita ad ottenere che una componente di genere fosse integrata e rafforzata in tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile, come ingrediente fondamentale per ridurre la disuguaglianza e per raggiungere una crescita inclusiva e sostenibile.

Nell'ambito del nostro Piano d'azione sulla parità di genere (*EU Gender Action Plan*), ci stiamo impegnando a promuovere l'eguaglianza di genere nell'85% di tutti i nostri progetti entro il 2020. Nel 2017 tale percentuale aveva raggiunto il 65%.

Ad oggi più di 700 milioni di donne in tutto il mondo si sono sposate prima dei 18 anni. Di esse, più di un terzo prima dei 15 anni. Si stima che se non agiamo adesso, entro il 2030 oltre 150 milioni di ragazze rischiano di doversi sposare prima del compimento dei 18 anni.

[2] OXFAM *Briefing Paper*, gennaio 2019, "Bene pubblico o ricchezza privata?".

Inoltre, almeno 200 milioni di donne e ragazze in tutto il mondo hanno subito mutilazioni genitali (MGF). Se le pratiche di MGF continuassero al ritmo attuale, si stima che tra il 2015 e il 2030 circa 68 milioni di ragazze saranno mutilate. Senza contare che la crescita demografica potrebbe portare ad un aumento del numero di ragazze vittime di MGF in alcune aree geografiche del globo.

A settembre 2017, in partenariato con l'ONU, l'UE ha lanciato l'Iniziativa Spotlight per combattere le forme di violenza più diffuse nei confronti di donne e ragazze in tutto il mondo.

Si prefigura come un nuovo modello di realizzazione degli SDG. Dotata inizialmente di 500 milioni di euro, la *Spotlight Initiative* intende finanziare interventi su larga scala in Asia, Africa, America Latina, Pacifico e Caraibi, al fine di conseguire miglioramenti significativi nella vita di donne e ragazze.

Cambiamento climatico e energia sostenibile

L'UE ha creato un'ampia coalizione di paesi sviluppati e in via di sviluppo che ha portato al successo della Conferenza di Parigi (COP21).

Senza un'azione volta alla riduzione delle emissioni globali di gas serra, il riscaldamento globale dovrebbe superare i 2 °C rispetto ai livelli pre-industriali e potrebbe persino arrivare a +5 °C, entro fine secolo. Ciò avrebbe un enorme impatto sull'ambiente, sul livello del mare e sulla vita di tutti noi.

Il Rapporto Speciale pubblicato dall'ONU (IPCC) nell'ottobre 2018 sottolinea la necessità di adottare misure immediate, onnicomprensive e senza precedenti se vogliamo evitare un aumento catastrofico delle temperature. Il Rapporto stima che sarà possibile rimanere entro la soglia di +1,5 °C solo con investimenti annui nel settore energetico pari a 2,4 trilioni di dollari (ovvero il 2,5% del PIL mondiale) da qui al 2035.

Internamente, l'UE sta già adottando misure per ridurre le emissioni di almeno il 40% entro il 2030 e le emissioni di gas serra dell'80-95% entro il 2050, sempre prendendo come riferimento i livelli del 1990.

Sul piano esterno, per contribuire alla lotta al cambiamento climatico, abbiamo rafforzato il nostro impegno in materia di energia sostenibile. Nel periodo 2014-2020, abbiamo stanziato 3.7 miliardi di Euro, di cui 2,7 miliardi in Africa sub-sahariana per progetti di *blending*.

Ci siamo dati tre obiettivi specifici:

- garantire accesso all'energia e collegare almeno 40 milioni di persone (30 milioni in Africa sub-sahariana);
- promuovere la produzione di energie rinnovabili e l'efficienza energetica con l'obiettivo di aggiungere circa 6,5 GigaWatt di potenza (di cui 5 in Africa sub-sahariana);
- contribuire alla lotta al cambiamento climatico, eliminando circa 15 milioni di tonnellate di CO2 equivalenti per anno (11 milioni in Africa sub-sahariana).

Alcuni esempi di nostri progetti cofinanziati:

- Agadez, Niger: un impianto ibrido (diesel e solare) di 22 MW (13 MW di solare) che beneficerà circa 120.000 abitanti. Il progetto è importante in quanto rappresenta il primo impianto fotovoltaico di queste dimensioni del Paese.
- Zagtouli, Burkina Faso: la più grande centrale solare dell'Africa Occidentale inaugurata il 29 novembre 2017, grazie a un finanziamento congiunto di UE (25 milioni di euro) e Agenzia Francese per lo Sviluppo-AFD (22 milioni di euro) La centrale fornirà elettricità a 660.000 persone.
- Il programma ElectriFI: nell'ambito del *blending* (insieme di prestiti e sovvenzioni) investe in quei progetti di piccole dimensioni destinati alle comunità rurali che non trovano spazio nelle attività delle Banche/Agenzie di sviluppo perché considerati troppo rischiosi nonostante il loro alto valore in termini di sviluppo. Nel periodo 2016-2018, E-FI ha finanziato 32 progetti per un totale di 95 milioni di euro. Si prevede di attivare 1,7 milioni di connessioni, coinvolgendo oltre 7 milioni di persone.

Un approccio locale alla migrazione

Secondo l'Eurobarometro di settembre 2018, il 75% degli italiani (il 69% degli europei) ritiene che l'aiuto pubblico allo sviluppo dell'UE sia uno strumento efficace per far fronte alla questione dell'immigrazione irregolare.

Consapevoli di questa investitura e dei rischi per tutta l'UE di deludere le aspettative, ci stiamo impegnando per rispondere ai bisogni dei migranti vulne-

rabili e alle giuste preoccupazioni degli italiani e degli europei. L'azione dell'UE in questo settore non ha come obiettivo quello di fermare la migrazione, ma di migliorarne la gestione, in modo da garantire ai migranti condizioni migliori nel rispetto dei diritti umani.

Le persone si muovono e questa mobilità è un ingrediente importante dello sviluppo economico e umano.

Combattere i trafficanti rimane una priorità dell'azione relativa alla gestione della migrazione. Abbiamo finanziato la nascita del Centro investigativo regionale nel Corno d'Africa contro il traffico e la tratta di esseri umani e squadre investigative congiunte in Niger. Queste ultime sono già riuscite a smantellare 23 reti di trafficanti internazionali.

Inoltre sosteniamo i ritorni volontari e la reintegrazione dei migranti del Sahel. Il progetto ha finanziato il ritorno volontario di 46.000 persone, per lo più dalla Libia verso i propri Paesi d'origine e ha fornito loro un orientamento alla reintegrazione in loco. Si ritiene che il progetto abbia finora salvato più di 8.000 vite.

Il focus del lavoro dell'Unione Europea sta nel garantire una maggiore stabilità e sicurezza agli Stati di partenza e di transito, affrontando così, mediante un approccio localizzato, le cause profonde della migrazione irregolare. La mancanza di stabilità e sicurezza è la causa principale della migrazione irregolare e e degli sfollamenti forzati. Nel Sahel sosteniamo il lavoro regionale dei Paesi del G5 nella lotta al terrorismo e al traffico di droga. L'obiettivo è consentire agli Stati l'effettivo controllo del loro territorio, dotandoli delle capacità per esercitare la piena sovranità.

La risposta alla questione delle migrazioni deve essere almeno Euro-Africana, e ciò dimostra come l'Africa sia un soggetto politico cruciale, con cui è necessario costruire un'alleanza strategica su tutti i temi.

"Aiutiamoli a casa loro"

In generale il profilo del migrante africano internazionale è quello di un giovane, maschio, urbano, con istruzione alta, senza famiglia né lavoro, che ha dei familiari che sono già emigrati all'estero. Muoversi è una legittima aspirazione, per questo l'obiettivo ultimo è creare alternative economiche, creare lavoro e possibilità d'impresa nei Paesi d'origine.

Il Fondo La Valletta, in meno di tre anni dalla sua costituzione (novembre 2015), ha una disponibilità finanziaria effettiva di 4 miliardi di euro, di cui 3,16 sono stati

impegnati in 165 programmi alla data del 10 ottobre 2018. Gli Stati membri, insieme a Svizzera e Norvegia, hanno contribuito con 441 milioni di euro.

Tutte le attività finanziate sotto il Fondo La Valletta mirano alla riduzione della povertà e alla creazione di posti di lavoro. Le aree prioritarie sono: la sicurezza alimentare e nutrizionale, i servizi di base, la lotta contro la tratta di esseri umani, la stabilità e la *governance*, lo stato di diritto. La concessione dell'aiuto non dipende dalla collaborazione nei rimpatri o nel fermare i migranti da parte dei Paesi terzi: nessun intervento viene fermato o tenuto in sospeso per questi motivi.

Grazie alla rapidità d'azione del Fondo, già si registrano almeno 50.000 occasioni di lavoro in più, oltre al sostegno a circa 2.000 nuove microimprese.

La Valletta si è dimostrato uno strumento così efficace che le risorse sono già praticamente esaurite. La palla passa ora agli Stati membri, affinché decidano come continuare queste azioni.

Creazione di posti di lavoro

Sullo sfondo dei recenti alti tassi di disoccupazione in molti Stati membri e, in generale, nel resto del mondo, una priorità chiave per la politica sociale e dell'occupazione dell'UE è quella di stimolare gli investimenti e creare posti di lavoro.

- In Europa
  Vale la pena rammentare in breve che il cosiddetto "Piano Juncker" ha mobilitato 335 miliardi di investimenti supplementari in tutta l'UE.
  Si stima che a tutto il 2017 il piano abbia sostenuto più di 750.000 posti di lavoro e aiutato 700 000 piccole e medie imprese a beneficiare di un migliore accesso ai finanziamenti. Tutto questo ha incrementato il PIL dell'UE dello 0,6%, con la prospettiva di arrivare ad un +1,3% entro il 2020.

- Alleanza Africa- Europa
  "L'Africa non ha bisogno di carità, ma di un partenariato equo e leale. E noi europei ne abbiamo altrettanto bisogno. Oggi proponiamo una nuova alleanza tra l'Europa e l'Africa per gli investimenti sostenibili e l'occupazione. Nelle nostre previsioni, tale alleanza contribuirebbe a creare fino a 10 milioni di posti di lavoro in Africa soltanto nei prossimi 5 anni. Sono convinto che dovremmo trasformare i numerosi accordi commerciali tra

> l'UE e l'Africa in un accordo intercontinentale di libero scambio, un partenariato economico tra pari."[3]
>
> Il 12 settembre 2018, il presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker ha proposto una nuova alleanza tra l'Unione Europea ed il continente africano, volta a stimolare gli investimenti privati in Africa, rafforzare il commercio, migliorare il clima imprenditoriale, sostenere l'istruzione e lo sviluppo delle competenze, creare posti di lavoro e contribuire a uno sviluppo sostenibile e inclusivo nel continente. In particolare, si punta a liberare l'enorme potenziale della *green economy*, sostenendo la transizione verso economie a basse emissioni di carbonio e resilienti ai cambiamenti climatici.
>
> L'Europa è il primo partner commerciale del continente africano ed il maggiore donatore di aiuto pubblico allo sviluppo. Difatti nel 2017, l'UE insieme ai suoi Stati membri ha donato 23,9 miliardi di euro verso il continente africano. Questo rappresenta il 54% del totale degli aiuti per l'Africa.

La nuova *Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs*, basata su un'agenda comune, si pone l'obiettivo di produrre vantaggi sia per le economie africane che per quelle Europee. Questa nuova Alleanza è la dimostrazione di come la Commissione europea cerchi di rispettare gli impegni assunti al quinto vertice Unione Africana-Unione Europea tenutosi ad Abidjan nel novembre 2017.

L'Alleanza vuole: a) creare fino a 10 milioni di posti di lavoro in Africa nei prossimi 5 anni; b) garantire che oltre 24 milioni di persone possano accedere a strade praticabili tutto l'anno grazie ad investimenti nelle infrastrutture di trasporto; c) che oltre 105.000 studenti e docenti universitari possano beneficiare di Erasmus+ entro il 2027; d) fornire formazione professionale per lo sviluppo di competenze ad oltre 750.000 persone; e) garantire a 30 milioni di persone ed imprese l'accesso all'energia elettrica grazie agli investimenti mobilitati dall'UE nelle energie rinnovabili e ad un potenziamento della capacità di produzione di 5 GW.

In sostanza, l'Alleanza pone la creazione di posti di lavoro come obiettivo chiave e gli investimenti, sia africani che europei, come principale veicolo. Questo sarà possibile, *inter alia*, attraverso il Piano Europeo di Investimenti Esterni, che avrà come obiettivo quello di fornire garanzie e supporto alle operazioni di *blending,* in modo da attivare 44 miliardi di euro in investimenti entro il 2020.

---

[3] Jean-Claude Juncker, vertice Unione africana-Unione europea, Abidjan, 27 novembre 2017.

La mobilitazione del settore privato è cruciale in questo contesto, poiché contribuirà a rendere sostenibili posti di lavoro ed investimenti, in un quadro demografico al rialzo che, secondo stime della Banca Mondiale, prevede circa 2,8 miliardi di persone in Africa entro il 2060. Il Piano sarà finanziato dal bilancio comunitario attuale e futuro, nel quale l'Africa è designata come regione prioritaria.

Istruzione, formazione e gioventù

In tutto il mondo 265 milioni di bambini, adolescenti e giovani sono esclusi dall'istruzione primaria a causa di povertà, etnia, ubicazione, lingua, disabilità o genere. Tra loro il 22% ha dai 6 agli 11 anni.

L'Africa sub-sahariana conosce i più alti tassi di esclusione scolastica. Più di un quinto dei bambini tra i 6 e gli 11 anni e un terzo dei giovani tra i 12 e i 14 anni non frequentano la scuola. In 7 Paesi su 10 mancano insegnanti. Inoltre c'è da considerare che le ragazze hanno una volta e mezzo più probabilità dei ragazzi di essere escluse dalla scuola primaria. L'Unione Europea sostiene tutti i livelli di istruzione, dalla prima infanzia all'istruzione tecnica e professionale, a quella superiore e promuove lo sviluppo di un'educazione sensibile al tema dell'eguaglianza di genere. L'UE stanzia 5,3 miliardi di euro (2014-2020) per l'istruzione e la formazione a tutti i livelli in 49 Paesi partner, con focus su 21 Paesi considerati fragili o interessati da conflitti. Laddove crisi e conflitti ostacolano l'istruzione, questa diventa parte integrante della risposta di emergenza dell'UE. Tra gli svariati programmi finanziati dell'Unione Europea nel settore dell'istruzione il programma Erasmus+ è quello maggiormente conosciuto. Con una dotazione di 1,45 miliardi di euro nel periodo 2014-2020, Erasmus+ sostiene l'istruzione superiore in oltre 100 Paesi partner e permette la mobilità di oltre 21.000 studenti provenienti da paesi in via di sviluppo e dal vicinato europeo. Il programma BriCE - Costruire resilienza nelle crisi attraverso l'istruzione, del valore totale di 24 milioni di euro, ha beneficiato Paesi colpiti da conflitti o che ospitano grandi popolazioni di rifugiati La Commissione Europea continua a essere uno dei maggiori donatori del *Global Partnership for Education* – GPE, ovvero Partenariato globale per l'istruzione, con 475 milioni di euro. Attualmente il GPE rafforza la fornitura e il finanziamento dell'istruzione in oltre 65 Paesi a reddito medio-basso: tra questi, i paesi dell'Africa sub-sahariana sono i principali beneficiari (71% dei finanziamenti). *Education Cannot Wait* – ECW ("L'educazione non può aspettare" ha mobilitato 170

milioni di euro nel suo primo anno (2017). Questo programma fornisce sostegno e finanziamenti per l'istruzione all'inizio di periodi di crisi e aiuta a riportare i Paesi sulla strada della pianificazione a lungo termine. L'ECW dà la priorità alle 25 peggiori crisi protratte. In base ai risultati 2013-2017 il sostegno dell'UE ha contribuito a garantire l'iscrizione di 47,8 milioni di bambini nell'istruzione primaria; l'iscrizione di 21,1 milioni di studenti nell'istruzione secondaria; la formazione di 613.000 insegnanti. Inoltre 882.000 persone hanno potuto sviluppare le loro competenze.

Sanità

Dall'inizio dell'epidemia, oltre 70 milioni di persone sono state infettate dal virus dell'HIV e circa 35 milioni di persone sono decedute.

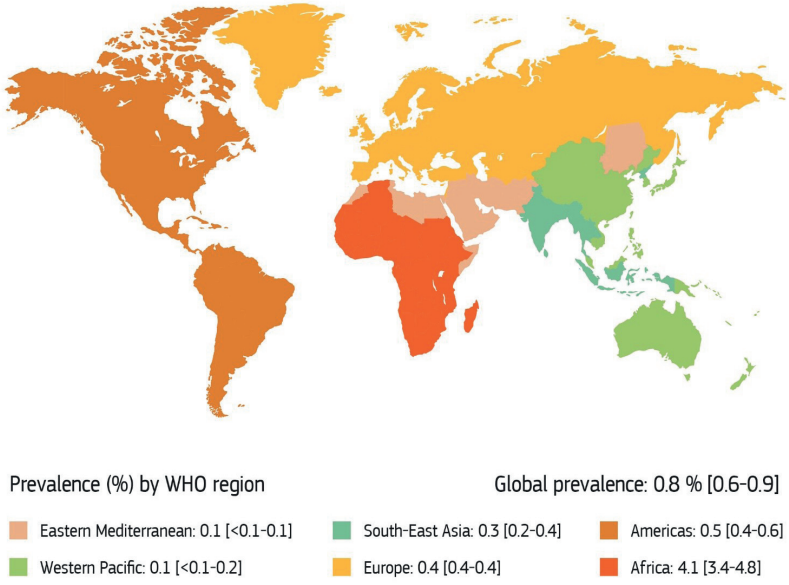


Fig. 6 Diffusione dell'HIV tra gli adulti (fascia d'età 15-49 anni) nelle regioni dell'OMS. 2017

Globalmente, 36,9 milioni di persone vivevano con l'HIV alla fine del 2017, ovvero circa lo 0,8% degli adulti di età compresa tra i 15 e 49 anni in tutto il mondo.

Il continente africano rimane il più gravemente colpito, con 1 adulto su 25 circa (4,1%) che vive con l'HIV; ciò rappresenta circa i due terzi delle persone che vivono con l'HIV in tutto il mondo.

La Commissione sostiene il Fondo globale per combattere l'AIDS, la tubercolosi e la malaria e il GAVI (l'alleanza vaccinale), nonché gli sforzi dei Paesi partner per rafforzare i sistemi sanitari nazionali. L'impegno dell'UE nel combattere AIDS, malaria e tubercolosi è pari a 475 milioni di euro per il periodo 2017-2019, un aumento sostanziale rispetto ai 370 milioni di euro del periodo precedente (2014-2016). Collettivamente, l'UE e i suoi Stati membri sono i maggiori donatori del Fondo mondiale sin dalla sua creazione.

Strumenti

- Sostegno al bilancio
  Il sostegno al bilancio comporta il trasferimento diretto di fondi al bilancio di un Paese partner, dove possono essere gestiti utilizzando sistemi nazionali.
  Il sostegno al bilancio può avvenire mediante la stipulazione di un contratto, in genere di un contratto di riforme settoriali.
  Dal 2014 al 2017, la UE ha impegnato 12,7 miliardi di euro in sostegno al bilancio, destinando il 42,2 % ai Paesi africani.

- I Fondi Fiduciari
  Dal 2013, la Commissione europea ha la facoltà di istituire fondi fiduciari dell'Unione per le azioni esterne di emergenza, post-emergenza o tematiche.
  Un fondo fiduciario è un sistema innovativo nel settore della cooperazione, che, grazie anche ad un metodo decisionale innovativo, mette in comune grosse quantità di risorse provenienti da vari donatori allo scopo di consentire una risposta rapida, comune, complementare e flessibile a situazioni di emergenza.

  - **Bêkou**
    Il fondo fiduciario Bêkou dell'UE per la Repubblica Centrafricana, il primo fondo di questo tipo gestito dalla Commissione Europea, è stato varato nel luglio 2014.

I donatori del fondo, ossia Unione Europea, Francia, Germania, Paesi Bassi, Italia e Svizzera, hanno erogato in tutto 146 milioni di euro.

- **Siria**
  Il fondo fiduciario in risposta alla crisi siriana è stato istituito nel dicembre 2014.
  Sostiene oltre 2 milioni di rifugiati siriani e le loro comunità di accoglienza in Egitto, Iraq, Giordania, Libano, Turchia e Balcani occidentali.
  Il fondo ha raggiunto un volume totale di 1,5 miliardi di euro fino ad oggi.
  Le priorità chiave del Fondo sono:
  Promuovere opportunità educative, di protezione e di impegno per bambini e giovani in linea con l'iniziativa *No Lost Generation*.
  Ridurre la pressione sui Paesi che ospitano i rifugiati investendo in mezzi di sussistenza e coesione sociale e sostenendoli nel fornire accesso a posti di lavoro e istruzione di cui beneficeranno sia i rifugiati che le comunità ospitanti.

- **Colombia**
  Il fondo fiduciario dell'UE per la Colombia, firmato il 12 dicembre 2016, ha contribuito a sostenere l'attuazione dell'accordo di pace nella fase iniziale di ripresa e stabilizzazione dopo il conflitto, con priorità alle aree rurali e al reinserimento di ex-membri delle FARC nella vita civile.
  Il fondo, che dispone di 95 milioni di euro dal bilancio dell'Unione Europea e dei contributi di 19 Stati membri, è diventato uno strumento molto visibile, ideale per sostenere ed evidenziare gli sforzi di pace intrapresi congiuntamente dal governo colombiano e dall'UE.

- **Africa**
  Il fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa è stato creato per affrontare le cause profonde della destabilizzazione, dei trasferimenti forzati e della migrazione irregolare promuovendo le prospettive economiche e le pari opportunità, la sicurezza e lo sviluppo.
  Esso costituisce lo strumento d'attuazione del Piano d'azione adottato al vertice di La Valletta (vedi sopra). Il Fondo fiduciario per l'Africa beneficia un'ampia gamma di Paesi africani tra i più fragili, colpiti dalla crisi migratoria o attraversati dalle principali rotte migratorie verso l'Europa.

Che cosa pensano gli europei della Cooperazione?

"European citizens back our efforts to boost private investment in development cooperation, deliver gender equality and address the root causes of irregular migration. This shows that our proposal to deepen our economic relationship with Africa by focussing on private investment is on the right track with citizens. We should see this as a call to do more on development, and do it now". (Neven Mimiça)

In base ai dati più recenti forniti dallo strumento di sondaggio popolare europeo, Eurobarometro, 4 cittadini dell'UE su 5 considerano positivamente il coinvolgimento e il ruolo del settore privato nello sviluppo internazionale e considerano la cooperazione allo sviluppo un mezzo per affrontare la migrazione irregolare.

Dal 2015, la percentuale di intervistati che pensa che sia importante aiutare le persone nei Paesi in via di sviluppo resta fissa attorno all'89%.

In base ai risultati, vi è un aumento della percentuale di cittadini secondo i quali la lotta alla povertà nei Paesi in via di sviluppo dovrebbe essere una delle principali priorità dell'Unione Europea.

Quadro finanziario 2021-2027

Il 2 maggio 2018 la Commissione Europea ha presentato la proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE (2021-2027), che tiene conto dell'uscita del Regno Unito dall'UE.

La Commissione Europea prevede stanziamenti pari a 1.135 miliardi di euro (1.279 miliardi espressi in prezzi correnti, tenendo conto dell'inflazione). Si tratta di un aumento di oltre 100 miliardi di euro rispetto al bilancio settennale attuale, l'ordine di grandezza (1,14% del RNL) è analogo a quello dell'attuale bilancio 2014-2020 (1,13% del RNL), con la differenza che, con l'uscita del Regno Unito, saranno richiesti maggiori sforzi ai governi dei restanti 27 Stati membri.

La Commissione propone anche l'integrazione nel bilancio dell'UE del Fondo europeo di sviluppo (FES), principale strumento con cui l'UE finanzia la coope-

razione con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, che attualmente non rientra nel bilancio dell'UE, ma è finanziato dagli Stati membri, dispone di regole finanziarie proprie ed è diretto da un comitato specifico.

Il FES nel quadro finanziario 2014-2020 avrebbe una dotazione finanziaria di 30,5 miliardi di euro, finanziati dagli Stati membri (il contributo dell'Italia è pari a 3,8 miliardi).

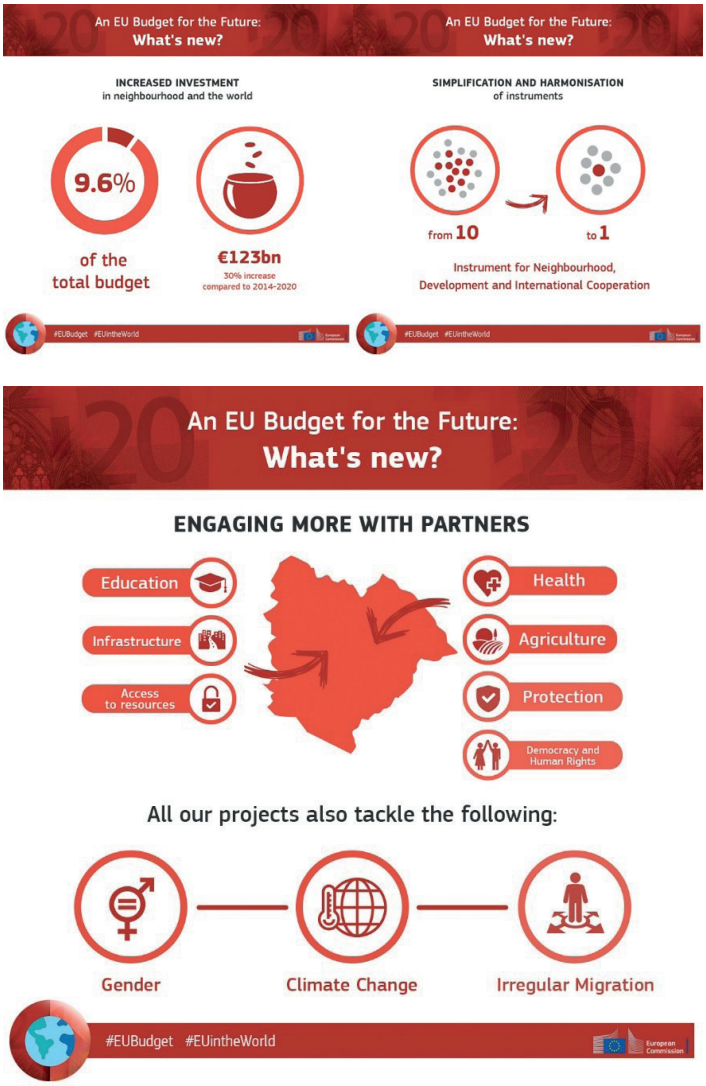


Fig. 9 Un budget europeo per il futuro: che cosa c'è di nuovo?

Post-Cotonou

L'accordo di partenariato di Cotonou (CPA) tra l'UE e 78 Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) scadrà il 29 febbraio 2020. I negoziati sul partenariato "post-Cotonou" sono iniziati ufficialmente il 1 settembre 2018.

La principale priorità sarà l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

I . Emilio Dalmonte

Ha studiato lingue moderne e interpretazione di conferenza all'Università di Trieste e Diritto dell'Unione Europea all'Università di Copenaghen. Funzionario della Commissione europea dal 1980, ha svolto incarichi direttivi in vari settori: fondi strutturali, controllo finanziario, IT, audit interno, project management. Dal 2010 al 2017 è stato vice-direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea e responsabile della sezione politica. Rientrato a Bruxelles, si occupa degli aspetti comunicativi legati al modello rinnovato di cooperazione internazionale e sviluppo.

Le grandi reti internazionali per lo sviluppo[1]

Corrado Oppedisano
ForumSaD Italia-AOI [I]

Se l'obiettivo di questo incontro è rileggere in ottica globale i dati sulla migrazione e sull'accoglienza, è d'obbligo guardare le dinamiche socioculturali, poiché l'esigenza crescente di cambiamento del pianeta impone una gestione articolata e complessa che necessita un ri-orientamento mentale-culturale tra le complessità del sistema pianeta e il disincanto dell'oggi. L'abbandono di pregiudizi, funzionale a disporsi al nuovo che si pone in evidenza. Lo sviluppo non può che ruotare intorno a nuove competenze, più aderenti alla realtà di ogni area d'intervento.

Ma ancor prima deve caratterizzarsi per capacità di fronteggiare le nuove problematiche globali, l'innovazione, e la complessità delle aree regionali. La modernità, le trasformazioni, le metamorfosi, le emergenze che si sovrappongono ci riferiscono di un mondo che muta e cambia in più settori della società, e all'interno degli stessi oltre una prevedibile comprensione. Siamo dentro la modernità del nuovo millennio. Modernità che Zygmunt Bauman definisce "società liquida". Che a mio parere bene aderisce alla crisi del concetto di comunità che discioglie i rapporti tra le persone e produce individualismo, dove nessuno è più compagno di strada. O peggio si trasforma in antagonista, da cui guardarsi. Questo soggettivismo (lo spiegò bene Umberto Eco – citando Bauman) ha minato le basi della modernità rendendola fragile per la mancanza di punti di riferimento e d'intermediazione, appunto "liquida". Per dirla con le parole del sociologo po-

[1] La registrazione della relazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

lacco, "è la convinzione che il cambiamento è l'unica cosa permanente e che l'incertezza è l'unica certezza". Apparire a tutti i costi in una sorta di bulimia del consumo – senza alcun scopo. Per meglio comprendere la nuova società globale, diventa sempre più importante conoscere e non solo percepire i nuovi bisogni del pianeta.

Un esempio ci arriva dalle società dei migranti. Comunità e identità in movimento che si rinnovano: siamo genovesi, siamo italiani/europei (Europei in costruzione o in decostruzione non saprei adesso definirlo con certezza).

Concetti e realtà culturali di fronte a noi ogni giorno, che si mescolano e si confrontano con società sempre più rigide in difficoltà a tradurre le cittadinanze europee e globali, il dialogo multiculturale, le scienze, la ricerca, le tecnologie, i bisogni e i saperi. Fenomeni che viaggiano veloci e a braccetto con una modalità comunicativa che ha stravolto il terzo millennio, nei contenuti e nella modalità espressiva, sbilanciandosi vorticosamente verso le sole immagini. Penso all'homo videns citato da Giovanni Sartori che pone le basi per l'inizio della fine dell'uomo copernicano. L'uomo che legge non c'è quasi più, sopraggiunge l'uomo che conosce solo le immagini. Sa di quel che vede, non sa nulla o quasi di quel che non vede. Cosicché la pratica della lettura analitica e dell'approfondimento che porta ad una migliore conoscenza si impoverisce. Si allentano le testimonianze, Il dialogo, e l'opinione pubblica, si trasforma in sondaggi. Una bulimia delle immagini senza discernimento. Eppure una società democratica evoluta cresce all'interno della sua pubblica opinione. Ma non si evolve se si affida ad un solo destino virtuale. Dico ad un solo destino, perché da un altro capo non possiamo non gradire una grande offerta tecnologica quando con il mio smartphone in qualche secondo posso visualizzare/comunicare con i documenti delle maggiori biblioteche del mondo, come la Loc del Congresso americano, la British Library, la Russian Academy, la Vernardskij di Kiev. 300 milioni e oltre di documenti conservati in 450 lingue. Questa nuova ricchezza va accompagnata da una rinnovata intelligenza, da una coscienza critica, e da un serio lavoro di approfondimento che riconcili approfondimento-conoscenza-discernimento, con la sconvolgente velocità della rete. Una tregua s'impone tra la vecchia biblioteca e il frenetico web. Una riconciliazione tra "complessità e disincanto" che ci richiama ad un pluralismo più dinamico. Ciò che noi chiamiamo cosmopolitismo solidale non è frenesia di racconto o desiderio di apparire è la pluralità della rete. E la rete è plurale se è imbevuta nella conoscenza di ciò che fa di ciò che racconta, se collega i saperi, le differenze, i dati le testimonianze, le soluzioni tra cause ed effetti,

in termini globali. La questione posta oggi è la conoscenza della conoscenza. Ciò che oggi si tende a nascondere nella sola caccia all'errore è in realtà un sistema complesso e multidisciplinare di fenomeni globali, poco conosciuti, spesso rifiutati, poiché complessi. Altrimenti che significato avrebbe il successo temporale di "ognuno a casa propria", "*America first*", "Prima noi poi voi" e via dicendo? Se non chiudersi, non affrontare le questioni globali e rinviarle, ad altra generazione. Edgar Morin impone una riflessione sostenendo che la complessità è metodo. Io ancora non ho compreso quale sia il metodo adottato dai governi sulle grandi migrazioni tra sicurezza e umanesimo. Il nostro (quello delle reti di cooperazione internazionale) si basa sulla conoscenza dei fatti, sulle testimonianze dirette, sui dati raccolti dalle Agenzia internazionali (come UNHCR). Proprio da Genova abbiamo avviato particolari programmi di comunicazione e confronto – sul tema – con studenti docenti e istituzioni scolastiche e Università. Abbiamo utilizzato/stiamo utilizzando anche l'alternanza scuola-lavoro a favore di una narrativa reale ufficiale/formale, tanto drammatica quanto le testimonianze raccolte durante la tragedia del canale di Sicilia del 2015. A seguire l'esperienza avviata con diversi Licei genovesi grazie alla collaborazione di Carlotta Sami e di tutto UNHCR (testimoni chiave di ciò che accade nel mondo) e tanti altri soggetti istituzionali come: MAECI, MIUR, DGCS, Parlamento Europeo, Comune di Genova, Regione Liguria e Università di Genova prosegue dal 2015 ed ha coinvolto oltre 1500 studenti liceali. Che cosa ci hanno detto gli studenti sulla mobilità internazionale? "Approfondire per comprendere l'interdipendenza dei fenomeni globali, le cause dei conflitti, delle desertificazioni, le catastrofi climatiche ed economiche. Poi le culture di provenienza – tra dialoghi culturali e religiosi, le coerenze delle politiche di sviluppo degli Stati. Tutto ciò per fuggire dall'abisso di mancanza di certezze e di conoscenza". Per contro in queste riflessioni emerge il rischio di trovarci di fronte (a ciò che David Dunning e Justin Kruger – due psicologi della Cornell University) alla "dittatura dell'incompetenza". Del resto nell'era delle immagini (l'*homo videns* di Sartori) il rischio della prolificazione della non conoscenza è alto. Dico a me stesso che bisogna saper fare bene qualcosa per essere in grado di giudicare come la fanno gli altri. È la ragione per cui gli studenti non hanno la facoltà di darsi da soli i voti agli esami. Dico a me stesso che è meglio studiare. Perché se imparo qualcosa su ciò che accade nel mondo, se mi impegno in un'attività globale, potrei rivedere/adeguare le mie valutazioni, partecipare a un confronto, un dialogo superando la logica del monologo. Ed eccoci qui all'Università di Genova, dove emerge in tutta la sua interezza l'esigenza dell'insegnamento

Universitario che si confronta con le sfide epocali: un corso di laurea in cooperazione internazionale oggi non è solo adeguato ai tempi ma consolida un importante processo di riforma della conoscenza dei fenomeni globali affinché tutto ciò non resti incomprensibile. La possibilità di cogliere e affrontare questioni poste alle nuove generazioni con estremo realismo non è solo una sfida ma un dovere – come la questione migratoria che, se non affrontata in termini globali e inclusivi, resterà irrisolta e in eredità passiva verso le prossime generazioni. Tra clima, povertà, guerre e terrorismo internazionale il mondo è in continuo fermento. Questo movimento irrefrenabile di milioni di persone è già in cammino. In testa i fantasmi dell'apolidia, sfollati dei conflitti del terrore, migranti climatici ed economici cercano pace. Pace per loro e per i loro figli. Mi associo a chi pensa che nessuna persona possa accettare di essere violata, umiliata e senza futuro e resti ferma a farsi schiacciare da ogni tipo di discriminazione e dai governi che respingono senza riflettere su ciò che ognuno di loro si porta dentro. Sponsorizziamo politiche coese dal volto umano a nord come a sud del Mediterraneo, come il tema di oggi ricorda. L'approfondimento di uno studio, di una visione interdisciplinare dei fenomeni che avanzano, insieme alle loro cause, è il tempo di oggi. L'interdisciplinarietà è questione cocente. È positiva perché permette a persone che lavorano in campi diversi di dialogare, accresce, se prosegue nella direzione della trans-disciplinarietà, la sola capace di costruire le basi per una pace globale. La pluralità delle reti contribuisce alla costruzione di una nuova *forma mentis* che incita l'arte dell'incoraggiamento, affinché si possa comprendere il mondo nella sua complessità evitando la dispersione critica e culturale delle opinioni che nelle società democratiche è un vero delitto non stimolare. Mettere insieme le coscienze individuali – cresciute e maturate come le nostre esperienze internazionali nelle zone di conflitto e di povertà – nella disponibilità delle giovani generazioni degli studenti medi e universitari, della politica, stimola il cambiamento culturale, evita un triste destino, quello dell'*homo videns* di Sartori. Il nostro messaggio si affianca a quello del Segretario Generale dell'ONU António Guterres, quando alla risposta sui perché "ad un certo punto le frontiere aperte si sono chiuse; perché si dovevano bloccare i rifugiati, dalla Grecia al Nord Europa; perché gli appelli all'accoglienza si sono trasformati in esclusioni; perché poveri rifugiati sono stati picchiati e respinti alle frontiere Europee; perché il senso di colpa per i bambini che affogavano nel Mediterraneo si è lasciato mescolare nell'indifferenza virale" António Guterres ha rimarcato "nessuno sia lasciato indietro" riaffermando la forza di una frase ricorrente nell'Europa post-bellica con l'avvento del *Wel-*

fare State, il principio cardine contro ogni disuguaglianza socio-economica. Questo particolare valore deve ispirare maggiormente l'azione dell'Italia, in Europa per politiche internazionali di pace e sviluppo che trovano la massima valorizzazione nell'attuazione dell'Agenda 2030. Poi non mi è sfuggito il riferimento ai "testimoni della storia". Un puro riferimento alle persecuzioni nuove e vecchie. Nell'umanità violata senza le testimonianze non saremmo qui a dialogare. Il testimone crea il terreno per la pace, il testimone è "il vaccino più potente contro l'indifferenza, affinché le tragedie del passato non si ripropongano più e l'uomo non debba ritornare a soffrire ma a vivere". Inserisco sopra questi nobili concetti il conferimento del Premio Nobel per la Pace alla giovane Nadia Murad. Questo grande gesto evidenzia, nella difesa dei diritti umani, l'esigenza di un disarmo globale per la pace per cambiare le basi di un dialogo internazionale senza la mediazione della forza, delle armi. Chi ha avuto l'opportunità di ascoltare Nadia rimane profondamente colpito dalla sua storia, dalla sua voglia di testimoniare. Poi dall'incredibile determinazione con cui è riuscita a fuggire dalle atrocità cui è stata sottoposta tra Mosul e Raqqa. La voglia di vivere per testimoniare-raccontare le violazioni perpetrate a tante giovani donne è stata più forte della morte. Noi le siamo vicini come saremo al fianco di tutte le ragazze vittime di atroci e assurde violenze dell'odio. Alle vittime dell'Isis, come le migliaia di persone del popolo yazida, le prigioniere del califfato, soprattutto per donne e bambini, l'impegno della comunità internazionale imponga immediate risoluzioni ai conflitti. Nel caso contrario prevarrà la cultura dell'inutilità delle Agenzie internazionali, delle istituzioni, della politica. Mentre ben sappiamo che in ambito internazionale la cooperazione guarda al Piano d'Azione di Addis Abeba per il finanziamento dello sviluppo e dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico. Nonostante le stravaganti azioni del presidente americano, l'azione di consolidamento per lo sviluppo ONU deve proseguire con il rafforzamento del Polo alimentare con organizzazioni delle Nazioni Unite come FAO, PAM, IFAD, per una agricoltura sostenibile, soprattutto nelle regioni più colpite dal cambiamento climatico. Il rapporto dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) pubblicato in questi giorni ha confermato che il cambiamento climatico richiede un'azione globale immediata, essendo una delle concause di mobilità umana. L'Italia deve fare la sua parte in COP24 e nel Summit ONU sul clima di settembre 2019, rinnovando l'impegno della cooperazione allo sviluppo italiana a favore dei Paesi più vulnerabili come quelli senza sbocco al mare in Africa, Asia e America Latina e dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo. La crescita economica e lo sviluppo

sostenibile dell'Africa costituiscono un capitolo prioritario per l'Italia per l'Europa per il pianeta.

I . Corrado Oppedisano

Co-fondatore ForumSad Italia, Past President, Executive Vice President, Membro del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo sviluppo presso Ministero degli AA. Esteri. Consigliere Nazionale Associazione ONG Italiane, Membro del Consiglio permanente per la Cooperazione Internazionale presso il Comune di Genova.

Seconda sezione

Accoglienza e cooperazione: testimonianza di buone pratiche

La crisi siriana, il Libano e la sfida dell'accoglienza[1]

Margherita Romanelli
WeWorld GVC Policy Advisor [I]

1. Introduzione

La retorica contemporanea sui flussi migratori sembrerebbe interpretare gli odierni fatti storici alla luce di un rinnovato eurocentrismo, alimentando l'erroneo convincimento secondo cui gli spostamenti umani che interessano le nostre coste e i nostri territori stiano raggiungendo dimensioni da primato. Si ignora, tuttavia, che fenomeni come la migrazione e l'asilo e la collegata necessità di accogliere dignitosamente, favorendo effettivi processi di inclusione, costituiscono delle sfide ben più consistenti e complesse in alcune aree del mondo.

Partendo da tale premessa, questo contributo intende volgere lo sguardo verso i Paesi che si affacciano sulla sponda orientale del Mediterraneo, dove il WeWorld GVC si confronta da tempo con le sfide poste dalla guerra in Siria. In particolare, ci preoccupiamo quotidianamente di mitigare gli effetti generati dalle dinamiche migratorie contemporanee, supportando gli Stati particolarmente interessati dai flussi di rifugiati siriani e non solo. Tra questi, un posto di primo piano è occupato certamente dal Libano.

Proprio in Libano siamo impegnati affinché i principi di diritto internazionale vengano applicati e rispettati, con l'intento di fornire un utile sostegno

[1] La registrazione della relazione di GVC ("Tra aiuto umanitario e prove per un'accoglienza sostenibile: gli interventi di GVC in Medioriente per rispondere alla crisi siriana") è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

alle comunità locali nella protezione ai rifugiati che, in misura sempre crescente, stanno accogliendo.

2. Gli spostamenti umani in numeri

Nel corso degli anni, il numero di migranti internazionali ha continuato a crescere in tutto il mondo, raggiungendo, nel 2017, la soglia di 258 milioni, vale a dire il 3,4% della popolazione totale mondiale[2].

Secondo i dati forniti da UNHCR - *United Nations High Commissioner for Refugees*, nel solo 2017 il numero complessivo di spostamenti forzati, ossia spostamenti non volontari legati a persecuzioni, conflitti o gravi violazioni dei diritti umani, è aumentato di 2,9 milioni rispetto all'anno precedente, raggiungendo il numero complessivo di 68,5 milioni di persone. Di questi, 25,4 milioni erano rifugiati, 40 milioni sfollati interni e 3,1 milioni richiedenti asilo[3].

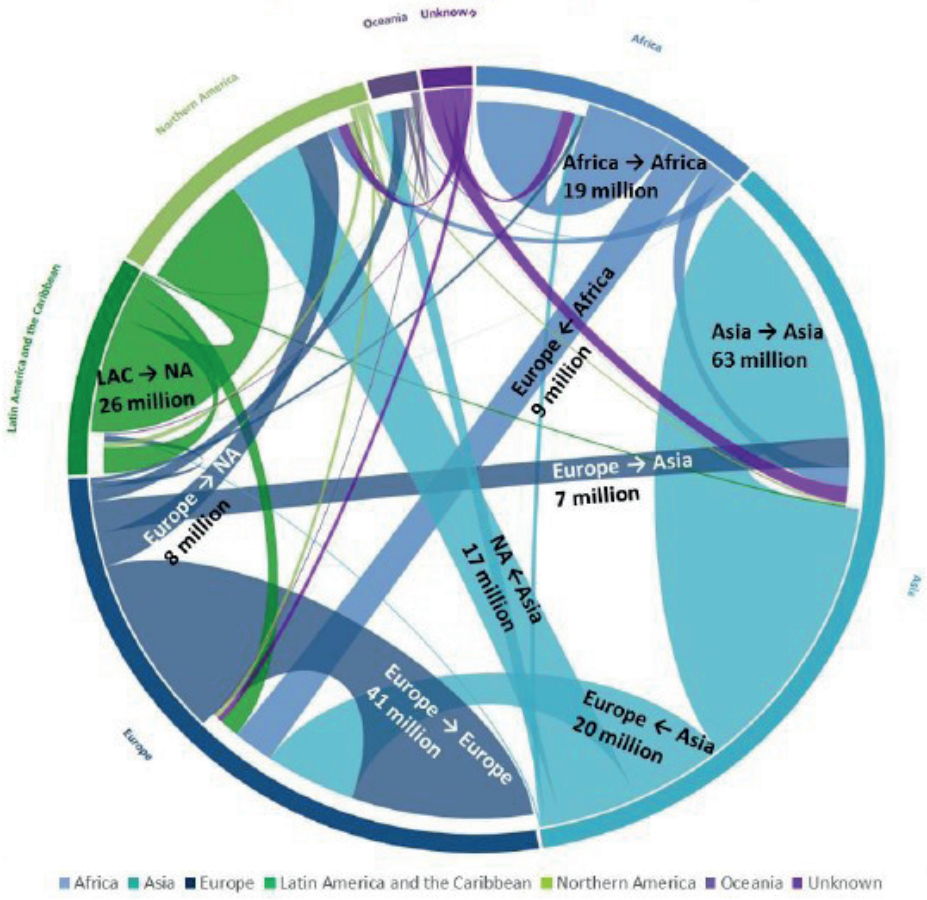
Circa l'85% del numero totale di rifugiati è stato accolto da Paesi delle regioni in via di sviluppo che, dovendo già confrontarsi con le proprie difficoltà economiche e sociali, hanno incontrato particolari sfide per assicurare un'accoglienza degna e conforme alle convenzioni internazionali.

---

[2] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404), p. 4.

[3] UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017*, p. 2.

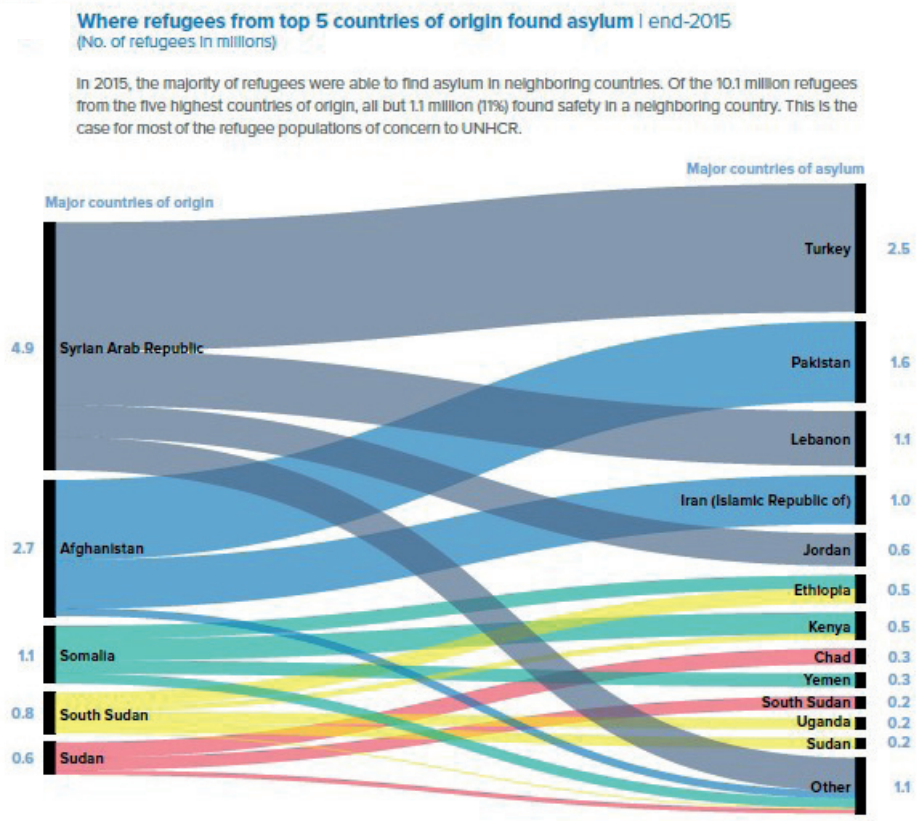
Number of international migrants classified by region of origin and destination, 2017



Source: United Nations (2017a)
Notes: NA refers to Northern America, LAC refers to Latin America and the Caribbean

Nel 2017, i siriani hanno continuato a pagare le conseguenze della guerra civile; la Siria è così rimasta uno dei primi Paesi di origine dei flussi di rifugiati. Più di 6,3 milioni di persone sono state costrette a fuggire: si tratta di un terzo del numero di rifugiati complessivamente registrato a livello globale. Gli sfollati interni sono stati, invece, 6 milioni. Se si considera che la Siria conta una popolazione di 18 milioni di abitanti, se ne deduce che di questi un terzo ha abbandonato il proprio Paese, valicando i confini statali, un terzo si è spostato all'interno della Siria stessa, mentre un terzo continua a risiedere nel proprio territorio di origine.

Secondo i dati del 2015, il maggior numero di rifugiati siriani è stato accolto dalla Turchia (2,5 milioni), una porzione rilevante ha trovato accoglienza anche in Libano (1,1 milioni) e Giordania (664.000); una parte residuale ha scelto, invece, altri Paesi[4], ponendo il Libano tra i primi tre paesi che hanno accolto il maggior numero di rifugiati al mondo.



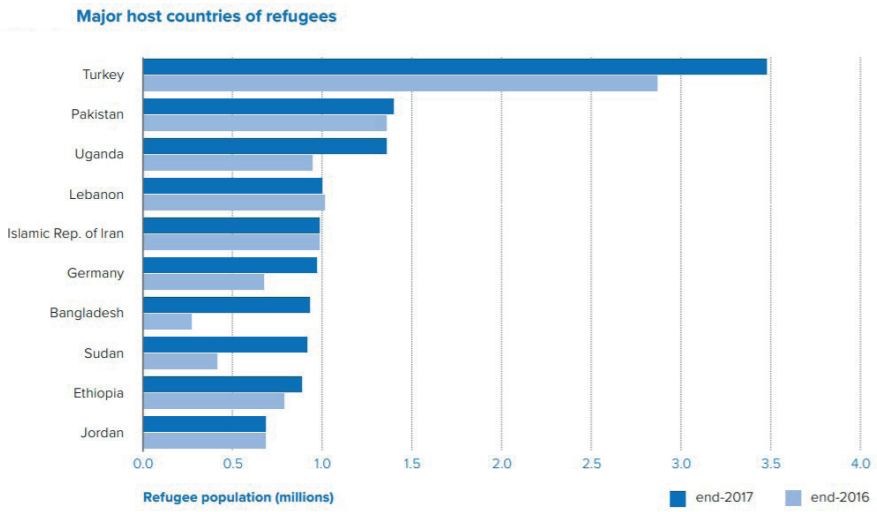
Fonte: UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015.*

I dati del 2016 confermano il *trend* dell'anno precedente[5]. Le stime più recenti mostrano uno scenario diverso dove la maggiore parte dei nuovi rifugiati siriani si sposta principalmente verso la Turchia. Tuttavia, nel 2017 il Libano rimane il paese con il più alto rapporto al mondo tra popolazione e rifugiati.

[4] UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, p. 21.

[5] UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2016*, p. 3.

I dati ci dicono, inoltre, che la maggior parte dei rifugiati a livello globale è accolto in Paesi non occidentali, nel 2017 principalmente in Turchia, Pakistan, Uganda e Libano[6].



Fonte: UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017.*

Quali conclusioni trarre dal quadro appena delineato?

Innanzitutto, emerge con prepotenza che i Paesi a basso e medio reddito sono coloro i quali sostengono il "peso" maggiore dell'accoglienza e continuano a sopportare gli oneri che scaturiscono dall'arrivo di flussi di rifugiati sempre più consistenti. Invece, non sembrano partecipare con lo stesso coinvolgimento alla partita della solidarietà tutti i Paesi che, a livello globale, hanno le economie più solide.

In secondo luogo, nel quadro brevemente delineato, il Libano rappresenta un caso emblematico. Infatti, in relazione alla dimensione della propria popolazione, è il Paese che accoglie il maggior numero di rifugiati. Così, nel 2017 – ma le stime dimostrano che questo *trend* si conferma anno dopo anno – in Libano risiedevano 4,5 milioni di libanesi e 1 milione di rifugiati siriani sotto la responsabilità di UNHCR. Questo vuol dire che una persona su sei era un rifugiato siriano.

[6] UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017*, p. 17.

Inoltre, combinando le stime ufficiali con alcuni dati di fatto, ne ricaviamo che il numero di presenze era di gran lunga maggiore rispetto a quanto riportato dai rapporti ufficiali. Infatti, a partire dalle restrizioni introdotte nel 2015 dal Paese dei Cedri, le condizioni per soggiornare legalmente sul territorio libanese sono divenute tanto restrittive, da avere costretto circa un milione e mezzo di individui a vivere nell'illegalità e, dunque, nell'invisibilità.

Partendo da queste precisazioni preliminari, è utile focalizzarsi sulla situazione che si registra in Libano, proprio in ragione del cospicuo numero di siriani che ha fatto ingresso nel suo territorio.

3. La guerra civile in Siria e la crisi dei rifugiati in Libano

Allo scoppio della guerra civile nel 2011, il Libano ha da subito fornito una prima risposta di solidarietà e di accoglienza ai cittadini provenienti dalla vicina Siria. I due Paesi erano storicamente legati da relazioni economico-politiche molto forti; così, nonostante le precarie condizioni socio-economiche caratterizzanti il Libano, i siriani – quantomeno in un primo periodo – hanno potuto fare ingresso e godere dei servizi assistenziali messi a disposizione dallo stato libanese senza particolari difficoltà burocratiche o restrizioni. Si considerino, ad esempio, le misure messe in atto nel settore scolastico, grazie alle quali i bambini siriani hanno avuto la possibilità di accedere all'educazione formale.

Per quanto riguarda, invece, l'accoglienza, va precisato che il governo libanese non ha mai autorizzato la creazione di campi ufficiali. L'accoglienza dei rifugiati siriani è stata quindi organizzata nelle città, nei villaggi o in campi informali sorti nel Paese. L'esperienza vissuta con i rifugiati Palestinesi – molti dei quali, dopo oltre 60 anni, vivono ancora nei campi profughi ufficiali – ha alimentato il malcontento generale tra la popolazione verso questo tipo di soluzione.

L'aumento degli ingressi siriani verificatosi nel corso degli anni ha spinto il governo libanese ad assumere un atteggiamento diverso. Nell'ottobre del 2014, il suo Consiglio dei Ministri ha messo in atto una politica di maggiore chiusura, con l'intento di contenere gli ingressi e la presenza di richiedenti asilo siriani sul proprio territorio. La scelta compiuta dal Paese dei cedri non è casuale. Piuttosto, si lega a motivazioni composite e connesse. Innanzitutto, il Libano si regge su specifici equilibri religiosi che hanno delle ripercussioni sulla redistribuzione del potere politico; di conseguenza, la presenza di circa un milione di sunniti siria-

ni avrebbe potuto alterare degli equilibri interni già estremamente fragili. Come ricordato, va poi considerato che il Libano ha storicamente accolto un ingente numero di palestinesi. Si temeva, quindi, che l'apertura indiscriminata delle frontiere ai vicini siriani avrebbe potuto favorire il sorgere delle problematiche già vissute con i profughi palestinesi. Infine il Libano, da sempre economicamente legato alla Siria, stava subendo gli effetti della guerra anche, e soprattutto, dal punto di vista economico. La caduta della Siria, primo partner commerciale, ha avuto avuto una ricaduta considerevole in termini di esportazioni e, quindi, di sviluppo economico. Il mercato del lavoro stagnante e il forte malcontento dei cittadini libanesi hanno determinato un atteggiamento di diffidenza e conflittualità nei confronti dei siriani che offrono manovalanza a costi più contenuti.

La massiccia presenza di rifugiati, l'insofferenza della popolazione libanese, è sfociata in episodi di contrasto con i rifugiati siriani, l'accoglienza diffusa ed informale sono alcune delle motivazioni che hanno reso il lavoro degli attori della cooperazione internazionale particolarmente complesso in Libano.

4. La crisi siriana e la risposta di GVC in Libano

La sfida dell'accoglienza passa dalla capacità e dalla possibilità di potere rimodulare e riorganizzare i propri servizi per garantire il rispetto della dignità delle persone. Questo pone dei problemi di non facile soluzione, soprattutto quando i numeri hanno una certa consistenza.

La sostenibilità, specie con riferimento ai servizi, costituisce un concetto polivalente e in Libano significa, anzitutto, intervenire per ridurre la conflittualità sociale. Infatti, quando le risorse non sono sufficienti, la possibilità di accogliere, nel rispetto dei principi internazionali, diventa ancora più difficile. Assicurare l'accesso all'acqua e a servizi igienico-sanitari adeguati ne rappresenta un tipico esempio.

Il concetto di sostenibilità, poi, è collegato alla capacità di ciascun progetto di essere in grado di produrre dei benefici nel corso del tempo, anche e soprattutto, alla fine dell'intervento implementato dagli attori della cooperazione. Nello specifico contesto libanese, occorre tenere in considerazione che sono ormai trascorsi sette anni e mezzo dallo scoppio della guerra in Siria. Si tratta di un arco temporale ampio, durante il quale le emergenze globali sono cambiate e si sono anche moltiplicate. Questo stato di cose sta determinando una fisiologica

riduzione dei fondi destinati alla gestione della crisi dei rifugiati siriani e dimostra quanto sia opportuno, fin dalle prime fasi di implementazione progettuale, individuare metodologie e tecniche che – creando vere prospettive di inclusione, integrazione, sviluppo e rientro – consentano, nel lungo periodo, di uscire dalla parabola dell'aiuto per andare verso un processo di normalizzazione, specie adesso che numerosi siriani stanno tentando di ritornare in Siria cercando occasioni per un rimpatrio volontario e sicuro.

In uno scenario come quello appena delineato, la cooperazione internazionale è chiamata a misurarsi con problematiche complesse e di difficile soluzione. WeWorld GVC ha calibrato i propri interventi ponendosi due obiettivi: da un lato, utilizzare al meglio gli strumenti dell'aiuto umanitario e dello sviluppo per affrontare i *drivers* e le cause multidimensionali di un ambiente coercitivo a livello locale; dall'altro, sostenere gli individui al fine di conseguire, nel loro ambiente, uno sviluppo in linea con i diritti umani, la sicurezza e la dignità della persona. Questo duplice scopo guida attualmente i nostri interventi in Libano nella Valle della Bekka, nel Distretto di Baalbek-Hermel e in quello di Akkar, a supporto di 438.704 persone tra rifugiati siriani e libanesi delle comunità accoglienti. Coinvolgiamo una pluralità di soggetti e ci occupiamo di alcuni temi principali, quali l'acqua, l'educazione, la protezione e l'accesso ai mezzi di sussistenza con l'intento di ristabilire - per quanto possibile - un percorso di normalizzazione ed integrazione, e porre le fondamenta per uno sviluppo di lungo termine che possa garantire autonomia ai rifugiati e sollievo alle popolazioni locali.

Sinteticamente il nostro intervento è organizzato attorno a tre direttrici principali:

- L'assistenza primaria ai rifugiati.
  A tutti i siriani presenti sul territorio libanese, forniamo aiuti umanitari sulla base del *rights-based approach,* una modalità di intervento che non si limita a garantire la soddisfazione dei bisogni immediati, ma parte dal riconoscimento che anche in situazioni di emergenza ogni persona è portatrice di diritti, presupposto imprescindibile per perseguire lo sviluppo umano di tutti gli individui. Prendiamo in considerazione le peculiarità dell'area in cui dobbiamo agire e le caratteristiche proprie di ciascuna persona destinataria degli aiuti, quali età, genere e condizioni di salute, adattando l'iniziativa di aiuto al mutare del bisogno specifico e delle risorse disponibili. In questo ambito WeWorld GVC ha svilup-

pato un approccio innovativo di protezione comunitaria integrata che, proprio in Libano, trova un'ampia applicazione[7].

- La riduzione della conflittualità sociale.
  Il secondo livello sul quale lavoriamo tiene debitamente conto della condizione in cui versano le comunità ospitanti, nell'intento di pianificare degli interventi che siano in grado di alleviare il carico dell'accoglienza[8].

- Le attività di *advocacy* per dare voce ai più vulnerabili.
  Il terzo livello sul quale si concentrano i nostri interventi è quello di *advocacy*. L'attività di *advocacy* rappresenta una costante che – in maniera trasversale – caratterizza tutti gli interventi di WeWorld GVC. Lavoriamo per accrescere la consapevolezza degli individui rispetto i diritti umani di cui sono portatori e le modalità attraverso le quali ottenerne la protezione e forme di risarcimento, in caso di violazione. Operiamo inoltre affinché i processi di cambiamento possano generarsi a tutti i livelli di governo. Lavoriamo dal basso, sostenendo le comunità e favorendo la circolazione delle informazioni circa i bisogni e le potenziali soluzioni individuate in seno alla comunità, facilitandone la presa in carico da parte dei *policy-makers* e l'inserimento nell'agenda politica. Favoriamo la cooperazione e il confronto tra i vari attori, partecipando attivamente ai *cluster* settoriali coordinati dalle agenzie delle Nazioni Unite, per contribuire a superare le inefficienze di interventi non coordinati e la divisione tra iniziative di emergenza e quelle di sviluppo, secondo il principio dell'*Humanitarian-Development Nexus*. Il nostro contributo principale è la capacità di offrire casi, numeri ed esperienze che, consegnate a chi ha un ruolo più specificatamente politico, possano essere utili per esercitare pressioni verso il cambiamento, *evidence-based*.

---

[7] Per una trattazione più esaustiva, si rinvia al §5.

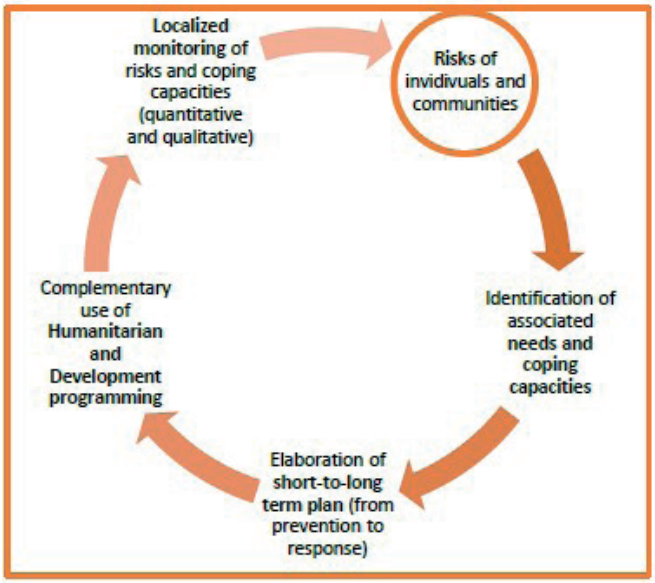
[8] Le modalità attraverso le quali agiamo con l'intento di ridurre la conflittualità sociale sono ampiamente spiegate al §6, al quale si rinvia.

5. Lavorare con i rifugiati siriani. Dai bisogni ai diritti, dall'assistenza alla resilienza: il *Community Protection Approach* – CPA

Sebbene numerosi siriani stiano attualmente tentando di rientrare nel proprio Paese di origine, il numero di coloro che decide di restare o che tenta di fare ingresso in Libano, provenendo da aree ancora oggi connotate da forte instabilità, è tuttora cospicuo. Nell'ambito dell'assistenza primaria ai rifugiati, i nostri interventi si focalizzano, principalmente, sulla fornitura di servizi igienico-sanitari e dell'acqua, bene primario e diritto fondamentale alla vita come riconosciuto dall'ONU nel 2010 e successive risoluzioni, e nella distribuzione di altri beni per l'accoglienza, prestando particolare attenzione anche alle necessità crescenti dei rifugiati nei periodi invernali (cosiddetti interventi di *winterization*).

Peculiarità della nostra azione in Libano a favore delle comunità siriane è stata la volontà di scardinare il meccanismo dell'assistenza passiva, in favore di un processo di continuo coinvolgimento della popolazione nel quale la persona partecipa attivamente al percorso di ricerca delle soluzioni più appropriate per dare risposta bisogni di cui è portatrice. Per rispondere adeguatamente ai bisogni delle comunità in cui interveniamo, è opportuno realizzare e proteggere i diritti umani. È necessario andare oltre il tradizionale approccio basato sui bisogni (*needs-based approach*), sposando, invece, una metodologia di intervento sui diritti (*ri-*

ghts-based approach). Il *Community Protection Approach* – CPA che WeWorld GVC ha sviluppato per la prima volta in una crisi complessa come quella palestinese – intende rispondere all'emergenza fornendo un meccanismo di protezione integrata di tipo comunitario. Partendo da una solida base di analisi multi-settoriale e *rights-based*, sono evidenziati da un lato i fattori di rischio e vulnerabilità dei singoli individui e delle comunità e dall'altro il grado di resilienza della popolazione rispetto tali minacce. Il metodo riconosce le capacità e le risorse di adattamento possibili a livello locale che, potenziate, riducono per gli individui e per la collettività i rischi e le conseguenze di eventuali violenze, coercizioni, deprivazione e abusi. Adottando questa metodologia non solo superiamo l'approccio di interventi meramente assistenziali, ma assicuriamo dignità e sicurezza alle comunità e le aiutiamo a sviluppare la resilienza.



Il CPA si regge su specifici capisaldi. Innanzitutto, i programmi di protezione integrata sono preordinati all'attivazione di un processo di emancipazione delle comunità target. Nel fornire la risposta di protezione prediligiamo un approccio *bottom-up*: i piani di intervento sono quindi decisi con e nelle comunità. Il superamento di metodi *top-down* evita inoltre che il nostro intervento possa generare dipendenza. In secondo luogo, il CPA mette in atto una prospettiva territoriale. Lavoriamo a stretto contatto con gli altri attori locali ed internazionali della cooperazione, affinché il nostro intervento sia attivato in

un'ottica di *continuum* tra l'azione umanitaria e lo sviluppo. Infatti, in un mondo complesso come quello attuale, la netta distinzione tra i due tipi di iniziativa non è più concepibile: nel momento stesso in cui programmiamo un intervento, ci preoccupiamo, sempre e comunque, di considerarne la prospettiva futura, attivandoci perché le risorse siano gestite efficacemente e in modo da adattarsi al mutare delle condizioni e possano facilitare un processo di normalizzazione e di sviluppo futuro.

Dal punto di vista operativo, il CPA si sviluppa secondo un preciso schema circolare, che prende avvio con la mappatura dei rischi e delle minacce che individui e comunità devono fronteggiare, con l'identificazione delle esigenze che ne scaturiscono e con l'individuazione delle capacità di reazione ed adattamento già esistenti[9]. Avere a disposizione i dati consente alla comunità di elaborare consapevolmente e in maniera partecipativa, i propri piani di protezione integrata per rispondere alle esigenze di breve o lungo periodo, la cui implementazione favorisce il passaggio da interventi singoli di sola prevenzione ad una risposta in cui la protezione viene offerta attraverso attività multi-settoriali e multi-*stakeholder*. L'analisi, che consente anche di identificare casi in cui è necessaria una risposta individuale di presa in carico, trova risposta nella capacità della metodologia di creare relazioni e rafforzare il sistema di scambio tra interlocutori, consentendo di attivare un meccanismo di *referral system* multi-attoriale. Concretamente, nei casi rispetto ai quali WeWorld GVC non offre servizi direttamente, viene avviato un sistema di segnalazione agli altri attori della cooperazione presenti sul territorio e dotati delle competenze tecniche richieste; WeWorld GVC monitora il processo di coordinamento fino all'effettiva presa in carico dell'individuo.

L'intero processo del CPA viene organizzato nell'ottica del *nexus*, attraverso l'uso complementare degli strumenti della programmazione umanitaria e di sviluppo. I progressi vengono tracciati grazie ad un monitoraggio a ciclo continuo, che facilita la revisione e l'aggiornamento dello stato della comunità, e dunque i piani di risposta a cadenza annuale.

[9] Concretamente, la matrice di valutazione del rischio si basa su un'analisi del contesto effettuata con il coinvolgimento diretto delle comunità attraverso incontri, visite in loco, *focus groups* ed interviste. I dati – qualitativi e quantitativi ad diversi livelli – vengono raccolti attraverso strumenti che, basandosi su specifici indicatori, consentono di individuare i rischi e le vulnerabilità che contraddistinguono la popolazione rispetto ad un'ampia molteplicità di specifici settori (es. accesso all'acqua, disponibilità di cibo, situazione sanitaria, aspetti socio-economici, ecc.). Questo studio preliminare costituisce la base sulla quale predisporre il piano di risposta e protezione integrato di livello comunitario.

Il CPA parte dall'idea secondo la quale sia opportuno supportare le comunità e gli individui perché sviluppino un'autonomia di risposta rispetto alle problematiche che li riguardano. Ed è questo il motivo per il quale, accompagnate, sono le comunità stesse ad elaborare la soluzione. In questo modo, evitiamo che la stessa venga imposta dall'alto ma sia, piuttosto, il frutto di un processo ragionato di acquisizione di consapevolezza, nel quale WeWorld GVC agisce nella veste di facilitatore. Agevoliamo il contatto e la relazione tra coloro che detengono i diritti e avvertono taluni specifici bisogni e gli attori che, anche in ragione del loro mandato istituzionale, devono attivarsi affinché le istanze di protezione delle proprie comunità vengano garantite in maniera effettiva. Ragioniamo insieme alle persone per trovare delle soluzioni condivise dove il passaggio dall'analisi dei bisogni al riconoscimento dei diritti deve diventare consapevolezza comune per produrre risultati duratori e sostenibili, assicurando un futuro pacifico della collettività.

6. La riduzione della conflittualità sociale: le risorse idriche e l'educazione

Gli interventi possono essere efficaci, sostenibili e realmente capaci di proteggere i diritti fondamentali solo se indirizzati, contestualmente, ai bisogni dei rifugiati e delle comunità di accoglienza. In questo senso, le comunità locali libanesi sono soggetti privilegiati verso cui indirizziamo il nostro sguardo, nell'intento di supportarle nella sfida dell'accoglienza, incrementando le loro capacità e aiutandole a far fronte al crescente bisogno di risorse, mezzi e servizi necessari per rispondere alla presenza dei rifugiati siriani. Ci occupiamo di *livelihood*, affinché l'accoglienza sia dignitosa anche in termini di risorse economiche. Ci preoccupiamo, quindi, di assicurare tanto ai rifugiati quanto alle persone più vulnerabili libanesi, la possibilità di avere delle fonti di reddito, scongiurando le distorsioni che possano andare a discapito dei cittadini autoctoni. Sul lato dei servizi, in un'ottica di lungo periodo, riteniamo prioritario intervenire su due settori principali che potrebbero mettere in crisi la pacifica convivenza: in primo luogo la capacità per ciascuno che abita sul territorio libanese di accedere all'acqua, e in secondo luogo di essere inseriti in percorsi educativi, base prioritaria per lo sviluppo degli individui e di una società inclusiva e pacifica.

6.1. Lavorare sui servizi: l'acqua per l'accoglienza diventa un motore per lo sviluppo

WeWorld GVC, mosso dalla consapevolezza che l'acqua sia espressione di un diritto umano fondamentale, ha sempre lavorato in questo settore, sviluppando una specifica *expertise*.

Con la Risoluzione del 28 luglio 2010[10], l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha espressamente riconosciuto all'accesso all'acqua la valenza di diritto fondamentale, considerandolo un'estensione del diritto alla vita, oltre che condizione necessaria per l'effettivo godimento di numerosi altri diritti umani. Ciascuno, senza alcuna discriminazione, ha quindi il diritto di accedere all'acqua potabile, che deve essere disponibile, accessibile, sicura, di qualità accettabile, culturalmente appropriata ed economicamente praticabile.

Questi principi hanno ispirato i nostri interventi sia nei contesti di emergenza che in quelli di sviluppo in molteplici parti del mondo e, durante le crisi, ci siamo preoccupati di assicurare il soddisfacimento delle necessità più urgenti, garantendo l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Nel solo territorio libanese, abbiamo soddisfatto nell'ultimo anno i bisogni di 60.000 rifugiati siriani, fornendo taniche e cisterne, distribuendo filtri, pasticche disinfettanti e kit igienico-sanitari, costruendo latrine e lavatoi e organizzando campagne di igiene per prevenire lo sviluppo delle malattie. In tutti i nostri progetti, abbiamo sempre preso in considerazione i bisogni dei gruppi più vulnerabili, come le donne, gli anziani e i bambini, e ci siamo occupati delle specifiche necessità delle persone con disabilità.

Ma non solo. Garantire l'acqua è per WeWorld GVC in Libano il terreno in cui ci confrontiamo con la sfida dell'accoglienza come reale opportunità di sviluppo, tanto per i rifugiati, quanto per le comunità ospitanti.

In Libano, le inefficienze del servizio pubblico, considerate insormontabili dai cittadini, hanno favorito l'ingresso dei privati nel mercato di distribuzione dell'acqua. L'approvvigionamento dal settore privato non è stato scevro di conseguenze. Innanzitutto, le famiglie hanno dovuto sostenere dei costi di gestione superiori, pagando bollette mensili tra i 40 e i 70 dollari quando, usufruendo del servizio pubblico, ne avrebbero pagati circa venti. In secondo luogo, ha generato una considerevole diminuzione delle entrate pubbliche che, sommata al man-

[10] United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, A/RES/64/292, The human right to water.*

cato guadagno derivante dagli allacciamenti abusivi, si è tradotta nell'erosione di risorse economiche di cui lo Stato necessita per porre fine alle inefficienze strutturali e alle carenze gestionali che schiacciano il servizio idrico. In questo scenario, già di per sé complesso, il sistema si è definitivamente incrinato con l'arrivo dei rifugiati siriani che ha determinato un aumento della richiesta di acqua potabile.

L'intervento libanese di WeWorld GVC è costruito su tre componenti. La prima è infrastrutturale e mira ad aumentare l'accesso all'acqua potabile attraverso il miglioramento e l'ampliamento della rete idrica pubblica. La seconda componente è istituzionale e coinvolge i *Water Establishment*, organismi di gestione pubblica dell'acqua a livello regionale, che ricevono una formazione specifica sulla gestione del servizio e sulle modalità attraverso le quali superare i problemi legati ai volumi di acqua non fatturata. La terza, infine, è sociale e mira ad accrescere la consapevolezza dei cittadini sui vantaggi del nuovo sistema di gestione dell'acqua. In particolare, la promozione di tariffe volumetriche, unita all'installazione dei contatori, agisce da disincentivo rispetto al consumo eccessivo di acqua, ed è accompagnata da campagne di informazione che sostengono il miglioramento della qualità del servizio pubblico.

Il valore aggiunto dell'intervento risiede nel coinvolgimento delle comunità, intesa come sistema composto sia dalla popolazione autoctona, sia dai rifugiati siriani. I nostri operatori hanno intervistato le diverse famiglie della comunità per capire le loro necessità e le ragioni che le inducevano a non pagare le bollette, con l'intento di trovare delle soluzioni condivise. Questo approccio ci ha consentito di agganciare l'intervento infrastrutturale al consenso sociale. Abbiamo stretto un accordo tra gli utenti finali del servizio, detentori del diritto all'acqua e del dovere di contribuzione, e le autorità che, invece, hanno il compito di assicurare un servizio efficace, efficiente e di qualità. Abbiamo posto le fondamenta per costruire la buona *governance* dell'acqua, facendo leva sul senso di responsabilità, individuale e collettivo, al quale i *duty-bearers* e i *right-holders* si erano sottratti prima del nostro intervento.

L'intervento di WeWorld GVC, rivolto indifferentemente alle famiglie libanesi e siriane e ai loro specifici bisogni, ha ridotto la competizione sulle risorse idriche e promosso l'accettazione reciproca tra le comunità. I cittadini hanno infatti capito che il miglioramento dei servizi è stato favorito anche dai fondi indirizzati a sostenere la presenza, sul territorio libanese, dei rifugiati siriani. La quantità di acqua garantita è stata calibrata, non in base al solo numero delle famiglie libanesi, ma tenendo conto della presenza dei rifugiati accolti dalle comunità. Impianti tarati su una portata maggiore, consentirà, una volta che una parte dei rifugiati rientrerà a casa, di rispondere alla crescita demografica libanese, assicurando una sostenibilità per il futuro.

Si potrebbe affermare che, in un certo senso e nell'accezione più positiva del termine, si è *fatto profitto* della presenza dei rifugiati per strutturare una risposta che, a conti fatti, andasse a beneficio dell'intero Paese. In effetti, uno studio del Fondo Monetario Internazionale ha messo in evidenza come gli Stati che accolgono i rifugiati riescano ad ottenere dei benefici economici, oltre che un aumento della propria ricchezza, nel lungo periodo[11]. Quello libanese è un esempio di tale fenomeno perché, con i fondi stanziati per fare fronte all'emergenza siriana, è stato effettuato un intervento di miglioramento del servizio idrico per l'intero tessuto sociale libanese. Per il presente e per il futuro.

[11] International Monetary Fund, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenge,* 2016, p. 32.

6.2. Lavorare sui servizi: la scuola per ripartire e per rientrare

Nel settore educativo lavoriamo per raggiungere il mutuo riconoscimento tra la comunità di accoglienza e la comunità dei rifugiati. I nostri progetti sull'*education* partono dalla certezza che una convivenza basata sul rispetto e la reciprocità si persegue, anzitutto, attraverso l'inclusione scolastica.

In questo specifico contesto le sfide sono numerose. Innanzitutto, è opportuno garantire infrastrutture idonee e dotate dei servizi di base, oltre che sicure. In secondo luogo, bisogna considerare che i curricula scolastici dei bambini rifugiati sono spesso differenti rispetto a quelli delle comunità ospitanti. Senza contare che le differenze linguistiche possono costituire un ulteriore ostacolo.

L'accesso ai servizi scolastici è carente nel sistema educativo pubblico libanese. Le strutture sono fatiscenti e poco sicure, i materiali educativi scarsi e si registra una carenza di insegnanti. Le famiglie siriane, poi, hanno difficoltà a supportare i costi dell'educazione: libri, materiale scolastico, uniformi, cibo e trasporti, dato che le strutture scolastiche sono spesso distanti dagli accampamenti informali in cui vivono i rifugiati. In Libano, vi sono i ragazzi siriani che, dallo scoppio della guerra, hanno perso numerosi anni scolastici e i bambini, in genere quelli più piccoli, che non hanno mai avuto la possibilità di andare a scuola.

Tenendo questo a mente, in Libano siamo intervenuti nell'ultimo anno per migliorare l'inclusione scolastica di 657 studenti siriani e libanesi nelle stesse classi,

inclusi quelli con bisogni speciali, allo scopo di ridurre la dispersione scolastica e promuovere la pacifica convivenza.

Abbiamo ristrutturato le strutture scolastiche, mettendole in sicurezza e dotandole dei servizi igienico sanitari. Abbiamo supportato gli insegnanti per consentire loro di sviluppare le competenze necessarie per fare fronte alle necessità di bambini e bambine che hanno subito il trauma della guerra, e che ancora ne mostrano i segni. Li abbiamo poi formati affinché fossero in grado di avvalersi di nuove tecnologie per svolgere meglio il loro lavoro. Abbiamo distribuito kit scolastici. Abbiamo appoggiato il governo libanese nel processo di inclusione dei giovani siriani all'interno delle strutture educative libanesi. Infine, ci siamo rivolti alle famiglie di rifugiati e quelle più svantaggiate libanesi, organizzando una campagna di sensibilizzazione contro la dispersione scolastica dei loro figli e delle loro figlie. Per rendere il processo educativo più stimolante e in linea con le necessità degli studenti, abbiamo previsto delle attività integrative, come lo sport e la musica, e abbiamo inserito dei moduli su metodi comunicativi, tolleranza e igiene.

Se lavorare sulla scuola per non perdere l'educazione di un'intera generazione di bambine e bambini rifugiati è necessario in Libano, altrettanto prioritario lo è in Siria.

Per questo ci occupiamo di *education* anche in questo martoriato Paese dove, attualmente, la percentuale di scolarizzazione è la seconda più bassa al mondo, dal momento che 2,1 milioni di bambine e bambini non hanno più accesso alle strutture scolastiche distrutte dalla guerra. WeWorld GVC è presente in Siria da prima che scoppiasse la guerra. Oggi assistiamo la popolazione con progetti legati all'acqua e all'educazione e negli ultimi due anni abbiamo garantito il rientro a scuola a oltre 12.000 studenti. Ristrutturiamo scuole e costruiamo nuove classi prefabbricate mobili. Selezioniamo gli insegnanti formandoli, soprattutto, sulle tecniche di insegnamento ai bambini con difficoltà di apprendimento dovuti al trauma. Ci impegniamo a rendere le scuole i luoghi più sicuri e accoglienti; la disponibilità di acqua e la presenza di servizi igienico-sanitari differenziati per bambine e bambini contribuisce a rimuovere gli ostacoli che le famiglie spesso riscontrano nel mandare le bambine a scuola, assicurando un'attenzione particolare alla componente di genere. Lavorare oggi sulle scuole e sull'acqua in Siria contribuisce a creare quelle condizioni necessarie perché i rifugiati che ne esprimono la volontà, possano rientrare nel loro Paese, facilitando il lungo processo di normalizzazione, mentre si cerca di restituire una parte di infanzia negata a milioni di bambine e bambini.

7. Conclusioni

L'*excursus* che è stato proposto nell'ambito del presente intervento mi induce a sottolineare alcune riflessioni conclusive. Innanzi tutto, la complessità. È questa la parola chiave con cui vanno oggi letti i fenomeni migratori e di migrazione forzata, uscendo dalla facile – quanto inesatta – retorica che tutto avviene nei nostri paesi occidentali, preda di un'invasione da parte di chi aspira al nostro modello di sviluppo. Se il fenomeno migratorio è sicuramente in espansione, certo è che quello che accade in Europa è una piccola parte della realtà che ben più si riversa nei Paesi limitrofi a quelli di origine, come il Libano nel caso della crisi siriana. Per questo è necessario, se davvero si vuole affrontare gli avvenimenti attuali in modo costruttivo, un dialogo internazionale, in particolare con quegli Stati non solo da cui provengono i migranti ma anche che più li accolgono, per capire e promuovere strategie e pratiche che maggiormente riescono a garantire i diritti dei rifugiati e dei migranti, in una pacifica inclusione con le comunità ospitanti.

In secondo luogo, la base del discorso dell'accoglienza deve incentrarsi su come assicurare i diritti anche alle persone che si che si spostano (*people on the move*). Infatti, i diritti inalienabili dell'uomo e della donna sono intrinsechi alla persona e non al luogo dove risiedono o di cui sono originari. Ne consegue che la persona e la comunità vanno messe al centro, con dignità, riconoscendone le risorse e le capacità di identificare i propri percorsi di sviluppo. Gli interventi volti alla protezione e all'accoglienza devono dunque tendere a riconoscere e rimuovere gli ostacoli che restringono le possibilità di migranti e rifugiati, e mettono in pericolo l'esercizio dei loro diritti, componendoli con quelli delle comunità che li ospitano, inclusa la sicurezza e l'integrità di tutte le persone. È questo quello che WeWorld GVC sta cercando di fare con l'approccio di protezione comunitaria integrata CPA, nell'ottica di segnare un *continuum* tra umanitario e sviluppo e nel riconoscimento che solo un lavoro integrato tra comunità di rifugiati, popolazione accogliente, attori internazionali e Paesi di origini può assicurare i diritti di tutte le persone, anche nelle situazioni più fragili come nel contesto legato alla guerra in Sira. Infine, un fenomeno come quello delle migrazioni non solo va capito per scongiurare i possibili conflitti sociali se non ce ne facciamo carico, ma va anche letto nelle sue potenzialità di offrire occasioni di promozione di sviluppo futuro, nella prospettiva di un arricchimento di conoscenze e risorse, per aprire le porte ad una nuova umanità planetaria, come propone Marc Augé. Allora, investire sull'educazione inclusiva di tutte le future generazioni diventa la via privilegiata per costruire una convivenza di rispetto e benessere sociale tra e dei popoli, invertendo il *trend* di crescente disuguaglianza.

Ringraziamenti

Il presente articolo riporta informazioni raccolte grazie ai proficui scambi di riflessione che ho avuto, nel corso degli ultimi anni e nell'esercizio del mio lavoro, con numerosi colleghi che lavorano per WeWorld GVC in Libano e Siria ed in particolare con il Coordinatore Regionale, Giuseppe Russo. La metodologia del CPA-*Community Protection Approach* è stata sviluppata da un team di lavoro di WeWorld GVC coordinato dal collega Francesco Michele. Inoltre nella stesura dell'articolo ha partecipato, con un prezioso lavoro di editing, la collega Giulia Inguaggiato. A loro i miei ringraziamenti.

Bibliografia

International Monetary Fund, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenge,* 2016.

UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015.*

UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2016.*

UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017.*

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404).

United Nations, General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July2010, A/RES/64/292, The human right to water.*

I. Margherita Romanelli

Direzione Programmi e Policy Advisor GVC. Laureata in Economia all'Università di Bologna e con un Master in Lotta alla Povertà: politiche e pratiche alla *School of Oriental and African Studies* (SOAS) dell'Università di Londra, ha maturato oltre quindici anni di esperienza nel mondo della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. In GVC ha integrato l'esperienza di campo per l'ideazione, il management e il M&E di interventi in più di 15 Paesi extra-UE, con il lavoro di supervisione strategica ed indirizzo di programmi in specifiche aree geografiche, lavorando con i principali donatori internazionali. Svolge per GVC dal 2012 anche il ruolo di *policy advisor*, in particolare sui temi dello sviluppo sostenibile e della migrazione, e contribuisce a lavori di ricerca. Rappresenta l'organizzazione all'interno delle reti LINK2007 e Concord Italia e in tavoli di lavoro tematici. È relatrice ad incontri istituzionali, seminari e conferenze, svolge docenze all'interno di percorsi formativi e master universitari.

Gli interventi di Medici con l'Africa Cuamm nei contesti umanitari: una questione di fragilità[1]

Mario Zangrando, Giovanni Putoto
Medici con l'Africa Cuamm

Riassunto

Il termine "migrazione" è spesso presente nel dibattito pubblico attuale, in particolare per quanto riguarda la crisi dei migranti in Europa. Questo intervento offre un resoconto sulle migrazioni interne ed esterne africane, quindi analizza il caso della crisi regionale nel Sud Sudan e l'intervento di Medici con l'Africa Cuamm e in Etiopia e Uganda, i Paesi ospitanti con il maggior numero di sfollati provenienti dal Sud Sudan. La conclusione evidenzia un nuovo approccio alla questione migratoria che punta a un processo di sviluppo che vada oltre la gestione dell'emergenza.

Premessa

Ciò di cui ci occuperemo solo parzialmente in questo intervento si inserisce in una dinamica in corso a livello globale che si può riassumere come segue: oggi stiamo assistendo ai più elevati livelli di migrazione della popolazione mai registrati. Per quanto riguarda il capitolo delle migrazioni cosiddette "forzate", al momento sono 68,5 milioni le persone in tutto il mondo che sono state costrette a lasciare le proprie case. Un numero senza precedenti. Di queste, 40 milioni sono

[1] La relazione di Medici con l'Africa Cuamm è stata tenuta da Carlo Resti ("Rafforzare i sistemi sanitari nei contesti umanitari: esperienze ed evidenze di Medici con l'Africa Cuamm in Sierra Leone e Sud Sudan"); la registrazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

migranti interni, vale a dire persone che si sono spostate da un'area all'altra del proprio Paese d'origine, 25,4 milioni invece sono i rifugiati fuoriusciti dal proprio Paese (57% di tutti i rifugiati al momento provengono da Siria, Afghanistan e Sud Sudan). Infine 3,1 milioni di persone sono classificate come richiedenti asilo. Vi è poi il fenomeno degli apolidi, quantificato in 10 milioni di persone a cui è negata una qualsiasi nazionalità e che, di conseguenza, vivono privi dei diritti fondamentali che l'appartenenza ad una nazionalità assicura o dovrebbe assicurare. Parliamo di diritti quali: educazione, sanità, possibilità di avere un impiego, opportunità di andare all'estero[2].

Questa vastissima dinamica è il frutto di 23 crisi attive contemporaneamente a livello globale[3]. Quella degli sbarchi nel Mediterraneo che coinvolge Italia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro e che maggiormente ci viene proposta dai media italiani è solo una tessera di questo puzzle e, a giudicare dai numeri delle persone coinvolte, non sembra nemmeno quella più grande. Per i primi tre mesi del 2019, infatti, gli arrivi di migranti si attestano a 14.971 di cui 524 in Italia. Nel 2018, per cui disponiamo dei dati sui 12 mesi, il flusso totale è stato di 141.472 arrivi, suddivisi tra i territori di Italia, Malta, Grecia, Spagna e Cipro. Numeri che erano stati superiori negli anni precedenti con una punta massima di 1.032.000 arrivi nel 2015[4].

Le quattro crisi considerate attualmente più gravi, per il numero di individui messi forzosamente in movimento, mostrano però volumi di persone in fuga di molto superiori, nella maggior parte dei casi, anche alla punta più alta della crisi mediterranea: parliamo di Siria (oltre 5.680.000 persone in fuga all'esterno del Paese d'origine), Venezuela (3.377.000), Sud Sudan (2.281.000), Repubblica Democratica del Congo (833.000) – tutte persone fuoriuscite dal Paese di origine.

Questi dati non tengono conto però del numero dei migranti interni (IDP, *Internally Displaced People*) che, se prendiamo ad esempio il caso del Sud Sudan, sono grossomodo 1.760.000[5]. La somma dei migranti all'interno e all'esterno del territorio del Paese ci restituisce le reali dimensioni della crisi sud-sudanese che tratteremo in seguito più approfonditamente.

---

[2] Questi i dati più aggiornati (19 giugno 2018) forniti dall'Alto Commissariato Onu per i Rifugiati, UNHCR disponibile all'indirizzo: https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html consultato il 5 aprile 2019

[3] Disponibile all'indirizzo: https://data2.unhcr.org/en/situations#_ga=2.90879196.757345186.1552914886-627658110.1552914886 consultato il 5 aprile 2019

[4] Disponibile all'indirizzo: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean consultato il 5 aprile 2019

[5] Disponibile all'indirizzo: https://www.unhcr.org/south-sudan.html consultato il 5 aprile 2019

Il tema che intendiamo affrontare in questa sede è il problema delle migrazioni delle popolazioni africane all'interno del continente stesso. Questa tematica è parte, però, di un più ampio fenomeno che si può suddividere in due componenti. Prima di entrare nel merito è certamente utile distinguere questi due aspetti del problema.

1. Migrazioni interne ed esterne all'Africa e Stati fragili

Il fenomeno delle migrazioni esterne al continente africano "gode" in Italia e in Europa di una certa attenzione, tanto da parte dei media quanto da parte del discorso pubblico. Non altrettanta attenzione, per lo meno in Italia, viene riservata invece al fenomeno delle migrazioni interne all'Africa. Eppure, se le migrazioni di tipo extra-africano, costituite soprattutto da movimenti di popolazione che lasciano il continente partendo dai Paesi del Nord Africa rappresentano una percentuale che contribuisce per il 15-20% al totale delle migrazioni di popolazione africana a livello mondiale, la componente delle migrazioni interne all'Africa risulta invece preponderante, pesando per il restante 80-85% dei movimenti complessivi di popolazione[6]. Le motivazioni sottostanti a questo massiccio movimento di persone sono legate certamente a ragioni di tipo lavorativo, di studio, di ricongiungimento con le famiglie. Ma a questi movimenti che possiamo classificare come "volontari" vanno aggiunti quelli dettati da insicurezza e conflitti che si sviluppano in particolare a partire dai cosiddetti "Stati fragili", come ad esempio il già citato Sud Sudan, la Repubblica Centrafricana, la Repubblica Democratica del Congo, l'Eritrea e la Somalia. In questi casi lo spostamento delle popolazioni si può classificare come "forzato", dal momento che rimanere può equivalere ad un forte rischio per la propria incolumità a breve termine.

Secondo il report *States of Fragility 2018* pubblicato dall'OECD (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) entro il 2030 fino a 620 milioni di persone, circa l'80% della popolazione più povera nel mondo, vivrà all'interno di Stati fragili, Paesi che attraversano situazioni di emergenza pura, esposti a conflitti, epidemie, povertà estrema, effetti dei cambiamenti climati-

[6] African Development Bank, Annual Development Effectiveness Reviews 2018, p. 47, disponibile all'indirizzo: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Development_Effectiveness_Review_2018/ADER_2018_EN.pdf

ci[7]. Le Nazioni Unite hanno identificato nel mondo 50 Paesi fragili: di questi, 28 sono in Africa. Nell'aprile 2018 l'organizzazione americana *The Fund For Peace* ha presentato un indice che monitora lo stato di fragilità di 178 Paesi: si passa dai paesi *Very sustainable* (Finlandia, Norvegia, Svizzera e Danimarca) a Paesi semplicemente *Sustainable* (Islanda, Nuova Zelanda, Australia, Svezia, Canada ma anche Irlanda e Portogallo), cui seguono i Paesi *More stable* (Cile, Spagna, Polonia, Italia, Argentina) e *Stable* (Ungheria, Oman, Grecia). Si passa poi ai Paesi che destano preoccupazione: *Warning* (come Albania, Cipro, Brasile, Kazakistan), *Elevated warning* (come Perù, Arabia Saudita, Messico, Tanzania) per arrivare infine alla zona più "calda" della lista con i Paesi classificati *High warning*, *Alert, High alert e Very high alert*[8].

I Paesi di intervento di Medici con l'Africa Cuamm sono tutti collocati in questa zona della classifica con la sola eccezione della Tanzania (*Elevated warning*), operando in Mozambico, Sierra Leone e Angola (*High warning*), Uganda ed Etiopia (*Alert*), Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana e Sud Sudan (*Very high alert*). Per questi ultimi due è in corso una transizione molto difficile da una fase di guerra civile ad una pacificazione che consenta di riprendere il cammino verso lo sviluppo, interrotto dalla conflittualità interna. Se la presenza di Medici con l'Africa Cuamm in Repubblica Centrafricana è recente (2018) quella in Sud Sudan inizia tredici anni fa, nel 2006. La presenza dell'organismo è proseguita, senza interruzioni, anche in seguito all'inizio della guerra civile innescatasi nel dicembre 2013, rimanendo per larghi tratti (in particolare nel corso del 2015) l'unica ONG operativa in alcune delle aree più instabili del paese (ex-Stati federali di Lakes e di Western Equatoria).

2. Sud Sudan, una crisi regionale

Indipendente dal 2011, il Sud Sudan conta circa 12 milioni di abitanti. Nel 2015 occupava la 169° posizione su 188 Paesi nell'indice di sviluppo umano elaborato annualmente da UNDP; nel 2016 è retrocesso alla 181° posizione e nel 2018,

[7] *States of Fragility 2018*, OECD, pubblicato il 17 luglio 2018 e disponibile all'indirizzo: http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-2018-9789264302075-en.htm

[8] Disponibile all'indirizzo: http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/ consultato il 5 aprile 2019

infine, ha toccato il fondo collocandosi alla 189° posizione su 189[9]. Questo rapido scivolamento all'indietro nella classifica che misura e compara indicatori sanitari, economici e sociali è da attribuire al perdurare della guerra civile che, dal 2013, contrappone le forze del Presidente Salva Kiir Mayardit e i sostenitori dell'ex-Vice presidente Riek Machar, con gravissime ripercussioni sulla vita della popolazione. Il 31 ottobre 2018 entrambi i leader si sono incontrati (ancora una volta) a Juba per celebrare l'ennesimo accordo di pace e inaugurare una nuova fase di conciliazione che prevede il rientro di Machar nel Paese e al governo. Ma fino a che questo delicato passaggio non sarà completato, non si potrà confermare l'avvenuta pacificazione.

Come si può immaginare, la popolazione è stremata non solo dalle dirette conseguenze della guerra in termini di mancanza di sicurezza e protezione, ma anche dall'impatto che la guerra ha avuto e sta avendo sulle disponibilità alimentari e di servizi di base. Per il 2019 OCHA, Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari, ha stimato in 6,5 milioni le persone bisognose di assistenza umanitaria (57% degli abitanti)[10]. Di queste 2.281.000 sono uscite dai confini del Paese come riporta l'ufficio statistico di UNHCR[11] per andare a rifugiarsi nei Paesi confinanti – Sudan (844.000), Uganda (801.000), Etiopia (422.000), Kenya (116.000) e persino in Repubblica Democratica del Congo, altro Stato in condizione di estrema fragilità che, come il Sud Sudan, si colloca nella fascia *Very high alert* nell'indice degli Stati fragili.

Il fenomeno di migrazione che caratterizza la crisi sud-sudanese ha assunto pertanto caratteristiche regionali, coinvolgendo massicciamente tutti i Paesi confinanti, fatta eccezione per la Repubblica Centrafricana, anch'essa in condizione di fragilità estrema, e dalla quale non vengono riportati numeri rilevanti per quanto riguarda l'afflusso di rifugiati dal Sud Sudan.

Come detto, due tra i Paesi maggiormente coinvolti in questa dinamica sono rispettivamente l'Uganda e l'Etiopia che assieme assorbono oltre il 53% dei rifugiati sud sudanesi attualmente fuoriusciti. Sia in Uganda che in Etiopia Medici con l'Africa Cuamm è presente e, come nel Sud Sudan, l'organismo è intervenuto in accordo con le autorità locali, per contribuire a gestire l'emergenza dettata dalle fasi più acute della crisi, come si descriverà di seguito.

---

[9] Disponibile all'indirizzo: http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SSD consultato il 5 aprile 2019

[10] Disponibile all'indirizzo: https://reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-situation-report-29-march-2019 consultato il 5 aprile 2019

[11] Disponibile all'indirizzo: https://data2.unhcr.org/en/situations/southsudan consultato il 5 aprile 2019

3. Assistenza agli sfollati interni in Sud Sudan

Come anticipato in premessa, secondo UNHCR il numero degli sfollati interni in Sud Sudan è di circa 1.760.000. Un numero difficile da calcolare di questi è riparato, durante gli anni di guerra civile, nell'ex-Stato federale di Unity, in particolare nei territori della contea di Panyijar, presso la quale, nel febbraio 2017, è stato dichiarato dalla FAO lo stato di carestia[12].

A seguito di questa grave emergenza Medici con l'Africa Cuamm, che era presente nel paese in 12 contee e 5 ospedali (Yirol, Lui, Cuibet, Rumbek, Maridi), ha deciso di intervenire proprio nella contea di Panyijar (circa 100.000 abitanti tra residenti e sfollati), zona che durante gli anni del conflitto è rimasta stabilmente nelle mani dell'opposizione. La contea di Panyijar è stata caratterizzata da un intenso flusso di sfollati interni, in quanto considerata sicura, poiché difficilmente raggiungibile dall'esercito. Il suo territorio infatti è paludoso, costituito da una miriade di piccole isole. Su queste si trovano molti insediamenti di fortuna abitati dalla popolazione sfollata, raggiungibili solo mediante imbarcazioni o mezzi anfibi e ampiamente dispersi sul territorio. Un simile ambiente, da una parte, offriva un rifugio relativamente sicuro per le popolazioni in fuga ma, dall'altra, rendeva difficile erogare e accedere a rifornimenti e servizi di qualunque tipo, sanità di base e aiuti umanitari inclusi. L'intervento del Cuamm nella contea di Panyijar si è focalizzato pertanto su tre direttrici.

Innanzitutto, è stata offerto supporto alla principale struttura sanitaria presente nell'area, il Centro di Salute di Nyal, che è stato rifornito di materiali sanitari e farmaci essenziali e per il quale è stata impostata un'operazione di miglioramento generale. La seconda direttrice è stata quella di allestire quattro posti di primo soccorso in altrettanti villaggi remoti, individuati in accordo con le autorità locali. La terza, infine, è consistita nella messa in funzione di un team sanitario mobile per garantire alle comunità più isolate l'accesso alla sanità di base, alla prevenzione, alla diagnosi e al trattamento per le malattie più comuni.

Operare in quest'area ha comportato notevoli difficoltà logistiche, istituzionali e di sicurezza, nonostante le quali si è riusciti ugualmente a svolgere tutti e tre i filoni dell'intervento. I risultati dell'iniziativa si possono misurare sui

[12] Disponibile all'indirizzo: http://www.fao.org/news/story/en/item/471251/icode/ consultato il 5 aprile 2019

dati sanitari attualmente disponibili provenienti dall'area: da ottobre 2017 a dicembre 2018 infatti si sono raggiunti con visite mediche 30.625 pazienti, di cui 7.713 bambini di età inferiore a 5 anni. La principale causa di morbilità riscontrata presso i bambini è stata la malaria, seguita da diarrea e infezioni respiratorie. Presso il Centro di Salute di Nyal e nei posti di salute abilitati si è riusciti a offrire a 941 gravide l'accesso ad almeno una visita prenatale e, a partire da marzo 2018, il team mobile garantisce le vaccinazioni di routine ai bambini fino ai 2 anni di età. Sono state somministrate 426 dosi di vaccino contro la tubercolosi, 332 dosi di vaccino antipolio, 358 dosi di vaccino DPT (Difterite/Pertosse/Tetano), 330 dosi di vaccino contro il morbillo. Sono stati completati fin qui 123 cicli di vaccinazione. Le vaccinazioni sono integrate con le visite prenatali in una consultazione generale aperta a gravide e bambini fino a due anni: 249 donne in età fertile e 199 portatrici di bambini hanno avuto accesso alla vaccinazione contro il tetano. Lo screening dello stato di nutrizione è stato introdotto come parte del servizio di visita e vaccinazione oltre ad essere implementato come attività di massa, a beneficio di 11.190 bambini di età inferiore ai 5 anni. Sebbene i quattro avamposti allestiti sul territorio non siano destinati a funzionare come sala parto, il loro staff e il team mobile hanno assistito 562 donne nel dare alla luce un bambino.

Rispondere con un intervento sanitario di medio periodo ad una crisi umanitaria è stata una scommessa molto ambiziosa, difficile. I dati sopra presentati mostrano che, nonostante le grandi difficoltà dettate dal contesto, si è riusciti a rafforzare i diversi livelli di servizio che costituiscono un sistema sanitario, portando l'assistenza di base presso le comunità, istituendo dei posti di primo soccorso e migliorando il centro di salute di riferimento, in modo da dare una risposta sia ai bisogni sanitari di base sia alle emergenze. Va aggiunto che quelli descritti sopra sono i primi dati sanitari mai raccolti in quest'area del Sud Sudan.

4. Assistenza agli sfollati sud sudanesi in Etiopia e Uganda

Etiopia e Uganda insieme hanno assorbito il numero più ampio di sfollati sud sudanesi fuoriusciti dai confini del Paese. L'Etiopia, mentre scriviamo, ospita 422.240 sfollati sud sudanesi di cui 400.000 si trovano presso la regione di Gam-

bella, geograficamente la più prossima al confine con il Sud-Sudan[13]. Simile la situazione in Uganda che ospita oltre 700.000 profughi sud-sudanesi degli 801.000 totali nel Paese all'interno di una sola regione, quella del West Nile, anche in questo caso la più vicina al confine col Paese d'origine. A Gambella, in Etiopia, con l'arrivo dei profughi si è assistito sostanzialmente al raddoppio della popolazione presente nella regione, con un rapporto di uno a uno tra residenti e popolazione ospite. Proporzioni diverse ma simili e di difficile gestione anche per le autorità ugandesi se si pensa che i residenti in West Nile, prima della crisi dei rifugiati, erano 2.180.000 e che a questi si sono aggiunti in breve tempo 1 milione di rifugiati (come riportava UNHCR nel 2017[14]) ora scesi a 700.000.

Medici con l'Africa Cuamm è presente dal 1980 in Etiopia e dal 1958 in Uganda con interventi orientati allo sviluppo. Si tratta di una presenza continua ed ininterrotta che, negli anni, ha accreditato l'organismo presso le autorità locali. In virtù di questa presenza solida e di lunga durata e grazie all'appoggio di importanti donatori (UNICEF, ECHO, Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, fondazioni e donatori privati), il Cuamm ha potuto realizzare sia a Gambella sia in West Nile due interventi caratterizzati dalla medesima filosofia di fondo: agire nell'emergenza cercando però di gettare le basi per una prospettiva di sviluppo del sistema sanitario delle due regioni che, quanto a contesto sanitario, presentavano indicatori particolarmente negativi, anche in rapporto alle medie nazionali, già prima dell'emergenza profughi.

Rispettando questa impostazione di fondo, l'intervento del Cuamm a Gambella si è suddiviso tra il campo profughi di Nguenyyiel, realizzato dalle autorità etiopi per ospitare fino a 50.000 persone ma giunto a gestirne circa 80.000 nel corso del 2017, e le strutture sanitarie e le comunità residenti nella regione.

Presso il campo profughi di Nguenyyiel il Cuamm è intervenuto cercando di assicurare migliori condizioni di igiene e sicurezza epidemiologica, cercando di migliorare la qualità dei servizi sanitari di base offerti alla popolazione e curando, nel caso di necessità urgenti come un parto complicato, il riferimento dei casi alla

---

[13] Disponibile all'indirizzo: https://data2.unhcr.org/en/situations/southsudan/location/1840 consultato il 5 aprile 2019

[14] Tra agosto 2017 e luglio 2018 la presenza di popolazione rifugiata sud sudanese in Uganda e in particolare nel West Nile è stata stabilmente sopra al milione di persone per poi calare gradualmente a partire dalla seconda metà del 2018, disponibile all'indirizzo: https://data2.unhcr.org/en/situations/southsudan/location/1925 consultato il 5 aprile 2019

struttura sanitaria esterna al campo più adeguata a gestirlo.

L'altro versante dell'intervento si è focalizzato proprio sulle strutture sanitarie già presenti sul territorio ma in grave difficoltà già prima dell'emergenza e messe a dura prova dal sostanziale raddoppio della popolazione e dagli accresciuti bisogni in termini di salute. Medici con l'Africa Cuamm ha condotto delle riabilitazioni funzionali ed edilizie presso l'ospedale Regionale di Gambella, in particolare presso il reparto di Maternità, ed ha agito anche sulle strutture sanitarie periferiche presenti in due dei distretti della regione, garantendo ristrutturazioni e riabilitazioni funzionali dove necessarie, fornitura di farmaci e attrezzature, formazione e *training on the job* del personale già in servizio, oltre a realizzare presso le comunità residenti attività di educazione sanitaria e attivazione e sensibilizzazione della popolazione.

L'azione condotta in Uganda, nel West Nile, ha avuto i medesimi connotati, realizzando azioni orientate ad un tempo sia alla gestione dell'emergenza sia allo sviluppo. L'azione in West Nile si è sviluppata sia all'interno dei 19 campi profughi presenti nel territorio regionale, con interventi su igiene e sanità di base, sia all'interno delle strutture sanitarie regionali presenti in sei distretti con attività volte al loro rafforzamento a più livelli, con la formazione del personale, la fornitura di attrezzature necessarie e la riabilitazione funzionale degli edifici dove necessario (257 le strutture beneficiate complessivamente).

5. Gli immigrati africani in Italia: dove sono gli ugandesi?

Nonostante il posizionamento nella fascia dei Paesi con fragilità di tipo *Alert*, l'Uganda è un Paese che grazie alle condizioni di relativa stabilità in cui si trova dal 1986 sta compiendo un percorso orientato alla crescita e allo sviluppo. A questo percorso non è del tutto estraneo il tipo di interventi di cooperazione realizzati da Medici con l'Africa Cuamm.

Il Cuamm, come detto in precedenza, è presente nel paese dal 1958, prima ancora dell'indipendenza. L'organismo, non ha mai abbandonato l'Uganda nemmeno nelle fasi più acute di instabilità, come la guerra tra Uganda e Tanzania del 1979 e il periodo di tensioni politiche e violenze che si susseguirono negli anni successivi.

Volendo riassumere i 60 anni di intervento nel paese, possiamo dire che gli operatori che il Cuamm ha inviato in Uganda sono stati 350 per la maggior parte

di profilo sanitario conducendo un intervento che si è sviluppato all'interno di 16 ospedali sia governativi che diocesani, presenti in diverse aree del Paese ma soprattutto nel nord e nelle aree più complesse, povere, periferiche quali la Karamoja e il West Nile.

Oltre all'intervento a sostegno dell'offerta di servizi sanitari alla popolazione, sia a livello ospedaliero che dei centri di salute periferici, che delle comunità, il Cuamm è intervenuto anche nel campo della formazione degli staff e dei quadri sanitari locali e dei manager sanitari attraverso training on the job, corsi di formazione più strutturati e arrivando anche alla didattica nelle facoltà di Health Sciences and Health Management delle Università di Makerere e Nkozi.

L'approccio è sempre stato attento all'evoluzione del Paese: si è cercato di intercettare, assecondare e, dove possibile, anticipare il cambiamento delle necessità intervenendo nelle regioni caratterizzate dalle diseguaglianze più gravi come, appunto, la Karamoja. In questa regione negli ultimi 5 anni, presso 7 distretti, 121 centri di salute, scuole, villaggi, si è portato avanti un intervento nel campo della salute materna e infantile che ha raggiunto una popolazione di riferimento di 1.5 milioni di persone ed ha migliorato l'accesso al parto assistito portandolo dal 27% di partenza all'attuale 72%, misurazione realizzata non dal Cuamm ma da una realtà terza come il DHS (Demographic Health Survey) e che lo stesso ministro della Sanità dell'Uganda ha accolto con grande soddisfazione. Un risultato di questo genere è stato raggiunto attraverso diverse leve:

- Continuità e durata nel tempo: la presenza di Medici con l'Africa Cuamm in Karamoja non si riduce solo ai 5 anni del progetto, ma ha una storia che inizia nel 1971 con l'invio del proprio personale nell'ospedale St. Kizito di Matany, nel distretto di Napack, e che prosegue senza interruzione fino ad oggi.
- Utilizzo di tecnologie frugali ma appropriate, come l'implementazione di un sistema di voucher a rimborso dei costi di trasporto sostenuti dalle gravide per recarsi alle strutture sanitarie. Questi incentivi si sono dimostrati assai efficaci per abbattere la barriera ai servizi rappresentata dal costo del trasporto. Oppure lo sviluppo del *birth cushion*, un'innovazione *low-tech* e a basso impatto economico, implementato per la prima volta nel 2013 proprio nel già citato progetto quinquennale realizzato in Karamoja. Si tratta di un intervento che ha contribuito ad abbattere le barriere di tipo culturale da parte delle donne nell'accedere al parto assistito. I *Birth Cushions*

offrono alle donne della Karamoja la possibilità di assumere la posizione accovacciata per partorire (posizione tradizionale per il parto presso il popolo karamojong), consentendo la stessa posizione, sebbene leggermente modificato per facilitare il parto.

- Approccio critico: oltre a misurare costantemente il proprio intervento, si è disponibili a ricevere la misurazione degli interventi da parte di realtà terze. Per l'intervento in Karamoja si è chiesto alla Fondazione Bruno Kessler, in particolare all'IRVAPP (Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche) di valutare criticamente l'intervento, contribuendo ad individuare ulteriori aree di miglioramento per le implementazioni future.

Si diceva poco sopra della necessità di leggere, interpretare e se possibile anticipare il cambiamento: questo accade oggi nella regione del West Nile.

Il Cuamm iniziò a lavorarvi sin dall'inizio, nel 1958, con una massa critica di intervento molto elevata tra la metà degli anni ottanta e la fine degli anni novanta. Oggi il West Nile, come abbiamo visto, è la regione più esposta nel Paese ai flussi di migrazione determinati dal conflitto nel confinante Sud Sudan. Il Cuamm vi è intervenuto utilizzando il paradigma di cui si è parlato poco sopra, fatto di costanza, durata, radicamento nell'area, attenzione alla formazione e allo sviluppo delle risorse umane locali, innovazione frugale e utilizzo di tecnologie appropriate, approccio critico e orientato alla misurabilità dei risultati dell'intervento.

Ci rendiamo conto che quelle suggerite sono solo buone pratiche, ma vale la pena sviluppare una riflessione su che cosa significa garantire a chi vive in Africa la possibilità di restare nelle terre in cui è nato.

6. Alcune riflessioni finali

Parlare in modo onnicomprensivo di un'Africa "povera" risulta riduttivo oltre che superficiale. Gli eventi susseguitesi negli ultimi anni hanno portato ad un cambiamento della mappa della povertà all'interno del continente africano, con il fenomeno delle migrazioni forzate e interne ai paesi e al continente che ha preso piede in modo preponderante fino a diventare il principale aspetto da considerare quando si vanno ad analizzare i movimenti complessivi di popolazione.

Ne risulta un quadro frammentato e composito, dove anche la categoria dei cosiddetti Stati fragili presenta dentro di sé livelli di criticità diversi e conse-

guenti variabili stadi di sviluppo da tenere in considerazione. Tali Stati sono e saranno sempre più il centro dell'intervento del Cuamm che, come evidenziato in precedenza, è caratterizzato da una gamma di azioni che vanno dalla riabilitazione delle strutture sanitarie al supporto clinico e gestionale, passando per il rafforzamento dei servizi decentrati e mobili per favorire il collegamento con le popolazioni che vivono ai margini del sistema sanitario. In contesti di conclamata emergenza, inoltre, il Cuamm realizza interventi che favoriscano la transizione dall'emergenza pura allo sviluppo intervenendo nelle aree di crisi dei paesi dove è già presente e radicato, portando avanti un approccio integrato e rispettoso delle diverse tradizioni culturali.

Si tratta di interventi che sin dalla fase di progettazione contemplano azioni volte a favorire la transizione dell'intervento da situazioni di emergenza o post emergenza a interventi di sviluppo progressivo dei sistemi sanitari locali, attraverso un approccio di medio-lungo termine e che siano in grado di modificarsi tenendo conto dei cambiamenti nei teatri dell'intervento e delle conseguenti evoluzioni dei bisogni di salute da soddisfare.

Emblematica la vicenda dei rifugiati sud-sudanesi: il *Comprehensive Refugee Response Framework*[15], inserito all'interno della Dichiarazione Universale ONU per i Rifugiati e i Migranti adottata nel 2016 e fondato sulla necessità di integrare sin dal principio i rifugiati nella popolazione ospitante, dà prova di questa volontà di andare oltre l'assistenza umanitaria di breve periodo e di innescare un processo di sviluppo che conduca a nuovi e più elevati livelli di benessere generale. Tra i sette Stati africani dove UNHCR ha iniziato una collaborazione per implementare tale approccio, vi sono tra l'altro l'Uganda ed Etiopia – con il primo Stato elogiato come modello positivo di gestione della crisi migratoria e promotore di una strategia d'azione pilota da tenere in considerazione anche in altri Paesi e il secondo che ha recentemente adottato una legislazione che permette ai rifugiati di ottenere permessi di lavoro, accedere all'istruzione primaria, registrare legalmente nascite e matrimoni e avere accesso ai servizi finanziari nazionali come le banche.

Medici con l'Africa Cuamm si fa portavoce della stessa visione con il fine di contribuire a sviluppare sistemi sanitari sostenibili e comunità resilienti, capaci a poco a poco di affrontare in modo sempre più autonomo le sfide presenti e future.

---

[15] Disponibile all'indirizzo: https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html#CRRF

Senza dimenticare il celebre paradigma del *learning by doing*: solo mediante un resoconto fattuale delle attività che si sono portare avanti sul campo si possono riconoscerne errori e margini di miglioramento e sviluppare un'analisi critica che permetta di aggiustare il tiro ed aumentare non solo l'accessibilità alla salute, ma anche la qualità e l'efficienza dei servizi offerti e, di conseguenza, migliorare l'impatto degli interventi sul territorio – contribuendo a far sì che la scelta di emigrare non dipenda da condizioni forzate e quella di restare non equivalga a rassegnarsi a condizioni di conflitto, povertà e violazione dei diritti umani fondamentali.

Tanzania – Per uno sviluppo equilibrato di medicina e ricerca[1]

Lucio Luzzatto
Muhimbili University of Health and Allied Sciences, Dar-es-Salaam, Tanzania [I]

1. In che cosa consiste il tuo lavoro in Tanzania?

Io sono ematologo durante tutta tutta la mia vita ho cercato di combinare la cura dei pazienti con lo studio delle loro malattie. L'ematologia, come tutti sanno, è una specialità medica che richiede molto impegno; comprende malattie lievi, ma anche molte malattie gravi. Qui io lavoro in un ospedale di insegnamento, potremmo dire un ospedale universitario, quello che in Italia si chiamerebbe "un policlinico"; dunque abbiamo studenti, abbiamo specializzandi, abbiamo molti malati sia in ambulatorio sia in corsia.

2. E che cosa c'è di particolare nell'ematologia in Tanzania?

Be', una domanda interessante. Se dovessi citare una malattia, perché ha un peso molto notevole non soltanto nel nostro dipartimento, ma in generale nel Paese, questa è la anemia drepanocitica, come si chiama in greco, anemia delle cellule falciformi, come si chiama in italiano, s*ickle cell anaemia*, come è nota in tutto il mondo. Questa è una malattia genetica ereditaria che in Tanzania come nella maggior parte dell'Africa Tropicale ha frequenza molto alta e si calcola addirittura che in Tanzania ogni anno nascano almeno diecimila nuovi casi all'anno di

[1] Questo contributo è la trascrizione, approvata dall'Autore, dell'intervento registrato e riprodotto durante l'incontro. La registrazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

s*ickle cell anaemia*. Se dovessi dire, questo è un problema ben identificato e che in un certo senso domina la scena. Tuttavia, esistono malattie acquisite importanti come quelle ereditarie, ad esempio la carenza di ferro è molto frequente, un'anemia che è facilmente curabile e teoricamente prevenibile, ma qui è molto frequente.

E poi c'è un fatto che spesso in Europa non si apprezza: si pensa che in un paese tropicale esistono le malattie del sangue tropicali, quelle che ho nominato, e questo è vero – ma non sono *invece* delle altre, sono *in più* delle altre. Dunque, abbiamo le leucemie e i linfomi, abbiamo il mieloma, abbiamo tutta la patologia ematologica che si troverebbe in Italia e, in più, l'anemia drepanocitica.

3. Ma avete dei limiti nelle terapie?

Mi piacerebbe dire pochi limiti, ma la verità è che devo rispondere "Sì, ci sono dei limiti". Ad esempio, in alcune delle malattie che ho appena elencato, qualunque ematologo direbbe: "Ah, fate il trapianto di midollo?" perché oramai è una terapia risolutiva, impegnativa ma curativa di molte malattie ematologiche. Tuttavia, finora non siamo attrezzati per il trapianto allogenico di midollo, che richiede notevole impegno di infrastrutture e, soprattutto, di risorse economiche – consideriamo che ogni singolo trapianto in Italia viene a costare tra i 100.000 e 200.000 mila euro. Nel piccolo cerchiamo di superare questi limiti. Per esempio, il farmaco più utile e ufficialmente riconosciuto tale per l'anemia falciforme si chiama idrossiurea, che non è di per sé molto dispendiosa, ma molti pazienti non se la possono permettere. Siamo riusciti a ottenere un piccolo finanziamento per acquistare l'idrossiurea dalla Cina e il nostro Dipartimento di Farmacia ha confezionato qui le capsule che distribuiamo tutti i pazienti. Dunque, ci destreggiamo per trovare soluzioni creative.

4. La malaria è sotto controllo?

La malaria, certamente, è ancora un flagello in Tanzania. Naturalmente, tutto è relativo: personalmente, ho avuto occasione non solo di visitare, ma anche di lavorare in altri paesi africani. Ad esempio, rispetto all'Africa occidentale, la malaria qui è meno frequente, meno flagellante di come è per esempio in Nigeria e in Ghana. Tuttavia c'è ancora, e causa soprattutto nei bambini ancora una mortalità

notevole. Dal punto di vista di una buona salute pubblica, non c'è dubbio che sia un buon esempio di quello che si potrebbe prevenire più che curare. Adesso abbiamo nel mondo una terapia di tre giorni per un attacco di malaria che funziona praticamente sempre e questo, diciamo, non deve farci illudere che il problema sia risolto al 100%, perché la gente continua ad ammalarsi e se non è curata prontamente può morire. L'impatto sul lavoro e sulla salute generale è enorme. Una considerazione che ci invita all'umiltà è che, nonostante tutti i progressi sulla biologia molecolare della malaria, la protezione migliore è ancora rappresentata dalle zanzariere imbevute di insetticidi.

5. E c'è spazio per fare anche ricerca?

Io ho la fortuna di lavorare, come ho detto, in un ospedale dove abbiamo dei giovani che in Italia si chiamerebbero gli specializzandi di ematologia. Molto del mio tempo è proprio dedicato al *training* degli specializzandi e a me sembra essenziale che essi abbiano esperienza e, soprattutto, che capiscano e che provino con le loro mani il concetto di ricerca. Dunque, riusciamo a fare ricerca? Direi senz'altro di sì. Naturalmente, occorre anche qui avere un buon equilibrio tra l'ambizione e il realismo. Che cos'è la ricerca? La ricerca è sempre porsi un interrogativo; questa è la partenza di ogni ricerca. Per esempio: qual è qui la frequenza di una malattia? Una nostra giovane specializzanda ha fatto una ricerca e ha dimostrato nel giro di due anni che la frequenza di una malattia ematologica chiamata anemia aplastica è, probabilmente, da due a quattro volte più alta che in Europa. Un risultato che è di grande interesse epidemiologico e che può dirci qualcosa anche sul meccanismo della malattia. Dunque, la risposta breve è sì, si può fare ricerca.

6. L'ultima domanda: qual è il futuro della salute pubblica in Africa?

Mah, questa domanda è ancora più grande dell'Africa. Dunque: non ho assolutamente la presunzione, tanto più che, come spesso diciamo, gli scienziati non hanno la *cristal ball* per vedere il futuro, dunque nel fare previsioni uno si espone a dire cose forse troppo superficiali più che dire che cosa succederà… Mah, forse posso dire che cosa vorrei, che cosa riterrei desiderabile. Penso che la maggior parte dei paesi africani si trovi nel campo della salute davanti a una scelta fonda-

mentale: quale sistema e quale concetto di salute occorre sviluppare e incorporare nella politica nazionale? Mi spiego, ci sono due modi di vedere la salute: uno è quello che si sente spesso e si trova sulle riviste soprattutto del Nord America, in cui c'è scritto "*the health industry is one of the fastest-growing industries"*, vale a dire che l'industria della salute al momento è quella che cresce di più. Dunque, la salute come industria. L'altro concetto è la salute come servizio; cioè: tra i servizi che uno Stato vuole dare ai cittadini, c'è quello di cercare di farli star bene. Ovviamente, questa è una scelta politica che ogni paese, secondo me, dovrebbe fare e che spesso rimane in bilico. Molti diranno che è anche opportuno avere un sistema ibrido, o un sistema che cerca in qualche modo di equilibrare queste proposte; io personalmente credo che sia difficile, credo che sarebbe opportuno fare una scelta ed è abbastanza ovvio da che parte sono: io penso che la salute dovrebbe essere un servizio e che la civilizzazione di un paese si misura in parte anche da quanto riesce a dare salute ai cittadini in modo equo.

I. Lucio Luzzatto

Lucio Luzzatto, laureato a Genova nel 1959, è un ematologo che ha sempre svolto attività sia clinica sia scientifica. Il filo conduttore della sua ricerca è stato quello di comprendere le malattie del sangue a fondo, fino al livello molecolare, allo scopo di migliorarne la terapia. Tra le posizioni che ha successivamente ricoperto, ricordiamo che è stato direttore dell'Istituto Internazionale di Genetica e Biofisica a Napoli, del dipartimento di Ematologia della *Royal Postgraduate Medical School* dell'Università di Londra, del dipartimento di Genetica Umana del *Memorial Sloan-Kettering Cancer Center* di New York, dell'Istituto Toscano Tumori a Firenze. Attualmente è professore di Ematologia alla *Muhimbili University of Health and Allied Sciences* a Dar-es-Salaam, Tanzania, dove è responsabile del programma di *Postgraduate training (M.Med)* in Ematologia.

Terza sezione

Migrazioni e accoglienza: dei diritti e delle responsabilità

Migrazioni e accoglienza: dei diritti e delle responsabilità[1]

Prof. Paolo Comanducci
Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Genova,
Professore Ordinario di Filosofia del Diritto

Voglio chiarire una cosa fin da subito: chi vi parla in questo momento non è il Rettore dell'Università di Genova. È Paolo Comanducci che insegna e ha insegnato Filosofia del Diritto. Ossia ciò che dirò sarà espresso a titolo personale, non in rappresentanza dell'Università perché non sarebbe corretto da parte mia attribuire all'intero Ateneo le mie opinioni sul tema. Vorrei declinare questo intervento parlando fondamentalmente dei diritti e dei corrispondenti doveri legati al problema delle migrazioni. Questo era il tema che avevamo concordato con l'amico Emilio Di Maria.

Vi parlerò sostanzialmente di due valori che hanno delle relazioni forti con i diritti e i doveri. Sono due dei valori che compongono la famosa triade della rivoluzione francese: la libertà e l'eguaglianza. Non vi parlerò invece della fraternità, cioè, oggi, della solidarietà, che ovviamente è una delle chiavi con le quali si potrebbe affrontare il problema attuale delle migrazioni. Preferisco, in modo se volete un po' più asettico, lasciare da parte l'appello emotivo alla fraternità e alla solidarietà e affrontare invece il tema delle migrazioni dal punto di vista più strettamente giuridico, ricomprendendo peraltro il diritto, assieme alla politica e alla morale, nel campo dell'etica, ossia nel dominio del "fare", in quello cioè della valutazione dell'agire umano.

[1] Questo contributo è la trascrizione, a cura di Mara Morelli e approvata dall'Autore, dell'intervento tenuto durante l'incontro. La registrazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

Libertà ed eguaglianza non sono valori che io abbia scelto per il loro indubbio rilievo storico, per il posto che hanno ricoperto nella genesi delle società liberal-democratiche in cui ancor oggi viviamo: li ho scelti per la loro importanza giuridica, perché sono due dei valori chiave che ritroviamo nella nostra Costituzione, che dedica la sua prima parte alle libertà e ai diritti, e che include una previsione di grandissima rilevanza, l'articolo 3, dedicata al principio di eguaglianza.

Ma non è solo la nostra Costituzione che assume questi valori come fondanti, e quando dico fondanti, usando l'immagine della piramide, affermo contemporaneamente sia che stanno alla base di tutto l'ordinamento giuridico, ne costituiscono cioè le fondamenta, sia che sono i valori di vertice, gerarchicamente superiori, dell'ordinamento repubblicano. Questi valori li ritroviamo infatti in altre carte costituzionali, in un documento coevo alla nostra Costituzione, la Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata nel 1948 dalle Nazioni Unite, li ritroviamo nella Convenzione sui diritti civili e politici del 1966, nella Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1992, sempre delle Nazioni Unite, e in documenti europei, come la Carta di Nizza del 2000. Abbiamo poi, per quel che riguarda specificamente i rifugiati, la Convenzione di Ginevra del 1951 e, recentissimo, anzi ancora in fase di definizione completa, il Patto Globale sui Rifugiati del 2018.

Libertà e eguaglianza sono valori, come dicono i giuristi, "positivi", ossia che appartengono al diritto che c'è, che è posto dal legislatore, non solo a quello che dovrebbe esserci. E sono positivi sia a livello nazionale sia a livello internazionale. Si tratta di nozioni che magari per qualcuno di voi sono assolutamente ovvie e scontate, ma le ricordo per chi non le conoscesse o le avesse studiate in anni lontani. La nostra Costituzione ha un articolo 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo; è una clausola aperta che fa sì che vengano recepiti all'interno della Costituzione come valori fondanti quelli che sono considerati diritti dell'uomo a livello, ad esempio, internazionale, dato che l'articolo 10 della Costituzione prevede che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". Questo vuol dire – contro un'opinione spesso diffusa che sostiene: "Ma sono documenti dell'ONU, non hanno validità in Italia" – che il nostro ordinamento recepisce i contenuti normativi che vengono riconosciuti dall'Italia attraverso le leggi che recepiscono questi trattati internazionali. L'Italia recepisce tali diritti, tali valori, tali principi all'interno del proprio ordinamento, che quindi sono, al pari degli altri presenti nella Costituzione, vincolanti. E, lo ricordo, sono vincolanti non solo per i citta-

dini ma anche per il legislatore, che deve prenderli in considerazione quando fa le leggi: non può approvare delle leggi che violino questi diritti e questi valori sovraordinati.

Vi ricordo anche, specificamente sul tema delle migrazioni, l'articolo 16 della Costituzione che riconosce ai cittadini la libertà di circolazione e soggiorno. Nella nostra Costituzione, quindi, la libertà di circolazione e soggiorno è riconosciuta esplicitamente per i soli cittadini, ma lo è implicitamente anche per gli stranieri, proprio attraverso il richiamo ai documenti internazionali che attribuiscono a tutti gli esseri umani la libertà di movimento.

Questi valori supremi, libertà ed eguaglianza, devono guidare l'azione dei governi nel fare le leggi, ma anche l'azione complessiva dello Stato nell'interpretare la legge, nell'applicarla. Detto in altri termini: l'interpretazione e l'applicazione della legge devono essere costituzionalmente orientate, ossia svolte alla luce di questi valori costituzionali. I diritti fondamentali, la libertà, l'eguaglianza, costituiscono – secondo una concezione molto diffusa nella filosofia politica contemporanea – dei limiti all'azione dello Stato: sono limiti alla democrazia stessa, ossia a ciò che si può decidere a maggioranza. Si tratta di un concetto molto importante che oggi si ha la tendenza a dimenticare. Pensate all'articolo 1 della nostra Carta fondamentale: "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". L'esercizio della sovranità è cioè sottoposto alla Costituzione, è limitato dalla Costituzione. Detto nei termini di uno dei filosofi politici più importanti dell'ultima metà del Novecento, Ronald Dworkin negli Stati Uniti (ma Luigi Ferrajoli in Italia sostiene analoghe posizioni): le *policies*, ossia le decisioni politiche della maggioranza, delle maggioranze, incontrano un limite invalicabile nei diritti fondamentali, nelle libertà fondamentali che dicono alla maggioranza ciò che non può avere, ossia quali sono le decisioni che può o non può prendere. I diritti fondamentali sono delle "briscole", scrive Dworkin, che devono prevalere sulle *policies* e che quindi pongono limiti molto forti alle decisioni dei poteri dello Stato.

E allora, ciò che vorrei fare brevemente qui è determinare che influsso hanno questi due valori quando parliamo di migrazioni. Credo che sia stata una scelta eccellente degli organizzatori di questo convegno porre l'accento non solo sulle migrazioni, quantitativamente modeste, che avvengono nel Mediterraneo, ma soprattutto su quelle, grandi, che avvengono a sud e ad est del Mediterraneo, in Africa e in Asia. Ciononostante, limiterò sostanzialmente il mio discorso alle piccole migrazioni che, in qualche modo, avvengono nella sfera di influenza dell'Italia.

Cominciamo dalla libertà, poi vi parlerò di eguaglianza e finirò con un accenno alle fallacie argomentative che accomunano una famiglia di pensiero (razzismo, xenofobia, sessismo, nazionalismo radicale) che ha proprio questo elemento in comune, quello di commettere lo stesso errore logico.

La libertà, entro la concezione liberale e democratica, da Locke in poi, è la madre di tutti i diritti, nel senso che, potendosi muovere liberamente, l'uomo può anche diventare proprietario, può interagire con gli altri, può esprimere le proprie opinioni: la libertà in qualche modo è la radice di tutti gli altri diritti. In realtà la libertà, al singolare, dovrebbe lasciare il campo alle libertà, al plurale, dato che sono più d'una, e una di queste è sicuramente la libertà di movimento, la libertà di muoversi nello spazio da parte delle singole persone. Si tratta chiaramente di un diritto della persona, non solo del cittadino. La Costituzione italiana, come ho detto poco fa, riconosce tale libertà al cittadino, ma si tratta di diritto della persona in quanto diritto inalienabile dell'uomo, sulla base dell'articolo 2 della nostra Costituzione e dei documenti internazionali che vi ho prima indicato.

Orbene: la libertà di movimento ha dei limiti? Ovviamente sì. Questo è un concetto che va sempre tenuto presente: tutti i diritti e tutte le libertà incontrano dei limiti, se non altro i limiti costituiti dall'esercizio delle libertà e dei diritti degli altri. Ad esempio, io ho la libertà di muovermi, ma non ho la libertà di muovermi sopra Antonio Guerci, camminandogli addosso: questo mi è impedito dal suo diritto alla incolumità personale. Oppure, io ho la libertà di movimento, ma non posso entrare senza essere invitato a casa di Emilio Di Maria, perché infrangerei altri suoi diritti importanti, quelli all'inviolabilità del domicilio e alla proprietà privata.

Ma proviamo ora ad analizzare il primo grande problema quando parliamo di libertà e di immigrazione, quello costituito dalle frontiere. Le frontiere, i confini tra uno Stato e un altro, sono chiaramente una barriera nei confronti della libertà di movimento. Sono dei limiti che hanno delle giustificazioni? Di certo vi sono state nel corso della storia, e ve ne sono anche oggi, varie giustificazioni a favore dell'esistenza delle frontiere. Considerazioni che si basano su delle *policies*, ossia su delle attività di governo che hanno come oggetto la protezione di interessi collettivi, costituiti talvolta, ma non necessariamente, anche da diritti e libertà. Vi sono limiti alla circolazione per questioni di ordine pubblico, per garantire il controllo, ad esempio, di soggetti particolarmente pericolosi che possono spostarsi da uno Stato all'altro; vi possono essere controlli preventivi nei confronti di pericoli futuri. Vi sono insomma tante ragioni basate su *policies* per avere delle

frontiere. Io non vorrei spingermi troppo in là. Avrei infatti delle forti ragioni, di carattere più elevato rispetto alle *policies*, per considerare le frontiere come eticamente irrilevanti, ma non voglio spingermi ora fino a questo punto.

Allora, di fronte a migrazioni massive come quelle che avvengono adesso o sono avvenute in passato, sembra a molti, oggi sembra ai più – alla grande maggioranza in Paesi come l'Italia, l'Ungheria, la Polonia – che queste migrazioni mettano in pericolo degli interessi collettivi importanti. Lo ascoltiamo, lo leggiamo sui media permanentemente: "Siamo invasi, il nostro Stato crollerà, l'economia andrà a pezzi, la sanità non potrà reggere, le pensioni non ci saranno". Uno scenario di tipo catastrofico che fa sì che il diritto di movimento possa essere limitato e le frontiere diventino giustificate: perché le frontiere sono presentate come dei muri che consentono di proteggere gli interessi di una collettività, di una nazione, e così via. Si tratterebbe – qui mi esprimo in modo non strettamente tecnico, i tecnici me lo perdoneranno – di una specie di diritto di autodifesa da parte di una collettività, di una nazione, nei confronti di invasori che mettono in pericolo non solo il nostro benessere, ma alcuni diritti importanti che noi abbiamo, come il diritto al lavoro, il diritto alla salute, il diritto alla previdenza. Quello dell'autodifesa, della legittima difesa nei confronti di questo attacco esterno, è un argomento che viene spesso usato negli ultimi tempi.

Ma quand'è che la difesa è legittima? Nei Paesi civili, quando non c'è altro modo per difendere i propri diritti se non difenderli da soli, quando i diritti sono effettivamente messi in pericolo in maniera attuale. Quando si pensa alla legittima difesa, nei paesi civili, si pensa a una situazione in cui non c'è scampo, in cui bisogna difendersi perché i nostri diritti sono messi in pericolo da qualcuno, e allora, e solo allora, abbiamo diritto di fare del male a questo qualcuno, perché cerca di violare i nostri diritti.

La domanda che farei, ma è ovviamente una domanda retorica, è: ma siamo proprio in questa situazione? La settima potenza mondiale, o la prima potenza mondiale – perché i muri si erigono anche sulla frontiera col Messico – si trovano effettivamente in una situazione che legittimi una difesa di questo tipo, che porta alla violazione dei diritti fondamentali altrui? Io ho ovviamente forti dubbi in proposito, e penso che molti in sala ne abbiano assieme a me. Però qui la questione si trasforma in qualcosa che richiederebbe una risposta di tipo fattuale. Bisognerebbe empiricamente conoscere quali siano i numeri dei fenomeni di cui stiamo parlando: quali sono i flussi che effettivamente si sono realizzati? Il sistema sanitario è in grado o no di sopportarli? Si è verificato o no un aumento

della criminalità connesso all'immigrazione?, e così via. Sarebbe cioè necessaria una discussione concreta su numeri effettivi e non su mere emozioni o percezioni soggettive.

Peraltro possono esservi, tra la libertà di movimento da una parte, e la difesa di alcuni interessi importanti delle popolazioni di accoglienza dall'altra, dei compromessi o delle soluzioni che, senza eliminare i diritti, senza eliminare l'attuazione delle *policies*, bilancino gli interessi che stanno dietro la rivendicazione dei diritti e la rivendicazione della sicurezza di una popolazione? Sì, sicuramente ne abbiamo a disposizione tanti. Non ho tempo ora per occuparmi di tali soluzioni intermedie, ma segnalo che vi sono proposte, sia a livello teorico, sia a livello pratico, che risultano essere una sorta di compromesso che cerca di salvare la libertà di movimento e la sicurezza.

Pensate semplicemente agli argomenti di coloro che dicono: "Facciamo bene i conti e cerchiamo di capire quello che sembra un pericolo, l'invasione migratoria non potrebbe essere invece un'opportunità di sviluppo economico in determinate nazioni che hanno un basso tasso di natalità?". Questo è un tipo di argomento molto pragmatico che non dice che ci sia un diritto ad entrare, ma che ci potrebbe essere un interesse ad accogliere. Nella stessa direzione, ma con argomento differente, si dice: "Sì, c'è un diritto ad entrare, ma dobbiamo in qualche modo regolamentare i flussi, non possiamo accogliere tutti contemporaneamente, ma un po' alla volta sì". Si tratta di una *policy* che sicuramente non nega i diritti, ma in qualche modo ne limita l'esercizio, e questa non è certo una novità: è una tecnica che i sistemi giuridici usano da millenni, quella di riconoscere un diritto, ma di limitarne l'esercizio. La nostra Costituzione, ad esempio, è piena di clausole di questo tipo: si ascrive un diritto ma si impone di esercitarlo sulla base di quanto stabilito dalla legge, nei limiti e nelle forme prescritte dalla legge.

Ci sono anche delle proposte di tipo teorico che vanno nella stessa direzione. Una di qualche anno fa, di Michael Sandel, filosofo politico americano, più comunitarista che liberale, impiegava la metafora delle sfere concentriche della giustizia, o, se volete, l'immagine un po' prosaica della cipolla: è giusto che, in primo luogo, si proteggano gli interessi di coloro che ci sono più vicini, i nostri figli, i nostri genitori, la nostra coppia. Siamo nel "centro della cipolla". Poi è giusto dedicarsi a tutelare gli interessi di quelli che stanno in una sfera un po' più ampia, i nostri amici, i nostri vicini di casa, i cittadini. E infine, in una sfera ancor più ampia, negli "strati esterni della cipolla", dovremo tutelare tutti gli altri esseri umani. Ovviamente questa visione di Sandel si contrappone a una visione libe-

rale, di stampo kantiano, per cui tutti gli esseri umani sono assolutamente sullo stesso piano quando si tratta di tutelare i loro diritti. Una proposta come quella di Sandel, che a me personalmente non piace granché, va comunque nel senso di contemperare la tutela degli altri, degli Altri, con la A maiuscola, rispetto alla tutela prioritaria di coloro che sono più vicini a noi.

Diciamo ora due parole sull'eguaglianza. Tutto quello che ho asserito finora, a proposito della libertà e delle migrazioni, fa totalmente astrazione dalle differenze tra un soggetto e un altro; ossia, tutti i soggetti di cui ho parlato sono esseri umani e quindi totalmente eguali dal punto di vista del trattamento che questi massimi valori, principi e diritti concedono loro. Ma tutti gli esseri umani devono essere considerati egualmente dal punto di vista del tema che stiamo affrontando? È ovvio che la risposta debba essere positiva: sì, devono essere trattati tutti egualmente se noi li consideriamo tutti egualmente destinatari di regole che hanno, per l'appunto, come destinatari tutti gli esseri umani. La Dichiarazione dell'ONU ha come destinatari indifferentemente tutti gli esseri umani, quindi, in quanto destinatari di tale dichiarazione, i soggetti sono tutti eguali, nel senso che debbono essere trattati egualmente. È questa una caratteristica di tutte le regole: creano eguaglianza tra i destinatari delle loro prescrizioni, che sono eguali tra loro nel senso specifico di avere gli stessi diritti e gli stessi doveri che la regola attribuisce a tutti i suoi destinatari.

La nostra Costituzione, come quasi tutte le costituzioni del mondo, in realtà ha due soggetti di diritto: il soggetto uomo e il soggetto cittadino. Alcuni diritti sono attribuiti ai cittadini, ad esempio i diritti politici, ma non vengono attribuiti a tutti gli esseri umani. La Costituzione, però, contiene quella clausola di apertura dell'articolo 2 che fa sì che, in alcuni casi, i diritti previsti dalla Costituzione stessa debbano essere attribuiti a tutti gli esseri umani, indipendentemente dal possesso o meno della cittadinanza. Il diritto alla vita è tipicamente un diritto che non può essere negato a nessuno: neppure, ad esempio, a un cittadino straniero quando si trova nel nostro Paese.

Orbene, il valore dell'eguaglianza – anche se non ho qui tempo per sviluppare tale concetto – è in realtà formato, secondo me, dall'insieme di due valori, coordinati tra loro, che ho chiamati eguaglianza positiva ed eguaglianza negativa. La seconda la ritroviamo, almeno in parte, nell'articolo 3 della Costituzione: è l'eguaglianza come non discriminazione sulla base di caratteristiche che non sono frutto della nostra azione, delle nostre scelte. Il diritto non può trattare diversamente gli individui sulla base di caratteristiche che, a volte, si chiamano di

"essere", ossia legate alla natura di una persona, al suo aspetto fisico, al suo sesso e così via, oppure di "appartenenza" non scelta: ad esempio, soprattutto in società tradizionali, pensate alla appartenenza ad una religione, che è una caratteristica non scelta, che ci condiziona fin dalla nascita e dall'adolescenza, e che difficilmente possiamo abbandonare.

L'eguaglianza positiva, invece, consiste nell'eguale distribuzione dei diritti fondamentali a tutti, ossia a tutti gli esseri umani indipendentemente – ecco la combinazione che ritroviamo nell'articolo 3 della Costituzione – dal sesso, dalla razza, dalla lingua, dalla religione, da quelle caratteristiche che non sono il risultato di una nostra azione. Uno può essere trattato diversamente dalla legge se, ad esempio, ha ucciso qualcun altro: è una sua azione e allora, da quel punto di vista, verrà trattato diversamente dagli altri, starà in carcere invece di essere libero. Se però appartiene a una certa religione, parla una certa lingua, ha un certo colore della pelle, non può essere, per quella ragione, trattato differentemente dalla legge. L'eguaglianza positiva e quella negativa le ritroviamo, in formulazioni differenti, in tutti quei documenti internazionali di protezione dei diritti umani che ho citato all'inizio: si tratta quindi di valori che appartengono al diritto positivo, al diritto vigente, al diritto che va applicato dagli organi dello Stato.

Rispetto a quanto ho affermato finora è diffusa oggi una ripulsa assoluta, un ripudio radicale da parte di vari esponenti politici, in Italia e nel mondo, e da parte di centinaia di milioni di persone, di cittadini comuni, in tutto l'Occidente. Chiuderei allora questo mio intervento ribadendo le ragioni che sono, dal mio punto di vista, puramente concettuali, quindi non solo etiche, che mostrano come gli atteggiamenti, oggi molto diffusi, improntati a xenofobia, razzismo, sessismo, nazionalismo radicale (o, come viene chiamato, con termine alla moda, sovranismo), o si basano su una fallacia logica, o non sono sostenibili da parte di persone raziocinanti, perché sono autocontraddittorie.

Cercherò di mostrarlo in modo semplice, basandomi su quello che, ormai da vari decenni, si chiama il test di universalizzabilità. Si tratta di un test a cui sottoporre le posizioni nell'ambito pratico, quindi in politica, in morale, in ambito giuridico ed economico, che è molto antico. Espresso in forme diverse, lo ritroviamo nella cultura giudaica, in quella cristiana, nella filosofia dell'illuminismo, in ambito liberale e liberal-democratico, con nomi differenti: il principio evangelico del "non fare agli altri ciò che non vorresti fosse fatto a te", la seconda formulazione dell'imperativo categorico di Kant, la *golden rule* dei filosofi novecenteschi anglo-americani, e così via. Io qui parlo di test di universalizzabilità

ispirandomi a un filosofo morale inglese della metà del Novecento, Richard Hare, ma si tratta di tanti modi di declinare la stessa idea fondamentale: ossia che un giudizio in ambito pratico, qualunque esso sia – relativo ad esempio al fatto che si debba o no fare una determinata azione, che sia giusto o no comportarsi in un certo modo, avere una certa politica e così via –, deve poter superare il test di universalizzabilità. Badate bene, il test ci dice semplicemente che quel principio supera una soglia di accettabilità, ma non ci dice che sia il migliore dei principi possibili, perché ci sono tanti principi che superano il test di universalizzabilità. Però ci sono alcuni giudizi che non lo superano, non possono superarlo, come quelli espressi dalle posizioni tipiche della xenofobia, del razzismo, del sessismo, del nazionalismo radicale, che ho, poco fa, menzionato.

In che cosa consiste il test di universalizzabilità? Riprendo un semplice esempio presentato da Vittorio Coletti in un suo intervento su "Repubblica": quando attraversiamo sulle strisce imprechiamo contro gli automobilisti che non si fermano; quando siamo alla guida dell'automobile imprechiamo contro i pedoni che attraversano sulle strisce impedendoci di procedere rapidamente. Questo è un caso di comportamento che non supera il test di universalizzabilità. Perché il test ci dice, nella sua formulazione kantiana, che la regola delle nostre azioni, cioè la regola che noi assumiamo quando ci comportiamo in un certo modo, dobbiamo essere disposti a considerarla una regola universale, cioè una regola che valga anche per gli altri nella stessa situazione. E quindi, quando attraversiamo sulle strisce e diciamo che gli automobilisti si devono fermare, dobbiamo essere disposti a sostenere che quella regola varrà anche quando, sulle strisce, ci sarà qualcun altro e sull'automobile ci saremo noi. Se il nostro comportamento non supera il test dell'universalizzabilità, allora si può affermare che sia un comportamento eticamente riprovevole, guidato esclusivamente dai nostri interessi egoistici.

Provate a estendere quello che vi ho detto con l'esempio banale delle strisce al caso dell'emigrazione. Se affermiamo che sia stato lecito che milioni di italiani siano emigrati per il mondo, dal Sudamerica al Belgio, dagli Stati Uniti alla Germania, negli ultimi due secoli, spinti dalle persecuzioni politiche o, più spesso, dalla voglia di migliorare la propria condizione economica, di vivere in un posto migliore; se affermiamo che avevano diritto ad essere accolti in quei Paesi stranieri; come facciamo poi a dire che sia illecito che altri vengano ora da noi, che sia vietato immigrare in Italia, che i migranti africani non abbiano diritto di varcare le nostre frontiere? Ecco, proviamo ad analizzare la questione, proviamo a ragionare.

Il gioco dell'universalizzazione, ma io direi, in generale, il gioco dell'etica, consiste, come fanno i bambini, nel domandarsi sempre *perché*. Se io dico che gli italiani facevano bene ad emigrare in Argentina, in Cile o in Svizzera, e mi domando "Perché?", "Su che base faccio questa affermazione?", ho due strade davanti. Posso rispondere che gli italiani erano poveri, cercavano di migliorare la propria vita, ed è per questo che affermo che è giusto che siano andati fuori dal Paese. Se sono disposto a universalizzare, quindi, se voglio superare il test dell'universalizzabilità, devo dire che tutti coloro che sono nella stessa situazione, quindi sono poveri o vogliono migliorare la propria vita, hanno, come gli italiani, il diritto ad emigrare dal loro Paese e a cercare fortuna altrove. Questa è la prima strada, che però, è chiaro, non è percorribile per chi è xenofobo, razzista, nazionalista radicale, ecc. Nel senso che, una volta compiuta l'universalizzazione, dovrebbero dire che, così come era lecito che gli italiani emigrassero e avessero diritto ad essere accolti nei vari Paesi stranieri, anche i nigeriani, i marocchini, i libici hanno oggi gli stessi diritti: di emigrare e di essere accolti in Italia.

Come si fa a rifiutare questa universalizzazione non desiderata da parte di chi è xenofobo, razzista, ultra-nazionalista? Si fa seguendo la seconda strada e dicendo: "No, no, no, la situazione oggi è diversa, non è la stessa dei tempi dell'emigrazione italiana". Ma pensateci un momento: qualunque argomento venga utilizzato per giustificare l'emigrazione italiana – fate la prova ad immaginarvene uno qualunque –, se lo universalizzate, allora può funzionare anche per le migrazioni di oggi. L'universalizzazione è una trappola mortale per xenofobia, razzismo, nazionalismo radicale, perché consente di applicare fuori del caso specifico, ad altri casi analoghi, la stessa regola etica. Quale risorsa argomentativa resterebbe a queste posizioni? Quella di dire: "No, no, no, noi siamo unici, siamo diversi da tutti. Gli italiani hanno questo diritto perché sono italiani, mentre gli altri non ce l'hanno perché non sono italiani". Detto in maniera un po' brutale, per ragioni di brevità, una posizione di questo tipo sta dietro a molti degli argomenti che circolano nell'arena politica contemporanea: l'idea è che ci sia una peculiarità tale in *noi* che non sia possibile compiere una universalizzazione, non si possa cioè trovare una regola da applicare alla *nostra* situazione che sia altresì applicabile in altri casi.

Facciamo allora un esempio ancora più estremo: pensate ai casi di violenza carnale. X compie violenza carnale su Y, volutamente uso delle variabili. È bene o è male? Tutti converranno: "È un male!". Ma chiediamoci: che cosa è male? Che si compia violenza carnale, converremmo tutti. Dovremmo allora ave-

re lo stesso atteggiamento nei confronti di chiunque sia la X o di chiunque sia la Y. Però per xenofobi, razzisti e nazionalisti radicali, non è così. Leggiamo sui giornali invocare la castrazione chimica se X ha determinate caratteristiche (è straniero, nero di pelle, musulmano), mentre non sentiamo le stesse invocazioni se X non ha quelle determinate caratteristiche, e ne ha ad esempio altre (se è italiano, o se è un calciatore famoso, tanto per buttarla sulla cronaca). Provate a esplicitare il ragionamento che c'è dietro un'affermazione di questo tipo. Qual è? Che l'elemento rilevante non è tanto la violenza carnale, ma chi la compie. Quindi, se a far violenza su una donna è il suo legittimo marito il comportamento non è troppo censurabile, se è uno straniero è più grave che se fosse un italiano, se è un immigrato illegale allora il delitto è gravissimo, e così via. Quando esplicitate il ragionamento che c'è dietro certe posizioni, ci si rende conto con chiarezza di come sia difficilmente sostenibile e, in effetti, di solito (tranne che in certi tweet) non si sostiene così esplicitamente che ciò che è grave nella violenza carnale siano le caratteristiche legate alla cittadinanza o all'appartenenza a una comunità o a un'etnia. Lo si fa, ma senza esplicitarlo.

Io credo che, di fronte ad argomenti di questo tipo, noi dobbiamo domandarci come sia possibile che tante persone commettano errori logici, siano incapaci di universalizzare, siano incapaci di mettersi nelle scarpe di un altro (avendo indossato spesso quelle stesse scarpe in altre occasioni), o vogliano affermare una identità, una specificità assoluta che è contraddetta dal senso comune ancor prima che dalla storia. Come può essere che ciò avvenga? Quali ne sono le cause?

La mia ipotesi di spiegazione non è per niente originale: al di là della difesa dei propri interessi, che è in definitiva la molla di gran parte delle azioni umane, credo ci sia anche un ruolo di primo piano giocato dalla mancanza di ragionamento, dalla mancanza di riflessione profonda, dalla mancanza di analisi nei confronti delle posizioni xenofobe e razziste. Fa difetto proprio quello che è tipico, invece, delle aule universitarie, dove noi docenti ci impegniamo quotidianamente – perché è parte della nostra missione – a far crescere lo spirito critico, a far sviluppare le capacità di analisi, assieme alla coscienza e alla pratica dei diritti fondamentali propri di ogni essere umano. Un impegno che, riprendendo adesso il mio ruolo di Rettore, posso oggi ribadire nuovamente a nome mio personale e di tutta l'Università di Genova.

Migrazioni e accoglienza – Tavola Rotonda[1]

Moderatore:

Danilo De Biasio
Direttore del Festival dei Diritti Umani [I]

Partecipanti:

Maria José Caldés Pinilla
Centro Salute Globale Regione Toscana [II]

Francesco Castelli
Università di Brescia, Direttore UNESCO Chair "Training and Empowering Human Resources for Health Development in Resource-limited Countries" [III]

Luigi Ferrata
Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile [IV]

Cristina Franchini
Responsabile comunicazione UNHCR [V]

Camillo Ripamonti
Presidente del Centro Astalli di Roma [VI]

Danilo De Biasio (Moderatore):

Vorrei ringraziare chi ci ha invitato e chi ha organizzato questa iniziativa. Il tema di questa tavola rotonda conclusiva sono le migrazioni e le loro cause, nonché le testimonianze, le buone pratiche, l'integrazione. Il rischio che non vogliamo correre è di inseguire allarmi e cifre non verificate e male interpretate. Del resto, l'attenzione ai numeri è qualcosa che personalmente insegno ai ragazzi, come insegno loro a porre domande e a contestare le menzogne.

[1] Questo contributo si basa sulla trascrizione degli interventi, a cura di Nora Gattiglia con la collaborazione di Martina Maggi. La registrazione è disponibile sul canale YouTube dell'Università di Genova.

Come oramai è dimostrato, le guerre e i disastri climatici alimentano le fughe dai paesi impoveriti. Chi, però, causa i disastri climatici e ha causato e ancora alimenta le guerre? Mi riferisco qui a un "Noi", al mondo occidentale.

È altrettanto evidente che circa 70 milioni di persone ogni anno devono lasciare le proprie case per questi motivi. Rendiamoci però conto che circa il 60% di loro rimane all'interno del loro Paese o, comunque, nei Paesi vicini. Si tratta degli sfollati interni, che al massimo si spostano in una nazione vicina, che sarà quella che subirà delle conseguenze. Sappiamo che il Libano da diversi anni assorbe milioni di profughi dalla Siria. In Italia il numero dei migranti è stabile da anni, e corrisponde indicativamente al 5% della popolazione italiana. La maggior parte di loro sono donne, provenienti da nazioni dove le religioni cristiane sono dominanti; eppure, nell'immaginario collettivo noi immaginiamo che ci sia una invasione di uomini musulmani. La domanda che voglio quindi rivolgere ai nostri ospiti riguarda le possibilità di superamento di questo finto immaginario.

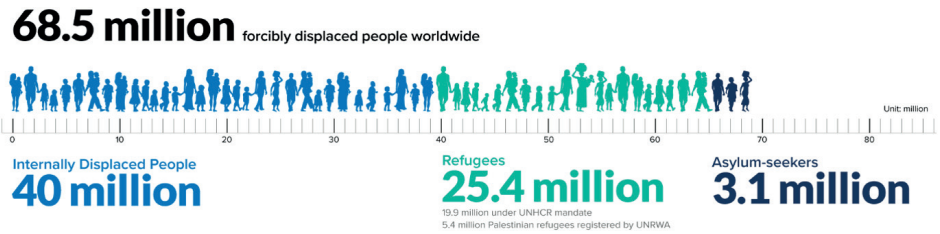
Comincerei a questo giro di tavolo con Cristina Franchini di UNHCR, una delle persone che, all'interno di questa organizzazione, può aiutarci a capire le dinamiche della migrazione.

Cristina Franchini (UNHCR):

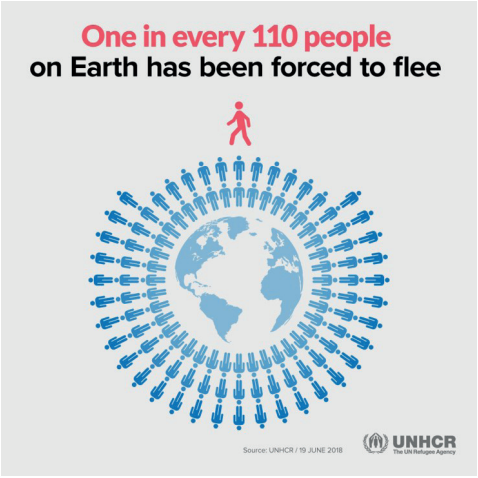
Vorrei iniziare il mio intervento ricordando una campagna di UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite il cui specifico mandato si incentra sui rifugiati, sugli sfollati interni e sulle persone apolidi. Lavoriamo in tutto il mondo e lavoriamo quindi anche in Europa e in Italia. Quello che fa UNHCR nei Paesi del Nord del mondo è dare un sostegno alle autorità nazionali per fare in modo che vi sia un'applicazione corretta della Convenzione di Ginevra del 1951, di tutte le altre Convenzioni pertinenti, e della tutela dei diritti umani delle persone rifugiate. UNHCR lavora da anni anche nei punti di sbarco: quello che facciamo, in collaborazione con le autorità e con altre Agenzie e Organizzazioni Non Governative, è dare informazioni alle persone che sbarcano, spiegando loro quali siano i loro diritti e parlando loro della possibilità di fare domanda d'asilo.

La prima cosa che abbiamo osservato e che continuiamo a osservare è la modalità di identificazione delle persone al momento dello sbarco. L'assegnazione di un numero, invece del riconoscimento di un nome e di un cognome, spersonalizza fortemente la storia e la situazione che la singola persona porta con sé dal proprio viaggio, sempre difficile e doloroso. Questa osservazione ha dato origine

alla nostra campagna "Una Storia dietro Ogni Numero", a significare la necessità di ricordare sempre che dietro ciascuno di questi numeri ci sono delle persone, ognuna con la sua storia, ogni storia diversa dalle altre.



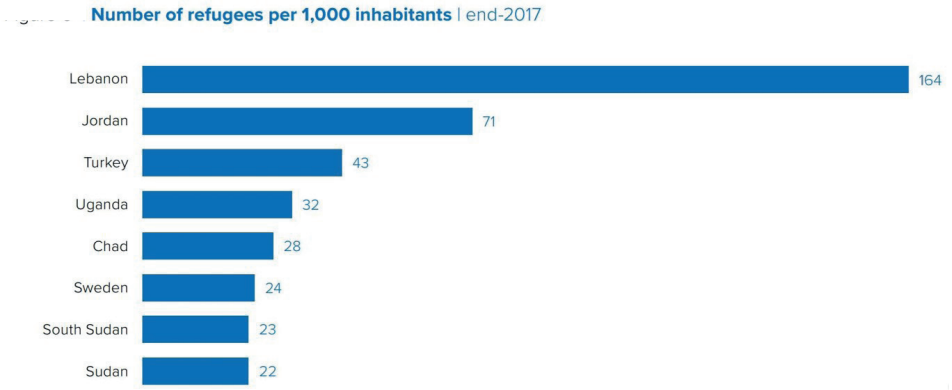
Tuttavia, anche la conoscenza di questi numeri è importante, perché si tratta di elementi fondamentali per dare una lettura rigorosa di quanto succede attorno a noi, per staccarci da quelle che sono delle ideologie, delle politiche o delle forme di manipolazione dell'opinione pubblica e del pensiero fondate su paure e timori, piuttosto che su quella che è poi la realtà dei fatti. Vorrei quindi ricordare che i rifugiati, quindi le persone che fuggono a causa di conflitti, guerre, persecuzioni e gravi violazioni dei diritti umani, sono quasi 70 milioni nel mondo. Per essere esatti, si tratta di 68,5 milioni di persone, secondo la stima annuale che UNHCR produce ogni anno il 20 giugno, in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato. Ancora una volta, i numeri possono darci le dimensioni del fenomeno: 68 milioni sono state le persone costrette a fuggire nel mondo, ventimila le persone arrivate quest'anno in Italia: l'80% per cento in meno rispetto agli arrivi dell'anno scorso.



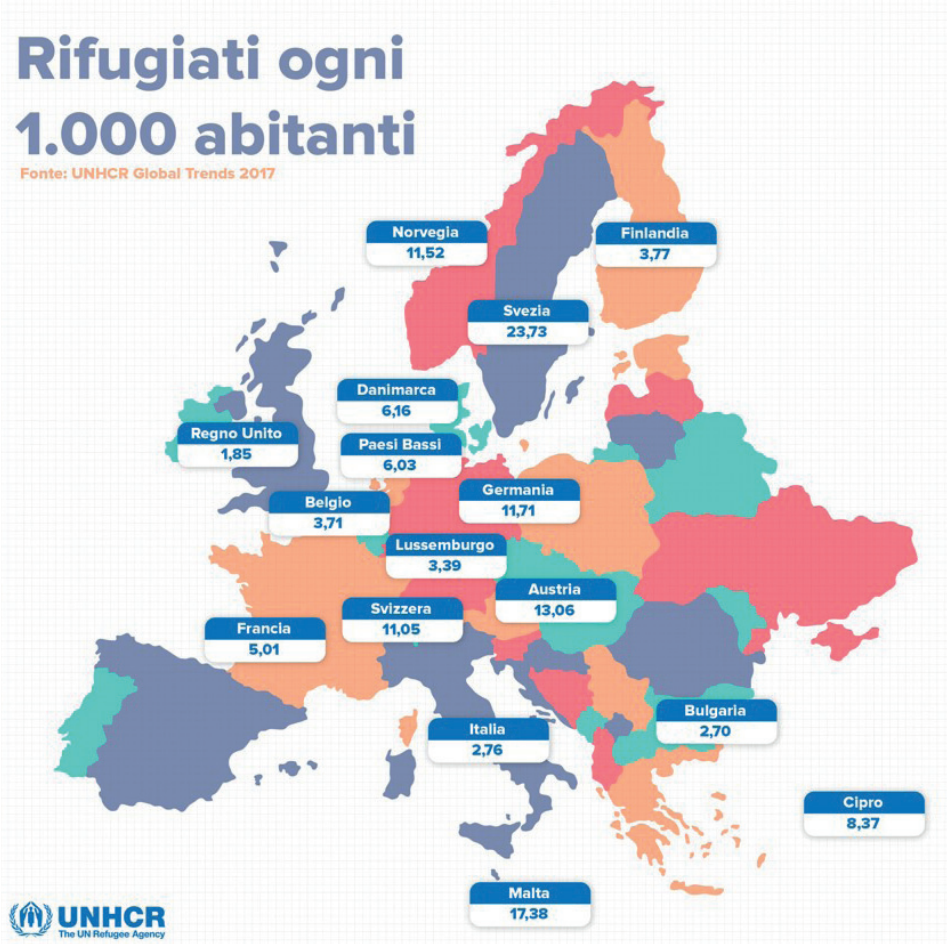
Di fronte all'enormità di queste cifre, che rendono difficile raffigurarsi ciò di cui stiamo parlando, possiamo ricorrere a un'altra formulazione pensando che, nel mondo, una persona su centodieci è rifugiata e che nel 2017, nel mondo, ogni due secondi una persona è stata costretta a fuggire. Alcuni di loro hanno attraversato i Paesi di origine – si tratta, secondo il diritto internazionale, dei rifugiati; altri sono rimasti all'interno dei Paesi di origine: sono coloro che vengono definiti "sfollati interni".

Altrettanto importante è osservare, nel momento in cui affrontiamo il tema dell'accoglienza, da dove provengono e dove si spostano queste persone.

È interessante notare come il 57% delle persone che sono fuggite nel 2017 provenga in tutto da tre Paesi: Siria, Afghanistan e Sud Sudan; e non è invece una sorpresa vedere quali sono i Paesi che per lo più hanno sostenuto il peso di queste migrazioni forzate: prima di tutto la Turchia, che confina con la Siria; quindi l'Uganda, che confina con il Sud Sudan; e il Pakistan, che da anni riceve persone rifugiate dall'Afghanistan. Un altro elemento importante da sottolineare è come l'85% delle persone che fuggono nel mondo non fugga verso i Paesi del Nord del mondo, ma in Paesi a basso-medio reddito, ossia quelli sostanzialmente vicini alle zone di crisi, dove si sviluppa il conflitto o dove ci sono gravi violazioni dei diritti umani. Ciò è dovuto alla difficoltà, se non all'impossibilità, in alcune circostanze, di affrontare un lungo viaggio; e quelli che compiono questo lungo viaggio rischiano nuovamente la propria vita per trovare una situazione più dignitosa, una situazione in cui poter ricostruire la propria esistenza.



Un dato ugualmente significativo è il numero delle persone rifugiate per mille abitanti. Il Libano è in assoluto il Paese che ospita più rifugiati al mondo. Il Libano è uno stato con una popolazione di 6 milioni di persone: di queste, un milione sono rifugiati. Ciò riporta alla mente la situazione europea del 2015, quando si gridò alla crisi dei rifugiati di fronte all'arrivo via mare dei rifugiati sul suolo europeo, in particolare attraverso la Grecia per via del particolare afflusso in quel momento di persone provenienti da Siria, Iraq e Afghanistan; si trattava sempre di un milione di persone, distribuito però su una popolazione dei Paesi dell'Unione Europea di 500 milioni, un rapporto che rivela la misura della capacità di accoglienza europea.



Per contrastare la narrativa dell'invasione, possiamo fare riferimento al numero dei rifugiati in Europa per mille abitanti, un numero che in Italia non arriva nemmeno a tre persone rifugiate per mille cittadini italiani. Tale dato conduce a una valutazione dello stato di cose in netto contrasto con la rappresentazione di alcuni discorsi giornalistici e politici. La realtà è che esiste realmente una crisi dei rifugiati, se consideriamo le cifre a livello mondiale di cui stiamo parlando; tuttavia, è necessario allargare la nostra prospettiva, individuando i terreni dove c'è bisogno di agire coniugando il principio di fraternità o di solidarietà, che vanno a complementare i due principi di libertà ed eguaglianza. A questo proposito, merita di essere ricor-

data la Dichiarazione di New York [del 2016, N.d.R.], che realizza questo meccanismo di solidarietà. Se si riuscirà davvero ad arrivare a un patto globale sui rifugiati e sulla migrazione, questo potrebbe essere un passo fondamentale affinché la comunità internazionale possa effettivamente prendersi cura di questa situazione.

Danilo De Biasio:

Volevo dare la parola a Camillo Ripamonti, medico e Gesuita, che dirige il centro Astalli di Roma, una delle strutture a cui rivolgersi per capire le ragioni della migrazione e come si può agire su di essa. Il mio invito è di affrontare anche il dato politico attuale, per cui il Ministero dell'Interno sbaracca il modello Riace, mettendo così un bastone tra le ruote al sistema SPRAR: che cosa resta da fare?

Camillo Ripamonti (Centro Astalli):

Per rispondere alla sua domanda, direi che in questo momento è fondamentale non indietreggiare rispetto a quanto fatto fino a ora. Non è soltanto una questione italiana, direi che è una questione che riguarda tutta l'Europa: un tentativo di ridimensionare il diritto d'asilo europeo. Faccio un esempio: c'è una proposta di revisione del diritto d'asilo europeo che prevede la trasformazione dei permessi di soggiorno per asilo umanitario in permessi con una durata predeterminata. Oggi, il permesso di soggiorno ha validità di cinque anni e si rinnova automaticamente; ora, la proposta è che ogni cinque anni si rimetta in discussione il permesso stesso. In linea di principio, le motivazioni alla base di questa proposta potrebbero essere ragionevoli. Se si domanda ad una persona rifugiata: "Vuoi tornare nel tuo paese?", non c'è nessuno che non ti dica: "Voglio ritornare, ma le condizioni devono essere cambiate". Il mettere un tempo a questo permesso di soggiorno fa immaginare la vita delle persone come sospesa. Così facendo, le persone non possono mai pensare di cominciare una nuova vita, e allora non si arriva mai al passo successivo: cominciare una nuova vita, integrarsi, inserirsi nei nostri contesti europei. Questo è un piccolo esempio per dire che in Europa, così come in Italia, possiamo osservare un tentativo di contrastare il diritto d'asilo, la libertà delle persone di migrare e cominciare una vita nuova. Il decreto [Salvini, N.d.R.] non fa altro che far saltare tutti gli elementi di integrazione che erano stati pensati, immaginati e costruiti negli anni; e, soprattutto, nel decreto non compare la parola "integrazione". Integrazione che in tutti i documenti degli ultimi anni è

pensata come bidirezionale: non si tratta del solo inserimento della persona che arriva all'interno di una cultura che lo precede, è piuttosto un cammino da fare e da costruire insieme. La persona che arriva cambia anche me, che mi trovo nel territorio nel quale vivo da sempre. Di fronte alla messa in discussione di questo percorso negli ultimi anni, in Italia e in Europa, credo sia fondamentale oggi ribadire l'importanza dei processi di integrazione, rendere effettivo questo diritto e questa libertà di migrare: chi è costretto a migrare, come nel caso dei richiedenti asilo, chi fugge da una guerra o da una persecuzione personale deve, arrivato in un Paese occidentale, poter avere il diritto di ricominciare una vita e costruire una comunità insieme a noi che in questo paese abbiamo passato la nostra vita. La narrazione della migrazione fatta negli ultimi mesi e negli ultimi anni mette in scena una contrapposizione: chi arriva ci invade, ci sottrae delle risorse. In realtà, negli ultimi trent'anni le risorse di cui si parla non sono mai state realmente investite. Negli ultimi trent'anni, non sono mai state fatte, in Italia e in Europa, politiche sul lavoro, politiche sulla casa e politiche sulla salute. Il problema, quindi, non è la sottrazione delle risorse da parte di chi arriva: è piuttosto la mancanza di politiche sul lavoro che interessino tutti, senza distinzione tra italiani, europei e chi arriva nel nostro Paese. Credo quindi che la cosa più importante in questo momento sia continuare a lavorare per un'integrazione bidirezionale che coinvolga chi arriva e chi già è qui. Non dimentichiamo che il decreto recentemente firmato riguarda l'immigrazione e la sicurezza. Si parla quindi di terrorismo, e se ne parla in riferimento ad atti terroristici commessi dalle seconde e dalle terze generazioni della migrazione per vari motivi, tra cui bisogna ricordare la marginalità.

Danilo De Biasio:

Vorrei ora dare la parola a María José Caldés Pinilla, medico, che dirige il centro di Salute Globale della Regione Toscana, per capire quali sono le strategie possibili per una convivenza nel paese di arrivo, ma anche per una cooperazione fattiva nei Paesi del sud del mondo[2].

María José Caldés Pinilla (Centro Salute Globale – Regione Toscana):

Noi siamo una regione che ha avuto la lungimiranza di istituire una struttura che

[2] Si veda il video della registrazione sul canale YouTube dell'Università di Genova, dal minuto 22.37 al minuto 24.00.

si occupa di salute globale. Al contrario di quasi tutti i Centri Salute mondiali, non siamo un'accademia, ma un ente locale. Abbiamo fatto la scelta di occuparci di due indirizzi fondamentali: la cooperazione sanitaria internazionale e la salute dei migranti. Li abbiamo scelti perché siamo convinti che siano un po' le due facce di una stessa medaglia e perché in questo momento storico non è possibile parlare di cooperazione senza parlare di migrazione, e viceversa. Non lavoriamo da soli, ma in partenariato con diversi attori della società civile, ossia con coloro che fanno il lavoro sul campo, anche se stiamo diventando sempre più attivi in prima persona. Tutte le attività del nostro centro hanno lo scopo di creare percorsi di conoscenza reciproca e percorsi di sviluppo: la nostra idea è che siano proprio questi percorsi di vicinanza tra la Toscana e altre diverse realtà del mondo a poter creare una speranza per un futuro migliore del nostro presente. Lavoriamo prevalentemente in quei Paesi per cui si ha una presenza di migranti nel territorio toscano e sempre di più lavoriamo con la diaspora. Proponiamo diverse attività di formazione per contrastare l'attuale ignoranza collettiva attraverso interventi formativi presso gli atenei e presso le scuole. Stiamo inoltre dando inizio a un'iniziativa di cittadinanza globale: organizzeremo una ventina di incontri in tutto il territorio toscano, partendo dalle Case del popolo, dove andremo a parlare con le persone e a raccontare quelli che sono i dati, quella che è la realtà. Crediamo che sia necessario partire dal basso, andare là dove le persone si trovano e parlare con loro per cambiare gli stereotipi che in questo momento si stanno riproducendo. Quello che facciamo è, in fondo, questo: con la collaborazione di persone giovanissime, abbiamo deciso di prestare particolare attenzione alla creazione continua di idee, di produttività, di futuro e di speranza, tentando di fare in modo che la Toscana dia un segnale chiaro: è possibile lavorare anche sui temi della salute e della globalizzazione.

Vorrei a questo proposito raccontarvi un episodio che mi è accaduto recentemente e che ritengo molto emblematico. Mesi fa, ero in un villaggio sperduto del Senegal, nella regione di Sédhiou, cinquecentomila abitanti, dieci medici, nessun pediatra. Questi sono gli indicatori che per me, come medico, sono rilevanti. Ero seduta sotto il tradizionale mango, a parlare con la comunità. Il nostro scopo era istituire un piccolo *poste de santé* e stavamo ascoltando gli abitanti per capirne i bisogni. La mia attenzione è stata attirata dal fatto che erano tutte persone anziane, ossia quarantenni, donne e bambini, ma non c'erano ragazzi sulla ventina. Allora io ho domandato: "Ma i vostri giovani?", e una signora, che io ho definito la "mamma della speranza", si

è alzata e ha detto: "Da voi, sono in Italia", e mi ha detto: "Mio figlio è in Italia! Lei lo conosce?" e io: "No, veramente no, ma dov'è suo figlio?" e lei: "Non lo so, ma so che è in Italia". Questa cosa mi ha colpito molto, perché c'era veramente tutta la speranza di una madre per la possibilità che suo figlio potesse avere un futuro migliore e che quel futuro migliore fosse un futuro migliore anche per la propria terra; per quello io penso che per quanti Salvini ci siano nel mondo, non riusciremo a arrestare il flusso migratorio, perché le persone continueranno a muoversi cercando una speranza e un futuro migliori per loro e per la propria famiglia. Credo che sia importante trovare degli spazi perché le persone che arriveranno abbiano la migliore accoglienza possibile. Non so come ciò possa accadere, ma dovrebbe essere fatto: non solo perché queste persone ne hanno bisogno, ma soprattutto perché noi abbiamo bisogno di loro. Purtroppo il momento che stiamo vivendo non è positivo: ci troviamo in una fase di chiusura, ma qualcosa dovrà cambiare. Io spero che tra i giovani qui presenti vi possano essere dei nuovi leader che combattano per un mondo migliore: questa è la mia speranza.

Danilo De Biasio:

Francesco Castelli è il terzo medico di questo nostro gruppo, esperto di malattie tropicali, docente all'Università di Brescia. Mi ha incuriosito, nella sua biografia, una cattedra all'UNESCO che, se ho ben capito, è stata istituita allo scopo di insegnare come risolvere i problemi sanitari nelle nazioni con scarse risorse economiche. A partire da questo concetto, forse riformulato in maniera troppo informale, mi è venuta una seconda curiosità, che le pongo come domanda: a livello migratorio quanto conta, oltre al tema del miglioramento della propria vita, il fatto che ci siano dei Paesi del Sud del mondo dove si sta male, dove ci sono condizioni sanitarie molto più difficili?

Francesco Castelli (Università di Brescia – Cattedra UNESCO):

In questa giornata sono stati citati diversi articoli della Costituzione, tra cui l'articolo 32 che afferma che nel nostro Paese la salute è garantita non al cittadino, ma all'individuo. In risposta alla domanda precedente, posso raccontare la mia esperienza: era il 1975 e io, ragazzino, partivo per l'Ecuador pensando di fare l'ingegnere come mio padre… Poi quello che ho visto in quel Paese ha fatto sì che sia tornato in Italia e abbia fatto il medico.

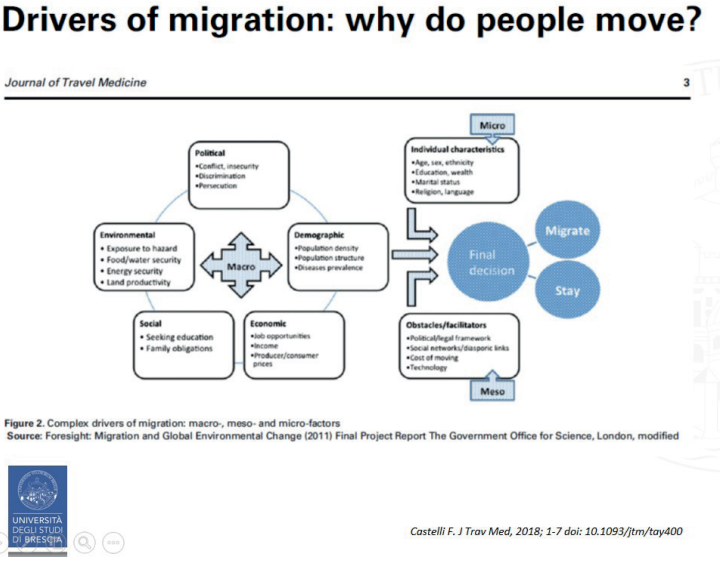


Figure 2. Complex drivers of migration: macro-, meso- and micro-factors
Source: Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011) Final Project Report The Government Office for Science, London, modified

Castelli F. J Trav Med, 2018; 1-7 doi: 10.1093/jtm/tay400

Ma, al di là delle storie personali, vorrei piuttosto parlare di migrazione e di cooperazioni, che è il sottotitolo che mi permetto di aggiungere alla giornata di oggi. La relazione tra questi due temi potrebbe tenerci qua delle settimane; vorrei però ora soltanto ripercorrere quali sono i motivi che spingono una persona a emigrare. Sono solitamente divisi prima di tutto in macro-fattori, del tutto indipendenti dalla volontà degli individui; quindi in meso-fattori, un po' più vicini alla volontà degli individui, e infine in micro-fattori, che invece appartengono alla sfera personale. Mi soffermerò soltanto sui macro-fattori, che sono politici, per diversi motivi: è già stato detto che i conflitti hanno a che vedere, in qualche modo, con gli interessi dei Paesi ricchi. Non dico che sono causati, non dico che sono promossi, ma hanno qualcosa a che vedere con essi, come mi sembra che la storia recente insegni. Abbiamo delle problematiche di tipo demografico: quando è nata mia nonna, nel 1902, eravamo due miliardi di persone sulla Terra; oggi siamo 7 miliardi e mezzo e, se Jeffrey Sachs ha ragione, saremo 11 miliardi per la fine di questo secolo. Si può allora parlare di una massa che preme. Secondariamente, abbiamo un gap di tipo economico per cui, ancora una volta, il mondo occidentale ha qualche responsabilità: basti pensare ai cotoni del Burkina Faso, alle sovvenzioni, alla globalizzazione del mercato…

Altri fattori sono al contrario di tipo sociale e ambientale. Se ci concentriamo su questi ultimi, possiamo sottolineare, come è stato già fatto diverse volte, il divario tra i responsabili dell'emissione di gas serra e i luoghi in cui gli effetti negativi del gas serra si ripercuotono: ne è un esempio il Lago Ciad, un esempio talmente eclatante che forse non vale neanche la pena ricordarlo in questi termini. Se vi dico tutto questo, è perché, se è vero (come effettivamente è) che le cause della migrazione hanno una qualche radice nel Nord del mondo, allora è là che lo stesso fenomeno migratorio ha le sue radici: quel Nord che allo stesso tempo vuole esercitare la cooperazione allo sviluppo. Da una parte toglie, dall'altra sembrerebbe dare. Vorrei quindi qui ricordare da dove nasce nel nostro Paese la cooperazione internazionale. La legge Pedini [dell'8 novembre 1966, N.d.R.] è stata la prima legge a consentire di sostituire il servizio militare con un servizio civile all'estero, inaugurando così la cooperazione istituzionalizzata.

Recentemente [il 14 ottobre 2018, N.d.R.] è stato canonizzato Paolo VI. Se qualcuno avesse voglia di leggere la *Populorum Progressio* del 1967 e la Legge Pedini del 1966, vedrebbe già scritto un futuro la cui strada veniva allora tracciata. Va detto però che se per cinquant'anni noi abbiamo fatto cooperazione, il mondo ha fatto cooperazione, l'Italia ha fatto cooperazione, e ciononostante assistiamo a un fenomeno migratorio, significa che la cooperazione fatta finora deve ancora essere migliorata. Ciò che abbiamo offerto è stato di certo minore rispetto a quanto abbiamo preso o causato. Oggi più che mai, e ci tengo a sottolinearlo di fronte a giovani che si occupano di questo, il fenomeno migratorio e quello della cooperazione non possono essere disgiunti. Parlo in prima persona, come delegato per la mia università alla Cooperazione e allo Sviluppo: non si può non riflettere sugli errori che ho, come altri, commesso.

A questo proposito vanno ricordati i fondi insufficienti riservati alla cooperazione: lo 0,7 del PIL dei Paesi membri dell'ONU dovrebbe essere riservato alla cooperazione internazionale, mentre in realtà le cifre sono molto inferiori; va ricordato quanto sia importante ben definire gli oggetti della cooperazione. Spesso abbiamo dei progetti di tipo verticale perché è lì che vengono collocati i finanziamenti, in un meccanismo di questo tipo: sono infettivologo, trovo un finanziamento sulla lotta alla malaria, e allora faccio la lotta alla malaria magari in quel Paese dove la priorità non è la lotta alla malaria, perché c'è la possibilità di accedere ai fondi.

Un ulteriore problema è la frammentazione degli interventi nello stesso Paese: chi di voi è stato in un Paese in via di sviluppo sa che si trovano una, due, tre, quattro, dieci ONG, magari dello stesso Paese, che svolgono la stessa attività con dei microprogetti che non hanno un impatto di scala e probabilmente non si conoscono neanche. È un segnale del modo in cui abbiamo favorito la fuga di cervelli.

A me è capitato di lavorare alle Isole Comore e ho scoperto che c'erano più medici comoriani che lavavano i piatti nelle pizzerie di Marsiglia di quelli che si trovano alle Comore stesse. Questa è una cosa gravissima. La mia cattedra UNESCO ha come titolo "Risorse Umane": la risorsa umana è quanto di più importante ha il Paese, più dei diamanti, più del petrolio; se le portiamo via, questo certamente non aiuta. I temi delle risorse umane e della Sanità sono intrinsecamente legati: in Italia ci sono più di 400 medici per centomila abitanti, talvolta di più, come a Brescia, che ne conta quasi 600 per centomila abitanti, laddove alcuni Paesi del continente africano hanno due medici per trecentomila abitanti, medici che spesso restano nei Ministeri.

Ancora, nell'elenco delle problematiche dobbiamo ricordare la trasparenza nella gestione locale degli aiuti: spesso i flussi di aiuti non controllati sono stati gestiti con dubbia trasparenza. Questi sono solo alcuni degli errori che abbiamo commesso nell'ambito della cooperazione e sui quali dobbiamo riflettere, perché le migrazioni ci interrogano e ci dicono che la nostra attività di cooperazione è stata in qualche modo insufficiente. Quale lezione dunque imparare dal passato?

Quale contributo possiamo apportare all'Agenda 2030 di cui parliamo adesso? Non ho le competenze per rispondere a queste domande, competenze che

esulano dall'ambito della medicina e vanno a toccare la filosofia del diritto, l'antropologia, l'economia, la sociologia.

Se i giovani devono portare avanti la bandiera, noi dobbiamo portare i fatti. Possiamo aiutare la comprensione del fenomeno da parte dei *policy-makers* e della popolazione generale nel Nord del mondo, con l'obiettivo di trovare le cause della situazione attuale; Dobbiamo essere un'*aid force,* dobbiamo crescere per essere un supporto tecnico; come ha ricordato il Rettore Paolo Comanducci che ha sottolineato l'impegno dell'Università di Genova in questo senso, dobbiamo fare formazione, mettere in luce dati che siano reali, trasparenti e utilizzabili dai media; dobbiamo impostare un partenariato educativo e scientifico con le università del Sud del mondo; dobbiamo in questo modo assolutamente evitare la fuga dei cervelli, dobbiamo evitare che le persone vengano a studiare medicina a Genova e a Brescia, perché poi fatalmente rimangono a Genova e a Brescia, dobbiamo trovare dei sistemi innovativi come il diploma semplice, i master a distanza che consentono di mantenere le persone sul posto, e creare attività di ricerca. A mio avviso, una delle radici del problema della cooperazione e della migrazione è la fuga dei cervelli. Nell'University of Ghana ad Accra, vedete una meravigliosa bacheca piena di annunci che cercano medici… all'ospedale di Montréal, di Vancouver, di Sydney, di Londra. Ciò significa che il peso economico della formazione dei medici viene sostenuto dal Paese povero, mentre i Paesi ricchi assumono questi medici senza farsi carico del costo della loro formazione. Forse non riusciremo a risolvere i problemi del mondo, ma credo che faccia parte del mandato della cattedra UNESCO, di cui sono titolare insieme ad Antonio Guerci, alzare la propria voce per dire tutto questo.

Danilo De Biasio:

Ringrazio Francesco Castelli per aver in parte già risposto alla mia seconda domanda: quali possono essere le iniziative da mettere in campo. Passo ora la parola a Luigi Ferrata, responsabile dell'area lobbying dell'ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile). Si tratta di un esperimento interessante, un network di associazioni e centri di studio che promuove sviluppo sostenibile. A questo proposito, vorrei fare una domanda: perché abbiamo bisogno di un'associazione che si occupi di *lobbying*, quando lo sviluppo dovrebbe essere a priori sostenibile?

Luigi Ferrata (ASviS)[3]:

Inizio con una precisazione forse necessaria: l'ASviS nasce nel momento in cui le Nazioni Unite hanno approvato l'Agenda 2030 con i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, risoluzione sottoscritta all'unanimità dalle Nazioni Unite e approvata dal governo italiano. Il governo italiano ha tuttavia deciso di approvare un provvedimento di legge chiamato Collegato Ambientale, in cui in sostanza delegava il Ministero dell'Ambiente a definire la strategia di sviluppo sostenibile del governo: una delega che ha suscitato alcuni dubbi rispetto a quali siano le caratteristiche di uno sviluppo sostenibile, forse non chiare a tutti. I 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile coprono nel dettaglio quello che è l'intero quadro dello sviluppo sostenibile: dare competenza in materia al Ministero dell'Ambiente significa non aver ben chiaro di che cosa si tratti.

Quindi è nata l'ASviS, come piattaforma di associazioni con l'obiettivo di sensibilizzare il legislatore e l'opinione pubblica sui temi legati all'Agenda 2030 e per far capire che l'ambiente rappresenta solo uno dei problemi da affrontare. All'interno dell'Agenda ci sono numerosi altri temi: con la nostra attività intendiamo promuovere la sensibilizzazione, fare delle proposte, cooperare con alcuni dei meccanismi decisionali adottati e che possono avere un impatto sul modello di sviluppo. Questo è l'ambito in cui l'ASviS si muove.

Per tornare all'argomento di questo convegno, vorrei sottolineare la relazione tra il tema dei migranti, immenso problema e fonte dei drammi umani a cui assistiamo, e il modello di sviluppo di cui la migrazione è una conseguenza. Un modello di sviluppo che è insostenibile, e con questo vorrei riallacciarmi anche al tema del tipo di cooperazione realizzato fino ad oggi. Numerosi studi dimostrano che il modello di sviluppo seguito finora è insostenibile, ed è necessario cambiarlo.

Dopo alcuni anni di negoziazione, le Nazioni Unite sono riuscite a elaborare i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che condividono tre principi fondamentali e che rappresentano un caso unico tra le risoluzioni delle Nazioni Unite: innanzitutto, si tratta di obiettivi vincolanti; si basano poi sul principio che nessun Paese debba essere lasciato indietro, il che costituisce un vero e proprio cambio di paradigma. Infine, il terzo principio afferma che nessun obiettivo può essere perseguito a scapito di un altro. I termini "migranti" o "migrazioni" compaiono

[3] Si veda il Video Istituzionale 2017-2018 di ASviS.

abbastanza frequentemente, al punto che possiamo considerare questo tema come il minimo comun denominatore dell'Agenda 2030. Se osserviamo i 17 obiettivi e i 169 target che li compongono e che rappresentano delle indicazioni di *policy* rispetto al modello da seguire, osserviamo come il perseguimento di questi modelli possa contribuire a risolvere i drammi legati alle migrazioni. Ad esempio, per il primo obiettivo, legato alla povertà, i relativi target riguardano l'eliminazione della povertà assoluta, ossia dei casi in cui le persone che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno, un aspetto strettamente legato al tema della migrazione. Se consideriamo poi l'obiettivo della fame, vediamo che i target che vi sono associati affrontano il tema della garanzia di avere cibo a sufficienza per le fasce disagiate della popolazione dei vari Paesi in via di sviluppo, e soprattutto l'invito ad agire sulle produzioni alimentari, in modo che siano sostenibili e che permettano la promozione di un'agricoltura sostenibile, il che potrebbe scongiurare i viaggi compiuti dai migranti climatici.

Vi è poi l'obiettivo legato all'acqua, che sancisce il diritto all'acqua e all'acqua pulita. E, infine, alcuni obiettivi specificamente focalizzati sulle migrazioni, come l'obiettivo di assicurare un lavoro dignitoso. Viene esplicitata la necessità di eliminare lo sfruttamento nei confronti delle fasce più deboli della popolazione e dei migranti, un tema che tocca da vicino anche l'Italia a causa della presenza del caporalato, un fatto che non dovrebbe essere tollerato in un paese del Nord del Mediterraneo. Un altro aspetto centrale riguarda le disuguaglianze, il che corrisponde all'obiettivo 10: i divari ci sono e continuano ad allargarsi, e i target specificano che bisogna favorire una migrazione ordinata e controllata, garantendo al contempo la possibilità di accedere all'inclusione. Da ultimo, è fondamentale l'obiettivo 17 che riguarda il partenariato: si torna qui al tema della cooperazione allo sviluppo, l'indicatore che misura il grado di aiuto e di vicinanza che l'Italia può dare. Il target dovrebbe costituire lo 0,7 del Pil. Noi siamo allo 0,3 ma, nonostante qualche progresso, non riusciremo a raggiungere questo obiettivo.

Danilo De Biasio:

Vorrei aggiungere alcuni dati: oggi è il 16 ottobre, la Giornata Mondiale dell'Alimentazione. Giornate come questa servono anche per far emergere dati che sono piuttosto impressionanti: nel mondo 800 milioni di persone sono denutrite; tra loro, il 70% fa l'agricoltore. È un dato sconvolgente; di fame muore un bambino ogni 10 secondi, ma in compenso nel mondo sono quasi due miliardi le persone

in sovrappeso, di cui 600 milioni sono affetti da obesità e, quindi, da problemi sanitari importanti che hanno ricadute economiche altrettanto importanti per le strutture sanitarie. Di fronte a questi numeri, a me viene in mente la parola "ingiustizia". Credo allora che sia necessario portare alla luce degli esempi concreti di possibili soluzioni dei temi citati poco fa, a partire dalla fuga di cervelli. Un tema controverso, perché spesso si tende a considerare questo aspetto della migrazione come positivo, perché della fuga di cervelli beneficiano le nostre società, mentre è invece importante che queste persone possano contribuire allo sviluppo del proprio Paese.

María José Caldés Pinilla:

Mi trovo d'accordo: la settimana scorsa ero in Tunisia, dove tutti i medici stanno partendo per gli Emirati Arabi, perché là lo stipendio è di diecimila euro al mese. È un problema enorme in moltissimi Paesi, non solo in quelli più poveri, ma anche in quelli a medio sviluppo. Tornando invece al tema enorme dell'alimentazione, possiamo citare alcune piccole esperienze interessanti. Penso nello specifico a un lavoro che stiamo facendo con alcune mamme, con cui creiamo farine arricchite con i prodotti locali, che diventano la base per un progetto di microcredito. Si tratta di uno tra quei tantissimi piccoli progetti che ci spingono a dire che spesso è la piccola cooperazione a portare dei risultati. Da un lato abbiamo la grande cooperazione, quella multilaterale, quella bilaterale di cui però non conosciamo realmente i risultati; dall'altro lato, abbiamo le piccole esperienze di cooperazione, che non cambiano il mondo, ma danno risultati concreti. Quindi, vorrei accennare a questo progetto per sottolineare come un lavoro sull'educazione delle donne abbia poi degli effetti anche sull'alimentazione. I figli di donne scolarizzate hanno un tasso di mortalità inferiore: questa educazione dà i suoi frutti quando le donne conoscono meglio i principi dell'alimentazione equilibrata. Spesso dove lavoriamo noi si tende a dare da mangiare solo miglio, mentre un'aggiunta di noccioline o di guscio d'uovo alla farina consente di creare farine arricchite che sono più nutrienti e che creano anche un reddito. In Burkina Faso e in Senegal, le mamme vendono queste farine: noi abbiamo cominciato a sovvenzionarle con un microcredito, creando una piccola start-up con cui le donne vendono le farine arricchite a bassissimo costo alle altre mamme in ospedale: è un piccolo esempio di come si può lottare contro la malnutrizione infantile.

Francesco Castelli:

Vorrei aggiungere qualcosa a proposito della malnutrizione. Non solo sta aumentando la popolazione del pianeta, ma c'è un altro fenomeno demografico da tener presente: l'inurbamento. In passato, il 70% delle persone lavorava e viveva in campagna e il 30% nelle città, mentre oggi più persone vivono in città di quelle che lavorano in campagna. Chi dà da mangiare a quelli che lavorano in città? Fatalmente, quelle persone che sono sempre meno e che lavorano nelle campagne e che vendono i propri raccolti; e una delle cause della scarsità di cibo dei contadini di cui abbiamo parlato prima è questa: tra un po' avremo una sola persona che dovrà dare da mangiare a 7 miliardi di persone che vivono in città. Chiaramente questa è un'iperbole, ma si tratta di un problema importantissimo la cui soluzione è una soluzione su macro- e su micro-scala, importante tuttavia da ricordare. Per quel che invece riguarda la fuga di cervelli, le soluzioni, a mio parere, sono solo due: una è creare le condizioni perché i cervelli rimangano dove sono, un impegno che mette in gioco un meccanismo di *accountability,* ossia di responsabilità da parte dei governi locali, al di là del partenariato che può servire di supporto. La seconda soluzione possibile si basa su una risoluzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Qualche anno fa, l'OMS aveva proposto di mettere in atto un meccanismo di compensazione per cui lo stato che assume un medico migrante (ma l'esempio vale per qualsiasi professionista altamente specializzato) si dovrebbe impegnare a restituire al governo del paese di emigrazione l'equivalente in termini di dollari della sua formazione, il che corrisponderebbe circa a cinquanta-sessantamila euro. Come tutte le risoluzioni, non è vincolante e quindi, come tale, non è stata adottata. Forse non tutti sanno che il 30% dei Premi Nobel targati Stati Uniti d'America non sono nati negli Stati Uniti, ma sono nati altrove e sono andati negli Stati Uniti d'America da emigranti. Noi perdiamo centomila persone del nostro Paese che vanno, ovviamente su un'altra scala, a cercar fortuna negli Stati Uniti, in Canada, in Australia… e magari qualcuno di loro un giorno sarà un Nobel etichettato U.S.A.

Danilo De Biasio:

Grazie. Come ricordava anche il professor Comanducci, si parlava di limiti alle azioni possibili: viene quindi il sospetto che alla fine sia un problema di soldi. È così?

Luigi Ferrata:

Sicuramente le risorse sono importanti. L'Italia dovrebbe fare molto di più. Ritengo però che sia un modello di organizzazione quello che noi dobbiamo perseguire, mentre spesso non abbiamo neanche nemmeno chiaro qual è lo stato dell'arte. Ad esempio, per misurare la ricchezza di un Paese, ed è il numero che poi dà indicazioni ai legislatori per adottare delle politiche, continuiamo a basare tutto sul PIL, un indicatore ormai superato. Noi in Italia ci siamo battuti per far sì che il governo adottasse gli indicatori BES, gli indicatori sul benessere equo e sostenibile, che rappresentano un cambio di paradigma. Anche se il PIL fornisce un numero, non spiega però come questa crescita o questa decrescita sia ottenuta. Per fare un esempio, se si ottiene una crescita, però utilizzando centrali a carbone che inquinano, il risultato finale è negativo. Da qui si motiva l'adozione dei dodici indicatori BES, che danno un'idea più completa di quello che è lo stato dell'arte. Ad esempio, si parlava prima di obesità: uno degli indici riguarda proprio il tasso di obesità, che è un dramma per quanto riguarda l'Italia, soprattutto i Paesi più poveri, perché è la malattia più classista che esista, che colpisce persone poco istruite e a basso reddito. L'Italia sta diventando un Paese di obesi. Un altro indice che è molto utile, e qui vengo al tema della parità di genere, è il rapporto tra donne con figli tra i 19 e i 49 anni che lavorano e quelle senza figli. E ancora, l'indice di criminalità predatoria, l'indice di consumo del suolo… Il governo adesso è obbligato tutti gli anni a fare una relazione al Parlamento riguardo a questi parametri. Quest'anno non la farà perché è in ritardo: io mi rendo conto anche delle difficoltà attuative, però questo è un cambio di paradigma. Un'altra tra le proposte che abbiamo fatto in ASviS, è quella delle modifiche costituzionali. Come può la Costituzione Italiana essere in linea col tema dei migranti? Pensate se venisse modificata la Costituzione e venisse inserito il concetto di sostenibilità: inserire il concetto di sostenibilità nella Costituzione, interpretandolo poi con la legislazione successiva in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Una simile introduzione significherebbe un cambio di paradigma: tutta la legislazione successiva dovrebbe rifarsi a tale principio previsto nella Costituzione, col rischio di essere altrimenti considerata incostituzionale.

Per concludere, vorrei affrontare un tema su cui ci stiamo battendo, benché slegato dal tema delle risorse in sé: la programmazione degli investimenti. Noi ci siamo battuti (e siamo stati sconfitti) per cambiare il nome del CIPE, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, che è probabilmente l'isti-

tuzione più importante all'interno di un governo, perché è la cabina di regia, da cui passano tutte le risorse finanziarie per gli investimenti. Noi vorremmo che cambiasse nome e si chiamasse Comitato Interministeriale per lo Sviluppo Sostenibile. Non è una semplice differenza semantica, ma implica un cambio di passo: gli investimenti non dovrebbero essere più valutati esclusivamente sulla base di un criterio economico, ma su una base di sostenibilità.

Danilo De Biasio:

Andiamo verso la conclusione con gli ultimi due interventi. Il primo direi di titolarlo a Cristina Franchini di UNHCR, che ci parlerà di buone pratiche.

Cristina Franchini:

Volevo appunto parlarvi di un esempio positivo di accoglienza, invitandovi a pensare dove potesse aver avuto luogo. Probabilmente, i primi Paesi che possono venire in mente sono il Canada, la Germania, la Svezia, i Paesi del Nord Europa… Ma non si tratta di loro. Questo esempio, da cui si potrebbe trarre spunto dopo averlo contestualizzato adeguatamente, ha luogo in Uganda, il secondo Paese, dopo la Turchia, per numero di rifugiati accolti. L'Uganda accoglie difatti 1,4 milioni di rifugiati, la maggior parte dei quali proviene dal Sud Sudan. Negli anni, l'Uganda ha accolto rifugiati provenienti dal Sud Sudan, dalla regione dei Grandi Laghi, dalla Somalia, diventando il Paese dalla politica di accoglienza più progressista grazie a tre principi: il primo è l'inclusività: il governo ugandese ha adottato un approccio inclusivo facendo in modo che le persone provenienti da altri Paesi, vittime di situazioni di conflitto o di gravi violazioni dei diritti umani, potessero non solo entrare in Uganda e muoversi liberamente nel Paese, ma anche avere accesso alle misure economiche, poter effettivamente iniziare una propria attività economica e avere accesso a tutto il sistema di *welfare* e di supporto, compreso l'accesso all'educazione di cui si diceva prima. Il secondo principio che rende l'Uganda un caso unico e una fonte di ispirazione è il rifiuto della politica dei campi rifugiati, un argomento su cui vorrei spendere due parole. Molto spesso, quando si parla di UNHCR l'idea che viene in mente è quello della tenda o degli accampamenti. e quindi di persone che vivono in luoghi molto spesso disagiati perché sono i governi a indicare dove si possono costruire i campi rifugiati. Il campo rifugiati dovrebbe essere una situazione temporanea, venire allestito nell'immediatezza di un'emergenza per fornire un primo soccorso a per-

sone che sono costrette alla fuga. Purtroppo, e lo vediamo anche con la guerra in Siria, quelle che dovrebbero essere situazioni temporanee diventano purtroppo situazioni permanenti, con persone che vivono in campi rifugiati per anni, con le seconde generazioni che nascono, crescono e vivono nei campi rifugiati. Ora l'Uganda ha preso tutt'altro tipo di posizione: invece di allestire dei campi rifugiati, ha dato alle persone rifugiate un piccolo appezzamento di terra sul quale costruire la loro casa, sul quale praticare l'agricoltura, un primo passo per garantire alle persone non solo una vita dignitosa, ma anche una capacità di autodeterminazione; cosa fondamentale, perché una delle cose su cui è centrata la Dichiarazione di New York e gli strumenti che sono collegati ad essa è proprio mettere al centro le persone rifugiate che, sulla base di questi nuovi strumenti, non dovrebbero più essere intese come un peso per le società che li accolgono, ma invece come un'opportunità; quindi, se da una parte si parla di fuga di cervelli, dall'altra mi viene da dire: forse accogliamoli anche questi cervelli, diamo loro una possibilità.

Forse il più famoso tra questi, che ha cambiato il mondo, è Einstein. Einstein era un rifugiato: noi abbiamo fatto anche le magliette proprio per passare questo messaggio, per dire che le persone rifugiate possono portare un *quid pluris* se vengono valorizzate. Infine, l'ultimo principio che ha reso l'Uganda un Paese particolarmente ospitale e particolarmente produttivo in tutti i sensi è la centralità data alla questione dei rifugiati nelle politiche di sviluppo del Paese. Ciò significa che in tutte le politiche che vengono adottate dal Paese, la situazione dei rifugiati, in accordo con le comunità di rifugiati e con le comunità che li ospitano, diventa centrale. L'Uganda ha anche sottoscritto il cosiddetto CRRF, il *Comprehensive Refugee Response Framework*: uno strumento derivato dalla Dichiarazione di New York nel 2016 e che serve a fare in modo che le situazioni di rifugiati (che pur essendo ovviamente una diversa dall'altra in base al contesto hanno però dei bisogni simili), si mettano in atto degli strumenti e delle modalità tali da rispondere a queste crisi. Uno di questi strumenti è stato proprio l'unione di diversi tipi di partner, non solo gli operatori umanitari che danno, come UNHCR, aiuto in casi nelle situazioni di emergenza, ma anche attori dello sviluppo, attori privati… La Banca Mondiale è stata coinvolta in tutti questi processi, le persone private, le aziende private, i rifugiati e le comunità locali. Ecco che l'Uganda ha sottoscritto questo schema non soltanto come Paese che partecipa a questa progettualità pilota, ma anche intervenendo nella situazione dei rifugiati somali. Il governo ugandese è riuscito a mettere in atto un meccanismo che porta anche aiuti allo sviluppo dall'esterno e che mette insieme attori umanitari dello sviluppo, attori

diversi con l'obiettivo di costituire una guida per il sostegno delle persone rifugiate creando un percorso che sarà virtuoso, che vuole mettere insieme non solo le unità rifugiate, ma anche le comunità locali che potranno beneficiare della presenza di rifugiati.

Quindi, questo è un po' il cambio di mentalità che in qualche modo viene richiesto: ripensare alla questione rifugiati come un'opportunità e non come un peso. Questo è un lavoro che stiamo cercando di fare anche come UNHCR un po' in tutto il mondo, anche qui in Europa e in Italia, proprio per dimostrare che, se viene data loro la possibilità, le persone rifugiate possono dare davvero un grande contributo alle nostre società, sempre in funzione di quel principio di eguaglianza che però è tale solo nel momento in cui riescono a valorizzare la diversità e le differenze.

Danilo De Biasio:

Grazie a Cristina Franchini. Chiudiamo con Camillo Ripamonti. Avevo in mente altre domande, ma vorrei concludere con questa: dopo aver sentito le discussioni di oggi, dopo aver ricordato che la sindaca di Lodi impedisce ai bambini stranieri di mangiare nella stessa mensa scolastica dei bambini italiani, eppure subito dopo nasce una raccolta di fondi che supera i 60.000 euro, mi sembra di capire che ci sia una sorta di Paese spaccato. Se pensiamo all'Italia, che cosa davvero manca per riuscire a invertire questa tendenza? Si tratta di una domanda più politica e più filosofica, però forse a questo punto necessaria.

Camillo Ripamonti:

Credo che una delle cose fondamentali da portare avanti sia l'incontro tra le persone, che cambia radicalmente il modo di vedere chi hai di fronte. Il Magnifico Rettore faceva riferimento al superamento delle frontiere. L'ex-Padre Generale dei Gesuiti in un incontro sui rifugiati definiva la frontiera come il confronto tra le fronti di due persone: volevo parlare della frontiera come luogo non di divisione, ma di incontro e confronto tra persone che si guardano negli occhi. In un Paese come il nostro, che viene tirato da una parte all'altra su questioni relative alle migrazioni e ai rifugiati, credo che occorra ritornare a un incontro tra le persone, persone che si guardino negli occhi, che si raccontino le loro storie: un approccio che non dovrebbe riguardare solo l'Italia, ma anche gli altri Paesi dell'Europa e dell'Occidente. Noi lo facciamo per esempio nelle scuole superiori, portando un

rifugiato che racconta la sua storia ai ragazzi. La classe segue un suo percorso preparatorio all'incontro, studiando i luoghi di guerra e le motivazioni che portano le persone a scappare; al termine di questo percorso, si invita a partecipare un rifugiato che racconta il suo viaggio, il motivo per cui è scappato: guarda negli occhi dei coetanei, perché il ragazzo ha in genere 19-20 anni e incontra dei ragazzi di 16-17 anni. Quando queste due storie, queste due vite si incontrano, ogni contrapposizione viene meno. Io credo che sia sempre più necessario andare in questa direzione, nella direzione dell'incontro tra persone. La cosa più importante che credo ciascuno di noi debba fare è incontrare una persona rifugiata, ascoltare la sua storia, guardarla negli occhi, mettersi nei suoi panni. È il principio di universalità declinato sulle persone: mettersi nei panni degli altri per capire che cosa hanno vissuto nella loro vita, quali sono le cause che li hanno costretti a fuggire. Molto spesso credo che alcuni politici affermino di poter risolvere il fenomeno migratorio offrendo quelle che sono in realtà solo delle soluzioni estemporanee. Il fenomeno migratorio è al contrario un fenomeno complesso, che si affronta mettendo insieme tante cose: la cooperazione allo sviluppo, la garanzia di corridoi umanitari, l'accoglienza fatta sui territori. Dobbiamo portare avanti negli anni queste componenti del fenomeno migratorio, dell'accoglienza e della cooperazione allo sviluppo perché possano cambiare poi la cultura e le politiche dei vari Paesi dell'Unione Europea e dell'Italia.

Danilo De Biasio:

Con l'intervento di Carlo Ripamonti abbiamo concluso: ci ha portato una nota di ottimismo che mi auguro si trasformi in realtà, riuscendo a superare l'inerzia che in questo periodo impedisce di andare a confrontarti con l'altro.

Emilio Di Maria:

Vorrei aggiungere un ringraziamento per i relatori di oggi, un vero ringraziamento a tutti quelli che sono rimasti al termine di una giornata sicuramente gravosa, speriamo anche utile. Non sono nella posizione di poter fare conclusioni: l'auspicio è di poter mettere le sinapsi al lavoro, di avere un po' di cose a cui pensare. Ho preso nota di una serie di parole chiave su cui ragionare. Forse alcuni di questi temi verranno ripresi nel nostro lavoro e all'interno dell'Ateneo. "Diritti", "responsabilità", "alleanze" (ma anche "comunità", "sfide", "non arretrare", "diamo mandato ai nostri studenti") sono le parole chiave che oggi

sono ricorse più spesso e che spero potremo riportare dal nostro incontro, e ricordare. Grazie a tutti.

I. Danilo De Biasio

Danilo De Biasio è il direttore del Festival dei Diritti Umani di Milano. Giornalista professionista dal 1987, ha cominciato la sua attività giornalistica a Radio Popolare di cui è stato anche direttore, dal 2008 al 2012. Vincitore del Premiolino 1999 per la sua rievocazione storica della strage di Piazza Fontana, è stato responsabile del sito di Radio Popolare vincendo il premio eContent Award Italia 2006. Dal 2015 al 2017 è stato titolare del corso di "Teoria e tecniche della comunicazione radiotelevisiva" presso l'Università Statale di Milano. Dal 2007 è tutor di radiofonia alla scuola di giornalismo Walter Tobagi della stessa Università.

II. Maria José Caldés Pinilla

La Dott.ssa Maria José Caldés Pinilla è un medico, specialista in sanità pubblica e medicina preventiva, con un dottorato di ricerca in Medicina di comunità e un diploma post-laurea in Educazione e promozione alla salute. Ha conseguito anche qualifiche specialistiche su: gestione di sistemi sanitari complessi; medicina tropicale e cooperazione internazionale in materia di salute; determinanti della salute. Dal 2009 al 2012 Direttore medico dell'Azienda Ospedaliero Universitario Meyer di Firenze. Dal 2005 ad oggi Responsabile della cooperazione sanitaria internazionale nella Regione Toscana. Attualmente è direttore del Centro di Salute Globale, un organismo multidisciplinare della Regione Toscana il cui obiettivo è quello di evidenziare i legami tra globalizzazione e salute in termini di uguaglianza, diritti umani, sostenibilità, diplomazia e *partnership* internazionali. Il Centro è la struttura incaricata formalmente dalla Regione Toscana per l'attuazione delle attività di cooperazione sanitaria internazionale e salute dei migranti. Consulente OMS in un progetto di cooperazione nella Guinea equatoriale per la prevenzione e il controllo dell'AIDS. Consulente della Diputación General de Aragón (Spagna) sul controllo del consumo di stupefacenti e dell'educazione per la prevenzione e le relative campagne educative. Autore di numerose pubblicazioni su riviste scientifiche nazionali e internazionali.

III. Francesco Castelli

Francesco Castelli (MD, FRCP (London), FFTM RCPS (Glasgow), FESCMID) è Professore di Malattie Infettive e Direttore dell'Unità Universitaria di Malattie Infettive e Tropicali dell'Università degli Studi di Brescia; è anche Direttore della Scuola di Specializzazione di Malattie Infettive e Tropicali della stessa Università. È titolare della Cattedra UNESCO "*Training and empowering human resources for health development in resource-limited countries*" e *Past-President* della Società Italiana di Medicina Tropicale e Salute Globale (SIMET); Direttore del sito Geosentinel di Brescia. I suoi campi di interesse scientifico sono le malattie tropicali, la medicina delle migrazioni, la medicina dei viaggi e malattie di importazione, salute globale, e le infezioni virali croniche, incluse epatite virale e HIV/AIDS, nei paesi industrializzati e in via di sviluppo. Ha pubblicato oltre 320 articoli su riviste *peer-reviewed* e più di 100 capitoli di libri e manuali; H-index 40 (Scopus) o 48 (Google Scholar). È stato insignito del titolo di Cavaliere dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana nel 2011 ed è stato incluso nella lista *Top Italian Scientists* nel 2013.

IV. Luigi Ferrata

È responsabile dell'area *lobbying* e *public affairs* a Community Group, una delle principali società di comunicazione strategica in Italia. Fa parte del segretariato di ASviS-Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile. All'interno di ASviS si occupa di cambiamento normativo per lo sviluppo sostenibile e di *advocacy* nei confronti dei vari stakeholder. Rappresenta l'associazione a convegni e tavole rotonde in Italia e viene invitato come relatore a lezioni universitarie inerenti l'attività di *lobbying* e la sostenibilità. Collabora con Arel-Agenzia di ricerca e legislazione, il *think tank* fondato da Beniamino Andreatta. Scrive di sostenibilità, *lobbying* e *public affairs* su vari blog.

V. Cristina Franchini

Cristina Franchini è laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Firenze e nella stessa università ha conseguito il titolo di Dottore di Ricerca in Diritto internazionale, con una tesi dedicata ai diritti di rifugiati. Dal 2007 lavora per

l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Ha iniziato nell'area legale, con progetti sull'accoglienza e agli arrivi via mare e quindi, per anni, come componente di Commissione Territoriale, l'organismo dedicato alla valutazione delle domande di protezione internazionale. Ora si occupa, sempre per UNHCR, di comunicazione e relazioni esterne.

VI. Camillo Ripamonti

Gesuita: dal 6 ottobre 2014 è presidente dell'Associazione Centro Astalli, servizio dei gesuiti per i rifugiati (JRS Italia). Laureato in Medicina e Chirurgia presso l'Università di Milano, entra nella Compagnia di Gesù nel 1997. Ha conseguito nel percorso della formazione gesuitica il Baccalaureato in filosofia a Padova e la Licenza in Teologia Morale presso la Pontificia Università di Comillas a Madrid. Dal 2008 al 2012 ha lavorato a Milano nella redazione di «Aggiornamenti Sociali», storica rivista della Compagnia di Gesù. Per il Centro Astalli collabora con «La Civiltà Cattolica» con contributi sul tema dei rifugiati, delle migrazioni e del dialogo interreligioso, con Huffinghton Post e Avvenire.

Percorsi di Salute – Health Pathways

Volumi pubblicati

1. *Health right across the Mediterranean – tackling inequalities and building capacities,* edited by Emilio Di Maria, 2019 (ISBN printed version: 978-88-94943-50-4; ISBN e-book: 978-88-94943-51-1).

2. *A sud del Mediterraneo. L'accoglienza oltre i confini del mare. Atti dell'inaugurazione del Corso di Ateneo in Cooperazione Internazionale allo sviluppo 2018/19,* a cura di Emilio Di Maria, 2019 (ISBN printed version: 978-88-94943-63-4; ISBN e-book: 978-88-94943-64-1).

A cura di: **Emilio Di Maria**

Comitato scientifico e organizzatore:
Emilio Di Maria, Danilo De Luise, Mara Morelli, Anna Siri, Gianluca Saba, Riccardo Spinelli, Mauro Spotorno

Evento nell'ambito dell'*International Year of Global Understanding*

In collaborazione con:

Con il patrocinio di:

Con la partecipazione di:

L'ingresso di rifugiati in Europa è sotto i riflettori, ma la massima parte dei venti milioni di rifugiati che si trovano sotto il mandato delle Nazioni Unite sono stati ricollocati nelle aree vicine ai paesi di origine. A sud del Mediterraneo, in paesi come il Libano o la Tanzania, la Giordania o l'Uganda, pur con le difficoltà legate ai conflitti in atto e alla carenza di risorse, popolazioni in fuga sono state accolte e hanno contribuito alla crescita sociale e economica dei paesi ospitanti.

L'incontro pubblico "A sud del Mediterraneo – L'accoglienza oltre i confini del mare", tenutosi il 16 ottobre 2018, voleva stimolare riflessioni sulle dinamiche sociali e culturali indotte dall'afflusso di migranti in Africa e Medio Oriente (a sud del Mediterraneo…), rileggendo in ottica globale i dati effettivi sulla migrazione e sull'accoglienza e riportandoli in una prospettiva di cooperazione – cioè di lavoro comune volto a rimuovere le diseguaglianze e estendere le opportunità. L'incontro, infatti, costituiva l'inaugurazione ufficiale del Corso di Ateneo in cooperazione internazionale allo sviluppo.

I contributi riportati offrono uno spaccato sul quadro globale delle migrazioni, con uno sguardo oltre i confini del Mediterraneo, e su una visione della cooperazione internazionale, che attraverso collaborazioni tra pari sia finalizzata a riconoscere diritti e condividere opportunità.

In copertina: © Bruce Clarke, *I am therefore I act* (dalla serie *Imperial nostalgia*).
Bruce Clarke è un visual artist e fotografo, nato a Londra nel 1959, che attualmente vive a Parigi e frequentemente lavora in diversi Paesi dell'Africa. Si è accostato al movimento *Art and Language alla Fine Arts School* dell'Università di Leeds. Vicino a una ricerca artistica di figurazione critica, Clarke integra nelle sue opere codici differenti, utilizzati per mettere in discussione e demistificare le strutture del potere e dell'ingiustizia. Numerose le sue esposizioni in Europa e in Africa. È anche autore di memoriali per le vittime del genocidio dei Tutsi in Rwanda. *Web*: www.bruce-clarke.com

ISBN: 978-88-94943-64-1