

Le violazioni dei diritti umani nella lotta contro l'immigrazione irregolare in Niger

Di BOUBAKAR A. Mahamadou

A seguito della caduta del regime libico nel 2011 e della destabilizzazione del Mali nel 2012, il Niger è incontestabilmente il centro della principale rotta migratoria percorsa dai cittadini degli Stati membri della CEDEAO¹.

A un tempo paese di partenza e di transito, il Niger ogni anno è attraversato da 300.000 persone che cercano di raggiungere l'Europa passando dalla Libia². Una tale affluenza, che permette lo sviluppo di una serie di attività economiche, costituisce tuttavia una minaccia per l'Unione europea che non ha esitato ad agire per sostenere la nascita di una politica di gestione dei flussi migratori in Niger. Di conseguenza, nel 2015, in seguito al summit de La Valletta che ha riunito diversi Stati toccati dal fenomeno migratorio, il Parlamento nigerino ha adottato, su proposta del governo, una legge contro il traffico illecito di migranti³.

Questa legge, presentata come uno strumento di protezione dei migranti, in realtà non è che un mezzo per limitare l'immigrazione ed è servita da cornice per l'adozione di diverse misure di lotta contro l'immigrazione che suscitano gravi preoccupazioni. Infatti, per dissuadere eventuali potenziali migranti a proseguire il loro viaggio, le autorità hanno utilizzato differenti mezzi di repressione, sorveglianza e inasprimento delle condizioni di ingresso nel territorio. Alcuni ritengono che l'adozione di queste misure sia stata condizionata dal finanziamento di un miliardo di euro promesso dall'Unione Europea⁴. A prescindere da tale ingerenza, sono state evidenziate diverse preoccupazioni riguardo il rispetto dei diritti umani, tanto più che il Niger ha sottoscritto molti impegni internazionali e regionali in materia di protezione dei diritti umani.

E' quindi opportuno analizzare il quadro giuridico ed operativo messo in atto in Niger nel contrasto all'immigrazione per verificare il posto riservato ai diritti umani.

I diritti umani sono effettivamente garantiti nella lotta contro l'immigrazione irregolare in Niger? Le autorità riescono a conciliare l'obiettivo della lotta contro l'immigrazione con quello della protezione dei diritti umani? Non vi è forse un disequilibrio a scapito dei diritti umani?

Cercheremo di rispondere a queste domande a partire dall'analisi delle politiche migratorie in Niger. Ci sia consentito di ritenere che le misure adottate dallo Stato del Niger e dai suoi partner dell'Unione Europea costituiscono degli ostacoli alla libera circolazione (I) e configurano delle restrizioni ai diritti civili ed economici (II).

¹ Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale

² OIM. Rapporto Statistico. Monitoraggio dei flussi in Niger, dicembre 2016

³ Repubblica del Niger, Legge n. 2015-036 relativa al traffico illecito di migranti, 26 maggio 2015

⁴ Gruppo di Crisi, Mantenere sotto controllo il traffico nel nord del Niger, Rapporto Africa n. 285, 2020, p.5

I. Gli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini della CEDEAO.

In quanto Paese membro della CEDEAO, il Niger si colloca in una zona di libera circolazione a seguito dell'adozione del Protocollo della CEDEAO del 1979. Questo strumento, che ha lo scopo di perseguire l'integrazione regionale, stabilisce l'abolizione dei visti nello spazio CEDEAO e chiede agli Stati di garantire progressivamente ai cittadini della comunità la libera circolazione, evitando di creare ostacoli alla stessa⁵. Tuttavia, nonostante tale obbligo, si constata l'applicazione in Niger di diverse misure che costituiscono un arretramento nella garanzia della libertà di circolazione. Si tratta, come noto, del divieto delle attività legate alla mobilità (A) e dell'intensificazione dei controlli stradali (B).

A. Il divieto, a pena di sanzioni, delle attività legate alla mobilità.

Con il presunto scopo di proteggere i diritti dei migranti, le autorità nigerine hanno adottato un approccio repressivo di contrasto all'immigrazione, che si è tradotto nella criminalizzazione delle attività legate alla mobilità ed al suo corollario di responsabilità. Ecco allora che la legge n. 36 del 2015 impedisce attualmente il trasporto di migranti sul territorio nigerino. A pena di infrazione, nessun trasportatore deve garantire l'ingresso o l'uscita dal territorio nazionale a chiunque si trovi in situazione di irregolarità⁶, cioè privo del documento di viaggio⁷. Un simile divieto non fa distinzioni riguardo alla nazionalità del trasportatore, dei passeggeri e ancor meno del luogo in cui viene commessa l'infrazione⁸. In base a questa legge le autorità nigerine hanno competenza universale in materia di traffico di migranti, ciò che consente loro di perseguire qualunque persona trasporti migranti irregolari⁹. Questa misura di interdizione quindi trascende l'ambito nazionale e riguarda lo spazio comunitario della CEDEAO.

Così, l'attraversamento delle frontiere è considerato l'elemento materiale dell'infrazione. In altri termini, perché un trasportatore venga considerato un trafficante, deve necessariamente garantire l'attraversamento delle frontiere ai migranti, tanto più che la migrazione internazionale si riferisce indubbiamente al passaggio da un Paese ad un altro. Una siffatta interpretazione permette dunque di esimere dalla responsabilità il trasporto dei cittadini stranieri all'interno del Paese. Salvo che, nella pratica, si constata l'arresto e l'incriminazione dei trasportatori che garantiscono unicamente lo spostamento dei migranti all'interno del paese. Si può fare l'esempio di un autista che trasportava dei cittadini nigeriani da Zinder ad Agadez, che è stato arrestato durante il viaggio e poi condannato per complicità anche se non aveva avuto alcun contatto con altri trasportatori¹⁰.

Una simile applicazione della legge lascia intendere l'idea di un divieto di circolazione dei cittadini della CEDEAO all'interno del Niger, in quanto le autorità arrivano a presupporre l'intenzione criminale dei trasportatori ancor prima che varchino le frontiere. In tal senso è stata istituita una

⁵ Protocollo della CEDEAO sulla libera circolazione, il diritto di residenza e di soggiorno, articolo 2

⁶ Repubblica del Niger, Legge n. 2015-036 relativa al traffico illecito di migranti, articolo 10.

⁷ Repubblica del Niger, Decreto n. 87-076/PCMS/MI/MAE/C del 18 giugno 1987, articoli 2,3

⁸ Repubblica del Niger, Legge n. 2015-036 relativa al traffico illecito di migranti, articolo 5

⁹ Idem

¹⁰ Corte d'Appello di Zinder, sede penale, il procuratore c/Saley Zakary sentenza n. 516/2017

equipe congiunta di investigazione per sostenere le azioni legali¹¹. E' composta da poliziotti nigerini, spagnoli e francesi e dispone di tre sedi regionali, precisamente a Agadez, Niamey e Zinder¹². Le perquisizioni, le indagini e i pattugliamenti di questa unità hanno contribuito alla condanna di una sessantina di persone tra il 2016 e il 2017 ed al sequestro di un centinaio di veicoli¹³.

In base al Protocollo della CEDEAO sulla libera circolazione, una tale misura avrebbe dovuto riguardare solamente la frontiera nord del Niger, che rappresenta il confine dello spazio CEDEAO, per consentire la circolazione interna degli stranieri. Ma occorre constatare che anche la circolazione dei cittadini della CEDEAO all'interno del Paese è ostacolata. Oltre al divieto delle attività di trasporto e di ospitalità di migranti, le autorità hanno installato numerosi posti di controllo.

B. L'intensificazione dei controlli stradali.

Per mantenere sotto controllo i flussi migratori, il Niger ha provveduto ad installare numerosi posti di controllo all'interno del proprio territorio. I controlli che prima si effettuavano essenzialmente alla frontiera ormai si estendono all'insieme dei grandi assi di viabilità del Paese, con un'intensificazione sugli assi Tahoua-Agadez e Zinder-Agadez¹⁴. Questi due assi sono considerati le principali rotte migratorie del Paese. Sono utilizzati dalle persone che arrivano dal sud e dall'ovest, da qui l'interesse ad installare i sistemi di sorveglianza. Si rilevano fino a dieci posti di controllo tra Niamey e Agadez¹⁵. Questi controlli sono normalmente eseguiti dalle forze di polizia nazionale che sono state addestrate ed equipaggiate dalla missione civile europea (EUCAP-Sahel Niger)¹⁶. Questa missione, che aveva lo scopo di sostenere la lotta contro il terrorismo, nel 2016 ha visto un ampliamento del proprio mandato per integrare il contrasto all'immigrazione¹⁷. Di conseguenza l'Unione Europea ha proceduto alla creazione di una sede di EUCAP-Sahel nella regione di Agadez, a causa della sua vicinanza alla Libia¹⁸. Da allora la missione aiuta le autorità nigerine nella ricerca di soluzioni per contenere e combattere la migrazione irregolare¹⁹. In tal senso, ora essa garantisce il potenziamento delle capacità dei poliziotti nigerini in materia di sorveglianza del territorio e controllo delle frontiere. La prassi di questi controlli ha dato luogo a diversi casi di espulsioni e

¹¹ Florence Boyer, Pascaline Chappart, "Le frontiere europee in Niger", in 'Association Vacarme', n.83, 2018, p.96

¹² Gogé Maimouna Gazibo, "Ruolo del Niger nella lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico illecito di migranti", comunicazione presentata in occasione della terza edizione della giornata nazionale di mobilitazione contro la tratta di esseri umani il 28 settembre 2017 a Agadez, p.12

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem

¹⁵ A. Hoffmann, J.Meester, H.M.Nabara, Migrazione e mercato a Agadez: alternative economiche all'industria migratoria, Clingendael, CRU Report 2017, p. 29

¹⁶ Adam Abdou Hassan, "La strategia di prevenzione dell'immigrazione illegale dell'Unione Europea nei suoi rapporti con il Niger", in Annali dell'Università Abdou Moumouni di Niamey, Convegno internazionale sulle dinamiche migratorie nell'Africa dell'ovest: storia, flussi e questioni attuali, 2018, p.198

¹⁷ Consiglio dell'Unione Europea, "EUCAP Sahel Niger per prevenire la migrazione irregolare", 2015, URL: http://www.consilium.europa.eu/en/presse/press_releases/2015/05/13-eucap-sahel-niger

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Consiglio d'Europa, Decisione (PESC) 2016/1172 del 18 luglio 2016

respingimenti che si effettuano in forma di urgenza, in deroga alla procedura prevista dal Protocollo sulla libera circolazione²⁰. Infatti in base a tale Protocollo gli Stati devono notificare l'espulsione all'interessato e informarne lo Stato di cui è cittadino, nonché il segretario esecutivo della CEDEAO²¹. Ma va constatato che i migranti sono percepiti come una minaccia alla sicurezza di cui occorre sbarazzarsi al più presto. Questa percezione negativa priva così il migrante dei diritti che gli spettano e lo sottopone, lungo il suo viaggio, a numerose difficoltà burocratiche²², come ad esempio il pagamento di denaro, che è diventato una condizione aggiuntiva per l'ingresso e la circolazione sul territorio. Anche i trasportatori sono costretti a corrompere gli agenti per sfuggire agli arresti, al sequestro dei loro veicoli e alle azioni giudiziarie²³.

Oltre a mettere a rischio la libera circolazione dei cittadini della CEDEAO, queste misure hanno avuto effetti nefasti sui diritti di determinati soggetti.

II. Le restrizioni ai diritti civili ed economici

I diritti civili ed economici sono garantiti da testi giuridici internazionali come la Carta africana dei diritti umani e i due patti internazionali del 1966. Esattamente come il Protocollo sulla libera circolazione, questi diversi strumenti impongono obblighi agli Stati in materia di protezione dei diritti umani. Tali obblighi implicano che gli Stati debbano agire per l'applicazione dei diritti ed adottare anche delle misure di prevenzione e di risposta a fronte delle violazioni. Tuttavia questo spirito è scarsamente rintracciabile nella lotta contro l'immigrazione in Niger. Le misure prese dalle autorità hanno portato alla perdita di molti posti di lavoro (A) ed all'esposizione dei migranti a diversi soprusi (B).

A. La perdita di redditi collegati alla migrazione

Le misure di contrasto all'immigrazione in Niger hanno avuto un grave impatto sull'economia locale e nazionale. La regione di Agadez, che viveva principalmente delle attività legate alle migrazioni, dopo l'interruzione delle attività turistiche si trova pesantemente colpita, in quanto quasi tutti i servizi socio-economici venivano utilizzati principalmente dai potenziali migranti, in particolare le agenzie di trasferimento di denaro, i negozi, la ristorazione, gli alberghi e soprattutto i trasporti. Con l'adozione della legge n. 36 del 2015 e la sua successiva applicazione, si nota una perdita di redditi legati alla migrazione. Il solo comune di Dirkou perde entrate pari a 20 milioni di franchi al mese²⁴.

²⁰ Gogé Maimouna Gazibo, "Ruolo del Niger nella lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico illecito di migranti", vedi nota 12, p.12. Secondo questo documento più di 10.000 persone sono state respinte nel 2017

²¹ Protocollo della CEDEAO sulla libera circolazione, il diritto di residenza e di soggiorno, articolo 11

²² Abdoulaye Hamadou, "La gestione dei flussi migratori in Niger tra impegni e limitazioni", in La Rivista dei diritti umani, n.14, 2018, p.8

²³ Studio Kalango, "Lotta contro il traffico illecito di migranti: gendarmi arrestati a Agadez", 19 ottobre 2016, URL: <https://www.studiokalango.org/index.php/articles/8200>

²⁴ Gruppo di Crisi, Mantenerlo sotto controllo il traffico nel nord del Niger, Rapporto Africa n. 285, 2020, p.6

Il settore dei trasporti ha subito pesanti perdite a causa della repressione condotta dalle autorità. L'arresto dei conducenti ed il sequestro dei loro veicoli ha ampiamente contribuito all'aumento della disoccupazione nella regione di Agadez. Molti hanno anche dovuto cessare le proprie attività in seguito alle intimidazioni. E' il caso di un autista che è arrivato ad affermare, in un servizio giornalistico, che preferiva essere arrestato con della droga piuttosto che con dei migranti, perché la migrazione è diventata una questione di sicurezza in Niger²⁵. La competenza giurisdizionale relativa al traffico illecito di migranti è ormai riconosciuta in capo al nucleo giudiziario specializzato in materia di terrorismo di Niamey²⁶. Una tale assimilazione consente quindi di attribuire una falsa legittimità alle misure di interdizione, poiché prima del 2015 questa attività non era percepita come una minaccia all'ordine pubblico. Ad Agadez bastava pagare le tasse e chiedere un'autorizzazione alle autorità comunali.

L'obiettivo della lotta contro l'immigrazione si è così rivelato come il vero motivo del divieto delle attività del settore migratorio. Il contesto di ingerenza e di pressioni europee nel quale si inserisce la legge rivela l'idea di una preoccupazione derivante dall'immigrazione irregolare, da cui l'interesse a criminalizzare il traffico. Tuttavia ciò non potrebbe giustificare le violazioni dei diritti economici di determinati soggetti. Il rispetto dei diritti umani non può essere limitato se non in nome della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza e del mantenimento dell'ordine²⁷. Di conseguenza, lo Stato ha il dovere di rimediare al pregiudizio subito dai trasportatori e anche di offrire loro delle soluzioni alternative per tutelare il diritto al lavoro.

Neanche le compagnie di autobus vengono risparmiate da queste misure. Subiscono perdite enormi a causa del divieto e della riduzione dei flussi migratori. Dopo solo un anno dall'applicazione della legge, il numero di migranti che attraversano il Niger si è ridotto a 69.000²⁸. Questo ha portato alcune compagnie, come Rimbo, Sonef e Azawad, a ridurre o sopprimere le partenze verso la regione di Agadez²⁹. Altre invece hanno addirittura cessato l'attività, per esempio Nijma e Air Transport³⁰.

B. L'esposizione dei migranti a diversi soprusi

Le politiche migratorie in Niger costituiscono una minaccia per i migranti. La repressione nei confronti dei trasportatori e l'accresciuta sorveglianza sul territorio hanno avuto gravi ripercussioni sui diritti dei migranti. Le persone che continuano a tentare di uscire nonostante i molti ostacoli fanno ormai ricorso a viaggi clandestini per timore di essere arrestati e poi espulsi. I viaggi ormai si

²⁵ Droit Libre TV (Youtube), Migrazioni in Niger: Legge n. 2915-036, l'incubo degli ex passeurs di Agadez, 20 marzo 2020

²⁶ Niger, Legge n. 2016-19 di modifica alla legge organica che stabilisce l'organizzazione e la competenza delle giurisdizioni nazionali, articolo 91

²⁷ Alto Commissariato per i Diritti Umani, Diritti umani, Guida per l'uso dei parlamentari, n. 26, 2016, p.50

²⁸ OIM, Rapporto statistico, monitoraggio dei flussi in Niger, dicembre 2016, op.cit.

²⁹ Le Monde Afrique, "Sull'asse Niamey-Agadez, gli autobus che trasportano gli aspiranti al sogno europeo si svuotano", novembre 2017, URL: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/01/sur-l-axe-niamey-agadez-les-bus-transportant-les-candidats-au-reve-europeen-se-vident_5208801_3212.html

³⁰ A. Hoffmann, J.Meester, H.M.Nabara, Migrazioni e mercato a Agadez: alternative economiche all'industria migratoria, vedi nota 15, p.28

svolgono con discrezione su percorsi molto più pericolosi, in quanto, per sfuggire agli agenti dello Stato, i trasportatori adottano la strategia di aggirare le zone sorvegliate. Perciò il percorso si fa molto rischioso per i migranti a causa delle lunghe distanze e del cattivo stato delle strade. Inoltre il prezzo del passaggio e del trasporto ha subito un aumento. Questa situazione spinge i migranti a cercare di guadagnare del denaro lavorando per le popolazioni locali, che spesso non mancano di sfruttarli.

La lotta contro l'immigrazione ha così aperto la strada a molte violazioni dei diritti dei migranti, come la tratta, i maltrattamenti e le estorsioni³¹. Anche la detenzione è diventata pratica corrente³², perché la legge n. 36 del 2015 non è esplicita riguardo a questo fenomeno. Il legislatore si è limitato a prevedere, all'articolo 30³³, garanzie di protezione per i migranti che venissero arrestati, senza precisare le circostanze in cui avviene l'arresto. Una tale mancanza costituisce quindi un margine di discrezionalità per arrestare i migranti in base all'ordinanza n. 81-40 del 29 ottobre 1981 relativa all'ingresso e al soggiorno in Niger, che prevede la detenzione degli stranieri irregolari³⁴. Però questo appare in contraddizione con gli impegni del Niger relativamente ai diversi strumenti giuridici internazionali di tutela dei diritti umani. Nessuna convenzione consente la detenzione dei migranti irregolari per il rischio di violazione del diritto alla sicurezza. In questo senso gli Stati hanno soltanto il diritto di rifiutare l'ingresso sui loro territori a persone che rientrino nella categoria di immigrati non ammissibili ai sensi delle loro leggi e regolamenti vigenti³⁵. La detenzione non deve essere un rimedio, in quanto espone i migranti a diversi trattamenti inumani e degradanti.

Conclusioni

Da questa analisi si evince che l'obiettivo della tutela dei diritti non è una priorità per lo Stato del Niger e per i suoi partner dell'Unione Europea. La minaccia migratoria ha condotto all'adozione di diverse misure sotto molti aspetti criticabili. Non soltanto esse sono contrarie agli strumenti giuridici relativi ai diritti umani, ma non sono adeguate alle realtà nazionali e regionali. Le autorità dovrebbero tener conto di alcune considerazioni sociali ed economiche, prima di adottare tali misure di interdizione. Vale la pena sottolineare che la legge sul traffico illecito di migranti, con la sua relativa applicazione, costituisce indubbiamente una messa in discussione dell'integrazione regionale nello spazio della CEDEAO. Inoltre, ha provocato la perdita di numerosi posti di lavoro e l'aumento della vulnerabilità dei migranti. Sembra quindi indispensabile rivedere le misure descritte nella prospettiva di una integrazione nel contesto dei diritti umani.

³¹ Abdoulaye Hamadou, "La gestione dei flussi migratori in Niger tra impegni e limitazioni", vedi nota 22, p.8

³² Idem: Incontro con l'Associazione Alarm Phone Sahara

³³ Repubblica del Niger, Legge n. 2015-036 relativa al traffico illecito di migranti

³⁴ Repubblica del Niger, Ordinanza n. 81-40 del 29 ottobre 1981, articolo 11

³⁵ Protocollo della CEDEAO sulla libera circolazione, il diritto di residenza e di soggiorno, articolo 4