

IL PROGRAMMA Emergency Transit Mechanism (ETM) DALLA LIBIA AL NIGER: UN AGGIORNAMENTO AL MESE DI DICEMBRE 2021

Come noto, alla fine del 2017 l'UNHCR ha approvato un piano di evacuazione e resettlement delle persone richiedenti asilo e rifugiate presenti in Libia, al fine di permetterne l'accesso a forme concrete di protezione e alle cd. "soluzioni durevoli".

Per tale motivo, l'UNHCR ha firmato, nel dicembre dello stesso anno, un Memorandum con il Niger in cui si concretizzava la disponibilità nigerina ad accogliere le persone evacuate dalla Libia rispettando determinati parametri, quali il tetto massimo di 600 persone accolte nello stesso momento e il periodo massimo di residenza nel paese per ogni persona di 6 mesi.

Nelle intenzioni del governo nigerino al numero di persone autorizzate all'ingresso doveva sempre corrispondere un uguale numero di persone che lasciavano il paese, altrimenti gli accessi sarebbero stati immediatamente bloccati.

Il Memorandum è stato rinnovato nel febbraio del 2020 per un ulteriore periodo di due anni.

Il Memorandum firmato il 20 febbraio del 2020 è sostanzialmente identico a quello precedente. Non sono variate le procedure e neppure i numeri dei potenziali rifugiati che possono essere evacuati e accolti dalla Libia, il cui tetto massimo è rimasto stabilito in 600 persone. Tale tetto è stabilito dal governo nigerino che non ritiene che lo stesso sia modificabile, in applicazione del principio già descritto.

Il Memorandum originale prevedeva, all'art. 5, la creazione futura di un Comitato Tecnico per assicurare l'attuazione coordinata delle disposizioni del Memorandum stesso. Il Ministero dell'Interno, della Sicurezza Pubblica, del decentramento e degli affari consuetudinari e religiosi di concerto con il Segretariato generale dello stato civile, della migrazione e dei rifugiati ha, con [l'ordinanza 243 del 12 aprile 2018](#), provveduto alla creazione di tale Comitato, incaricato della supervisione e coordinazione dei lavori tra le parti al fine di una migliore implementazione del Memorandum stesso. Il nuovo Memorandum firmato nel febbraio 2020, fa riferimento espressamente a tale Comitato.

Lo stesso risulta ora composto da un Presidente, ovvero il vice segretario generale del Ministero dell'Interno, della Sicurezza Pubblica, del Decentramento e degli Affari consuetudinari e religiosi; un Vicepresidente, ovvero il Direttore Generale di Stato Civile, Migrazione e Rifugiati; un primo relatore che è identificato nel Direttore dei Rifugiati presso la Direzione generale dello Stato civile; un secondo relatore scelto tra i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) in Niger a cui si aggiungono sette membri scelti (un rappresentante dell'Ufficio del Primo Ministro; un rappresentante del Ministero degli affari esteri, della cooperazione, dell'integrazione americana e dei nigerini all'estero; un rappresentante del Ministero dell'Azione Umanitaria e della Gestione dei Disastri; un rappresentante della Direzione Generale della Protezione Civile; un rappresentante della Direzione di Pubblica Sicurezza (DSP); un rappresentante della Direzione per il controllo del territorio (DST); un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) in Niger.

Al di là di questa lieve innovazione, sia il contenuto del Memorandum sia la procedura rimangono immutati.

In un [precedente rapporto](#) redatto in occasione del primo viaggio di una delegazione di Asgi in Niger nel 2018, il meccanismo di funzionamento dell'ETM è stato lungamente descritto e analizzato.

In estrema sintesi, la procedura prevede ancora oggi che rifugiati da evacuare vengono scelti da

UNHCR in Libia tra la popolazione identificata all'art. 3 del Memorandum¹, i loro dossier, preparati dal personale UNHCR in Libia, vengono poi sottoposti alle autorità nigerine che li approvano o rifiutano. In caso di approvazione le autorità nigerine preparano la documentazione necessaria al viaggio e a garantire l'ingresso legale degli evacuati dalla Libia nel paese.

Il viaggio e l'accoglienza dei richiedenti in Niger sono poi organizzati e gestiti, anche in termini economici, da UNHCR. Una volta entrati nel paese, i richiedenti vengono collocati nel campo di Hamdallaye, aperto nel maggio 2019 e situato a 40 km dalla capitale, e solo alcuni portatori di particolari vulnerabilità mediche o psicologiche vengono accolti, per periodi limitati, nelle case di passaggio gestite da COOPI, nella capitale stessa.

UNHCR procede poi a preparare i dossier che vengono sottoposti alla Commissione Nazionale di Eleggibilità, incaricata di riconoscere lo status di rifugiato secondo la normativa nigerina. In questi dossier UNHCR esprime un parere favorevole o negativo per ogni singolo richiedente. Tale parere è condizione necessaria per accedere ai programmi di resettlement in altri paesi. Difficilmente la Commissione di Eleggibilità si discosta dal parere di UNHCR.

Durante la visita a Niamey nel dicembre 2021, la delegazione di ASGI ha incontrato cinque rifugiati eritrei ed ha svolto interviste con un membro della Commissione Nazionale di Eleggibilità, con personale dell'OIM e di UNHCR attivo nella capitale oltre che con il capo missione di COOPI e con un avvocato specializzato nella tutela dei diritti dei cittadini migranti in Niger.

Obiettivo di queste interviste era avere una visione di insieme della situazione concretamente vissuta dagli sfollati dalla Libia, dopo quattro anni di implementazione del Memorandum.

La fotografia che è emersa non è in concreto di molto differente da quanto rilevato nel primo rapporto sopra citato e nel successivo aggiornamento del 2019.

Le procedure sono molto lente e non rispettano certo i 6 mesi previsti dal Memorandum stesso, il che riduce di molto gli arrivi e le evacuazioni dalla Libia.

Secondo quanto riferito dal personale UNHCR solo l'1% dei richiedenti asilo evacuati dalla Libia non ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato. Una volta ottenuto il rigetto definitivo, alle persone viene prospettata la possibilità di accedere al Rimpatrio Volontario Assistito tramite OIM, o di regolarizzare la propria posizione sul territorio nigerino secondo la legge locale. Vista la precarietà della situazione economica e sociale del Niger, tale opzione è ovviamente molto complessa anche perché non è in concreto supportata da alcuna organizzazione.

Il cittadino straniero evacuato che riceve un rigetto definitivo alla sua domanda di riconoscimento dello status di rifugiato e che non accede al RVA è lasciato a sé stesso privo di riferimenti.

Un'altra problematica emersa è relativa alla situazione dei rifugiati che, seppur riconosciuti sia da UNHCR sia dallo stato nigerino, non riescono ad accedere al resettlement poiché i paesi interpellati da UNHCR rigettano la richiesta di ricollocamento.

Come specificato dal personale UNHCR intervistato infatti "il ricollocamento non è un diritto". UNHCR ha ovviamente preso accordi con diversi paesi, ai fini dell'applicazione del Memorandum e caldeggia con i suoi dossier le candidature dei rifugiati riconosciuti in Niger, ma i singoli stati hanno comunque una altissima discrezionalità nella scelta di chi vogliono effettivamente accogliere e chi invece no.

In caso di rifiuto di ricollocamento UNHCR può a seconda dei casi decidere di procedere con una decisione di riesame al medesimo paese, oppure sottoporre il medesimo dossier ad un altro paese. Non ci sono limiti ai paesi che possono essere interpellati ai fini del ricollocamento ma ogni volta

¹ Rifugiati riconosciuti in Libia da UNHCR sotto il suo mandato, richiedenti asilo già registrati da UNHCR in Libia, gli apolidi o le persone a rischio apolidia presenti in Libia e ai familiari di coloro che rientrano in queste categorie.

UNHCR deve informare lo stato in questione degli eventuali rigetti ricevuti da altri governi, il che pone già la richiesta di ricollocamento presentata sotto una luce critica.

I paesi che vengono interpellati vengono sempre scelti da UNHCR sulla base dei criteri che gli stessi hanno indicato, quindi ragionevolmente il primo paese interpellato per un determinato rifugiato è quello in cui, secondo UNHCR, lo stesso ha maggiori probabilità di essere accolto. Una volta ottenuto un diniego al ricollocamento da quel paese, la strada negli altri diventa necessariamente più impervia.

Le prassi di esame dei dossier attuate dai vari paesi non sono uniformi: alcuni stati si basano solo sulla documentazione raccolta e trasmessa da UNHCR, altri svolgono tramite loro funzionari una o più interviste online o in presenza.

Ugualmente la prassi non è uniforme per quanto riguarda i rigetti. Non tutti gli stati che partecipano ai programmi di ricollocamento, infatti, forniscono un provvedimento di rigetto scritto e/o motivato. In alcuni casi si limitano ad inviare una risposta alla richiesta ricevuta da UNHCR con indicato semplicemente il nominativo di chi è stato accettato e di chi è stato respinto, senza alcuna motivazione.

Nei casi in cui il paese interpellato non fornisca risposta scritta, al richiedente non viene rilasciata alcuna documentazione neppure da UNHCR, che si limita ad informarlo di quanto appreso e a offrirgli un'attività di counseling generica sul suo futuro.

UNHCR fornisce agli stati interpellati per il ricollocamento un dossier composto da un modulo standard diviso in tre sezioni, la prima destinata alle informazioni sull'arrivo e la registrazione, inclusa la biografia e i dati relativi alla vita familiare; la seconda destinata alle ragioni alla base della fuga e al rischio in caso di rientro; la terza con gli elementi di vulnerabilità.

Gli stati che partecipano ai programmi di resettlement possono poi avere richieste particolari e voler approfondire i dossier o richiedere la raccolta di dati biometrici, là dove non gli siano già stati forniti, per poter effettuare verifiche di sicurezza.

Coloro che non riescono ad essere ammessi ad un programma di ricollocamento rimangono in Niger, nei campi UNHCR con uno status effettivamente riconosciuto ma con prospettive ben diverse da quelle che gli erano state paventate in Libia per aderire al programma ETM.

UNHCR non ha saputo fornire delle scadenze temporali per le procedure, motivando la vaghezza della durata delle stesse con diversi fattori tra cui principalmente la situazione in Libia, l'epidemia da Covid19 e le tempistiche dei paesi interpellati.

Con riferimento a come vengono scelte le persone da evacuare dalla Libia le risposte sono sempre state evasive e generiche, rinviando all'applicazione di due criteri principali. Il primo legato al fatto che la persona da evacuare fosse già registrata da UNHCR come richiedente protezione in Libia, il secondo legato alla sua vulnerabilità.

Non si è però potuto, in concreto, comprendere come all'interno della categoria general generica dei richiedenti protezione registrati da UNHCR con vulnerabilità, visti i numeri esigui dei partecipanti al programma ETM, vengano poi effettivamente individuati coloro che devono essere evacuati. Sembrerebbe che, in ogni caso, già in Libia venga fatta una prima valutazione sulla concreta possibilità di reinsediamento una volta ottenuto il riconoscimento dello status e che gli evacuati vengano scelti anche in base a tale criterio.

Tutte le volte in cui si è tornati sul tema delle donne nigeriane vittime di tratta, categoria vulnerabile per eccellenza, le risposte sono state vaghe e si è sempre rimandata la questione al personale UNHCR in Libia.

Nel corso della visita a Niamey la delegazione ASGI ha, come detto, incontrato anche 5 cittadini

eritrei evacuati dalla Libia, tutti arrivati a inizio 2018 e da allora bloccati in diverse fasi della procedura in Niger. Tre di loro sono stati trasferiti nel campo di Hamdallaye dopo la sua apertura nel maggio 2019 e da allora sono bloccati lì. Gli stessi riferiscono condizioni igienico sanitarie molto dure e precarie. Nel periodo delle piogge le tende in cui vivono non reggono e per motivi di sicurezza gli è stato esplicitamente detto di abbandonarle ma al contempo non gli viene fornito alcun riparo alternativo.

Tutti gli intervistati hanno incontrato UNHCR in Libia nei campi di detenzione di Tarek Al Mattar, Tripoli o Misurata ed lì sono stati registrati per l'accesso al programma ETM. Nel momento in cui hanno deciso di farsi evacuare ed in base alle informazioni ricevute non avrebbero mai pensato di rimanere bloccati in Niger per quasi quattro anni o di poter addirittura rischiare di dovervi rimanere a vivere.

Tre di loro hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato in Niger tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 e sono in attesa di reinsediamento da allora. Due di loro hanno avuto il parere negativo al ricollocamento dal Canada, motivato in base alla loro età e alla loro presenza per un certo tempo nell'esercito in Eritrea, uno di loro parrebbe avere avuto parere negativo anche dalla Svezia ma non gli è stato consegnato alcun documento². Il Canada sembra essere uno dei pochi paesi a fornire rigetti scritti, nominali e motivati. Tuttavia gli stessi non possono essere impugnati in alcun modo.

Uno dei richiedenti intervistato si trovava allora collocato in una delle case di passaggio di Coopi a Niamey destinate ai vulnerabili con problemi psicologici, con la moglie e i figli piccoli, uno nato in Libia e uno in Niger. La moglie ha, infatti, sofferto molto in Libia e i due parti e le condizioni di vita precaria hanno aumentato la sua depressione. La sua condizione psicologica non consente che vivano al campo di Hamdallaye. La signora personalmente non è mai stata sentita né da UNHCR né da altri, ma è sempre stato ascoltato solo il marito, la cui storia è stata però trovata poco chiara in alcuni punti e lo stesso ha ricevuto un primo diniego dalla Commissione di Eleggibilità, avverso cui ha presentato un appello con il quale spera di aver chiarito i dubbi emersi in primo grado. Sta aspettando però da molti mesi la risposta. Anche un altro richiedente ha riferito di aver presentato appello oltre un anno fa e di non aver ancora avuto una risposta.

In generale tutti i richiedenti riferiscono i fatti avvenuti in Niger, in maniera confusa. Il lungo tempo, tutto uguale, privo di occupazioni lavorative o di attività pratiche oltre che l'assenza di informazioni certe rende per loro complesso ricostruire con precisione i passaggi vissuti sino ad ora.

In particolare la sensazione trasmessa da tutti gli intervistati è che dopo i primi due anni di attività dal 2020 in poi tutto sia come sospeso e rallentato. Le informazioni che gli vengono fornite sono poche, frammentate e non sempre trovano poi riscontro negli accadimenti.

Anche un rappresentante di Coopi intervistato ha sottolineato come, dopo i primi anni di implementazione del Memorandum, durante i quali l'ETM sembrava davvero avere un carattere innovativo e delle potenzialità vaste, attualmente lo stesso sia diventato uno dei tanti progetti di UNHCR, circostanza che ne restringe ulteriormente la portata già limitata che aveva inizialmente.

Secondo quanto riferito dal personale UNHCR la media delle persone presenti nell'ambito del programma ETM nell'ultimo anno, in Niger, accolte nel campo di Hamdallaye nelle case di passaggio gestite da Coopi a Niamey sono intorno alle 360. Il referente di Coopi ha illustrato che le case di passaggio possono arrivare ad ospitare sino a 400 persone mentre la capienza del campo di

² Anche durante il sopralluogo del 2019 era emerso chiaramente come il ricollocamento venisse escluso da numerosi paesi per quei cittadini somali, eritrei o etiopi che avevano trascorso lungo tempo nell'esercito (<https://www.asgi.it/33638-2/>)

Hamdallaye era originariamente di 1.500.

Gli arrivi sono dunque diminuiti anche se il personale UNHCR riferisce che ci sono partenze e arrivi quotidiani sempre nell'ambito dell'ETM. Tale circostanza non è però stata confermata da coloro che vivono in concreto al campo di Hamdallaye.

I [dati pubblicati a maggio 2021](#) da UNHCR in relazione al numero di evacuati dall'inizio del progetto fanno riferimento a 3361 persone.

In conclusione

Il programma ETM, insieme ai programmi di rimpatrio volontario assistito, è uno dei pochi interventi messi in atto per compensare il blocco delle partenze via mare dalla Libia verso l'Italia e l'Unione Europea e per proporre una narrazione in cui i paesi europei si attivano per intervenire a tutela dei migranti, detenuti in condizioni inumane e degradanti in Libia.

Tuttavia lo stesso, come i vari approfondimenti redatti in questi anni da ASGU dimostrano, è ben lontano dall'essere uno strumento effettivo di tutela.

Da un lato bisogna sempre chiedersi quanto un migrante trattenuto nelle tristemente note condizioni inumane nei centri di detenzione in Libia, possa manifestare una adesione ad un programma quale l'ETM o il RVA, che possa effettivamente essere definita "consapevole" e "volontaria". Dall'altro il numero complessivo di evacuati dall'approvazione del programma, rispetto ai numeri dei migranti trattenuti in Libia, sono decisamente bassi.

A questo si aggiunga che oltre ad avere un carattere discrezionale e concessorio, l'ETM si concretizza in maniera molto differente da come viene descritto. Le persone evacuate non sono effettivamente consapevoli dell'esatto funzionamento della procedura, né dei tempi della stessa e certo non pensano di poter essere bloccati in un limbo in Niger per tre/quattro anni quando aderiscono al programma.

Mancano garanzie e tutele precise che possano permettere ai migranti evacuati di poter agire per la propria tutela individuale, con il rischio che dopo molto tempo di sospensione, gli stessi riprendano la via per la Libia, rischiando nuovamente la propria incolumità, pur di non tornare nel paese di origine.