

IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO IN NIGER PER I RICHIEDENTI ASILO NON INCLUSI NEL PROGRAMMA ETM



**Immagini del campo di UNHCR a circa 10 km dalla città di Agadez.*

Il Niger è tradizionalmente considerato come un paese di transito dei migranti e sul suo ruolo di Paese di transito si concentrano la maggior parte delle ricerche e dei rapporti. A determinare i confini di tale interesse è non soltanto la sua posizione geografica, che lo rende quasi un passaggio obbligato – come lo hanno definito molti degli attori intervistati durante la missione - per i migranti che hanno come destinazione finale l’Europa; l’interesse per il Niger e in particolare per la regione di Agadez quale area di passaggio dei migranti è determinato soprattutto dalle politiche dell’Unione europea e dall’obiettivo (dichiarato o meno) di tali politiche di “gestire” i flussi migratori il più vicino possibile ai Paesi di origine. L’Unione europea vede nello Stato del Niger un partner chiave nella promozione delle sue politiche di esternalizzazione e tale partnership si è articolata negli ultimi anni (quantomeno dal 2015 ad oggi) su diversi livelli che vanno dal supporto economico tramite lo EU Trust Fund alla presenza della missione militare EUCAP-Sahel nel territorio nazionale; in mezzo una serie di progetti e *partnership agreements* che vedono la partecipazione determinante di UNHCR, IOM e di numerose ONG europee, molte delle quali incontrate e intervistate durante la missione.

Lo sviluppo di strumenti e meccanismi di gestione (*rectius* contenimento) dei flussi migratori nel territorio nigerino ha però avuto tra i suoi effetti anche la **trasformazione del Niger da Paese di transito a Paese di asilo de facto**. Questo processo di trasformazione è stato determinato dal tentativo di chiudere le rotte migratorie verso le coste europee. Sebbene le rotte non siano effettivamente chiuse, l’innalzamento dei costi del viaggio e la pericolosità dello stesso fanno sì che molte persone si trovino bloccate in Niger, e in particolare nella regione di Agadez, dall’impossibilità o spesso anche dal timore di proseguire il loro viaggio. Si tratta non soltanto dei migranti in provenienza dai Paesi dell’Africa occidentale che arrivano in Niger avendo già esaurito le loro risorse economiche e spesso senza più nemmeno il loro telefono o i loro averi, sequestrati in uno dei posti di blocco di cui le rotte sono disseminate. Tra i migranti bloccati nel limbo nigerino ci sono anche molte persone che hanno già tentato (alcuni anche più di una volta) la traversata verso l’Europa passando per l’Algeria o per la Libia e che sono stati brutalmente respinti dal primo Paese o scappati dalle torture subite nelle carceri o nelle “maisons de crédit” libiche.

A raccontarci questo sono i migranti incontrati in uno dei ghetti di Agadez e al pasto comunitario organizzato il sabato mattina nella sede di Alarm Phone Sahara, i quali vivono nascosti in strutture fatiscenti nella

periferia della città anche da diversi anni, in attesa di poter ritentare un giorno il viaggio verso l'Europa. Sono in questa situazione perché sanno di avere solo due scelte e si rifiutano di prenderne una. Possono aderire al programma di rimpatrio volontario tramite IOM o possono presentare una domanda di protezione in Niger. Il Niger è il Paese in cui vivono stabilmente da anni ma nessuna organizzazione internazionale si occupa di loro (sono fuori dal mandato di IOM perché non vogliono essere rimpatriati e non rientrano nel mandato di UNHCR perché non intendono presentare una domanda di protezione) e per le autorità sono invisibili. Devono esserlo, perché sono considerati migranti irregolari.

Durante la missione incontriamo anche persone che hanno invece presentato una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato e che sono ospitate nel campo gestito da UNHCR, a una decina di chilometri dalla città. Si tratta soprattutto di cittadini sudanesi: il 90% dei richiedenti asilo ospitati nel campo è infatti di origine sudanese.

I richiedenti asilo sudanesi

La presenza dei sudanesi in Niger, e in particolare nella regione di Agadez, è sempre stata importante soprattutto in ragione della presenza di miniere d'oro, settore in cui ai cittadini del Sudan viene riconosciuta una particolare competenza, come ci raccontano alcune delle persone intervistate.

Molti sono i sudanesi che hanno vissuto per anni nel vicino Ciad e che vi hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato. Alcuni di loro si recano in Niger sperando di potere più facilmente accedere ai programmi di reinsediamento.

Infine, alcuni sudanesi, al pari degli altri stranieri presenti in Niger, si trovano nel Paese dopo avere tentato di raggiungere l'Europa passando dalla Libia o dall'Algeria.

Dalle interviste condotte a Agadez, comprendiamo che la presenza dei sudanesi inizia ad essere percepita come un problema. Attira in particolare la nostra attenzione il riferimento a una "Commissione di valutazione della sicurezza sui dossier dei richiedenti asilo sudanesi", che leggiamo in un provvedimento di riconoscimento dello status di rifugiato che ci viene mostrato da uno dei richiedenti intervistati.

Tutte le persone che intervistiamo, che sono ospitate nel campo e hanno avuto il riconoscimento dello status di rifugiato o sono in attesa di una decisione sulla loro domanda di asilo, ci dicono di avere chiesto la protezione in Niger per potere accedere ai programmi di reinsediamento. Tutti sono fermamente convinti di potervi accedere e considerano la loro permanenza in Niger provvisoria, in attesa di essere trasferiti in Europa o Nord America.

La realtà che ci viene spiegata dal rappresentante di UNHCR è però molto diversa. Come meglio si dirà nei successivi paragrafi, l'unica prospettiva che sembra esistere per i titolari dello status di rifugiato in Niger, oltre al difficile accesso ai canali umanitari o – per chi ha familiari in altri Paesi– al ricongiungimento familiare, è l'integrazione locale.

Prima di indagare sulle soluzioni durevoli (o sulla loro assenza) per i rifugiati riconosciuti in Niger, il mutato ruolo di tale paese in paese, quantomeno *de facto*, di asilo rende opportuno interrogarsi sul sistema nazionale di protezione. I seguenti paragrafi contengono qualche informazione, senza alcuna pretesa di esaustività, sulla legislazione nazionale e sulle procedure relative al riconoscimento dello status di rifugiato in Niger.

Lo status di rifugiato in Niger

La Repubblica del Niger ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato il 25 agosto 1961 e il relativo Protocollo del 1967 in data 2 febbraio 1970.

Il Niger è altresì uno Stato firmatario della Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, conclusa ad Addis Abeba nel 1969.

Con la [Legge n°97-016 del 20 giugno 1997](#), il Niger ha inteso dare attuazione agli obblighi previsti dalle suddette convenzioni trasponendo in legge nazionale le definizioni di rifugiato previste dalle loro disposizioni. La Convenzione di Addis Abeba prevede infatti, affianco alla definizione di cui alla Convenzione del 1951¹, una definizione più ampia di rifugiato che include nella categoria di persone bisognose e meritevoli di protezione anche coloro che fuggono situazioni di pericolo determinate da aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico.

A differenza di quanto avviene nel sistema comune di asilo europeo, in cui lo status di rifugiato e la complementare forma di protezione sussidiaria comportano il riconoscimento di diversi titoli di soggiorno e di diversi diritti, all'esito della valutazione positiva della domanda di protezione internazionale, le autorità nigerine riconoscono lo stesso permesso di soggiorno di titolare di status, quale che siano le ragioni che hanno portato all'accoglimento della loro domanda. Né la decisione, né il permesso di soggiorno (di cui ci sono state mostrate delle copie da parte dei richiedenti asilo intervistati) recano indicazione della definizione (convenzionale o più ampia) in base alla quale è avvenuto il riconoscimento.

La valutazione delle domande di richiedenti asilo che hanno già ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato da un altro Paese

Chiediamo al rappresentante di UNCHR a Agadez se esistono e se vengano applicate nel sistema di asilo nazionale delle presunzioni simili a quella di "paese di primo asilo" nei confronti di quei richiedenti asilo che hanno già ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato in un altro Paese, da UNHCR o dalle autorità nazionali (è un caso frequente, ad esempio, per i cittadini sudanesi provenienti dal Ciad). Il rappresentante ci riferisce di non potere dare una risposta certa alla nostra domanda in quanto l'atteggiamento delle autorità nigerine è stato altalenante: in alcuni casi hanno riconosciuto lo status anche in presenza di un precedente riconoscimento; in altri casi hanno rigettato le domande e in altri ancora non ne hanno consentito la presentazione.

Le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato

Le procedure di riconoscimento dello status di rifugiato sono disciplinate da decreti attuativi della citata legge 97-016. Tali procedure differiscono da quelle di cui al programma ETM non soltanto in ragione delle conseguenze del riconoscimento o meno della protezione da parte delle autorità nigerine ma anche per gli attori coinvolti.

L'articolo 5 della legge del '97 prevedeva l'istituzione di una **Commission Nationale d'éligibilité au Statut des Réfugiés**, la cui composizione e il cui mandato e funzionamento sono stati disciplinati con il [decreto 98-382/PRN/II/AT del 24 dicembre 1998 sulla determinazione delle modalità di applicazione della legge 97-016](#).

La Commissione è composta da diversi Ministri, tra cui in particolare quello dell'interno, degli affari esteri, dei diritti dell'uomo e della difesa e da alti rappresentanti di diversi uffici governativi deputati alla tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico. UNHCR è membro della Commissione con funzione consultativa. Nel decreto si legge che la Commissione sarebbe competente a ricevere i "dossier manoscritti"

¹ Definizione che – come noto – richiede il fondato timore di subire nel proprio Paese di origine una persecuzione individuale determinata da uno dei cinque motivi ivi previsti.

dai richiedenti asilo. In realtà, in base a quanto ci viene spiegato tanto dal rappresentante di UNHCR a Agadez quanto dal rappresentante della **Direction Générale de l'Etat civil, des Migrations et des Réfugiés (DREC)**, incontrato sempre ad Agadez, il ruolo della Commissione è di natura più formale. La stessa riceve un dossier già istruito con il relativo parere e ha quindi un compito di valutazione finale e di emissione del provvedimento.

Ci viene infatti spiegato che competente a ricevere le domande di protezione internazionale è proprio l'autorità della DREC, la quale registra la domanda di protezione manoscritta e fa compilare un formulario iniziale recante i dati del richiedente.

Il dossier passa poi nelle mani dell'**ufficio per la determinazione dello status di rifugiato (DSR)**, composto da funzionari incaricati, a Agadez nel numero di quattro. Alla data della missione i funzionari della DSR erano alle dipendenze di UNHCR, ma sarebbero presto passati, secondo quanto riferito dal rappresentante dell'Alto Commissariato e confermato dal funzionario della DREC, alle dipendenze dirette del Ministero dell'Interno.

Il funzionario della DSR svolge una prima intervista volta a istruire il dossier e, se l'UNHCR - che ha il compito di supervisionare l'attività di questi funzionari - lo ritiene opportuno, procede in seguito ad una nuova intervista e convocazione.

I dossier vengono poi inviati (circa 50 alla volta) alla Commissione Nazionale che decide sulle domande senza procedere a una nuova intervista.



In caso di decisione negativa, la stessa può essere appellata solo tramite "recours gracieux" (ovvero un ricorso amministrativo) allo stesso Ministero dell'Interno. Dalle interviste condotte comprendiamo che UNHCR offre supporto ai richiedenti asilo ospitati nel campo nella preparazione di tale ricorso.

Nel caso in cui anche il ricorso amministrativo venga rigettato, l'unica azione di natura giudiziaria esperibile è un "recours en cassation" al Consiglio di Stato, che quindi richiede che siano dedotti vizi del provvedimento amministrativo, nonché ovviamente l'assistenza obbligatoria di un avvocato.

Ritardo nella valutazione delle domande e nel rilascio dei permessi di soggiorno:

Un richiedente asilo sudanese accolto nel campo di UNHCR ci racconta che le procedure per l'ottenimento dello status e il rilascio del relativo permesso di soggiorno sono lunghissime. Il malcontento determinato dalle lunghe attese è uno dei motivi che ha spinto i richiedenti asilo

alla protesta del 2019 (di cui si dirà infra), in seguito alla quale la situazione sembra migliorata e le tempistiche più brevi.

La sua esperienza è emblematica: la domanda di asilo è stata registrata nel 2018; l'intervista con la DREC è avvenuta nel mese di novembre 2019, l'intervista con UNHCR² nel mese di marzo 2020; la decisione di riconoscimento dello status di rifugiato, che ci mostra, reca la data del novembre 2020 e il suo permesso di soggiorno è stato emesso nel novembre 2021.

L'assenza di "soluzioni durevoli"

Il rappresentante di UNHCR ci conferma che tutte le persone assistite dai loro uffici e ospitate nel campo chiedono di accedere ai programmi di resettlement. Tuttavia, ci spiega, la probabilità che vengano reinsediati è molto bassa perché al di fuori dei richiedenti asilo che rientrano nel programma ETM, i posti disponibili sono quelli del programma globale di resettlement dell'UNHCR. Si tratta di posti che sono resi disponibili a tutti i Paesi in cui l'organizzazione gestisce dei campi. Non sa darci un dato preciso ma riferisce che delle circa 1800 persone presenti nel campo solo una sessantina sono state reinsediate. Ci conferma poi che i richiedenti asilo non hanno accesso ai dossier relativi alle loro domande di reinsediamento, né alle decisioni di rifiuto da parte degli Stati di destinazione. Gli Stati interpellati non hanno inoltre alcun obbligo di motivare la loro decisione, né di rendere noti i criteri in base ai quali decidono chi accogliere.

Per raggiungere l'Europa, le uniche alternative al reinsediamento sono:

- i canali umanitari, al momento sospesi³;
- il ricongiungimento familiare per chi ha familiari in un Paese europeo;
- altri progetti dedicati a un numero limitato di persone come il progetto "Pagella in tasca" di INTERSOS per minori stranieri non accompagnati che possono ottenere un visto di studio dopo il riconoscimento dello status da parte della Commissione Nazionale; il progetto prevede 35 posti; alla data della missione, secondo quanto riferito dai funzionari della ONG intervistati, i minori che hanno avuto accesso al progetto erano cinque.

Si è detto che le persone ospitate nel campo di UNHCR percepiscono la loro permanenza a Agadez come provvisoria. La realtà è però che il Niger è diventato il loro Paese di asilo, impossibilitato a fornire alcuna soluzione durevole se non una difficile (impossibile) integrazione locale. Il Paese è estremamente povero e lo è ancora di più la regione di Agadez, dove l'atteggiamento di ostilità nei confronti degli stranieri è cresciuto esponenzialmente in seguito all'applicazione della Legge 36/2015. In un tale contesto appare quantomeno dubbia la realizzabilità della strategia di cui ci parla l'Ambasciatrice italiana, incontrata a Niamey a margine di un convegno, di favorire un'economia locale che crei posti di lavoro per i cittadini e i migranti, rendendo così possibile l'integrazione.

La situazione, soprattutto nella regione di Agadez, è ben diversa. Circa 2.000 rifugiati sono ospitati nel campo di UNHCR, a qualche chilometro di deserto dalla città, potendo raggiungerla solo attraverso una navetta che passa due volte al giorno o utilizzando un motorino che si sono procurati in qualche modo. Le condizioni igienico-sanitarie nel campo sono estremamente precarie. La maggior parte dei rifugiati vive in tende che sono inadatte a proteggere dalle frequenti tempeste di sabbia e solo di recente è iniziata la costruzione di alloggi in terra cruda.

² È verosimile che si trattasse in realtà della DSR che però viene identificata dai richiedenti come UNHCR, circostanza che non stupisce vista il ruolo determinante che l'Alto Commissariato sembra avere in questa fase della procedura.

³ Non riusciamo a parlare con Caritas a Agadez perché il progetto è chiuso.



**Immagini del campo di UNHCR.*

A fine 2019, la situazione nel campo ha spinto i richiedenti asilo a protestare davanti all'ufficio dell'UNHCR in città. Dopo circa 20 giorni di protesta, i manifestanti sono stati costretti con la violenza dalle autorità di polizia a fare rientro nel campo e molti di loro sono stati arrestati e condotti nella tribuna della città (struttura costruita per assistere alle parate militari), dove sono stati trattenuti per 18 giorni. Al loro arrivo alla tribuna, ci riferisce uno dei richiedenti asilo intervistati, sono stati costretti a spogliarsi e sono rimasti senza vestiti per circa 24 ore. Alcuni sono stati in seguito rilasciati, altri condotti in prigione e sottoposti a un processo, che si è svolto con l'assistenza di un avvocato messo a disposizione da UNHCR. Al processo sono seguite diverse condanne a pene detentive anche di due anni.

Tale episodio ha inasprito ulteriormente il malcontento e l'atteggiamento di ostilità della popolazione locale, che ritiene che le organizzazioni internazionali e le ONG presenti offrano supporto unicamente agli stranieri trascurando i bisogni e le difficoltà dei cittadini nigerini.