



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 1/2017

1. SENTENZA STORICA DELL'ALTA CORTE DI NAIROBI (KENYA) BLOCCA LA CHIUSURA DEL CAMPO RIFUGIATI DI DADAAB GRAZIE ALL'INTERVENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE

1. *La sentenza*

Il 9 febbraio 2017, l'Alta Corte di Nairobi (Kenya) ha emesso una storica [sentenza](#) (*High Court of Kenya at Nairobi, Milimani Law Courts, Constitutional and Human Rights Division, Constitutional Petition no. 227 of 2016*), relativa alla decisione del governo keniano di chiudere il campo profughi di Dadaab. È stato un giorno memorabile per più di un quarto di milione di rifugiati che erano a rischio di essere rispediti in Somalia con la forza, dove sarebbero stati a serio rischio di violazioni dei diritti umani.

Questa sentenza è importante poiché riafferma l'obbligo giuridico costituzionale ed internazionale del Kenya di proteggere le persone che cercano rifugio da guerra e persecuzioni sul suo territorio. Fermare l'imminente chiusura del campo profughi di Dadaab è, infatti, un primo passo essenziale verso il rispetto e la tutela dei diritti dei rifugiati in Kenya. Nel testo, il giudice J. M. Mativo afferma che i relativi ordini esecutivi del governo erano discriminatori e costituivano una punizione collettiva. Egli ha anche descritto gli ordini come eccessivi, arbitrari e sproporzionati.

La sentenza rappresenta anche un fulgido caso dell'efficacia dell'azione delle organizzazioni non governative nel progresso del diritto e nell'effettiva realizzazione dei diritti umani riconosciuti dal diritto internazionale. Infatti, essa è stata la conseguenza diretta di un ricorso presentato da due organizzazioni keniane per i diritti umani – la Commissione nazionale del Kenya per i diritti umani e Kituo Cha Sheria –, sostenute da *Amnesty International*, che hanno contestato la costituzionalità della direttiva del governo sulla chiusura non solo del campo di Dadaab, il più grande campo rifugiati del mondo, ma anche dello stesso Dipartimento degli Affari dei rifugiati. Il campo avrebbe inizialmente dovuto essere chiuso il 30 novembre 2016, ma il governo aveva annunciato un ritardo di sei mesi per “motivi umanitari”. La sua chiusura avrebbe lasciato più di 260.000 rifugiati somali senza un posto dove andare.

2. *Il contesto*

Come detto, quello di Dadaab è il campo rifugiati più grande del mondo e ospita oltre 280.000 rifugiati, 260.000 dei quali sono somali. La maggior parte di loro ha vissuto lì per diversi anni, in alcuni casi anche per due decenni. Nel fare l'annuncio, il governo ha chiarito che intendeva rimpatriare i rifugiati somali in Somalia e ciò – a causa dei tempi estremamente stretti e della mancanza di eventuali opzioni alternative per i rifugiati somali – ha lasciato aperta la prospettiva di rimpatri forzati su larga scala verso la Somalia, un paese ancora lacerato da conflitti armati. È evidente come solo tale dichiarazione andava contro il diritto internazionale, in particolare contro il principio di non respingimento.

Da quel momento, quindi, il governo del Kenya ha cominciato a fare enormi pressioni sui rifugiati presenti nel campo, affinché acconsentissero a fare ritorno in Somalia, attraverso un processo di rimpatrio c.d. “volontario”. Quest'ultimo era stato precedentemente concordato nell'ambito di un accordo tripartito tra i governi di Kenya e Somalia – da un lato – e l'UNHCR – dall'altro –, firmato nel 2013. Tuttavia, anche se le Nazioni Unite e alcune dichiarazioni del governo fanno ancora riferimento a ritorni “volontari”, è chiaro che questi non sono possibili nelle attuali circostanze. Nel mese di giugno la Commissione tripartita ha poi annunciato che la popolazione del campo sarebbe stata ridotta a 150.000 unità entro la fine del 2016, causando soltanto confusione, senza diminuire il rischio di rimpatrio forzato.

D'altra parte, l'ostacolo più chiaro al rimpatrio volontario è rappresentato dal fatto che la maggior parte dei rifugiati non ha nessuna intenzione di tornare in Somalia. Durante una verifica sulla popolazione del campo effettuata tra luglio e agosto 2016, l'UNHCR ha rilevato che solo il 25% dei rifugiati di Dadaab erano disposti a tornare in patria. In una ricerca di Medici Senza Frontiere, invece, l'86% dei rifugiati ha dichiarato che né loro né i loro familiari volevano tornare in Somalia, a causa di problemi di sicurezza, tra cui la paura di reclutamento forzato da parte di gruppi armati e la mancanza di assistenza sanitaria e servizi. Il governo del Kenya non ha mai offerto soluzioni abitative alternative ai rifugiati che vivono a Dadaab e che non vogliono tornare in Somalia. Se il campo chiuderà, questi non avranno un posto dove andare.

L'annuncio del governo sulla chiusura del campo di Dadaab è stato rapidamente seguito da quello sullo scioglimento del Dipartimento degli Affari dei rifugiati e della nomina di una task force per il processo di rimpatrio. La task force multi-agenzia comprende una Squadra Rimpatrio Nazionale ed una Squadra Operativa, con sede a Dadaab, che riportano al Consiglio di Sicurezza Nazionale. D'altro canto, le intenzioni del governo non sono state nascoste dai funzionari governativi, che, in molti casi, hanno esplicitamente dichiarato la necessità per le persone nel campo di tornare in Somalia; tali dichiarazioni non suggerivano certamente che tali spostamenti sarebbero stati di natura volontaria.

Nel tentativo di costringere i rifugiati a fare quello che potrebbe essere spacciato come ritorno volontario, i funzionari di governo hanno diffuso la notizia che se non fossero partiti prima della scadenza del 30 novembre 2016, essi avrebbero perso il diritto al pacchetto di sostegno finanziario (dell'ammontare di 400 dollari USA). Nonostante ciò, a metà ottobre 2016, solo 27.000 persone erano tornate in Somalia “volontariamente”.

3. *Le condizioni dei rifugiati in Somalia ed il presunto legame con il terrorismo*

Bisogna riconoscere che, in alcune zone, la situazione della sicurezza in Somalia è migliorata in certa misura. Tuttavia, conflitti armati e violazioni dei diritti umani in corso in molte aree. Inoltre, oltre ai rischi per la sicurezza delle persone che fanno ritorno in Somalia, il paese non è in grado di far fronte a un qualsiasi grande afflusso di migranti. Già più di 1,1 milioni di persone sono sfollate in Somalia, molte delle quali vivono già in campi profughi.

Le autorità e le organizzazioni umanitarie non hanno avuto il tempo sufficiente per prepararsi a un aumento degli arrivi e la risposta umanitaria internazionale è stata ugualmente debole. Nel mese di agosto 2016, le autorità della Bassa Juba hanno impedito il rientro di 1.100 somali dal Kenya a causa della mancanza di assistenza umanitaria. Tra le preoccupazioni sollevate dalle autorità vi era la natura non pianificata dei rimpatri - che minacciano di peggiorare una situazione di sicurezza già molto fragile - e la mancanza di misure di integrazione, con l'alta probabilità che la maggior parte dei rimpatriati finiscano in campi per profughi interni (sfollati).

Alcuni rifugiati somali in Kenya, poi, sono particolarmente vulnerabili e sarebbero in pericolo di vita, se costretti a tornare in Somalia. Una ricerca di *Amnesty International* ha raccolto le testimonianze di molte persone con disabilità, che hanno affermato chiaramente di non voler tornare in Somalia e di temere per la loro vita, se costrette a farlo. Precedentemente, durante una ricerca condotta in Somalia nel 2013 e nel 2014, *Amnesty International* aveva riscontrato che le persone con disabilità in questo paese devono affrontare un elevato rischio di abusi, compresa la violenza sessuale e di genere.

Allo stesso modo, le minoranze etniche, tra cui quella somala Bantu, devono affrontare l'emarginazione e sono oggetto di reclutamento forzato da parte del gruppo armato di Al-Shabaab. Anche se tali rischi per questi gruppi di persone sono conosciuti e comprovati, non è stata intrapresa alcuna azione specifica da parte del governo del Kenya per garantire che queste persone non dovranno tornare in Somalia o per fornire loro alternative se Dadaab sarà chiuso. Anche in questo caso, la mancanza di una corretta pianificazione di qualsiasi processo di rimpatrio accresce i rischi per i rifugiati.

E' vero che, da quando il Kenya ha inviato le sue truppe in Somalia, nel 2011, è diventato oggetto di ripetuti attacchi da parte di militanti Shabaab legati ad Al Qaeda. Il governo ha tuttavia strumentalizzato tali attacchi, come quello al centro commerciale Westgate di Nairobi del 2013 e quello all'università di Garissa del 2015, per dipingere il campo di Dadaab come un pericolo per la sicurezza, senza però averne fornito alcuna prova.

4. *La posizione del governo keniano*

La politica del Kenya ha subito un cambiamento marcato nel 2016. Il governo - come tra l'altro ribadito dopo la sentenza del 9 febbraio u.s. - ha collegato la chiusura del campo a preoccupazioni di sicurezza nazionale, nonché al fallimento della comunità internazionale nel condividere la responsabilità relativa ai rifugiati e nel sostenere il Kenya nell'accoglienza e nei rimpatri. Sicuramente, le lamentele del Kenya circa la mancanza di sostegno internazionale sono fondate, ma ciò non può mai rappresentare una giustificazione per compiere rimpatri forzati e collettivi. La comunità internazionale ha costantemente mancato di finanziare adeguatamente gli appelli internazionali per i rifugiati

in Kenya. Ad esempio, alla fine di ottobre 2016, un appello di finanziamento dell'UNHCR per il Kenya è stato finanziato solo al 38%. Non per nulla, al vertice mondiale di Istanbul del maggio 2016, il Vice Presidente William Ruto ha sottolineato che la comunità internazionale si è impegnata per 500 milioni di dollari in Kenya, ma di questi solo l'1% è effettivamente arrivato a destinazione.

La critica del Kenya circa la mancanza di responsabilità condivisa avviene in un contesto di crescenti tensioni tra Stati membri dell'Unione Europea su questo tema. Mentre dieci Stati terzi ospitano la metà dei 21 milioni di rifugiati del mondo – e il Kenya è uno di questi –, l'UE e i suoi Stati membri (che sono, tra l'altro, i donatori principali del Kenya) hanno offerto alla Turchia 6 miliardi di euro con il cosiddetto “Accordo UE-Turchia” per ospitare i rifugiati e sostanzialmente tenerli al di fuori dei confini europei. Gli analisti di politica estera hanno, infatti, sottolineato come la gestione della crisi dei rifugiati da parte dell'UE abbia di fatto dato leva al governo del Kenya per promuovere la sua politica interna contro i rifugiati e per annunciare la chiusura del campo di Dadaab.

In questo contesto internazionale, il Kenya ha cominciato a legare sistematicamente i rifugiati somali al gruppo armato di Al-Shabaab. Tuttavia, come detto, ci sono poche prove a sostegno delle sue affermazioni. Al contrario, è noto che i rifugiati somali sono stati utilizzati come capri espiatori all'indomani di attacchi terroristici. Mentre il governo keniano ha indubbiamente legittime preoccupazioni di sicurezza, la risposta a queste preoccupazioni non può essere quella di fare associazioni generiche e non confermate tra una comunità di rifugiati e gruppi armati o quella di inviare più di 200.000 persone indietro nel bel mezzo di un conflitto armato. Purtroppo, il Kenya non è l'unico paese a farlo, poiché i rifugiati si trovano spesso in una posizione che li vede pagare a livello globale il prezzo per crimini connessi al terrorismo.

Il Kenya ha scelto di perseguire la politica dei rimpatri forzati e non è riuscito a prendere in considerazione in modo adeguato possibili alternative, quale quella rappresentata da un processo di integrazione dei rifugiati nella sua società. L'UNHCR ha continuato a sostenere il meccanismo dei rimpatri “volontari” assistiti, anche se alcuni suoi funzionari ammettono che le dichiarazioni di funzionari del governo del Kenya non riflettono un approccio genuinamente volontario. Anche l'UE, come detto, non è di grande aiuto, poiché è impegnata a sviluppare sforzi regionali in tutta l'Est e il Corno d'Africa finalizzati ad impedire a migranti e rifugiati di raggiungere il Nord Africa e la via del mare verso l'Europa.

Inoltre, il divieto temporaneo emesso dal presidente americano Donald Trump all'ingresso negli Stati Uniti dei cittadini di sette paesi a maggioranza musulmana, tra cui la Somalia, ha messo ulteriore pressione sui rifugiati di Dadaab. All'inizio di febbraio, circa 140 dei rifugiati somali sul punto di essere reinsediati negli Stati Uniti sono stati invece rispediti a Dadaab. [Laetitia Bader](#), ricercatrice di *Human Rights Watch* sull'Africa, ha dichiarato: «Dopo mesi di ansia a causa del termine per la chiusura del campo, le opzioni di asilo sempre più ristrette e la recente sospensione dell'amministrazione statunitense del programma di reinsediamento, la sentenza della Corte offre ai rifugiati somali una speranza sul fatto di poter ancora avere una scelta diversa da quella di tornare in una Somalia insicura e colpita dalla siccità».

Al momento, il governo del Kenya ha dichiarato di voler impugnare la sentenza che vuole contrastare il suo piano di chiudere il campo profughi di Dadaab. In un [comunicato](#) pubblicato su Twitter, il suo portavoce ha detto che esso ha «la responsabilità cardinale di garantire la sicurezza per tutti i keniani» e ha sostenuto che il campo del Kenya orientale,

ormai delle dimensioni di una grande città, è diventato «un trampolino di lancio per diversi attacchi terroristici da parte Al-Shabaab».

Inoltre, un portavoce del Ministero dell'Interno del Kenya ha detto che il giudizio della Corte non avrà alcun impatto sul programma di rimpatri "volontari" in corso, che ha già visto 46.000 rifugiati somali rimpatriati negli ultimi mesi. Nel mese di settembre 2016, *Human Rights Watch* aveva avvertito in un [rapporto](#) che il rimpatrio dei somali dal campo violava le norme internazionali e che i rifugiati stavano tornando a casa non volontariamente e solo per affrontare nuovamente la persecuzione e la fame. Il governo del Kenya aveva respinto il rapporto. I rifugiati, gli operatori umanitari e le associazioni per i diritti umani del Kenya hanno dunque accolto questa sentenza, resa possibile dall'azione giudiziaria di alcuni di loro, con grande entusiasmo. [Margaret Akoth](#), ad esempio, membro di una ong attiva all'interno del campo di Dadaab, ha dichiarato di sperare che la decisione serva a incoraggiare i donatori internazionali a continuare a sostenere gli sforzi umanitari nel campo. «Il nostro morale è basso perché abbiamo lavorato con la minaccia di chiusura del campo sopra le nostre teste. Ora ci sentiamo un po' rassicurati», ha dichiarato.

5. Conclusioni

In definitiva, si può concludere che, nonostante le sue intenzioni, il governo del Kenya dovrà – almeno finché non si svolgerà il preannunciato appello – sospendere immediatamente il processo di rimpatrio collettivo forzato (o mascherato da volontario) e l'UNHCR e la comunità internazionale dovranno smettere di facilitarlo. Piuttosto che continuare a perseguire strategie miopi, volte a contenere i flussi migratori in Africa, la comunità internazionale dovrebbe promuovere soluzioni sostenibili a lungo termine per i somali e altri rifugiati presenti in Kenya, tra cui opportunità di integrazione nelle comunità ospitanti e aumento delle quote di reinsediamento dal Kenya, per una effettiva condivisione delle responsabilità.

Un sostegno efficace per il Kenya dovrebbe includere anche il passaggio da una risposta puramente umanitaria, un quadro che significa sempre servizi e diritti limitati, a una che assicuri una maggiore autonomia ai rifugiati. Un tale approccio comporta naturalmente l'inclusione di attori appartenenti al mondo dello sviluppo sin dalle prime fasi degli sforzi di risposta ai flussi rifugiati, al fine di fornire opportunità di integrazione a lungo termine per i rifugiati, insieme alle comunità ospitanti. Ciò comporta anche il fondamentale superamento della politica dei campi, che serve solo a isolare e togliere autonomia e dignità ai rifugiati.

ELENA SANTIEMMA