

Amnistía Internacional

Italia

Niños y niñas invisibles: Los derechos humanos de menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos a su llegada a las fronteras marítimas italianas

Resumen

Índice AI: EUR 30/001/2006

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLEUR300012006>

Este informe resalta los motivos de preocupación de Amnistía Internacional en cuanto al respeto de los derechos humanos de menores extranjeros recluidos en centros de detención tras su llegada a la frontera marítima del sur de Italia.

En los últimos años, cientos de menores extranjeros han llegado a Italia por mar como parte de grandes grupos de migrantes y solicitantes de asilo en situación irregular que cruzan el Mediterráneo en pequeñas embarcaciones no aptas para la navegación marítima. Casi todos pertenecen a familias de solicitantes de asilo o lo son ellos mismos. Otros son menores no acompañados que migran debido a su situación económica, social o personal. La práctica de la detención generalizada que se aplica sistemáticamente a migrantes y solicitantes de asilo en situación irregular en la frontera marítima italiana ha afectado a la mayoría de estos niños y niñas. Sin embargo, no se ha publicado una estadística oficial que refleje su número. Esta invisibilidad también afecta a sus condiciones de vida y el trato que reciben, y se ha visto acrecentada por la falta general de transparencia de los centros de detención para migrantes y solicitantes de asilo en Italia. Los centros de detención permanecen inaccesibles a la vigilancia independiente de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, en ocasiones, también a miembros del Parlamento, representantes de instituciones locales, abogados y otros profesionales.

Amnistía Internacional reconoce a los Estados su derecho soberano a controlar la entrada, residencia y expulsión de personas extranjeras presentes en su territorio. Pero ese derecho debe ejercerse de conformidad con las leyes y normas de derechos humanos, y no puede existir a costa de los derechos humanos fundamentales de migrantes y solicitantes de asilo, cualquiera que sea su situación jurídica y, en particular, cuando se trate de personas vulnerables. La infancia comporta una vulnerabilidad especial que merece protección especial y consideración primordial en todos los contextos. La consideración del interés superior del menor, en consonancia con la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, debe guiar las prácticas que afectan directa o indirectamente a los niños en todas las etapas del proceso de migración. Los menores no acompañados no deben ser detenidos y, en el caso de menores que acompañan a sus padres o cuidadores, la detención debe limitarse a casos excepcionales, y sólo cuando se corresponda con los intereses del niño o la niña. Las condiciones y el trato de los niños detenidos deben respetar su dignidad inherente y sus necesidades particulares, y han de estar en consonancia con las leyes y normas internacionales de derechos humanos de las personas detenidas y privadas de libertad.

Amnistía Internacional ha recibido informes y denuncias coincidentes sobre la detención de menores en las fronteras marítimas italianas que plantean motivos de preocupación con respecto a:

- la dudosa legitimidad de la detención, que en la mayoría de los casos se ha practicado sin un fundamento jurídico claro, sin que se haya adoptado una decisión formal sobre los casos individuales, durante un período de tiempo injustificado y sin la posibilidad de impugnarla ante una autoridad independiente;
- las condiciones de vida inadecuadas en los centros en que se puso bajo custodia a los menores. Uno de estos centros es el de Lampedusa, sobre el cual han salido a la luz numerosos informes de hacinamiento y condiciones inaceptables en los últimos años, mientras que los demás son, en su mayoría, campos cerrados con caravanas fijas de hierro, sin árboles ni otras formas de protección contra el calor, el frío o la lluvia;
- la falta sistemática de separación entre menores y adultos no pertenecientes a su unidad familiar;
- la falta sistemática de contacto con el exterior, causada principalmente por la ausencia de transparencia de los centros de detención;
- la falta de información sobre los derechos de los menores y los beneficios de la acogida en Italia, con respecto tanto a los niños y niñas como a sus progenitores o cuidadores;
- el trato inadecuado de los menores a su llegada y durante su traslado a los centros de detención, haciendo especial hincapié en las duras condiciones de los traslados, realizados en transbordadores, autobuses y aviones, y su duración;
- la detención ilegítima y el trato inadecuado de los menores no acompañados, que incluye registros corporales y confiscación de objetos personales a su llegada, alojamiento compartido con adultos en lugares de detención comunes, asistencia letrada inadecuada e información deficiente sobre sus derechos, falta de representación legal y problemas relacionados con el acceso al procedimiento de asilo;
- la detención de jóvenes cuya condición de menores fue reivindicada por ellos mismos o resultaba razonablemente evidente y no se confirmó ni excluyó por métodos fiables. En estos casos, la determinación incorrecta de la edad a veces dio lugar a un considerable riesgo adicional de expulsión a países de origen y tránsito, entre ellos Libia;
- la falta total de visibilidad, en las estadísticas e informes oficiales, de los menores migrantes llegados por mar desde el norte de África y Oriente Medio, a pesar del número considerable de ellos según los informes recibidos.

Amnistía Internacional insta a las autoridades italianas a que vuelvan a examinar minuciosamente sus normas, leyes y prácticas actualmente en vigor en materia de detención, condiciones y trato de menores migrantes y solicitantes de asilo tras su llegada a las fronteras marítimas italianas, y les pide que garanticen su revisión para que se ajusten plenamente al derecho y las normas internacionales de derechos humanos relativas a menores, personas detenidas, migrantes y solicitantes de asilo, prestando atención especial a la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño.

Este texto resume el documento titulado *Italia - Niños invisibles: Los derechos humanos de menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos a su llegada a las fronteras marítimas italianas* (Índice AI: EUR 30/001/2006), publicado por Amnistía Internacional el 23 de febrero de 2006. Si desean más información o emprender acciones al respecto, consulten el documento completo. En el sitio web <http://www.amnesty.org> encontrarán una amplia selección de materiales de AI sobre éste y otros asuntos. Los comunicados de prensa de la organización pueden recibirse por correo electrónico solicitándolo en la dirección: http://www.amnesty.org/email/email_updates.html

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO

Traducción de Editorial Amnistía Internacional (EDAI), España

Amnistía Internacional

Italia

Niños y niñas invisibles: Los derechos humanos de menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos a su llegada a las fronteras marítimas italianas



Febrero de 2006

Índice AI: EUR 30/001/2006

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLEUR300012006>

Italia

Niños y niñas invisibles: Los derechos humanos de menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos a su llegada a las fronteras marítimas italianas

Introducción

Los menores a menudo son los grandes olvidados en los debates sobre la migración mundial y el asilo. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sólo en Europa occidental podría haber hasta 100.000 menores no acompañados. No menos de 20.000 menores no acompañados presentan solicitudes de asilo cada año en Europa, Norteamérica y Oceanía.¹ Niños y niñas son especialmente vulnerables a los abusos de derechos humanos, tanto por ser menores como por su condición de migrantes o solicitantes de asilo, y, por tanto, están sujetos a una vulnerabilidad interseccional. En Italia, cada año se recluye a un gran número de menores migrantes y solicitantes de asilo, acompañados o no por familiares, en centros de detención de inmigrantes tras su llegada a la frontera marítima, sin que tengan oportunidad de impugnar la legitimidad o arbitrariedad de su detención. Se desconoce su número exacto debido a la falta de transparencia del sistema de inmigración italiano. Puesto que la práctica de detenciones sistemáticas y generalizadas no se atiene a las leyes y normas internacionales en materia de derechos humanos, la protección que reciben en el curso de dichas detenciones no se somete a una evaluación (para determinar, entre otras cosas, si la detención se lleva a cabo en el interés superior del menor) tal y como lo exige la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño.

Este documento es el resumen de un informe más detallado que examina las condiciones a las que se enfrentan los menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos en virtud de las leyes de inmigración a su llegada a las fronteras marítimas italianas. Comienza con una descripción de las salvaguardias jurídicas internacionales y nacionales pertinentes que rigen para los menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos en virtud de las leyes de inmigración, seguida de un análisis de la realidad sobre el terreno en función de estudios de casos realizados por Amnistía Internacional. En este resumen, el término *niño o menor* designa a toda persona menor de 18 años.

Este documento se elaboró a partir de informes anteriores de Amnistía Internacional sobre la situación a la que se enfrentan las personas migrantes y solicitantes de asilo en Italia. En junio de 2005, la organización publicó el informe *Temporary stay - Permanent rights: The treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centres' (CPTAs)* (Índice AI: EUR 30/004/2005) que ofrecía una perspectiva general y un análisis del trato recibido por migrantes y solicitantes de asilo en los centros de detención de inmigrantes. En julio de 2005, Amnistía Internacional publicó otro informe más breve titulado *Lampedusa, la isla de las promesas olvidadas de Europa* (Índice AI: EUR 30/008/2005) que resaltaba los problemas a los que se enfrentan las personas migrantes y solicitantes de asilo cuando llegan a la isla de Lampedusa, al sur de Sicilia. Amnistía Internacional también ha planteado sus motivos de preocupación directamente a las autoridades italianas en diversas ocasiones.

¹ Véase ACNUR, *Una mirada al mundo de los niños*, 2001.

Derecho y normas internacionales

Marco normativo internacional

Los menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos en virtud de las leyes de inmigración están protegidos por diversos instrumentos de derechos humanos, entre ellos los relativos a derechos de refugiados, solicitantes de asilo, migrantes, menores y personas que sufren privación de su libertad.

Todas las decisiones deben tomarse en el “interés superior” del menor

La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño,² en la que Italia es Estado Parte, establece una obligación en virtud de la cual los Estados deben dar “consideración primordial” al “interés superior” del niño siempre que se tome una decisión que le incumbe, directa o indirectamente. Este principio básico es de aplicación para menores solicitantes de asilo y migrantes, tanto si no van acompañados y quedan bajo la responsabilidad de las autoridades del país receptor, como si llegan en compañía de sus progenitores, tutores u otros familiares.

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene varios artículos de aplicación específica para menores migrantes o solicitantes de asilo, en particular el artículo 20, aplicable a menores migrantes y solicitantes de asilo no acompañados: “1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado; 2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños; 3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la *kafala* del derecho islámico, la adopción o, de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico”.

Además, el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados Partes a adoptar “medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado [...] tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes” enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

No podrá someterse a ningún menor migrante o solicitante de asilo a una detención ilegal o arbitraria

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 prohíbe explícitamente la detención ilegal y arbitraria. Este principio fue posteriormente ratificado por el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966. El artículo 37(b) de la Convención sobre los Derechos del Niño reitera que los niños y las niñas también tienen derecho a estar protegidos contra la privación ilegal o arbitraria de la libertad. Según esta disposición, la detención, el encarcelamiento o la reclusión de un menor se llevará a cabo de conformidad con la ley y sólo se utilizará como medida de último recurso y durante el período más breve posible. En consonancia con la disposición general de las normas de derechos humanos en contra de la detención arbitraria, el artículo 37(d) de la Convención sobre los Derechos del Niño declara lo siguiente: “Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción”.

² Artículo 3.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los menores solicitantes de asilo no deben ser detenidos. Este principio se desarrolla tanto en *Los niños refugiados: Directrices sobre Protección y Cuidado*, de 1994, como en la Guía sobre políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados solicitantes de asilo, de 1997. También se reafirma en las Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo, de 1999, según las cuales los menores no acompañados no deberían ser detenidos, como regla general, y “[e]n el caso de menores que acompañan a sus padres, se deberían considerar todas las alternativas a la detención que resultaran apropiadas”. En particular, “[l]os niños y las principales personas responsables de su cuidado, no deberían ser detenidos a menos que ésta sea la única manera de mantener la unidad familiar”.

Las condiciones de la detención han de ser humanas y adecuadas a la edad

Las condiciones de detención están reguladas por, entre otros, el artículo 10 del PIDCP, que declara que “[t]oda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. El artículo 7 del PIDCP también se ha utilizado para prohibir aquellas condiciones de detención que constituyan malos tratos. Las condiciones de detención también están reguladas por las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos³ y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, de la ONU.⁴ Estas normas internacionales rigen tanto para menores como para adultos y, según ellas, todas las personas detenidas deben ser tratadas humanamente y con respeto a la “dignidad inherente” al ser humano. De incumbencia para los menores son también las normas específicas de trato que disponen la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas para la protección de los menores privados de libertad,⁵ también de la ONU, que declaran que los centros de detención para menores y el medio físico deben tener debidamente en cuenta “la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento”.

El artículo 37(c) de la Convención sobre los Derechos del Niño asimismo establece lo siguiente: “Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales”.

La *Guía del ACNUR sobre políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados solicitantes de asilo*, de 1997, también establece que “los menores solicitantes de asilo detenidos en aeropuertos o reclusos en centros de detención o cárceles para inmigrantes no deben sufrir condiciones similares a las de una prisión. Han de realizarse todos los esfuerzos necesarios para trasladarlos de los lugares de detención a otros alojamientos adecuados. De no ser posible, deben buscarse alojamientos alternativos que resulten adecuados para los menores y sus familias. ‘Atención’, y no ‘detención’, ha de ser la premisa sobre la cual se sustente este programa. Las instalaciones no deben situarse en zonas aisladas donde el acceso a asistencia letrada y a unos recursos comunitarios culturalmente apropiados tal vez no sea posible”.⁶

³ Aprobadas por el Consejo Económico y Social de la ONU en su Resolución 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957.

⁴ Adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 43/173 de 1988 (Doc. ONU A/43/49).

⁵ Adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 45/113 del 14 de diciembre de 1990.

⁶ Traducción de Amnistía Internacional.

Transparencia de los lugares de detención

El derecho y las normas internacionales en materia de derechos humanos disponen que una institución nacional independiente, creada sobre la base de los Principios de París, adoptados en 1993 por las Naciones Unidas,⁷ esté a cargo de la tarea de vigilancia. El mandato de este órgano de vigilancia independiente debe prever la posibilidad de escuchar a las víctimas de abusos.⁸ Diez años después de la adopción de los Principios de París por la Asamblea General de la ONU, Italia sigue sin contar con una institución de esa índole.⁹

En 1999, una declaración de la Asamblea General de la ONU¹⁰ proclamaba el derecho, individual o colectivo, a promover los derechos humanos, y reconocía que individuos y grupos tienen derecho a recabar, obtener y poseer información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos en el sistema nacional.¹¹ La actividad de investigar, cuya finalidad última es fortalecer “la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad”¹² entre las naciones y los diversos grupos, forma parte de este trabajo.

Marco normativo europeo

En 2005, el Consejo de Europa adoptó las Veinte Directrices sobre la Devolución, que incluyen la protección de las niñas y niños detenidos en todas las etapas del proceso de devolución (*refoulement*) y disponen la protección específica de los menores no acompañados, recomendando su colocación en instituciones dotadas de personal especializado e instalaciones adecuadas.

El Consejo de Europa, en una recomendación del comisario para los Derechos Humanos publicada en 2001,¹³ pide a los gobiernos que garanticen “transparencia máxima” en la gestión de los centros de detención para extranjeros, lo que incluye asegurar el acceso a organizaciones no gubernamentales (ONG). En sus Directrices sobre Todas las Etapas del Proceso de Devolución,¹⁴ el Consejo de Europa asimismo

⁷ Los Principios de París están contenidos en una Declaración de las Naciones Unidas adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993 (GA Res. N. 48/134).

⁸ Este tipo de institución, ya existente en los sistemas de varios Estados, tiene una composición pluralista y su función es consultiva: colabora estrechamente con ONG y elabora informes periódicos sobre la situación de derechos humanos en el país, así como propuestas de cambios que habrán de presentarse ante las autoridades pertinentes. Su amplio mandato incluye la posibilidad de entrevistar a víctimas de abusos.

⁹ En el informe *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos - Recomendaciones de Amnistía Internacional para la protección y la promoción efectivas de los derechos humanos* (Índice AI: IOR 40/007/2001) se detallan las recomendaciones de la organización sobre la capacidad de vigilancia de las instituciones nacionales de derechos humanos sobre los centros de detención. Amnistía Internacional ha instado reiteradamente a Italia a la creación de esta institución.

¹⁰ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, adoptada en la Resolución del 8 de marzo de 1999 (A/RES/53/144).

¹¹ Artículo 1: “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”; artículo 6 (a): “Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras: a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos”.

¹² Artículo 16.

¹³ Recomendación del Comisario para los Derechos Humanos relativa a los derechos de los extranjeros que desean entrar en el territorio de los Estados miembros del Consejo de Europa y a la ejecución de las decisiones de expulsión, del 19 de septiembre de 2001 (CommDH/Rec(2001)1).

¹⁴ Adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 9 de mayo de 2005 (CM(2005)40).

recomienda que los gobiernos garanticen el contacto entre los detenidos y las ONG, principio que también se recoge en el séptimo informe general del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.¹⁵

La Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros recoge la obligación de éstos de informar a los solicitantes de asilo “al menos de los beneficios establecidos” con relación a las condiciones de acogida, y sobre las organizaciones que proporcionan asistencia jurídica y social. Además, recoge salvaguardias específicas para menores que hayan sido víctimas de tortura, trata de personas y otras formas de violencia, y para menores no acompañados. La Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado establece que los Estados miembros no mantendrán a una persona detenida por la única razón de que sea solicitante de asilo, y que cuando se mantenga detenido a un solicitante de asilo, los Estados miembros velarán por que exista la posibilidad de una revisión judicial rápida.

Marco jurídico nacional

Marco jurídico general relativo a la inmigración y el asilo

El primer decreto italiano relacionado con la inmigración data de 1986,¹⁶ y la primera ley se promulgó en 1990.¹⁷ En 1998 finalmente se aprobó una ley integral¹⁸ y, después de que su aplicación se volviese cada vez más restrictiva, en 2002 fue modificada por la Ley 189/02 (comúnmente conocida como la “Ley Bossi-Fini”)¹⁹, que entró en vigor el 21 de abril de 2005.

Un principio estratégico que sirvió de inspiración para la Ley Consolidada de 1998 y las enmiendas de 2002 es la determinación numérica de “cuotas máximas” para la entrada anual de personas migrantes.²⁰ El mecanismo resultante para entrar legalmente en Italia es enormemente complejo y exige a los empleadores la presentación de una solicitud individual (*richiesta nominativa*) para dar empleo a una persona extranjera que viva fuera de Italia.²¹

Salvo algunas excepciones,²² la ley consolidada de 1998 ha supuesto la detención de personas que entraban o residían irregularmente en Italia, y que se encuentran a la espera de su expulsión o traslado a su país de origen.²³ Esta ley dispone la creación de centros de detención llamados centros de estancia temporal y asistencia (*Centri di permanenza temporanea e assistenza*, CPTA), en los que las personas migrantes a la

¹⁵ Séptimo Informe General del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) (CPT/Inf (97) 10).

¹⁶ Ley 943 de diciembre de 1986 (“relativa al trabajo y el trato de trabajadores migrantes no pertenecientes a la UE y contra la inmigración clandestina”).

¹⁷ Decreto Ley 416 de diciembre de 1989, convertido en Ley 39 de febrero de 1990 (“que incluye disposiciones urgentes en materia de asilo, entrada y residencia de ciudadanos de países no pertenecientes a la UE y regularización de personas no pertenecientes a la UE y apátridas que ya residen en el territorio del Estado”).

¹⁸ Ley 40/98 (conocida como Ley Turco-Napoletano), posteriormente fusionada en el Decreto Legislativo 286 de julio de 1998 (texto consolidado “relativo a asuntos de inmigración y normas relativas a la condición de extranjero”).

¹⁹ Ley 189 de julio de 2002 (conocida como Ley Bossi-Fini).

²⁰ Artículo 3, Sección 4 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

²¹ Artículos 4 y 22 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

²² Entre ellas, individuos con riesgo de persecución y menores no acompañados, según el artículo 19 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración; véase el Capítulo 5 en relación con estas categorías.

²³ Antes de que entraran en vigor las nuevas disposiciones de la Ley Bossi-Fini se realizaba una evaluación caso por caso de la oportunidad de repatriación; véase *infra*.

espera de ser trasladadas pueden permanecer recluidas durante un período máximo de 30 días. Las enmiendas de 2002 elevaron el plazo a 60 días. La detención en uno de estos centros debe ser confirmada por un juez de lo civil (*giudice ordinario*) facultado para ello que además tenga competencia sobre los recursos contra órdenes de expulsión.

La Ley Bossi-Fini de 2002, en vigor desde el 21 de abril de 2005, descentralizó el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado principalmente en las zonas “fronterizas” de llegada de solicitantes de asilo.²⁴ Permite la detención generalizada de solicitantes que llegan de forma irregular, durante todo el procedimiento de asilo, en instalaciones llamadas Centros de Identificación (*Centri di Identificazione*, CDI).²⁵

Actualmente existen siete Comisiones Territoriales, coordinadas por una Comisión Nacional, responsables de determinar la condición de refugiado. Una de las complejidades del sistema es que los centros de identificación a menudo comparten instalaciones con los centros de estancia temporal, lo que difumina la distinción entre estas dos clases de centros de detención.

Derecho constitucional contra la detención ilegal o arbitraria

Según la Constitución italiana, la libertad personal es inviolable y la detención y otras limitaciones impuestas a la libertad personal sólo pueden permitirse por orden judicial, y únicamente en los casos previstos por la ley. El derecho penal permite algunas excepciones a esta norma, entre ellas la “detención policial provisional”, cuyo objetivo es la identificación de personas que estén siendo investigadas o que tengan conocimiento de hechos pertinentes a una investigación.²⁶ La duración máxima de estas medidas es de 24 horas, según las recientes enmiendas introducidas mediante las disposiciones “antiterroristas” que entraron en vigor en julio de 2005, en las que también se exige informar al fiscal de dicha detención.²⁷

Detención en virtud de las leyes de inmigración

La legislación italiana sobre inmigración dispone la detención de personas migrantes en los centros de estancia temporal y asistencia cuando “no resulta posible expulsar o rechazar de inmediato a un individuo acompañándolo hasta la frontera, ya sea porque necesita asistencia, para realizar una comprobación complementaria de su identidad o nacionalidad, porque sus documentos de viaje no están disponibles de inmediato o por falta de medios de transporte.”²⁸ Tanto la “expulsión” como el “rechazo en la frontera” son disposiciones adoptadas por escrito y comunicadas al individuo conjuntamente con información sobre el procedimiento de recurso.²⁹ La orden de detención siempre deberá ser confirmada por la autoridad judicial y se podrá recurrir contra ella ante un tribunal.³⁰

Las leyes en vigor desde el 21 de abril de 2005 permiten mantener bajo custodia a los solicitantes de asilo en los centros de identificación durante todo el procedimiento y sin revisión judicial en una amplia variedad de circunstancias.³¹ La detención de solicitantes de asilo puede ordenarse a) a fin de comprobar o determinar la nacionalidad o identidad del solicitante de asilo; b) cuando la persona no porta documentos de

²⁴ Las siete comisiones locales se encuentran en Milán, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa y Trapani.

²⁵ Véase § 2.4.

²⁶ Artículo 349 del Código de Procedimiento Penal italiano.

²⁷ Decreto Ley 144 del 27 de julio de 2005.

²⁸ Artículo 14 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

²⁹ Artículo 13, Sección 7, del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración y el texto actual del artículo 10 del Decreto 394 del Presidente de la República, del 31 de agosto de 1999 (legislación de aplicación del texto consolidado)

³⁰ Artículo 14 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

³¹ Según el Artículo 1-bis de la Ley 39/90 enmendada por la Ley 189/90.

viaje ni de identidad personal o c) cuando presenta documentación falsa a su llegada; d) a fin de comprobar los motivos en que se basa la solicitud de asilo, cuando éstos no están “disponibles de inmediato”; o e) mientras se espera el resultado de los procedimientos relativos al reconocimiento del derecho a ser admitido en Italia. La detención es preceptiva para los solicitantes de asilo que hayan presentado su solicitud tras eludir o intentar eludir los controles fronterizos, o que la hayan presentado después de una orden de expulsión o rechazo.

Detención de menores migrantes y solicitantes de asilo acompañados

Desde el 21 de abril de 2005, el derecho italiano trata la detención de menores solicitantes de asilo **acompañados** de la misma manera que si fueran adultos. En la mayoría de los supuestos, el período de detención máximo establecido por ley es de 20 días. Entre las circunstancias que justifican la detención se encuentran las siguientes: 1) verificar la nacionalidad o identidad; 2) investigar casos en los que faltan documentos o éstos son falsos, y 3) verificar los elementos “no disponibles de inmediato” de la solicitud de asilo. La detención de menores **acompañados** también es posible cuando sobre la familia del menor pesa una orden de expulsión que no puede aplicarse de inmediato aunque le haya sido comunicada. En este caso, el objetivo de la detención es proteger la unidad familiar.³² Para que se aplique esta disposición, al menos uno de los progenitores debe haber solicitado que se preserve la unidad familiar, o el Tribunal de Menores (*Tribunale per i Minorenni*) debe haber aconsejado que así se haga.

Prohibición de detener a menores no acompañados

La detención de menores migrantes y solicitantes de asilo **no acompañados** en aplicación de las leyes de inmigración está prohibida, incluso en centros de estancia temporal y en centros de identificación. De hecho, la legislación en materia de inmigración establece la prohibición de expulsar a menores, “excepto para respetar su derecho a permanecer junto a su progenitor o tutor expulsado”.³³ Por consiguiente, los menores no acompañados teóricamente **nunca** pueden ser expulsados, ni tampoco detenidos en centros como los de estancia temporal y los centros de identificación.

Otras medidas de protección de menores

La legislación nacional no contiene disposiciones para la protección de menores inmediatamente después de su llegada a la frontera o relativas al trato que reciben en los centros de detención. Sin embargo, el derecho italiano establece que a todos los menores migrantes que se encuentren en territorio italiano –incluso de forma irregular– les asisten los mismos derechos a la educación³⁴ y a recibir asistencia médica³⁵ que a los ciudadanos italianos. El derecho italiano también protege específicamente a todos los menores que no pertenecen a una unidad familiar, garantizándoles representación legal³⁶ y los cuidados adecuados en el seno de unidades familiares o en centros privados.³⁷

³² Artículo 19, Sección 2 a) del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

³³ Artículo 19, Sección 2 a) del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

³⁴ Artículo 38 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

³⁵ Artículo 35, Sección 3 b) del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración.

³⁶ Los artículos 343 y sig. del Código Civil disponen la creación de un régimen tutelar y el nombramiento de un tutor en favor de aquellos menores cuyos progenitores “estén fallecidos o no puedan, por otros motivos, ejercer su potestad como tales”: la competencia para adoptar esta medida se confiere a los jueces tutelares (*Giudici Tutelari*).

³⁷ La Ley 184 del 4 de mayo de 1983 (“Derecho del menor a tener una familia”) establece procedimientos para la acogida de menores “temporalmente privados de un entorno familiar adecuado” y para la adopción de menores “cuyo estado de abandono se haya determinado”; los jueces tutelares y los Tribunales Civiles de Menores (*Tribunale per i minorenni*) están facultados específicamente en este sentido.

Según la Ley Bossi-Fini de 2002, al cumplir los 18 años, las personas que residen en Italia en virtud de un permiso para “menores de edad” pueden convertir este documento en un permiso para estudiar, trabajar o “buscar trabajo” sólo bajo determinadas condiciones. Deben ser capaces de demostrar que han residido en Italia durante al menos tres años y han participado en “un proyecto de integración social y civil coordinado por un organismo público o privado”³⁸ durante más de dos. Otra de las condiciones es que el Comité sobre Menores Extranjeros no haya adoptado la decisión de “repatriación asistida”. La única excepción (es decir, autorización para convertir el permiso en ausencia de los requisitos citados) se establece para los menores que han sido colocados oficialmente en hogares de acogida.

Los menores a quienes no se les reconoce la condición de refugiados que han llegado a Italia con 15 años cumplidos y no están en hogares de acogida, o carecen de documentación que certifique su participación en el “proceso de integración”, pierden su permiso de residencia el día en que cumplen 18 años. Su estancia pasa a ser irregular, carecen de protección jurídica y pueden ser detenidos en espera de ser expulsados.

Motivos de preocupación de Amnistía Internacional con respecto a los menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos en virtud de las leyes de inmigración en Italia

Según datos oficiales, entre principios de 2001 y junio de 2005 llegaron a Italia por mar unas 80.000 personas migrantes y solicitantes de asilo. Como ya ha resaltado Amnistía Internacional en ocasiones anteriores,³⁹ el riesgo de que se produzcan violaciones de derechos humanos, tanto de adultos como de menores, en la frontera marítima casi siempre está vinculado a:

- la devolución (*refoulement*)⁴⁰ de personas a países de origen o de tránsito en los que pueden sufrir persecución y otras violaciones de derechos humanos graves;
- expulsiones colectivas;
- el acceso discriminatorio a los procedimientos de asilo;
- procedimientos de identificación injustos e inadecuados que incluyen evaluaciones de edad;
- procedimientos de adopción de órdenes de expulsión y modalidades de devolución que no están en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos;
- prácticas de detención que distan mucho de ajustarse a las normas internacionales; y
- desprecio por las obligaciones, prohibiciones y normas relativas a grupos vulnerables.

En lo que atañe a la detención de menores migrantes y solicitantes de asilo, Amnistía Internacional plantea motivos de preocupación con respecto a:

- la falta de transparencia y de acceso a los centros de detención para las ONG, y ello incluye la ausencia de estadísticas sobre menores detenidos;

³⁸ Artículo 32 del Texto Consolidado 286/98 en Materia de Inmigración, una vez introducidas las enmiendas de la Ley 189/02.

³⁹ Véanse los documentos *Lampedusa, la isla de las promesas olvidadas de Europa* (Índice AI: EUR 30/008/2005); *Más información sobre AU 69/05: Devolución (refoulement) / Temor por la seguridad / Temor de tortura* (Índice AI: EUR 30/005/2005); *Italy: Temporary stay - Permanent rights: the treatment of foreign nationals detained in 'temporary stay and assistance centres' (CPTAs)* (Índice AI: EUR 30/004/2005); y *Europe and Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: July - December 2004* (Índice AI: EUR 01/002/2005).

⁴⁰ *Refoulement* es la expulsión de personas con derecho a ser reconocidas como refugiadas a lugares en los que su vida o sus libertades pueden correr peligro. El Comité Ejecutivo del ACNUR (ExCom) sostiene que también incluye el rechazo en la frontera, véanse las conclusiones del ExCom núms. 81(XLVIII), de 1997, 85 (XLIX), de 1998 y 99 (LV), de 2004.

- la detención de menores acompañados en situaciones que no resultan apropiadas para su edad, en las que no son apartados de adultos con los que no guardan relación de parentesco y en las que las condiciones de reclusión no son satisfactorias;
- la detención de menores no acompañados, que vulnera las leyes nacionales y no respeta las normas internacionales (que incluye determinar si la detención se realiza en el interés superior del niño o la niña), el requisito de estudiar alternativas a la detención en el caso de menores separados o no acompañados, y la ausencia de salvaguardias básicas;
- el trato inhumano de menores migrantes y solicitantes de asilo durante los traslados;
- la detención generalizada de unidades familiares y la no aplicación del principio de ‘último recurso’ a la detención de menores acompañados; y
- los riesgos a los que se enfrentan los menores cuya edad se establece incorrectamente en 18 años o más, y a los que en consecuencia se detiene en las mismas condiciones que los adultos.

Falta de transparencia

A pesar de que, en el informe presentado en 2004 ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el gobierno italiano hizo público su compromiso de garantizar la “mayor transparencia posible” en la gestión de los centros de estancia temporal y asistencia,⁴¹ todavía existe una evidente falta de transparencia en los centros italianos de detención de inmigrantes. Las estadísticas oficiales no incluyen datos sobre los menores migrantes y solicitantes de asilo llegados a Italia cada año y recluidos en estos centros. Sin embargo, Amnistía Internacional ha recibido informes y denuncias verosímiles que indican la presencia de menores en todos los “tipos” de centros existentes en los últimos años. El hecho de que las autoridades responsables de menores migrantes y solicitantes de asilo en los centros no estén al corriente o no hagan públicas ni las estadísticas ni la información relativa al número de menores migrantes y solicitantes de asilo detenidos y sus condiciones de reclusión pone de manifiesto una clara falta de transparencia, tanto en la gestión de los centros como en lo relativo a la protección de los menores dentro de ellos. También pone en cuestión el cumplimiento por parte de Italia de las normas internacionales que velan por la transparencia en los centros de detención.

A pesar de las reiteradas peticiones, a principios de 2005, para investigar la situación de menores detenidos en virtud de las leyes de inmigración, las autoridades italianas denegaron sistemáticamente a Amnistía Internacional el acceso a los centros de detención de inmigrantes alegando que no había menores detenidos. El 15 de marzo de 2005, Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, dirigió una carta a Giuseppe Pisanu, ministro del Interior, para pedirle que respetase las normas internacionales que velan por la transparencia de los lugares de detención y que permitiese el acceso de representantes de Amnistía Internacional a estos centros. En el momento de redactarse este informe, aún no se había recibido respuesta.

Detención de menores acompañados

Amnistía Internacional ha recibido denuncias coincidentes y bien documentadas en relación con 588 menores que llegaron a territorio italiano como parte de unidades familiares entre enero de 2002 y agosto de 2005, y que fueron detenidos a su llegada. En casi todos los casos, se trataba de niños y niñas de muy corta edad (incluso bebés) que habían llegado con familiares solicitantes de asilo procedentes de Eritrea, Somalia y Etiopía, y con personas de etnia kurda procedentes de Turquía e Irak. Teniendo en cuenta la transparencia limitada en la gestión de la información pertinente y de los propios centros, Amnistía Internacional cree que estos niños y niñas sólo representan una pequeña parte de los menores detenidos durante ese período.

⁴¹ Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 40 del pacto, Quinto informe periódico, Italia*, 15 de abril de 2004 (CCPR/C/ITA/2004/5).

La detención de unidades familiares a su llegada no parece haber sido decidida caso a caso sino realizada de forma *sistemática*, y sin informar a las personas detenidas ni de los motivos de la detención ni de la posibilidad de impugnar la legitimidad de esa detención ante un tribunal. Amnistía Internacional ha recibido informes según los cuales en dichas detenciones podrían haber concurrido circunstancias no previstas por la ley. Las denuncias se refieren a la detención de menores tanto migrantes como solicitantes de asilo, prohibida por el derecho interno así como por el derecho internacional de los derechos humanos.

Puesto que el derecho interno no lo dispone claramente, la detención generalizada “a la llegada” es difícil de definir y, por consiguiente, de evaluar desde la perspectiva de su *necesidad y proporcionalidad*. Según documentos y declaraciones oficiales que las autoridades competentes han hecho llegar a Amnistía Internacional, la detención se aplica a las personas migrantes y solicitantes de asilo irregulares que acaban de llegar y se encuentran “a la espera de ser identificadas”. Sin embargo, según los informes y las denuncias recibidas, parece ser que unidades familiares –incluidos menores– permanecieron en los centros más de diez días tras la identificación y sin que existiera una orden de expulsión.

Amnistía Internacional teme que Italia no esté considerando del todo alternativas adecuadas a la detención, ni tampoco aplicando la detención como ‘último recurso’ a la unidad familiar, según lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño con respecto a la detención de menores.

Detención de menores no acompañados

A pesar de que el derecho italiano prohíbe la detención de menores migrantes o solicitantes de asilo no acompañados, Amnistía Internacional recibió reiteradas denuncias sobre 28 menores no acompañados que fueron detenidos entre enero de 2002 y agosto de 2005. Casi todos eran solicitantes de asilo procedentes de países de África subsahariana en los que la situación de los derechos humanos es muy precaria.

He aquí algunas de las denuncias realizadas a Amnistía Internacional por los propios menores o por profesionales, como trabajadores sociales que conocen su situación:

- registros corporales, inspecciones y confiscación de objetos personales que no están en consonancia con las normas internacionales que velan por el respeto de la dignidad humana de los menores;
- obstáculos para acceder a los procedimientos de asilo, así como casos de personas que fueron consideradas solicitantes de asilo sin su conocimiento y recibieron permisos de residencia cuyo significado no comprendían;
- asistencia letrada inadecuada o insuficiente, y escasa información sobre los derechos de los menores en Italia;
- ausencia de nombramiento de representante legal; y
- alojamiento en lugares compartidos con adultos con los que no guardan relación de parentesco.

Amnistía Internacional tuvo oportunidad de hablar con “John”,⁴² quien llegó a Italia como menor no acompañado huyendo de una vida como niño soldado en su país de origen. Tras su llegada a Lampedusa, fue trasladado a un centro de detención en donde se le ordenó que se desvistiese para realizarle un registro. “John” les dijo que sólo tenía 16 años; aun así permaneció dos días detenido en el centro de Lampedusa, en una celda compartida con seis varones adultos. Posteriormente se lo trasladó a otro centro en el sur de Italia, donde tuvo que compartir celda con 12 adultos durante un mes. Finalmente “John” encontró alojamiento en un centro de acogida de menores. Sin embargo, a los cinco meses de su llegada a Italia, todavía no se le había asignado un tutor o tutora que lo representase.

⁴² Los nombres de todos los menores citados en este informe se han modificado para proteger su identidad.

Además de los casos citados, Amnistía Internacional ha recibido información coincidente y (parcialmente) documentada con respecto a la detención de al menos 275 jóvenes no acompañados. Amnistía Internacional tiene motivos para creer que muchas de estas personas podrían ser menores, en su mayoría procedentes de países del norte de África u Oriente Medio.

Trato de menores migrantes y solicitantes de asilo durante los traslados

Amnistía Internacional ha recibido información reiterada y coincidente sobre malos tratos infligidos a menores migrantes y solicitantes de asilo, entre otros:

- controles a la llegada y confiscación de objetos personales a menores no acompañados, por medios que al parecer no están en consonancia con el “respeto a la dignidad” y las necesidades específicas de los menores, entre otras las psicológicas;
- retrasos en el traslado de niños y niñas de corta edad a lugares de acogida adecuados;
- largas esperas para los menores durante los procedimientos de identificación; y
- hospitalización no ajustada a las normas de acogida de refugiados.

Por ejemplo, “Selma”,⁴³ de origen africano, era pequeña y frágil cuando llegó a Italia. Sólo tenía 20 días de vida y pesaba tres kilos. A su llegada, “Selma”, su madre y dos de los compañeros de viaje de ésta fueron colocados en una pequeña habitación de un hospital cercano. Sólo se les permitía salir de la habitación para ir al baño, y las madres debían llevar en brazos a sus bebés en todo momento ante la falta de cunas.

Muchas denuncias coincidentes se centran en las condiciones de los traslados hasta y desde los centros de detención de inmigrantes, realizados en distintos medios de transporte, como transbordadores, aviones militares y autobuses privados bajo control policial. Amnistía Internacional recibió reiteradas denuncias que coinciden con respecto al hecho de que los traslados realizados entre enero de 2002 y agosto de 2005 al parecer no estuvieron en consonancia con las normas sobre trato previstas por la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño y las normas que velan por los derechos de las personas privadas de su libertad. Entre dichas denuncias se incluyen las siguientes:

- ausencia de información a los menores y sus progenitores sobre el destino final de su viaje;
- alimentos y agua inadecuados e insuficientes para un viaje que, en muchos casos, duró más de 12 horas;
- condiciones de traslado inadecuadas para los recién nacidos y las mujeres embarazadas;
- dificultad de los migrantes trasladados a la hora de comunicar las necesidades básicas de los menores a los agentes de policía que vigilaron estos traslados; y,
- falta de mujeres agentes entre los efectivos policiales que participaron en los traslados, para facilitar el traslado de mujeres migrantes y solicitantes de asilo.

“Merilem”⁴⁴ tenía sólo seis años cuando llegó a Italia. Su madre, que estaba en una fase muy avanzada del embarazo, contó a Amnistía Internacional la forma en que su familia había sido depositada en un autobús que los llevó a un centro de detención. Aunque el viaje duró varias horas, no les dieron de comer ni beber. Tampoco se les informó de adónde iban ni cuánto duraría el viaje.

⁴³ Véase nota al pie 41.

⁴⁴ Véase nota al pie 41.

Condiciones de detención

Amnistía Internacional ha recibido denuncias coincidentes según las cuales el derecho de los menores detenidos a permanecer separados de adultos no pertenecientes a su unidad familiar no ha sido respetado en muchos casos. Esta situación es el resultado de la norma imperante que dispone la detención generalizada de las personas llegadas por mar, así como el uso de centros de detención colectiva. Amnistía Internacional considera que este trato se opone manifiestamente al derecho de los menores detenidos a permanecer recluidos en dependencias separadas de las de adultos con los que no guardan relación de parentesco, y a ser alojados en lugares que garanticen su intimidad y los proteja contra cualquier forma de abuso.

Amnistía Internacional ha recibido varios informes y denuncias que coinciden en señalar las deficientes condiciones de las caravanas fijas que se utilizan en los centros de detención, tan sofocantes en verano como frías y húmedas en invierno. Otro motivo de preocupación transmitido a Amnistía Internacional es la falta de sombra en las zonas colectivas y abiertas de los centros de detención. Muchos de los menores que sufrieron estas condiciones eran menores de cinco años, incluso bebés nacidos durante el viaje o la permanencia de su madre en el centro de detención.

Amnistía Internacional estuvo en contacto con la familia de una niña llamada “Jennifer”,⁴⁵ nacida pocos días después de la llegada de sus progenitores a Italia. La madre de “Jennifer” señaló a Amnistía Internacional que la niña nació en un hospital, pero que muy pronto la familia fue trasladada a una de las caravanas fijas de un centro de detención, en la que permanecieron más de 20 días. Según la madre de Jennifer, en el centro no había árboles ni otras formas de protección contra el caluroso sol de verano, lo que hizo que la niña llorase sin cesar debido a la exposición constante al sol.

Riesgos inherentes a una evaluación incorrecta de la edad

El derecho italiano no establece el procedimiento que ha de seguirse para determinar la edad de una persona migrante o solicitante de asilo. Amnistía Internacional ha recibido denuncias verosímiles que coinciden en señalar que, actualmente, las autoridades italianas dependen casi totalmente de las técnicas de medicina forense para evaluar la edad de una persona en caso de duda. Al parecer, las autoridades no tienen en cuenta el margen de error que comportan los procedimientos de evaluación de la edad basados exclusivamente en técnicas científicas. Esto significa que algunos migrantes y solicitantes de asilo que, de hecho, son menores pueden ser detenidos y expulsados al clasificarlos como adultos.

Amnistía Internacional recibió informes que coinciden en señalar la detención de menores de edad indeterminada en centros de detención de inmigrantes en los que sólo se alojan migrantes adultos a la espera de ser expulsados. Según las denuncias recibidas, estas detenciones fueron autorizadas en base a la determinación de la edad que se realizó mediante técnicas médicas forenses. Amnistía Internacional alienta al gobierno italiano a que aplique las normas con uniformidad y en consonancia con la práctica internacional de conceder el “beneficio de la duda” a los menores de edad indeterminada. Por respeto a este principio, la expulsión o detención de dichos menores no debe producirse nunca.

6. Conclusiones y recomendaciones

Las normas y principios previstos por la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño para toda persona menor de 18 años han sido ignorados por las autoridades italianas en muchas de las fases posteriores a la llegada de menores solicitantes de asilo y migrantes a la frontera marítima, especialmente en lo concerniente a las condiciones de los traslados y al tipo de alojamiento utilizado para la detención, como

⁴⁵ Véase la nota al pie 41.

estructuras permanentes, campos cerrados y caravanas fijas. No se han respetado los derechos de las personas privadas de libertad, como solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular, incluidos bebés recién nacidos, niños y niñas de corta edad y menores no acompañados.

Las categorías vulnerables –sobre todo la de los menores– están entre las primeras víctimas de los fallos de las políticas italianas en materia de asilo e inmigración, y en particular de la detención sistemática de migrantes y solicitantes de asilo en situación irregular. La legitimidad de estas medidas, los discutibles argumentos ofrecidos como justificación de las opciones que han dado lugar a su adopción y su aplicación sin que ello suponga distanciarse de las normas de derechos humanos, deben, por tanto, reconsiderarse seriamente: no es posible proteger a los más vulnerables sin tomar medidas en el contexto general del riesgo para los derechos humanos que actualmente representan la legislación y los procedimientos utilizados.

Los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras, pero también tienen la obligación de respetar sus obligaciones jurídicas internacionales asumidas voluntariamente, que incluyen la protección de los derechos humanos de todas las personas solicitantes de asilo y migrantes en su territorio o bajo su control. Por todo ello, Amnistía Internacional hace las siguientes recomendaciones:

En general

Amnistía Internacional insta a las autoridades italianas a que:

- garanticen la plena aplicación de las disposiciones de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, sin discriminación de ninguna clase con respecto a todos los menores presentes en territorio italiano;
- garanticen la consideración primordial de los intereses superiores de los menores solicitantes de asilo y migrantes en todas las acciones que les conciernan durante todas las fases de su presencia en Italia, y con independencia de su situación jurídica o la de sus progenitores o tutores;
- adopten una política de máxima predisposición posible contra la detención de menores migrantes o solicitantes de asilo. Con respecto a los principales encargados del cuidado de los menores a los que acompañan, deben estudiarse todas las alternativas adecuadas a la detención. Si no fuera posible aplicar una alternativa a la detención, los niños y niñas cuyos principales cuidadores estén sujetos a detención podrían ser recluidos con carácter excepcional en centros de detención, si esa es la única manera de preservar la unidad familiar y se hace en el interés superior del menor. En tal caso, la detención debe llevarse a cabo de conformidad con lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño e incluir instalaciones necesarias para el desarrollo del menor;
- garanticen que los menores no acompañados jamás son detenidos en virtud de las leyes de inmigración y que se respeta la legislación interna que prohíbe su detención. También han de garantizar que disfruten de acceso inmediato a centros de acogida en los que esté prevista la protección y asistencia especial que requiere su situación, lo que incluye su colocación en hogares de acogida y otras soluciones alternativas;
- garanticen que las medidas de detención están en consonancia con el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y con las Reglas para la protección de los menores privados de libertad, de las Naciones Unidas, y que apliquen las Veinte Directrices sobre la Devolución del Consejo de Europa;
- adopten medidas adecuadas, según lo dispuesto por el artículo 22 de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, para garantizar que los menores solicitantes de asilo o refugiados disponen de la protección y la asistencia humanitaria necesarias para disfrutar de todos los derechos que asisten a los menores según la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos;

- garanticen que todos los niños y niñas llegados a Italia en situación irregular tienen la oportunidad de solicitar asilo, se les proporciona representación legal y se les explican sus derechos en un idioma que entiendan y de una manera adecuada a su edad;
- garanticen la aplicación de las directrices del ACNUR en materia de protección y cuidado de menores refugiados (*Los niños refugiados: Directrices sobre Protección y Cuidado*, 1994) y de su Guía sobre políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados solicitantes de asilo, de 1997;
- ratifiquen la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y garanticen que los trabajadores migrantes y sus familiares privados de libertad son tratados con humanidad y respeto por la dignidad inherente a las personas y por su identidad cultural.

Sobre las personas solicitantes de asilo, incluidos menores

- adopten una ley específica y orgánica que regule el derecho de asilo, de plena conformidad con las normas internacionales pertinentes, y que incluya la adopción de un planteamiento adecuado a la edad y el género de las personas en la aplicación de las normas internacionales pertinentes;
- adopten una política de máxima predisposición contra la detención de solicitantes de asilo y garanticen un uso de la detención de absoluta conformidad con los procedimientos establecidos por la ley, respetuoso de las normas internacionales y sólo cuando sea necesario y proporcional al objetivo que se pretende conseguir; que se estudien todas las alternativas posibles a la detención en cada uno de los casos; y que, a la luz de estos principios, garanticen:
 - que nunca se detiene a menores solicitantes de asilo no acompañados, ni siquiera por períodos breves, y que éstos tienen acceso inmediato a estructuras de acogida alternativas adecuadas;
 - que no se detiene a las unidades familiares con menores que solicitan el asilo, pues esta detención no parece proporcionada al objetivo, y que dichas unidades familiares tienen acceso inmediato a estructuras de acogida alternativas;
- garanticen que todas las personas, sin discriminación, tienen acceso al procedimiento de asilo y que se aplica escrupulosamente el principio de no devolución (*non-refoulement*) a lugares donde hay riesgo de persecución, tortura u otras formas de malos tratos, incluso en relación con el no rechazo en la frontera.

Sobre el trato de menores migrantes y solicitantes de asilo a su llegada y en el curso de los traslados

- garanticen que el contenido y la secuencia de las disposiciones adoptadas sobre la llegada de solicitantes de asilo y migrantes al territorio que estén directa o indirectamente relacionadas con menores solicitantes de asilo y refugiados se guían por el “interés superior” del niño o la niña y disponen que se trate a los menores con humanidad y con el respeto debido a la dignidad y las necesidades de su edad;
- garanticen que no se realizan traslados gratuitos o innecesarios de solicitantes de asilo y migrantes, incluidos menores, hasta y desde centros de detención o acogida, y que los traslados se llevan a cabo en unas condiciones respetuosas con los derechos humanos de las personas trasladadas;

Sobre los centros de detención para personas migrantes y solicitantes de asilo

- garanticen que, en los casos excepcionales de detención de inmigrantes, ésta se lleva a cabo en condiciones en que hay previstas medidas de protección contra la tortura o los malos tratos, y

asimismo garanticen el trato humano de los detenidos y el pleno respeto por sus derechos humanos, incluso el derecho a vivir dignamente;

- hagan transparentes y claras las normas relativas a la creación y el funcionamiento de lugares de detención para solicitantes de asilo y migrantes, evitando su establecimiento sobre la base de disposiciones urgentes y especiales y definiendo claramente la situación jurídica de los lugares de detención existentes, también en lo referente a las salvaguardias sobre el trato de los detenidos y su contacto con el exterior;

Sobre el trato de menores en las estructuras de detención

- garanticen que, en los casos excepcionales de menores detenidos en virtud de las leyes de inmigración, se los recluye en lugares separados de los adultos, excepto cuando sean miembros de su unidad familiar, y que las instalaciones en que son alojados y los espacios en los que se mueven están, por tanto, claramente diferenciados y no sólo separados físicamente de aquellos en los que se alojan adultos con los que no guardan parentesco;
- garanticen que los menores detenidos disfruten del derecho a la educación en estructuras externas al lugar de detención, según lo dispuesto por las normas internacionales y por el derecho interno;
- garanticen la protección del embarazo y la maternidad de mujeres migrantes y solicitantes de asilo, y la prestación de servicios médicos adecuados a los bebés recién nacidos y sus madres, sobre la base de igualdad de trato con la ciudadanía italiana, según lo dispuesto por el derecho interno;
- garanticen que los menores detenidos y sus progenitores o tutores tienen acceso a abogados con experiencia en derechos de menores; garanticen que la “Carta de derechos y deberes” (*Carta dei diritti e dei doveri*) y el folleto informativo sobre el procedimiento de asilo se distribuyen a todas las personas, y que se modifican para que contengan referencias a los derechos fundamentales de menores acompañados y no acompañados previstos tanto por el derecho internacional como por el derecho interno;
- garanticen que los menores detenidos tienen contacto periódico con el exterior y que se respeta su derecho al esparcimiento;

Sobre los menores no acompañados

- garanticen que los menores solicitantes de asilo y migrantes separados de sus progenitores o tutores y que no estén bajo la tutela de ningún adulto que, por ley o por costumbre, tenga esa responsabilidad, tienen acceso a cuidados y protección especiales sin ninguna discriminación y en condiciones de igualdad con todos los menores presentes en territorio italiano, según lo dispuesto por las normas internacionales y el derecho interno;
- garanticen que se otorga el beneficio de la duda a los jóvenes cuya edad se somete a evaluación (como cuando no hay documentos disponibles). Ello incluye tener en cuenta no sólo el aspecto físico del niño o la niña, sino también su madurez o inmadurez psicológica. Las personas encargadas de tomar decisiones deben evitar pronunciarse sobre la detención o expulsión de jóvenes basándose exclusivamente en la medicina forense.
- adopten medidas que garanticen que los menores no acompañados son identificados como tales inmediatamente después de su llegada, con independencia de sus declaraciones, mediante procedimientos encaminados a proteger sus derechos fundamentales y centrados en información correcta sobre sus derechos, a fin de evitar su detención o expulsión, o el trato indebido o la explotación a manos de otros migrantes o solicitantes de asilo;
- garanticen que a todo niño o niña identificado como menor no acompañado se le asigna un tutor o asesor debidamente especializado como para salvaguardar el respeto del interés superior del menor y que sus necesidades de asistencia jurídica, social, médica y general están debidamente cubiertas;

- garanticen el acceso de los menores a procedimientos de asilo justos, con independencia de su edad, incluido el acceso a un representante legal cualificado;
- den la debida prioridad al examen de solicitudes de asilo de menores y aseguren que las decisiones se tomen con rapidez, imparcialidad y tomando en consideración su edad y género.

Sobre la transparencia de los lugares de detención y la prevención de violaciones de derechos humanos

- garanticen que, de conformidad con las normas internacionales, se establece un órgano de vigilancia e inspección independiente que pueda realizar visitas periódicas, ilimitadas e imprevistas a todas las estructuras que albergan a personas migrantes y solicitantes de asilo en situación irregular, y que dicho órgano tiene una responsabilidad específica con respecto a los derechos de menores detenidos;
- garanticen que la información relativa a las prácticas de detención, incluso la de menores solicitantes de asilo y migrantes, se da a conocer mediante la publicación de datos completos y detallados sobre:
 - la admisión y presencia de menores solicitantes de asilo y migrantes, acompañados y no acompañados;
 - la duración media y los lugares de detención de los menores solicitantes de asilo y migrantes;
 - estadísticas desglosadas por géneros
- garanticen la plena aplicación de las recomendaciones adoptadas por el comisario para los Derechos Humanos y por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, del Consejo de Europa, en lo concerniente a la máxima transparencia de las operaciones llevadas a cabo en todos los lugares de detención, a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales.

APÉNDICE

Los lugares de detención –que, para simplificar, aquí se citan como “centros” cuando son estables– en los que se ha indicado la presencia de una o varias de las categorías de personas antes mencionadas incluyen:

Sicilia

- Agrigento: centro “Contrada S. Benedetto” (cerrado)⁴⁶ – CPTA
- Lampedusa (Agrigento): centro próximo al aeropuerto
- Licata (Agrigento): gimnasio de escuela abandonada
- Porto Empedocle (Agrigento): polideportivo
- Pozzallo (Ragusa): hangar industrial situado en el puerto
- Caltanissetta: “Pian del Lago Centre” – CDA y CPTA
- Siracusa: albergue de menores
- Trapani: centro “Salinagrande”
- Trapani: centro “Serraino Vulpitta” [CPTA]

Calabria

- Crotona: centro Capo Rizzuto “Sant’Anna” – CDA, CI y CPTA

Puglia

- Bari: centro “Palese”
- Foggia: centro “Borgo Tressanti”-Borgo Mezz’Anone
- Lecce: centro “Lorizzonte” (cerrado)
- Lecce: centro S. Foca “Regina Pacis”

⁴⁶ El centro fue clausurado tras una visita realizada por delegados del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes; según el ministro del Interior, Pisanu, este organismo consideró “inadecuado” el centro (declaración del 14 de diciembre de 2004 efectuada en una audición ante el Comité Ejecutivo de Schengen).