

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

preocupaciones relacionadas con el género y para proponer recomendaciones concretas, asimismo, cada vez más Estados compartieron buenas prácticas para apoyar respuestas de protección de género más eficaces.

Ahora, nuestro desafío es avanzar hacia la aplicación práctica. Los fuertes compromisos de la Declaración hacia mujeres y niñas deben incorporarse al preámbulo del CRRF y al Programa de Acción. El Pacto debe articular las necesidades específicas de mujeres y niñas, de hombres y niños. Debe apoyar la transformación sobre el terreno para realmente abordar la desigualdad de género y la violencia sexual endémica, que es una de las principales barreras para lograrlo.

Las voces y la participación de mujeres y hombres refugiados deben incluirse en todos los niveles. Deben incluirse acciones específicas para construir igualdad de género en los cuatro pilares del Programa de Acción del Pacto, acciones claras, concretas y alcanzables, e incluir apoyo práctico para los Estados y actores no estatales. Debe existir un mecanismo de responsabilidad y mecanismos viables de seguimiento para garantizar que el compromiso con la igualdad de género se transforme en protección eficaz para

todos los refugiados. La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y todas las partes interesadas clave pueden ayudar garantizando que cualquiera de sus aportes en el proceso del Pacto aborde la igualdad de género en todos los aspectos de la protección.

Eileen Pittaway E.Pittaway@unsw.edu.au
Profesora adjunta asociada

Linda Bartolomei linda.bartolomei@unsw.edu.au
Cocoordinadora, Red de Investigación de Migraciones Forzadas

University of New South Wales
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/forced-migration-research-network/>

1. Pittaway E, Bell C y Bartolomei L (2017) *Strengthening the response to refugee women and girls in the Comprehensive Refugee Response Framework*, University of New South Wales www.unhcr.org/595b7f344.pdf
2. El equipo de auditoría de género estuvo a cargo de Linda Bartolomei y Eileen Pittaway e incluyó a las representantes de la comunidad de refugiados Cheery Zahau, Melika Sheikh-Eldin, Tina Dixon, Apajok Biar y Shaza Al Rihawi. Charlotte Bell y Geraldine Doney ofrecieron apoyo adicional.
3. Conversación temática 2 del Pacto Mundial sobre los Refugiados, evento paralelo: Protección en el mar.
4. Bartolomei L, Dixon T, Sheikh-Eldin M, Zahau C y Pittaway, E (2017) *Gender Audit Report on the Second and Third Thematic Discussion on the Global Compact on Refugees*, www.unhcr.org/5a251b537.pdf

La ley “Zampa” en Italia: aumentar la protección para los menores no acompañados

Joseph Lelliott

Italia promulgó leyes integrales para proteger los derechos de los menores no acompañados que llegan al país. Si bien se observan algunos defectos en el trato de Italia a estos migrantes particularmente vulnerables, su enfoque centrado en la protección sirve de ejemplo para otros países.

En marzo de 2017, Italia se convirtió en el primer país europeo en legislar un marco integral de protección para los niños no acompañados. A tres años de la introducción del proyecto de ley y tras la promoción concertada por organizaciones de derechos humanos durante el proceso parlamentario, la “Disposición sobre medidas de protección para los menores extranjeros no acompañados”¹ fue aprobada por una amplia mayoría. Se la conoce como la ley “Zampa”, por el nombre del político italiano que la propuso, y sus disposiciones están basadas en una amplia experiencia en este ámbito con

niños no acompañados y en los principios internacionales de los derechos del niño.

Aclamada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) como modelo para otros países europeos y descrita por Save the Children como el “sistema más elaborado para la protección de los menores en Europa”, la ley Zampa surgió en respuesta a la gran cantidad de niños no acompañados que viajan a través del mar Mediterráneo hacia Italia. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017, 15 779 menores no acompañados ingresaron a Italia por vías marítimas². Estos niños provienen en su

mayoría de países africanos, Bangladesh y Siria, y numerosos recientes informes ilustran la dificultad y la desesperación de sus viajes, el abuso físico y sexual que suelen experimentar y su vulnerabilidad al tráfico de personas³.

La Unión Europea (UE) tomó una serie de medidas para tratar las necesidades de protección de los niños no acompañados, incluida una revisión del Sistema Europeo Común de Asilo y de la Directiva de Retorno de la UE, así como la puesta en marcha de su Plan de Acción sobre Menores no Acompañados 2010-2014⁴. A pesar de estas acciones y de los esfuerzos de algunos Estados de la UE, muchos países carecen de leyes específicas o de marcos integrales para abordar las necesidades de protección de los niños no acompañados.

Las disposiciones de la ley

Los artículos de la ley Zampa crean y modifican varios procedimientos relacionados con la recepción y el trato de los niños no acompañados en Italia y garantizan un nivel mínimo de atención para ellos. Uno de los puntos más importantes es que la ley refleja numerosos derechos fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, incluidos los derechos a la atención médica y la educación, así como a la representación legal y ser escuchado durante procedimientos judiciales y administrativos. También incorpora el principio del interés superior del niño.

El primer artículo de la ley reconoce las vulnerabilidades especiales de los niños no acompañados y garantiza los mismos derechos y protección que se brinda a otros niños italianos o europeos. Otro artículo establece la prohibición absoluta de devolución o deportación de cualquier niño no acompañado de Italia, a menos que esto sea ordenado por un tribunal en circunstancias excepcionales y solo cuando no existan daños graves que afecten al niño. La ley exige que se realicen procedimientos de identidad a la llegada de un niño no acompañado a Italia y que se lleve a cabo una investigación para determinar qué acciones futuras serán en el mejor interés del niño. Cuando existan dudas razonables sobre la edad de un menor pueden llevarse a cabo determinaciones de edad, pero se deben utilizar los métodos menos invasivos posibles. Los procedimientos de identificación deben concluir en un plazo de diez días y realizarse en centros de recepción primaria. Los centros deben cumplir con los estándares mínimos para garantizar que el niño esté

instalado de manera adecuada y sus derechos fundamentales protegidos. Después de 30 días, los menores deben ser transferidos a centros secundarios dentro del Sistema de Protección para Solicitantes de Asilo y Refugiados (SPRAR, por sus siglas en italiano) de Italia.

La ley estipula que los niños no acompañados deben tener acceso al Servicio Nacional de Salud Italiano durante su estadía en Italia y ser admitidos en instituciones educativas. También tienen derecho a recibir información sobre representación legal, proporcionada sin cargo y financiada por el Estado. Otros artículos de la ley Zampa modifican o introducen procedimientos relacionados con la reunificación familiar, la entrega de permisos de residencia, el acceso a programas de acogida, la formación y la asignación de tutores y la asistencia para las víctimas de trata de personas. La ley también prevé la creación de un sistema nacional de información diseñado para llevar el seguimiento de los niños no acompañados en Italia que incluya información sobre su ubicación y sus necesidades individuales.

Desafíos de la aplicación

Si bien esta ley representa un paso positivo y un ejemplo para otros países, es posible que garantizar su aplicación efectiva represente algunas dificultades. Proporcionar a niños no acompañados hospedaje, tutela, atención médica y educación suficientes, entre otras cosas, requiere de fondos y capacidad. Por desgracia, la calidad y la disponibilidad de estos servicios en muchos lugares de Italia aún están por debajo de los estándares previstos. Esta situación se agrava a causa de ineficacias continuas en el sistema de recepción de Italia que la ley Zampa deja sin rectificar y que hace que los niños no acompañados sean hospedados en Sicilia y Calabria. A muchos se les niega el acceso al sistema SPRAR y permanecen en los centros de recepción primaria durante largos períodos o en centros de recepción temporal. Ante la frustración provocada por los servicios sobrecargados en estas regiones, las instalaciones precarias, los tiempos de espera prolongados y la falta de información con respecto a procedimientos de asilo y reunificación familiar, los niños no acompañados a menudo huyen de los centros de recepción e intentan llegar a otras partes de Italia o de Europa. Al hacerlo, quedan expuestos a mayores riesgos de abuso y trata de personas. Consciente de estos desafíos,

Italia está tomando medidas para mejorar la implementación. Así, una ley aprobada en diciembre de 2017 aborda los procedimientos de tutela, mientras se desarrollan medidas para aumentar la capacidad de recepción y la cantidad de tutores disponibles⁵. También se planean esfuerzos para desarrollar y difundir mejores prácticas, así como la recopilación continua de datos detallados.

Las vulnerabilidades de los menores no acompañados hacen fundamental que los Estados desarrollen e implementen eficazmente marcos basados en derechos para la protección de estos niños. Las lagunas existentes en las leyes pueden ocasionar que los niños no acompañados reciban un trato incompatible con sus derechos en virtud de la legislación internacional. Si bien aún existen lagunas y deficiencias significativas en el trato de los niños no acompañados en Italia, la aprobación de la ley Zampa demuestra que el país está tomando medidas legislativas concretas para ofrecer a estos niños la compasión y la protección que merecen. Muchos otros países que funcionan como principales destinos para niños no acompañados aún tienen que aprobar leyes en la línea de las protecciones basadas en los derechos de Italia. Estados Unidos, por ejemplo, devuelve rutinariamente niños mexicanos no acompañados sin un

examen adecuado de las reclamaciones de asilo ni de trata de personas⁶, mientras que los niños no acompañados en Suráfrica a menudo no pueden acceder a servicios básicos ni procedimientos de asilo⁷. A medida que la comunidad internacional avanza hacia el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración, todos los países deben prestar especial atención a la protección de los niños y abordar las políticas y las prácticas que los ponen en peligro.

Joseph Lelliott j.elliott1@uq.edu.au
 Doctorando, Universidad de Queensland
www.uq.edu.au

1. 'Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati'
2. ACNUR (2018) *Italy: Unaccompanied and Separated Children (UASC) Dashboard, December 2017* <http://bit.ly/UNHCR-ItalyUASC-2018>
3. UNICEF (2017) *Una travesía mortal para los niños: la ruta de la migración del Mediterráneo Central* <http://bit.ly/UNICEF-travesia-ninos-2017>
4. <http://bit.ly/EC-UAM-2010-14>
5. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2017) *Operating Plan Agreed by EASO and Italy* www.easo.europa.eu/sites/default/files/Italy-OP-2018.pdf
6. ACNUR (2014) *Children on the Run* www.unhcr.org/56fc266f4
7. Comité de los Derechos del Niño de la ONU (2016) *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Sudáfrica* <http://bit.ly/Comite-Derechos-Ninos-Sudafrica-2016>

Inmovilidad voluntaria: voces indígenas en el Pacífico

Carol Farbotko

En los últimos años, la comunidad internacional ha prestado cada vez más atención al traslado y la reubicación planificada de personas afectadas por el cambio climático. En la región del Pacífico, sin embargo, varios pueblos indígenas señalan su intención de permanecer en sus tierras ancestrales.

Los pueblos indígenas del Pacífico expresan cada vez más su preferencia por permanecer en sus tierras por razones culturales y espirituales, incluso ante la amenaza del deterioro significativo en la salud y los medios de subsistencia relacionado con el cambio climático. En algunos casos, estas personas dicen estar preparadas para morir allí en lugar de reubicarse. Los que trabajan en la planificación y la creación de políticas relacionadas con el cambio climático deben reconocer las preocupaciones de los pueblos indígenas y comunicarse con ellos de formas apropiadas a nivel ético y cultural.

Los pueblos indígenas, que conforman la mayoría en muchas comunidades del Pacífico, suelen comprender los riesgos derivados del cambio climático, como el hecho de que las áreas costeras podrían volverse inhabitables. En algunos casos, las comunidades se han involucrado en las cuestiones relacionadas con el cambio climático durante varias décadas y sus Gobiernos se han mantenido activos en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático desde sus comienzos en la década de 1980. Las condiciones ambientales cambiantes en el Pacífico, que afectan a los patrones climatológicos, el rendimiento de los cultivos y