

El retorno a Italia de los solicitantes de asilo vulnerables: la protección de las víctimas de la trata

Lucia Della Torre, Adriana Romer y Margarite Zoeteweij

Las insuficientes condiciones de acogida en Italia para los solicitantes de asilo vulnerables cuestionan gravemente la legitimidad de los traslados con arreglo a Dublín de las personas que han sido objeto de la trata.

Amparándose en el Reglamento de Dublín III¹, un Estado miembro de la Unión Europea puede pedir a otro que vuelva a aceptar a alguien que le hubiera solicitado asilo en primer lugar. La aplicación de este Reglamento ejerce una presión desproporcionada sobre los sistemas de asilo de los países cuyas fronteras son también las exteriores de la UE, entre los que se encuentra Italia. Como consecuencia de esta presión y de los recientes cambios políticos y jurídicos en este país, a menudo no se detectan ni satisfacen adecuadamente las necesidades específicas de los solicitantes de asilo vulnerables —entre ellos las víctimas de trata—, lo que pone en entredicho los “traslados con arreglo a Dublín”.

Durante el procedimiento de asilo, la detección precoz de posibles víctimas de trata es vital para poder garantizarles las mejores condiciones al presentar adecuadamente su solicitud de asilo y protegerlas de seguir siendo explotadas. En el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos se estipula cómo cada Estado miembro debe garantizar que sus autoridades cuenten con personal capacitado y cualificado para identificar y ayudar a los supervivientes.

Sin embargo, el procedimiento de asilo italiano carece de un proceso de cribado general de las vulnerabilidades y no llega a cumplir con esas obligaciones. Las ONG que

luchan contra la trata aseguran que en la mayoría de estos casos es su propio personal o trabajadores sociales capacitados que han sido contratados por los centros de acogida quienes los derivan; en muy pocos casos es la policía local quien lo hace (y aun cuando es el caso, no siempre son ellos los funcionarios encargados de censar a los solicitantes de asilo).

El proceso de asilo en Italia comienza con la presentación de una solicitud en la comisaría de policía local, donde se les toman los datos biométricos en el acto, si los medios lo permiten, o en una fase posterior. También se hace constar una declaración escrita que se les toma unas semanas o a veces unos meses después de que la solicitud se haya registrado por primera vez. La invitación a comparecer ante la Comisión Territorial (que se encarga de estudiar las solicitudes de asilo) no se expide hasta que se haya tramitado la declaración y, por consiguiente, esta tendrá lugar como mínimo unos meses después de iniciado el procedimiento de asilo. En el caso de las personas que hayan sido objeto de trata implica que pasan una considerable cantidad de tiempo inmersas en el proceso de asilo antes de ser debidamente identificadas.

En cooperación con ACNUR y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, el Ministerio del Interior italiano ha publicado unas directrices² para identificar a las víctimas de trata entre los solicitantes de protección internacional. Diseñadas específicamente para las Comisiones Territoriales, permiten poner en suspensión el procedimiento durante un plazo de hasta cuatro meses si la Comisión sospecha que un solicitante puede haber sido víctima de trata. Durante este periodo se le deriva a una ONG local especializada siguiendo las recomendaciones de dichas directrices. Tras haber entrevistado al solicitante, la organización remite a la Comisión Territorial su evaluación de la solicitud presentada como víctima de trata y de su relevancia para la solicitud de protección internacional.

En entrevistas realizadas en septiembre de 2019 como parte de un informe de la OSAR sobre las condiciones de acogida en Italia³, los empleados de estas ONG locales y de las Comisiones Territoriales afirmaron que la publicación de las directrices del gobierno y la formación impartida al personal habían repercutido positivamente en su colaboración, y que el número de derivaciones procedentes de las Comisiones Territoriales creció. Pero, si bien este incremento es una buena noticia,

la financiación y los recursos disponibles para las ONG locales no han aumentado en consecuencia. Por tanto, las ONG locales carecen de capacidad para asistir adecuadamente a todas las personas que les derivan⁴.

El decreto Salvini y las condiciones de acogida

Con la entrada en vigor del decreto Salvini en octubre de 2018, que enmendó varios artículos de la ley italiana de migración, la situación de las víctimas de trata se ha deteriorado aún más. Además de abolir el estatuto de protección humanitaria (que se utilizaba principalmente en los casos de los solicitantes de asilo que no reunían los requisitos para recibir protección internacional), los solicitantes de asilo vulnerables —entre ellos las víctimas de trata— ya no pueden acceder a los centros de recepción que ofrecen programas de acogida individuales. Estos se reservan ahora a las personas amparadas por el estatuto de protección internacional o a los menores no acompañados que solicitan asilo; las personas que no entran en esas categorías ahora solo tienen derecho a acceder a centros colectivos más grandes.

Al mismo tiempo, la aportación económica del Estado para las personas que se alojaban en estos centros de recepción colectivos se redujo de unos 35 euros a solo 18 euros por día, lo que dio lugar a una disminución del nivel de estudios y experiencia del personal del centro, e hizo que la ratio de solicitantes de asilo aumentara de 10 a 50 personas por cada empleado. No se espera que los centros con una capacidad inferior a 150 personas dispongan de personal de guardia durante la noche. También se redujo drásticamente la cifra de profesionales contratados como mediadores culturales, asistentes sociales y personal sanitario, y se eliminó por completo el apoyo psicológico. El personal cualificado apenas puede pasar unos minutos a la semana con cada solicitante de asilo. La falta de tiempo y de trato personalizado impide establecer una relación de confianza, y hace que estos trabajadores carezcan del tiempo necesario para detectar las vulnerabilidades de los residentes y adoptar las medidas adecuadas. Estos cambios han hecho que algunas organizaciones benéficas no quieran seguir gestionando estos centros porque no pueden ofrecer el nivel de servicio que consideran el mínimo indispensable. En muchos casos, su lugar lo ocupan organizaciones que se centran en los beneficios económicos y que no necesariamente anteponen la dignidad humana.

Las condiciones de los centros de recepción colectivos perjudican a los supervivientes de la trata. Las ONG han observado que personas que se encuentran en los centros de recepción a menudo salen por la noche para ejercer la prostitución. Debido a la falta de supervisión pueden darse casos de trata (nuevos o recurrentes), además de haberse denunciado abusos sexuales (incluidas violaciones) dentro de los centros.

Si se ausentan del centro durante más de 72 horas, los solicitantes de asilo pierden su derecho al alojamiento y el proceso para recuperarlo una vez revocado por la prefectura es lento y arduo. Es probable que quienes sean devueltos a Italia en virtud del Reglamento de Dublín III —incluidos los solicitantes de asilo vulnerables— hayan perdido el derecho a todas las condiciones materiales de acogida porque ya habían sido alojados en Italia antes de trasladarse a otro país europeo. Esto es contrario al derecho jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵.

Los traslados con arreglo a Dublín

Aunque el Reglamento de Dublín III no prohíbe explícitamente el traslado de solicitantes de asilo vulnerables, los Estados están igualmente obligados a cumplir tanto con los derechos humanos como con las disposiciones del Reglamento. En virtud de lo dispuesto en el Convenio del Consejo de Europa contra la Trata, a las personas que hayan sido objeto de esta se les debería conceder un periodo de restablecimiento y de reflexión de 30 días, durante el cual podrían permanecer en el territorio del Estado parte. Dadas las disposiciones del Reglamento de Dublín III, esta residencia temporal podría ser en sí misma motivo suficiente para transferir la responsabilidad de evaluar estas solicitudes de asilo al Estado que concede ese periodo de restablecimiento y reflexión.

Una vez transcurrido el periodo de restablecimiento y reflexión, si un Estado decide, no obstante, que es otro Estado el responsable de evaluar la solicitud tendrá que informarle y este deberá aceptar expresamente responsabilizarse de la persona en cuestión y manifestar también que recibirá la atención adecuada cuando sea trasladada allí. El Estado que solicita el traslado solo podrá hacerlo en los casos en que ni este en sí mismo (debido a un potencial riesgo de daños físicos o psicológicos) ni las subsiguientes condiciones de acogida contravengan las disposiciones pertinentes de la legislación europea incluidas, entre otras,

las del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y el Convenio del Consejo de Europa.

Otros órganos creados en virtud de tratados internacionales han emitido también dictámenes acerca de la legalidad de los traslados con arreglo a Dublín que se hacen a Italia. Así, en 2018, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura determinó en dos casos que el traslado de solicitantes de asilo, que habían sido sometidos a torturas, atentaría contra sus derechos al amparo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ya que no se les podría garantizar la prestación de una atención sanitaria adecuada cuando llegaran. El Tribunal Administrativo Federal suizo, así como varios tribunales alemanes, también han reconocido parcialmente la problemática situación en Italia. Por ejemplo, en un fallo emitido, en diciembre de 2019, el tribunal suizo dictaminó que las autoridades italianas están obligadas a ofrecer garantías en cada caso concreto en lo que respecta a las condiciones de acogida.

Las precarias condiciones que ya existían en el sistema de acogida italiano se han visto exacerbadas por las recientes reformas legislativas, y es poco probable que se identifique adecuadamente a las víctimas y que se les faciliten los servicios apropiados. Si en cada caso no se dan garantías explícitas en lo que respecta a la adecuada acogida de los solicitantes de asilo que han sido víctimas de trata (o si hay razones para dudar de que, en la práctica, no se vaya a cumplir con ellas), los Estados deberían abstenerse de instigar los traslados con arreglo a Dublín de esos solicitantes de asilo a Italia.

Lucia Della Torre luca.dellatorre@osar.ch

Adriana Romer adriana.romer@osar.ch

Margarite Zoetewij margarite.zoetewij@unifr.ch

Abogadas, Swiss Refugee Council OSAR
www.refugeecouncil.ch

1. Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, conocido comúnmente como Reglamento de Dublín. bit.ly/UE-604-2013
2. ACNUR y el Ministerio del Interior italiano (2016) "L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral" bit.ly/UNHCR-Italy-trafficking-2016
3. Swiss Refugee Council OSAR (2020) "Reception conditions in Italy: Updated report on the situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, in Italy" bit.ly/OSAR-Italy-2020
4. GRETA (2019) "Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy", p66, §284 <https://rm.coe.int/greta-2018-28-fgr-ita/168091f627>
5. CJEU, Case C-233/18, Haqbin v Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, 12 November 2019 bit.ly/CJEU-C233-18