

La Ley Minniti sobre la gestión de los solicitantes de asilo en Italia
y su *emergencia* inconstitucional

The Minniti Law on the Management of Asylum Seekers in Italy and Its
Unconstitutional *Emergency*

Valentina CAPPELLETTI*

*Introducción: disposiciones de
“extraordinaria necesidad y urgencia”*

El 11 de Abril de 2017, la Cámara de los Diputados del Parlamento Italiano convirtió en ley el Decreto-ley 17 de febrero del 2017, núm. 13, (Legge 13 aprile 2017, n. 46) dicho decreto se refiere a las “disposiciones urgentes para la aceleración de los procedimientos en materia de protección internacional y para el contraste de la inmigración indocumentada” (Decreto-Legge 17 febbraio 2017).

Una disposición para gestionar la inmigración mediante el instrumento del decreto de ley¹ significa, ante todo, introducir la cuestión en un marco de *emergencia*, lo que confirma una línea de intervención adoptada por los gobernantes italianos (y europeos), la cual se ha cristalizado desde 2011 con la *Emergenza Norte África*, definición que le dieron los medios de comunicación al drástico aumento de las llegadas al país por mar, en concomitancia con la Primavera árabe. La gobernanza de la inmigración se traduce en operar con celeridad, aplicando medidas *excepcionales* para enfrentar un supuesto estado de emergencia y desorden que amenaza el equilibrio social, el desarrollo cotidiano de la justicia y afecta la percepción de la seguridad de la ciudadanía. Por

¹ Acta normativa que usa el gobierno en casos extraordinarios de necesidad y urgencia; disposición provisoria emanada por el poder ejecutivo y que tiene fuerza de ley desde su presentación en la Cámara de Diputados y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, antes de ser autorizada por el Parlamento. Para que no pierda eficacia tiene que ser convertida en ley por el Parlamento dentro de los siguientes 60 días.

* El Colegio de la Frontera Norte, México, valentina.cappelletti2@gmail.com
<http://dx.doi.org/10.17428/rmi.v9i35.1783>

esta razón, el preámbulo introductorio del texto del *Decreto Minniti*, llamado así por el apellido del Ministro del Interior que lo propuso, detalla todos los presupuestos de *extraordinaria necesidad y urgencia* que respaldan la aplicación de este acto administrativo. Se menciona la exigencia de adoptar medidas idóneas para acelerar: 1) la definición de los procedimientos administrativos de las Comisiones Territoriales (CT) para el reconocimiento de la protección internacional frente al aumento de solicitudes y número de las impugnaciones jurisdiccionales, mismas que están superando la capacidad de los tribunales; 2) la identificación de ciudadanos extranjeros frente a las exigencia de enfrentar *las crisis internacionales en curso*; c) la definición de la posición jurídica de quienes acceden al territorio nacional por medio de los rescates por mar o porque fueron localizados en el territorio nacional; y 3) el fortalecimiento de la red de estructuras que garanticen la ejecución de la expulsión de extranjeros irregulares.

En efecto, el análisis de los datos del Ministerio del Interior y de la UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), efectuado por la Fundación ISMU (Indagini e Studi sulla Multietnicità, 2017), registró en los primeros tres meses de 2017 la entrada por las costas italianas de más de 24 mil migrantes, 30 por ciento más con respecto al mismo período del año pasado y 60 por ciento más en el número de los solicitantes de asilo. En 2016, las CT examinaron más de 90 mil solicitudes y 60 por ciento fueron rechazadas. Sin embargo, estas tendencias a la alza confirman un patrón vigente. Desde 2012 y 2013 las llegadas por mar han aumentado, así como el número de solicitantes de asilo, solicitudes examinadas, aceptadas, rechazadas y de los otorgamientos de la protección humanitaria y subsidiaria. Tales tendencias debilitan la categoría de emergencia, bajo la cual ha sido emanado el decreto.

Las criticidades del Decreto Minniti

Por un lado, se examinarán los preceptos del decreto que transforman de manera tajante la gestión de la inmigración en Italia, que pueden provocar acusaciones de inconstitucionalidad y que resaltan la única preocupación del gobierno por agilizar los procedimientos para el análisis de las impugnaciones de los migrantes sobre las solicitudes de asilo negadas por las CT, y, por otro lado, y aumentar

las expulsiones de los inmigrantes más incómodos: los que llegan por la ruta de Libia.

Las CT representan el primer escalón para que al migrante, mediante un procedimiento administrativo, se le reconozca (o niegue) una forma de protección internacional, que puede ser de asilo político, protección subsidiaria o humanitaria. Estas Comisiones se componen de cuatro representantes: dos del Ministerio del Interior, uno de la entidad local y otro del UNHCR; así mismo, se encargan de una entrevista al solicitante de asilo en presencia de un intérprete, de la cual se genera una videograbación y transcripción en italiano. Antes del Decreto Minniti, en caso de negación de la solicitud, el migrante podía impugnar la decisión de la Comisión frente a tribunales ordinarios, cuya sentencia de primer grado, emanada después de una audiencia, podía ser impugnada de manera ulterior frente a una Corte de Apelación y, en última instancia, en la eventualidad de una nueva negación, ante la *Corte di Cassazione*, cuya decisión es inapelable.

En primer lugar, el Decreto Minniti, introduce un nuevo modelo de juicio: convierte la audiencia del primer grado en un *rito camerale*, esto significa que el Juez tomará su decisión sin una entrevista personal con el migrante y sus defensores,² considerando solamente la videograbación y transcripción de la entrevista. Por lo tanto, la eliminación de la audiencia otorga primordial importancia tanto al material entregado por las CT, como a la resolución emitida por ellas. Justamente hacia la importancia jurídica atribuida a estos organismos de la administración pública, se ha manifestado la inconformidad de los grupos que se oponen al decreto. Aunque se apruebe el reforzamiento de estas comisiones con la asunción de personal *altamente cualificado* de tiempo indeterminado (250 unidades), se critica la manera como la decisión sobre el reconocimiento de una violación al derecho a la vida de los migrantes en sus países de procedencia descansa superficialmente en un procedimiento administrativo y una entrevista en la cual el solicitante acude sin un representante o defensor.

En segundo lugar, las impugnaciones de primer grado serán atendidas por tribunales especializados. El Decreto crea 26 secciones de tribunales especializadas en materia de inmigración, protección internacional

² El juez puede considerar la posibilidad de una comparecencia entre las partes.

y libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea, ubicadas en los tribunales donde también se sitúan las Cortes de Apelación. A su vez, tales secciones serán compuestas por jueces dotados de competencias específicas, garantizadas mediante cursos de formación y especialización,³ y dando prioridad a los que hayan acumulado experiencia en el tratamiento de procedimientos en materia migratoria.

Sin embargo, es el tercer punto es el que presenta mayores complejidades, ya que el decreto elimina la apelación en segundo grado, dejando solamente al migrante la posibilidad de apelar ante la *Corte di Cassazione* en un plazo de 30 días y recibir una sentencia definitiva e incontestable. Cabe mencionar que los reconocimientos de protección subsidiaria e internacional otorgados hasta la actualidad han sido conferidos en consecuencia de las impugnaciones de las resoluciones que dictan las CT de manera frecuente.

El proceso de aprobación del decreto ha sido acompañado por la amonestación de diferentes grupos y juristas, así como las protestas de partidos políticos, operadores sociales y asociaciones de la sociedad civil⁴ que consideran los preceptos clave de la disposición al límite de la congruencia con algunos artículos de la Constitución Italiana (Constitución de la República Italiana [CRI], 1948) y la Convención Europea de Derechos Humanos (Convenio Europeo de Derechos Humanos [CEDH], 1998). En lo específico, se hace referencia a los artículos 102 (CRI, 1948), que prohíbe la institución de jueces extraordinarios o especiales, 111 (CRI, 1948), que garantiza el derecho al debido proceso, 24 (CRI, 1948), sobre el derecho de defensa y 6 que garantiza el derecho a ser oído (CEDH, 1998). Es decir, se estaría creando un *derecho especial*, somero, apresurado y basado en la inquietud de expulsar a los migrantes en el menor tiempo posible. Se está produciendo así una especie de derecho *excepcional* o *étnico* ejercido por el que se perfila como un *pool especializado*, sobre una categoría *especial* de individuos, cuyo trato frente a la ley difiere del trato reservado a los ciudadanos italianos, no obstante se aplique en el mismo territorio jurisdiccional.

³ Tales cursos serán organizados por la Escuela Superior de la Magistratura en colaboración con la Oficina Europea de Apoyo para el Asilo y con la UNHCR.

⁴ Partidos políticos como Radicali italiani y Sinistra italiana y asociaciones como: Arci, Acli, Fondazione Migrantes, Baobab, Asgi, Medici senza frontiere, Cgil.

Para esta población de excepción, no podía faltar en el Decreto la creación de espacios de *excepción*, retomando una intuición del filósofo Giorgio Agamben (2003) o *liminales*, como los definiría el antropólogo escocés Víctor Turner (1967). En el Decreto se establece una versión ulterior de las estructuras ya instituidas para retener a los extranjeros que son objeto de medidas de expulsión o devolución con acompañamiento coactivo a la frontera, en caso de que la decisión no sea de ejecución inmediata. Se trata de una actualización de los viejos Centros de Permanencia Temporal (CPT) creados en 1998 con la Ley Turco-Napolitano,⁵ después transformados en Centros de Identificación y Expulsión (CIE) con el decreto de ley de 2008, relacionado con las medidas urgentes en materia de seguridad pública: ambas estructuras de confinamiento han sido fuertemente criticadas por la falta sistémica de condiciones humanitarias en su interior. El modelo de última generación de tales espacios, introducido con el Decreto Minniti, se denomina Centros de Permanencia para la Repatriación (CPR), cuya red será ampliada a cubrir todo el país (uno por región), con un gasto para su realización de 13 millones de euros. Los CPR serán ubicados preferentemente en las áreas externas a los centros urbanos, cercanos a los aeropuertos, como fue afirmado por el mismo Ministro Minniti, para garantizar la efectividad y rapidez de la operación de repatriación.

El papel que asigna el decreto a los responsables de estos centros de detención administrativa también ha sido objeto de crítica, ya que la responsabilidad de comunicar a los solicitantes ahí hospedados las notificaciones de las actas de los procedimientos para el reconocimiento de la protección internacional, procedentes de las autoridades policiales y de las CT, recaerá sobre ellos. En este sentido, estos operadores sociales asumirán el papel de brazos operantes de la esfera administrativa e intermediarios entre ésta y los solicitantes, acercándose a la figura del público oficial.

Aunque no se relacione directamente con los presupuestos de *extraordinaria necesidad y urgencia* mencionados al principio del texto de la ley, otro punto controvertido en el decreto exhorta a los Municipios, de acuerdo con los Prefectos, a incitar la participación de los solicitantes en actividades de utilidad social a favor de las colectividades

⁵ Una de las primeras leyes que disciplinaba la inmigración en Italia (Legge 6 marzo 1998, n. 40).

locales que los están acogiendo. Sin embargo, se tratará de actividades *con base voluntaria*, a menos de que no se desarrollen en el marco de proyectos financiados por los mismos municipios, en colaboración con las organizaciones *non-profit*, con recursos europeos destinados al sector de la inmigración y del asilo. Para la parte de la sociedad que se opone al decreto, esta especie de *voluntariado social* coincidiría, a todo efecto, con una forma de esclavitud contemporánea y la legalización de una práctica de explotación de mano de obra. ¿Qué deuda han contraído estos migrantes con Italia para que se les esté exigiendo trabajar sin remuneración de manera sutil?

Reflexiones finales: el abuso de la emergencia

El Decreto Minniti representa otro punto de inflexión en la gestión italiana de los cuerpos migrantes. Quien promueve esta disposición es un gobierno recién formado a raíz de las dimisiones del expremier del Partido Democrático, Matteo Renzi. Un gobierno inestable y dotado de un consenso popular débil, cuya mayoría insiste en identificarse con una izquierda moderada y progresista. Sin embargo, ideológica y prácticamente, el decreto sigue trazando una línea de continuidad con las políticas autoritarias emanadas de gobiernos de derecha, como el paquete de seguridad Maroni (Decreto-legge 23 febbraio 2009) (Legge 23 aprile 2009, n. 38) o la Ley BossiFini (Ley 30 luglio 2002, n. 189). A través de esta disposición, se manifiesta la necesidad de ceder a las presiones de las agrupaciones de derecha —así como en 2017, la Comisión Europea tuvo que ceder a las condiciones de la Turquía de Erdogan— para controlar una inestabilidad política crónica en el país, a la que consigue un régimen de campaña electoral permanente. A la vez, se hace tangible la urgencia de este gobierno para intervenir en un asunto que se vuelve extremadamente delicado debido a la cercanía de posibles votaciones. Así, la ficción social de la emergencia, como la de la crisis, apoya las exigencias políticas relacionadas con la coyuntura nacional e internacional, de un país que tiene que mantenerse en equilibrio entre los poderes del Estado nación y los vínculos políticos, económicos y jurídicos impuestos por la acción unilateral europea.

La emergencia, con sus prácticas discursivas, se manifiesta como una categoría política, que puede ser arbitrariamente movilizada para otorgar

al ejecutivo *poderes plenos* y legitimar acciones al margen de la constitucionalidad con el consenso de una masa persuadida, por ejemplo, a creer que la guerra contra el terrorismo también se puede combatir con decretos migratorios. En el ámbito de la elaboración de políticas de inmigración se confirma, entonces, un patrón de gestión que los gobiernos italianos ya experimentaron y del cual han explotado la libertad de acción, que le es implícita a causa de los desastres naturales, tales como los temblores en el centro del país de los últimos ocho años.⁶

La *emergencia* exige soluciones inmediatas e incita a pasar directamente a la acción y gestión antes que a la comprensión del fenómeno migratorio en sus varios niveles y dimensiones. En consecuencia, actuar bajo la lógica de emergencia implica abrazar una aproximación *técnica* en la descripción de la porción de realidad social sobre la cual se quiere intervenir, lo que encubre la naturaleza meramente política y conflictual del *problema* y su misma gestión con los capitales que ésta moviliza. En este contexto, y dentro del proceso de aprobación de este Decreto, no resulta sorprendente que la elusión de un debate político exhaustivo, de la confrontación con los grupos extra parlamentarios, como los que se opusieron a la disposición de Minniti, así como con los representantes de la heterogeneidad del tercer sector. En cambio, parece entreverse la voluntad de alienar a los *incompetentes* –los sujetos que no pertenecen al *establishment*– del proceso de toma de decisiones sobre los cuerpos de los migrantes, convirtiendo la cuestión en un asunto exclusivo a tratar en los palacios de la política o por una *expertise*, cuya competencia debe de ser reconocida y controlada por el mismo Estado.

Hablar de *emergencia de los prófugos* oculta, además, el carácter estructural del fenómeno, dando idea de un hecho inmanente que se abate *ex machina* en la actualidad, por lo que se vuelve infructuoso cada intento de desentrañar el ovillo de responsabilidades y causas latentes. Así, quedan indescifrados los múltiples motivos que empujan a esta masa de prófugos a huir de los contextos del sur del mundo: tal masa, en el nivel discursivo dominante, es percibida como una horda

⁶ En 2014, bajo el mismo régimen de la emergencia, salió a la luz el caso de corrupción conocido como *Mafia Capitale*, que evidenció la colaboración entre una asociación de carácter mafioso y los funcionarios de gobierno en la asignación de los fondos públicos destinados al sistema de acogida italiano.

indiferenciada de *migrantes económicos*, así como etiquetados por los que no quieren reconocer la violación de derechos fundamentales para sacudirse del deber de dar asilo. De la misma manera, queda encubierta la irreversibilidad del fenómeno, lo que representa el corolario más crítico de la lógica de la emergencia que inspira esta disposición.

La urgencia de expulsar a los solicitantes de asilo que llegan por mar a través de esta agilización de las prácticas procesales pretende solucionar una situación transitoria y poner fin a la alarma de la inmigración indocumentada. El Decreto Minniti no soluciona la emergencia, así como la inmigración no es un hecho transitorio. Más bien, el rechazo a reconocer las repercusiones de estos flujos en la modificación del tejido social y paisaje cultural italiano a y europeos, así como la reticencia en adoptar un enfoque procesal a la hora de elaborar políticas, generan soluciones provisionales, que evaden tomar un compromiso en el largo plazo. De hecho, conceptos que implican la adopción de una dimensión longitudinal del fenómeno, tal como *integración*, con sus prácticas, quedan como un espejismo en el decreto. Es decir, la ampliación de la red diplomática y consular, contemplada en el decreto, con la creación de diez unidades en el continente africano con una inversión de 551 164 euros entre 2017 y 2019, sugiere la voluntad de solucionar la emergencia desplazando la gestión de la inmigración afuera del país, en los estados de origen de los flujos y, a través de la responsabilización de aquellos de tránsito, de la misma manera en que Estados Unidos responsabiliza a México del detención de los flujos de migrantes centroamericanos.

¿Por qué los fondos dedicados a la ampliación de la red consular en África no se han destinado a los tribunales ordinarios, en lugar de eliminar un grado de apelación y la audiencia con el solicitante de asilo? ¿Por qué tanta premura en promover el trabajo no remunerado, en lugar que crear espacios de colaboración y decisión entre la ciudadanía local y los solicitantes de asilo? ¿Por qué no se han reforzado los ingresos legales por razones de estudio o trabajo?

La emergencia y la militarización del asilo no generan soluciones, sino gestiones y producen una *praxis* fuera del marco político jurídico ordinario, como lo son los centros de detención administrativa. Este procedimiento hace de la excepción una regla y lleva a la paradoja de

que la protección de los derechos de los inmigrantes/solicitantes de asilo tenga que ser necesariamente mediado por su transgresión.

Referencias

- Agamben, G. (2003). *Stato di eccezione*. Torino, Italia: Bollati Boringhieri.
- Constitución de la República Italiana. (1948). Texto originario de la Constitución de la República Italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948, actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes de revisión constitucional. Italia: Asamblea Constituyente. Recuperado de <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>
- Convenio Europeo de Derechos Humanos. (1998). Revisado en conformidad con el Protocolo n° 11 (Fecha de entrada en vigor 1 de noviembre 1998). Roma: UE. Recuperado de https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- Decreto Legge 23 febbraio 2009, n. 11, Recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori. *Gazzetta Ufficiale* n. 38, Roma, Italia, 23 aprile 2009. Recuperado de <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-04-24&task=dettaglio&numgu=95&redaz=009G0046&tmstp=1240817350750>
- Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13. Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. *Gazzetta Ufficiale* n. 40, Roma, Italia, 17 febbraio 2017. Recuperado de <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/17/17G00026/sg>
- Fundación Indagini e Studi sulla Multietnicità. (11 aprile 2017). Emergenza immigrazione Dall'inizio del 2017 arrivati via mare in Italia oltre 24mila migranti. [Comunicado de prensa]. Recuperado de http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2017/04/Comunicato-Ismu-aggiornamento-emergenza_aprile-2017.pdf
- Legge 6 marzo 1998, n. 40. Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. *Gazzetta Ufficiale* n. 59. Roma, Italia, 12 marzo 1998. Recuperado de <http://www.camera.it/parlam/leggi/980401.htm>

- Legge 30 luglio 2002, n. 189. Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo. Gazzetta Ufficiale n. 199, Roma, Italia, 26 agosto 2002. Recuperado de <http://www.camera.it/parlam/leggi/02189l.htm>
- Legge 23 aprile 2009, n. 38, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale nonché in tema di atti persecutori. Gazzetta Ufficiale n. 95, Roma, Italia, 24 aprile 2009. Recuperado de <http://www.camera.it/parlam/leggi/decreti/09011d.htm> [Consultado el 21 de mayo 2018]
- Legge 13 aprile 2017, n. 46. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n.13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Gazzetta Ufficiale n. 90, Roma, Italia, 18 aprile 2017. Recuperado de <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/18/17G00059/sg>
- Turner, V. (1967). *Betwixt and Between: The Liminal Period in Rites de Passage*. En *The Forest of Symbols. Aspects of Ndembu Ritual* (pp. 93-111). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.