



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
22 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2379/2014* **

<i>Presentada por:</i>	Sra. Obah Hussein Ahmed (representada por el Consejo Danés para los Refugiados)
<i>Presuntas víctimas:</i>	La autora y sus cuatro hijas
<i>Estado parte:</i>	Dinamarca
<i>Fecha de la comunicación:</i>	11 de abril de 2014 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 17 de abril de 2014 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	7 de julio de 2016
<i>Asunto:</i>	Devolución a Italia
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Fundamentación de las alegaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Tortura; tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
<i>Artículo del Pacto:</i>	7
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	2

* Aprobado por el Comité en su 117º período de sesiones (20 de junio a 15 de julio de 2016).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Sarah Cleveland, Olivier de Frouville, Ahmed Amin Fathalla, Yuji Iwasawa, Ivana Jelić, Photini Pazartzis, Sir Nigel Rodley, Fabián Omar Salvioli, Dheerujlall Seetulsingh, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili y Margo Waterval.

Se adjunta en el apéndice del presente dictamen el texto de dos votos particulares firmados por seis miembros del Comité.

GE.16-16369 (S) 141016 181016



* 1 6 1 6 3 6 9 *

Se ruega reciclar



1.1 La autora de la comunicación es la Sra. Obah Hussein Ahmed, ciudadana somalí¹ nacida en Qalimow (Somalia), quien contaba 36 años de edad en el momento de presentar la comunicación en su nombre y en el de sus cuatro hijas: Ayaan Hirsi Abdi, Ikraan Hirsi Abdi (hermanas mellizas, de 16 años de edad cuando se presentó la comunicación), Maida Hirsi Abdi y Anisa Hirsi Abdi (de 13 y 10 años de edad respectivamente cuando se presentó la comunicación)². La autora y sus hijas corren el riesgo de ser devueltas a Italia, toda vez que las autoridades danesas les han denegado su solicitud de asilo. La autora sostiene que si ella y sus hijas fueran devueltas a Italia por la fuerza, Dinamarca estaría vulnerando los derechos que les asisten en virtud del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La autora está representada por el Consejo Danés para los Refugiados. El primer Protocolo Facultativo entró en vigor para Dinamarca el 23 de marzo de 1976.

1.2 El 17 de abril de 2014, el 24 de mayo y el 13 de junio de 2016, con arreglo al artículo 92 de su reglamento, el Comité, por conducto de su Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, pidió al Estado parte que no devolviera a la autora y a sus hijas a Italia mientras estuviera examinando su caso.

1.3 El 19 de marzo de 2015 el Comité, por conducto del Relator Especial, desestimó la petición del Estado parte de que se retirara la solicitud.

Los hechos expuestos por la autora

2.1 La autora tiene seis hijos. Dos de ellos residen actualmente en Somalia y cuatro viven con ella en Dinamarca. Pertenece al clan Hawyie y es musulmana. Huyó de Somalia en 2008 por temor a los familiares de su difunto marido, asesinado por Al-Shabaab en 2012, y a la familia de la segunda esposa de este.

2.2 La autora se casó en 1997. Desde un principio, la familia de su marido se había opuesto al enlace, ya que la autora pertenecía a un subclan, el Galjal, considerado de condición inferior al Abgal, subclan de la familia de su marido. En 2006, su marido se casó con una segunda esposa y se negó a divorciarse de la autora. A partir de ese momento, las familias de su marido y de la nueva esposa de este pasaron a acosarla y maltratarla con creciente intensidad. Por esa razón, la autora huyó de Somalia en 2008 dejando a sus hijos con su madre. Después de pasar dos meses encarcelada en Libia, llegó en barco a Italia el 28 o el 29 de marzo de 2009. Quedó registrada como solicitante de asilo y fue alojada en centros de acogida. Cuatro meses más tarde, se le concedió un permiso de residencia válido por tres años, posteriormente prorrogado hasta el 29 de mayo de 2015.

2.3 Una vez expedido su permiso de residencia, la autora fue informada de que no podría permanecer en el centro de acogida. No se le ofreció asistencia para encontrar otro alojamiento temporal, trabajo o una vivienda más estable. La autora trató, sin éxito, de encontrar alojamiento y empleo y estuvo viviendo en la calle, durmiendo alternativamente en estaciones de ferrocarril, iglesias o alojamientos improvisados. Sus intentos de encontrar empleo en diversos lugares de Italia fracasaron porque no tenía suficiente dominio del italiano o porque llevaba la cabeza cubierta con un pañuelo.

2.4 Presa de la desesperación, la autora viajó a Finlandia y solicitó asilo. Su solicitud fue rechazada y fue devuelta a Italia en mayo de 2010. Las autoridades finlandesas le informaron de que las autoridades italianas le brindarían asistencia a su llegada a Milán. Sin embargo, una vez en Italia no se le ofreció asistencia alguna; la policía registró su llegada y le pidió que abandonara el aeropuerto. De este modo, se encontró nuevamente sin hogar y no logró encontrar trabajo pese a sus múltiples intentos.

¹ No se indica la fecha de nacimiento.

² No se proporcionan fechas de nacimiento precisas.

2.5 La hija de la autora, Ikraan, había sido obligada a contraer un matrimonio concertado por el cuñado de la autora, vinculado a Al-Shabaab. Ikraan huyó de Somalia y llegó a Italia el 12 de agosto de 2013, junto con sus tres hermanas, Ayaan, Maida y Anisa, que también temían que las casaran por la fuerza. La autora teme que sus hijas puedan verse forzadas a contraer matrimonio y afirma que, en Somalia, su cuñado sigue reclamando, de manera amenazadora, a la madre de la autora el regreso de Ikraan y sus hermanas. La autora no organizó el viaje de sus hijas. Estas no fueron registradas por las autoridades italianas y no tienen permiso de residencia en Italia. La autora y sus hijas permanecieron en Italia cinco días “viviendo de los alimentos que les daban en las iglesias”.

2.6 Al no disponer de una vivienda ni de medios económicos, la autora decidió viajar con sus hijas a Dinamarca. Entró en el país el 18 de agosto de 2013 y solicitó asilo. El 16 de diciembre de 2013, el Servicio de Inmigración de Dinamarca determinó que la autora necesitaba protección subsidiaria en razón de su situación en Somalia, pero que debía ser devuelta a Italia, que era su país de primer asilo. En fecha no especificada, esta decisión fue recurrida ante la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados, que confirmó la decisión del Servicio de Inmigración de Dinamarca el 11 de marzo de 2014. La Junta señaló que la autora necesitaba protección subsidiaria, pero que la familia debía ser devuelta a Italia de conformidad con el principio de país de primer asilo. Observó asimismo que la autora podía entrar y residir en Italia legalmente, ya que este país le había concedido asilo. En cuanto a las condiciones humanitarias, la Junta señaló que “la información de base sobre la situación de los solicitantes de asilo titulares de permisos de residencia temporal en Italia confirma, en cierta medida, que las condiciones humanitarias de ese grupo se acercan a un nivel en el que ya no sería seguro considerar a Italia el país de primer asilo”. La Junta añadió que, según una decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³, no existían motivos suficientes para no considerar a Italia el país de primer asilo de la autora y sus hijas menores de edad. La Junta destacó en particular que la autora era titular de un documento de identidad italiano, un pasaporte italiano para extranjeros y una tarjeta del seguro médico italiana.

2.7 La autora afirma que ha agotado todos los recursos internos disponibles en el Estado parte. La decisión de 11 de marzo de 2014 de la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados de Dinamarca es firme y no puede recurrirse.

La denuncia

3. La autora sostiene que si ella y sus hijas fueran devueltas a Italia por la fuerza, Dinamarca estaría vulnerando los derechos que les asisten en virtud del artículo 7 del Pacto⁴. Es una madre soltera con cuatro hijas menores de edad y, desde la fecha en que se le dijo que debía abandonar el centro de acogida —cuando se le concedió protección subsidiaria en Italia en 2009—, no ha conseguido encontrar vivienda, trabajo ni otra solución humanitaria duradera. Por lo tanto y teniendo en cuenta las deficiencias ya indicadas del sistema italiano de acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados con permiso de residencia temporal⁵, la autora sostiene que existe un riesgo real de que la

³ *Samsam Hussein y otros c. los Países Bajos*, decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de abril de 2013, Demanda núm. 27725/10, que puede consultarse en: www.refworld.org/docid/517ebc974.html.

⁴ La autora se remite a las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 15 de diciembre de 2010 en relación con la demanda núm. 30696/09, *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, y el 2 de abril de 2013 en relación con la demanda núm. 27725/10, *Samsam Mohammed Hussein y otros c. los Países Bajos e Italia*.

⁵ La autora hace referencia a varios informes sobre la situación de las personas que han sido devueltas a Italia: Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR), “Reception Conditions in Italy: Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees”

devolución a Italia la esponga a ella, y especialmente a sus hijas, a tratos inhumanos y degradantes, como “vivir en la calle, en la indigencia, sin acceso a la vivienda y la alimentación y sin perspectivas de encontrar una solución humanitaria duradera”. A este respecto, la autora añade que no recibió asistencia alguna para encontrar alojamiento temporal cuando regresó a Italia procedente de Finlandia, y que si es devuelta desde otro país europeo ya no tendrá derecho a obtener una vivienda.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 17 de octubre de 2014, el Estado parte sostuvo que la comunicación era inadmisibles y, en cualquier caso, carente de fundamento. Al describir la estructura y composición de la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados de Dinamarca, el Estado parte señaló que las actividades de la Junta se rigen por el artículo 53 a) de la Ley de Extranjería. Las decisiones negativas del Servicio de Inmigración de Dinamarca son recurridas automáticamente ante la Junta a menos de que el Servicio haya determinado que la solicitud de asilo es manifiestamente infundada. La Junta de Apelaciones es un órgano independiente y cuasijudicial, que se considera un tribunal en el sentido del artículo 39 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo de la Unión Europea sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado⁶. En virtud de la Ley de Extranjería de Dinamarca, los miembros de la Junta son independientes y no pueden recibir instrucciones de la autoridad que los nombra o designa. Las decisiones de la Junta son firmes. No obstante, los extranjeros pueden interponer un recurso ante los tribunales ordinarios, que están facultados para decidir acerca de cualquier asunto relativo al ámbito de competencia de una autoridad pública. Como ha establecido el Tribunal Supremo, la revisión de las decisiones de la Junta por los tribunales ordinarios se limita al examen de cuestiones de derecho, y la evaluación de las pruebas por parte de la Junta no está sujeta a revisión.

4.2 Según el artículo 7, párrafo 1, de la Ley de Extranjería, puede concederse un permiso de residencia a un extranjero si las circunstancias de esa persona se ajustan a lo previsto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Este artículo de la Ley de Extranjería incorpora el artículo 1 A) de la Convención, de modo que, en principio, los refugiados tienen derecho, por ley, a obtener un permiso de residencia. También puede concederse un permiso de residencia a un extranjero que lo solicite si corre el peligro de ser condenado a pena de muerte o de ser sometido a torturas u otros malos tratos o penas graves en el caso de ser devuelto a su país de origen. El artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Extranjería es muy similar al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y, según las notas explicativas de este artículo, las autoridades de inmigración deben atenerse a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y a las obligaciones internacionales del Estado parte cuando apliquen esta disposición. En la práctica, la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados considera en general que se cumplen las condiciones para conceder un permiso de residencia cuando existen indicios concretos y personales de que el solicitante de asilo estaría expuesto a un riesgo real de ser condenado a la pena de muerte o de verse sometido a malos tratos en caso de devolución. Además, de

(Berna, octubre de 2013); Consejo Europeo sobre los Refugiados y los Exiliados, “Dublin II Regulation National Report: Italy” (diciembre de 2012); Asylum Information Database, “Country Report: Italy” (mayo de 2013); Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, “Country Reports on Human Rights Practices” (abril de 2013); y Servicio Jesuita a Refugiados – Europa, *Protection Interrupted. The Dublin Regulation’s Impact on Asylum Seekers Protection*, (junio de 2013).

⁶ El artículo 39 se refiere al derecho de los solicitantes de asilo a recurrir una decisión sobre su caso ante un órgano jurisdiccional.

conformidad con el artículo 31, párrafo 1, de la Ley de Extranjería, un extranjero no puede ser devuelto a un país en el que corra el riesgo de ser condenado a muerte o sufrir malos tratos graves, o en el que no esté a salvo de ser enviado a uno de estos países (principio de no devolución). Esta obligación es absoluta y protege a todos los extranjeros. A este respecto, el Estado parte observa que la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados y el Servicio de Inmigración de Dinamarca han elaborado varios memorandos conjuntos que describen en detalle la protección jurídica que el derecho internacional confiere a los solicitantes de asilo, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.3 En virtud del artículo 7, párrafo 3, de la Ley de Extranjería se puede denegar un permiso de residencia a un extranjero que ya haya obtenido protección en otro país o tenga estrechos vínculos con otro país en el que pueda obtener protección. Según el artículo 7 de la Ley de Extranjería, lo primero que debe establecerse es si el solicitante de asilo necesita protección. De ser así, debe determinarse en segundo lugar si hay otro país más obligado que Dinamarca a ofrecerle protección. El informe anual de 2013 del Comité Ejecutivo de la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados describe los criterios observados para determinar si un país está en condiciones de brindar protección a un solicitante de asilo. El requisito fundamental es que los solicitantes de asilo sean readmitidos en el país y puedan permanecer en él legalmente. A este respecto, el Estado parte sostiene que no se puede exigir que tengan exactamente las mismas condiciones sociales y el mismo nivel de vida que los ciudadanos del país, pero que debe protegerse su integridad personal. La noción fundamental del concepto de protección es que los interesados gocen de seguridad personal, tanto a su llegada como durante su estancia en el país. El informe menciona también un examen detallado de la jurisprudencia de la Junta y del concepto de protección. En esta línea, el Estado parte señala que para que pueda denegarse un permiso de residencia en virtud del artículo 7, párrafo 3, de la Ley de Extranjería debe haber razones fundadas para creer que el solicitante de asilo podrá entrar y también permanecer en el futuro en el país de primer asilo sin sufrir ataques contra su integridad personal. Además, un requisito mínimo obligatorio es que el solicitante de asilo esté protegido contra la devolución al país de persecución o a un país en el que no esté protegido contra esta devolución. Asimismo, el Estado parte proporciona una descripción detallada de los procedimientos de la Junta y los principios que guían la evaluación de las pruebas en los casos de asilo que examina.

4.4 En lo relativo a la admisibilidad y el fondo de la comunicación, el Estado parte aduce que la autora no ha demostrado la existencia de indicios racionales que permitan admitir su comunicación en virtud del artículo 7 del Pacto. En concreto, no hay razones fundadas para creer que en Italia correría peligro de ser sometida a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por lo tanto, la comunicación carece manifiestamente de fundamento y debe declararse inadmisibles. Por otra parte, el Estado parte sostiene que la autora no ha fundamentado suficientemente que su devolución, y la de sus cuatro hijas, a Italia vulneraría el artículo 7. De la jurisprudencia del Comité se infiere que los Estados partes están obligados a no extraditar, deportar, expulsar o retirar de otro modo a una persona de su territorio, cuando la consecuencia necesaria y previsible de la expulsión es un riesgo real de provocar un daño irreparable, como el contemplado por el artículo 7 del Pacto, sea en el país al que se va a trasladar a la persona o en cualquier otro país al que la persona sea posteriormente trasladada. El Comité ha indicado además que el riesgo debe ser

personal y que debe haber motivos muy serios para determinar que existe un riesgo real de sufrir un daño irreparable⁷.

4.5 El Estado parte estima que en su comunicación la autora no aportó nuevos datos esenciales sobre sus circunstancias, al margen de la información que ya había servido para tramitar su solicitud de asilo, y que la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados ya había considerado estas circunstancias en su decisión de 11 de marzo de 2014. La Junta concluyó que el caso de la autora quedaba comprendido en el ámbito del artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Extranjería (estatuto de protección); sin embargo, se le había concedido asilo en Italia en 2009 y su permiso de residencia era válido hasta el 29 de mayo de 2015. Además, la mayoría de los miembros de la Junta consideraron probado que la autora podía entrar en Italia y permanecer allí legalmente. Por consiguiente, y en virtud del artículo 7, párrafo 3, de la Ley de Extranjería (principio del país de primer asilo), la Junta denegó su solicitud de asilo. El Estado parte añade que, al determinar si un Estado puede ser país de primer asilo, la Junta exige que, como mínimo, el solicitante esté protegido contra la devolución y pueda entrar y residir de manera legal en ese país, y que se garanticen su integridad personal y su seguridad. El concepto de protección incluye un cierto componente económico y social, ya que los solicitantes de asilo deben ser tratados de acuerdo con unas normas humanitarias básicas⁸. Sin embargo, no se puede exigir que los solicitantes de asilo tengan exactamente las mismas condiciones sociales y el mismo nivel de vida que los ciudadanos del país. El elemento fundamental del concepto de protección es que los interesados deben gozar de seguridad personal, tanto a su llegada como durante su estancia, en el país considerado de primer asilo.

4.6 En lo que respecta a las alegaciones de la autora de que, de ser devueltas a Italia, ella y sus cuatro hijas podrían verse obligadas a vivir en la calle, sin acceso a vivienda, alimentación, ni servicios sanitarios, el Estado parte se remite a la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la admisibilidad de la demanda *Samsam Mohammed Hussein y otros c. los Países Bajos e Italia*, de 2 de abril de 2013. El asunto se refería a una nacional somalí y a sus dos hijos menores de edad, que habían entrado en Italia en agosto de 2008 y que en marzo de 2009 habían recibido un permiso de residencia por entenderse que necesitaban protección subsidiaria. En abril de 2009, la autora abandonó el centro de acogida para solicitantes de asilo en el que vivía en Italia y, en mayo de 2009, solicitó asilo en los Países Bajos, que denegaron la petición en marzo de 2010, alegando que Italia era responsable de la tramitación de la solicitud de asilo de esta persona, de conformidad con el Reglamento “Dublín II”. En la demanda que presentó ante el Tribunal Europeo, la solicitante afirmó que sus condiciones de vida en Italia habían constituido un trato contrario al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que, por el riesgo de sufrir un trato similar a su regreso, su traslado de los Países Bajos a Italia vulneraría los derechos que la asistían en virtud de la mencionada disposición. El Tribunal concluyó que la comunicación carecía manifiestamente de fundamento y que, por tanto, era inadmisibile. A este respecto, el Estado parte observa que el artículo 3 del Convenio Europeo corresponde al artículo 7 del Pacto.

4.7 El Estado parte observa además que, en relación con el trato que reciben los solicitantes de asilo en Italia, el Tribunal señaló que “una persona que goza de protección subsidiaria recibirá un permiso de residencia con una validez de tres años, que puede ser renovado por la Comisión Territorial que lo concedió. Este permiso puede convertirse en un permiso de residencia para trabajar en Italia, siempre que se haya solicitado antes de

⁷ Véase la comunicación núm. 2007/2010, *X c. Dinamarca*, dictamen aprobado por el Comité el 26 de marzo de 2014, párr. 9.2.

⁸ El Estado parte observa que la evaluación incluye, entre otras cosas, los capítulos II a V de la Convención de Ginebra de 1951 y la Conclusión núm. 58 (XL) del Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1989).

terminar el período de validez del permiso de residencia y a condición de que el interesado posea un documento de identidad. Las personas a las que se haya concedido un permiso de residencia por motivos de protección subsidiaria tienen derecho, entre otras cosas, a que se les expida un documento de viaje para extranjeros, a trabajar, a tratar de obtener la reunificación familiar y a beneficiarse de los programas generales de asistencia social, atención de la salud, vivienda social y educación previstos en la legislación italiana. Además, las personas a quienes se conceda un permiso de residencia por razones humanitarias imperiosas recibirán un permiso de residencia con una validez de un año que podrá convertirse en un permiso de residencia para trabajar en Italia, siempre y cuando el interesado esté en posesión de un pasaporte. Un permiso de residencia concedido por motivos humanitarios faculta a la persona a trabajar, a tener acceso a la atención de la salud y, si no posee un pasaporte, a que se le expida un documento de viaje para extranjeros⁹.

4.8 El Estado parte observa que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró además¹⁰ que la evaluación de la existencia de razones fundadas para creer que un solicitante de asilo corre un riesgo real de ser sometido a un trato contrario al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debe ser necesariamente rigurosa, y hace inevitable que el Tribunal valore las condiciones en el país receptor cotejándolas con los criterios especificados en ese artículo. El Tribunal llegó a la conclusión¹¹ de que el mero hecho de ser devuelto a un país en el que la posición económica del interesado vaya a ser peor que en el Estado que lo devuelve no basta para considerar que se ha alcanzado el umbral de maltrato prohibido por el artículo 3 del Convenio, y que no puede interpretarse que ese artículo imponga a los Estados partes la obligación de proporcionar un hogar a todas las personas sujetas a su jurisdicción, ni que entrañe ninguna obligación general de prestar asistencia financiera a los refugiados para que puedan mantener determinado nivel de vida. El Tribunal observó que los extranjeros que deben ser devueltos no pueden, en principio, invocar ningún derecho a permanecer en el territorio de un Estado y seguir beneficiándose de la asistencia médica y social o de otras formas de asistencia y servicios prestados por el Estado que los devuelve. Por consiguiente, el Tribunal concluyó que, a falta de argumentos humanitarios excepcionalmente graves que desaconsejen la devolución, el hecho de que las condiciones de vida materiales y sociales de la demandante fuesen a empeorar considerablemente al ser devuelta no era suficiente.

4.9 En lo que respecta a las condiciones imperantes en Italia, el Tribunal consideró, teniendo en cuenta los informes de organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, que si bien era posible que la situación general y las condiciones de vida en Italia de los solicitantes de asilo, las personas a las que se ha reconocido la condición de refugiados y los extranjeros a los que se ha concedido un permiso de residencia por motivos humanitarios o de protección internacional presentaran algunas deficiencias, no se había demostrado un fallo sistémico en la prestación de apoyo o servicios a los solicitantes de asilo en tanto que miembros de un grupo particularmente vulnerable de personas¹². El Tribunal determinó que las alegaciones de la demandante eran manifiestamente infundadas e inadmisibles, y autorizó su devolución y la de sus hijos a Italia.

4.10 En vista de lo que antecede, el Estado parte afirma que la autora de la presente comunicación, a la que se ha concedido protección subsidiaria en Italia, recibirá un permiso de residencia de tres años, renovable, que le permitiría trabajar, obtener un documento de viaje para extranjeros, tratar de obtener la reunificación familiar y beneficiarse de los programas generales de asistencia social, atención médica, vivienda social y educación.

⁹ Véase *Samsam Mohammed Hussein y otros c. los Países Bajos e Italia* (nota 3 *supra*), párrs. 38 y 39.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 68.

¹¹ *Ibid.*, párrs. 70 y 71.

¹² *Ibid.*, párr. 78.

4.11 El Estado parte observa además que la autora, en su comunicación inicial, hace referencia entre otras cosas a la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *M. S. S. c. Bélgica y Grecia* y al informe del Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras su visita a Italia entre el 3 y el 6 de julio de 2012¹³. Sin embargo, la decisión y el informe ya estaban disponibles en el momento en que el Tribunal adoptó la decisión de inadmisibilidad en el asunto *Samsam*. Además, la autora se ha basado principalmente en informes y otros documentos de antecedentes relativos a las condiciones de acogida en Italia, que solo atañen a los solicitantes de asilo, incluidos los que han regresado a este país en virtud del Reglamento de Dublín, y no a las personas que, como la autora, ya han recibido protección subsidiaria. Por último, el Estado parte observa que, antes de su entrada en Dinamarca, la autora vivió más de tres años en Italia, y que actualmente es titular de un documento de identidad, un pasaporte para extranjeros y una tarjeta del seguro médico, todos ellos italianos. Sostiene, por consiguiente, que la autora no ha demostrado la probabilidad de que ella y sus cuatro hijas correrían en Italia el riesgo de sufrir daños irreparables.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 28 de enero de 2015, la autora presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. Afirma que las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en Italia son similares a las de los beneficiarios de protección subsidiaria, ya que en este país no hay ningún plan efectivo de integración. Por consiguiente, tanto los solicitantes de asilo como los beneficiarios de protección subsidiaria suelen tener serias dificultades para encontrar alojamiento básico, acceder a servicios sanitarios y conseguir alimentos. La autora se remite a un informe del Servicio Jesuita a Refugiados de 2013, en el que se afirma que el verdadero problema lo tienen aquellos que son devueltos a Italia habiendo recibido previamente algún tipo de asistencia en este país. Según el informe, las personas que ya se alojaron en alguno de los centros de acogida disponibles a su llegada inicial al país y lo abandonaron voluntariamente antes del plazo establecido, no tienen derecho a volver a alojarse en los centros oficiales de acogida para solicitantes de asilo¹⁴. La mayoría de las personas que viven en edificios abandonados de Roma pertenecen a esta última categoría. Los datos revelan que la falta de alojamiento supone un grave problema, especialmente para las personas que han sido devueltas y que, en la mayoría de los casos, gozan de protección internacional o humanitaria¹⁵.

5.2 La autora impugna asimismo la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos mencionada por el Estado parte. En particular, en el asunto *Samsam*, la demandante y sus hijos aún no habían sido devueltos a Italia cuando el Tribunal adoptó su decisión, en la que señalaba que las autoridades neerlandesas notificarían previamente el traslado de la demandante y sus hijos a las autoridades italianas, de modo que estas pudieran preparar su llegada¹⁶. Así pues, la decisión según la cual la devolución a Italia no constituiría una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se basa en el supuesto de que las autoridades italianas prepararían realmente una

¹³ Disponible en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1975447&direct=true>.

¹⁴ Véase Servicio Jesuita a Refugiados, *Protection Interrupted – The Dublin Regulation’s Impact on Asylum Seekers’ Protection* (Bruselas, junio de 2013), pág. 152.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 161. La autora cita otro informe según el cual las personas a las que se ha reconocido la condición de persona protegida tampoco tienen acceso a alojamiento en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados (FER), porque este solo se proporciona a los solicitantes de asilo. Por lo tanto, según este informe, es muy difícil encontrar alojamiento para quienes han obtenido la condición de persona protegida y han sido devueltos a Italia; OSAR, *Reception Conditions in Italy – Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees*, octubre de 2013, pág. 5.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 77.

solución adecuada para la familia recién llegada. A diferencia del asunto *Samsam*, en este caso la autora ya ha experimentado un traslado de Finlandia a Italia. Si bien se le ha renovado su permiso de residencia, las condiciones de vida le siguen pareciendo insostenibles, especialmente desde que se reunió con sus hijas en 2013.

5.3 La autora considera más pertinente en el presente caso el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Tarakhel c. Suiza*¹⁷, en el que dictaminó que la presunción de que un Estado incluido en el sistema de Dublín respetaría los derechos fundamentales enunciados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos no era “irrebatible”¹⁸. El Tribunal determinó que, dada la situación en Italia, no podía desestimarse como infundada la posibilidad de que un número importante de solicitantes de asilo se quedaran sin alojamiento o fueran alojados en centros hacinados, sin ningún tipo de intimidación o incluso en condiciones insalubres o de violencia¹⁹. El Tribunal subrayó que los niños tenían necesidades específicas y eran extremadamente vulnerables, y que las instalaciones destinadas a su acogida debían estar adaptadas a su edad, a fin de que estas condiciones no les crearan situaciones de estrés y ansiedad, con consecuencias particularmente traumáticas²⁰. El Tribunal pidió a Suiza que obtuviera garantías de las autoridades italianas en el sentido de que los demandantes (una familia) serían acogidos en centros y condiciones adaptados a las edades de los niños; de no obtenerse esas garantías, su envío a Italia constituiría una violación por Suiza del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²¹. La autora sostiene que, a la luz de esta conclusión, las difíciles condiciones a que se enfrentan los beneficiarios de protección subsidiaria devueltos a Italia quedarían comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del artículo 7 del Pacto²².

5.4 Según la autora, la sentencia pronunciada en el asunto *Tarakhel* parece indicar que la presunción establecida en el fallo del asunto *Samsam* ya no puede considerarse suficiente. Al contrario, el Convenio europeo exige garantías individuales, en especial para evitar que los niños devueltos se encuentren en la indigencia o en condiciones de alojamiento difíciles. A este respecto, la autora señala que en el asunto *Tarakhel* la cuestión no era el riesgo de devolución, sino las condiciones de vida en las hacinadas instalaciones de recepción de los solicitantes de asilo. Así pues, la decisión relativa al asunto *Tarakhel* indica que el hecho de que una persona esté protegida del riesgo de devolución en Italia no excluye que las duras condiciones de vida en las hacinadas instalaciones de acogida ofrecidas a los solicitantes de asilo, en particular a las familias con hijos, puedan vulnerar el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así pues, si bien en este caso la autora ha conseguido renovar su permiso de residencia y es titular de documentos oficiales italianos, ello no elimina el riesgo de que ella y sus hijas puedan verse obligadas a vivir en condiciones muy duras, sin casa ni recursos económicos y sin perspectivas realistas de mejora, lo que constituye una violación del artículo 7 del Pacto.

5.5 La autora añade que las familias que son devueltas a Italia habiendo obtenido ya protección internacional pueden enfrentarse a dificultades aún mayores que las de los solicitantes de asilo devueltos para encontrar alojamiento, acceder a los servicios sanitarios y conseguir comida, puesto que estos últimos gozan de un mínimo de protección en el marco del sistema del Reglamento de Dublín y si tienen suerte pueden acceder a los servicios de acogida patrocinados por la Unión Europea. Las familias que son devueltas tras

¹⁷ *Tarakhel c. Suiza*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentencia, de 4 de noviembre de 2014, demanda núm. 29217/12.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 33.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 115.

²⁰ *Ibid.*, párr. 119.

²¹ *Ibid.*, párrs. 120 y 122.

²² *Ibid.*, párr. 119.

haber obtenido protección internacional no tienen acceso a los centros de acogida y por ende corren el riesgo de no conseguir una vivienda a su regreso, con pocas perspectivas de mejorar su situación debido al mal funcionamiento del plan italiano de integración para los beneficiarios de protección internacional. La autora no discute que, en algunos casos, la falta de asistencia financiera y de vivienda no constituya de por sí un trato inhumano o degradante, pero insiste en que es una madre soltera con hijas menores de edad y que su devolución la pondría en una situación desesperada en la que, como se ha indicado anteriormente, sus derechos básicos serían vulnerados. La autora hace hincapié en que en el asunto *Tarakhel*, el Tribunal dictaminó que el Estado que extradita debe hacer un examen individualizado del caso de que se trate para evitar el riesgo de que se inflijan tratos inhumanos o degradantes en el país receptor²³. Al igual que en el asunto *Tarakhel*, el presente afecta a menores de edad. La autora reitera que, en el asunto *Tarakhel*, el Tribunal subrayó que los niños deben considerarse sujetos extremadamente vulnerables con necesidades específicas²⁴. Dadas las circunstancias, en el presente caso existe un riesgo considerable de que la autora y sus hijas no consigan una vivienda y se vean, por tanto, obligadas a vivir en la calle.

Información adicional presentada por las partes

Estado parte

6.1 En respuesta a los comentarios de la autora, el 12 de junio de 2015 el Estado parte señaló que en el asunto *Tarakhel* se dirimía la negativa de las autoridades suizas a examinar la solicitud de asilo de una pareja afgana y sus seis hijos, y la decisión de devolverlos a Italia, por haber presentado ya los demandantes una solicitud de asilo en ese país, que estaba pendiente de resolución. El Tribunal concluyó que, teniendo en cuenta la actual situación del sistema de acogida italiano, y no habiéndose proporcionado información detallada y fiable sobre el centro de acogida asignado, las autoridades suizas no tenían garantías suficientes de que, si se devolvía a los demandantes a Italia, las autoridades fueran a hacerse cargo de ellos adoptando disposiciones adecuadas a las edades de los niños. La mayoría de los magistrados de la Gran Sala del Tribunal consideraron que, si las autoridades suizas devolvían a los demandantes a Italia en virtud del Reglamento de Dublín sin haber obtenido previamente de las autoridades italianas garantías individuales sobre la adopción de medidas adecuadas a las edades de los niños y sobre el mantenimiento de la unidad familiar, se vulneraría el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, refiriéndose a su jurisprudencia, el Tribunal reiteró que cabía interpretar que el artículo 3 obligaba a las Altas Partes Contratantes a proporcionar un hogar a todas las personas sujetas a su jurisdicción, y que el artículo 3 no entrañaba ninguna obligación general de prestar asistencia financiera a los refugiados para que pudieran mantener determinado nivel de vida²⁵.

6.2 En opinión del Estado parte, el asunto *Tarakhel c. Suiza*, relativo a una familia solicitante de asilo en Italia, no se apartó de la jurisprudencia sentada anteriormente por el Tribunal en diversas decisiones, entre otras la relativa al asunto *Samsam*, respecto de las personas y las familias titulares de un permiso de residencia en Italia. El Estado parte opina pues que de la decisión relativa al asunto *Tarakhel* no se infiere que los Estados estén obligados a obtener garantías individuales de las autoridades italianas antes de devolver a ese país a personas o familias que necesitan protección y que ya han obtenido allí un permiso de residencia. A este respecto, el Estado parte reitera que, según la sentencia dictada en el asunto *Samsam*, las personas a las que se ha concedido la condición de

²³ *Ibid.*, párr. 104.

²⁴ *Ibid.*, párr. 119.

²⁵ *Ibid.*, párr. 95.

refugiadas o protección subsidiaria en Italia tienen derecho a beneficiarse de los programas generales de asistencia social, atención de la salud, vivienda social y educación previstos en la legislación italiana²⁶.

6.3 En vista de lo que antecede, el Estado parte sostiene que el Comité debe considerar inadmisibles las comunicaciones ya que la autora no ha demostrado la existencia de indicios racionales que permitan admitir su comunicación en virtud del artículo 7 del Pacto, de modo que esta carece manifiestamente de fundamento. Por otro lado, el Estado parte sostiene que la devolución de la autora y sus cuatro hijas a Italia no vulnera el artículo 7 del Pacto.

Autora

7. El 15 de diciembre de 2015, la autora presentó nuevos comentarios. En ellos se remite a sus comentarios de 28 de enero de 2015 y toma nota de las conclusiones del Comité en un caso anterior, en las que el Comité observó que varios informes seguían señalando la falta de plazas en las estructuras de acogida. Además, el Comité observó en particular que las personas que, como la autora, habían sido devueltas y se habían beneficiado previamente del sistema de acogida ya no tenían derecho a volver a alojarse en los centros públicos de acogida para solicitantes de asilo²⁷. La autora señala que en aquel caso el Comité había dictaminado que la devolución a Italia de la persona en cuestión, que también era una mujer soltera con hijos menores de edad y había recibido protección subsidiaria en Italia, supondría una vulneración del artículo 7 del Pacto. La autora sostiene por ende que su devolución a Italia junto con sus hijas podría constituir una violación del artículo 7 del Pacto.

Estado parte

8.1 El 19 de abril de 2016, el Estado parte reiteró sus observaciones anteriores y recordó que la autora ya había obtenido protección subsidiaria en Italia en 2009, y que su permiso de residencia había sido renovado en 2012 y había expirado el 29 de mayo de 2015. Reiteró asimismo que las personas que habían recibido protección subsidiaria en Italia obtenían un permiso de residencia de tres años de validez, renovable. Entre otras prerrogativas, un permiso de residencia confería a sus titulares el derecho a recibir un documento de viaje para extranjeros, a trabajar, a tratar de obtener la reunificación familiar y a acogerse a los programas generales de asistencia social, atención de la salud, vivienda social y educación previstos en la legislación italiana.

8.2 El Estado parte afirma asimismo que, según la respuesta a una consulta recibida de las autoridades italianas en el verano de 2015, un extranjero que sea titular de un permiso de residencia italiano al que se haya reconocido la condición de refugiado o disfrute de protección puede solicitar la renovación del permiso de residencia al volver a entrar en Italia, aunque haya caducado. En febrero de 2016, las autoridades italianas confirmaron a las autoridades danesas que un extranjero que haya obtenido un permiso de residencia italiano en calidad de refugiado o se haya visto otorgar el estatuto de protección, puede presentar una solicitud de renovación de su permiso de residencia al volver a entrar en Italia si, como en el caso presente, el permiso de residencia ha caducado mientras el interesado estaba en el extranjero. El Estado parte sostiene que la autora puede entrar en Italia y presentar una solicitud de renovación de su permiso de residencia aunque este haya caducado, y que no pueden imponerse a Dinamarca obligaciones adicionales para

²⁶ *Samsam Mohammed Hussein y otros c. los Países Bajos e Italia* (demanda núm. 27725/10), sentencia dictada el 2 de abril de 2013, párrs. 37 y 38.

²⁷ Véase la comunicación núm. 2360/2014, *Jasin y otros c. Dinamarca*, dictamen de 22 de julio de 2015, párr. 8.5.

garantizar la entrada de la autora en Italia y su derecho a residir en ese país. A ese respecto, el Estado parte observa que la propia autora declaró que se le había renovado anteriormente su permiso de residencia.

8.3 En lo que respecta a las conclusiones del Comité en el caso de *Jasin y otros c. Dinamarca*, el Estado parte observa que, en el presente caso, la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados tuvo suficientemente en cuenta la información proporcionada por la autora. La información de antecedentes a disposición de la Junta procedía de una amplia variedad de fuentes y había sido cotejada con las declaraciones formuladas por los solicitantes de asilo, incluidas sus experiencias anteriores. El Estado parte señala que, en el presente caso, la autora tuvo la oportunidad de hacer observaciones por escrito y oralmente a las autoridades nacionales, y que la Junta examinó a fondo su caso basándose en esas comunicaciones. Además, observa que el asunto *Jasin* se refería a una solicitante de asilo²⁸, mientras que en el presente caso a la autora ya se le había expedido un permiso de residencia en Italia cuando solicitó asilo en Dinamarca en 2013. A este respecto, el Estado parte reitera su argumento de que un extranjero con permiso de residencia italiano, que ha sido reconocido como refugiado o dispone del estatuto de protección, puede solicitar, a su vuelta a Italia, la renovación de su permiso de residencia, una vez caducado este.

Autora

9.1 El 19 de mayo de 2016, la autora se refiere a sus anteriores observaciones y señala que el hecho de que hubiera podido renovar su permiso de residencia y de que ella y sus hijas hubieran salido de Italia siendo ella titular de un permiso de residencia en ese país no las colocaba ni a ella ni a sus hijas en una situación diferente de la del caso *Jasin y otros c. Dinamarca*. En relación con ello, la autora reitera que, mientras tuvo un permiso de residencia en Italia se había visto forzada a vivir en la indigencia, dormir en las calles o en albergues y depender de los alimentos que se le ofrecían en las iglesias. Cuando la devolvieron de Finlandia a Italia, se volvió a encontrar con las mismas condiciones de vida que ya había experimentado y tampoco en esta ocasión recibió ayuda de las autoridades, pese a disponer de un permiso de residencia válido. Así pues, la situación vital de la autora, que ya no tiene un permiso de residencia italiano válido, y la de sus cuatro hijas, que nunca han tenido un permiso de residencia italiano, es la misma, con independencia de que la autora tuviera un permiso de residencia que había podido prorrogar y acaso pudiera renovar nuevamente. A este respecto, la autora añade que en esta otra estancia en Italia también tendría que haber mantenido y protegido a sus cuatro hijas.

9.2 Por otra parte, en lo que respecta al argumento del Estado parte de que, en el presente caso, la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados de Dinamarca había tenido debidamente en cuenta la información facilitada por la autora, esta observa que, a pesar de haber especificado la situación que había experimentado en Italia, es decir, sus condiciones de vida, su dependencia de donantes privados para conseguir comida y la nula ayuda recibida de las autoridades italianas a las que había acudido, la Junta hizo caso omiso de esas circunstancias. Además, en su argumentación, la Junta de Apelaciones hizo referencia al hecho de que la autora podía entrar en Italia y residir allí legalmente y de que disponía de documentos italianos; sin embargo, la Junta no explicó en qué sentido la posibilidad de prorrogar su permiso de residencia las protegería a ella y a sus hijas de las condiciones de vida tan extremadamente difíciles que ya había afrontado en dos ocasiones teniendo un permiso de residencia italiano. Por último y en relación con el argumento del Estado parte de que, en el presente caso, la autora no es una solicitante de asilo, lo que diferenciaría el presente caso del de *Jasin y otros c. Dinamarca*, la autora sostiene que: a) tanto en el presente caso como en el caso *Jasin y otros c. Dinamarca* están involucradas

²⁸ Véase *Jasin y otros c. Dinamarca* (nota 27 *supra*), párr. 8.4.

mujeres que fueron en algún momento beneficiarias de la protección internacional en Italia y que abandonaron este país y solicitaron asilo en Dinamarca; y que b) en las decisiones relativas a ambos casos se mencionaba Italia como país de primer asilo.

Estado parte

10.1 El 3 de junio de 2016, en respuesta a las observaciones de la autora, el Estado parte se remitió a sus anteriores observaciones y señaló que la autora no había presentado ninguna información nueva sobre su situación y la de sus hijas. Señaló también que, en el caso *Jasin y otros c. Dinamarca*, el Comité había concluido que los Estados partes deberían otorgar un peso suficiente al riesgo real y personal que podría correr una persona si se la deportara. Según el Estado parte, ello requiere que se haga una evaluación individualizada del riesgo que afronta la autora, en lugar de tomar como base informes generales. Por consiguiente y dado que la autora ha recibido protección subsidiaria en el pasado, esta tendría derecho, en principio, a trabajar y percibir prestaciones sociales. Además, el Estado parte observa que el caso *Jasin* se refería a la devolución a Italia de una madre soltera con hijos menores de edad, cuyo permiso de residencia en ese país había expirado. El presente caso también se refiere a una madre soltera con hijos; sin embargo, dos de las cuatro hijas de la autora tienen actualmente 18 años (las mellizas nacidas el 20 de febrero de 1998) y, por tanto, ya no son menores de edad. En cambio, los tres hijos del caso *Jasin* eran de edades bastante más cortas —1, 5 y 7 años de edad— cuando el Comité aprobó su dictamen. Además, en el presente caso no hay información que indique que la autora o una o varias de sus hijas padezcan enfermedades que requieran tratamiento.

10.2 Por otro lado, el Estado parte señala que, según la información que obra en el expediente de solicitud de asilo de la autora, esta residió en Italia entre mayo de 2010 y agosto de 2013, mes de su llegada a Dinamarca, y logró procurarse comida y alojamiento. Según la propia información de la autora, esta dispone de una tarjeta de seguro médico italiano y había contado con medios suficientes para comprar un pasaje de avión a Dinamarca. De la información que consta en el expediente de asilo de la autora también se desprende que al entrar en Dinamarca se hallaba en posesión de una tarjeta bancaria, un documento de identidad italiano y un pasaporte italiano para extranjeros. El Estado parte mantiene que la Junta tuvo en cuenta debidamente la información facilitada por la autora, basada en las propias experiencias de esta. La autora ha tenido la oportunidad de presentar comunicaciones, tanto por escrito como oralmente, ante diversos órganos y la Junta ha examinado su caso, de manera minuciosa, basándose en esas comunicaciones. El Estado parte señala que, el 1 de septiembre de 2015, quedó constancia de que la autora, sus dos hijas adultas y sus dos hijas menores de edad no habían comparecido en el centro de asilo en el que habían estado alojadas.

Autora

11. El 8 de junio de 2016, la autora señala que el Estado parte se limita en sus observaciones adicionales a reiterar la información ya presentada anteriormente. En cuanto a la declaración particular del Estado parte de que logró procurarse comida y alojamiento, la autora señala que el hecho de que lograra sobrevivir no puede constituir la única consideración a la hora de determinar si su regreso a Italia contravendría el artículo 7 del Pacto. Más relevante es la cuestión de la calidad de los alimentos y el alojamiento que logró procurarse y la manera en que se los procuró. Asimismo, la posesión de una tarjeta de seguro médico y de un documento de identidad es una consideración menos relevante que el valor efectivo de esa documentación, es decir, la medida en que esa documentación garantiza efectivamente el acceso a servicios.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

12.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

12.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

12.3 El Comité toma nota de la afirmación de la autora de que ha agotado todos los recursos internos efectivos que tenía a su disposición. Puesto que el Estado parte no ha formulado objeción alguna, el Comité considera que se han cumplido los requisitos del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

12.4 El Comité toma nota de que el Estado parte impugna la admisibilidad de la comunicación aduciendo que la reclamación presentada por la autora en virtud del artículo 7 del Pacto carece de fundamento. El Comité considera, no obstante, que el argumento aducido por el Estado parte respecto de la inadmisibilidad está intrínsecamente vinculado al fondo del asunto, por lo que deberá examinarse en esa fase. Por consiguiente, el Comité declara la comunicación admisible por cuanto plantea cuestiones en relación con el artículo 7 del Pacto, y procede a examinar la cuestión en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

13.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

13.2 El Comité toma nota de la alegación de la autora de que su devolución a Italia junto con sus cuatro hijas, en virtud del principio del “país de primer asilo” establecido en el Reglamento de Dublín, las pondría en peligro de sufrir un daño irreparable, en contravención del artículo 7 del Pacto. La autora basa sus argumentos, entre otras cosas, en el trato real que recibió una vez concedido su permiso de residencia en Italia y en las condiciones generales de acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados que entran en ese país, expuestas en varios informes.

13.3 El Comité se remite a su observación general núm. 31 (2004)²⁹, en la que se refiere a la obligación de los Estados partes de no extraditar, deportar, expulsar o retirar de otro modo a una persona de su territorio cuando hay razones de peso para creer que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable, como el contemplado en el artículo 7 del Pacto, que prohíbe los tratos crueles, inhumanos o degradantes. El Comité ha indicado además que el riesgo debe ser personal y que debe haber motivos muy serios para determinar que existe un riesgo real de daño irreparable³⁰. El Comité recuerda asimismo su jurisprudencia en el sentido de que debe otorgarse un peso considerable a la evaluación realizada por el Estado parte, y que corresponde por lo general a los órganos de los Estados partes en el Pacto examinar o evaluar los hechos y las pruebas a fin de determinar si existe tal riesgo³¹, salvo

²⁹ Véase la observación general núm. 31 (2004) del Comité sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 12.

³⁰ Véanse las comunicaciones núm. 2007/2010, *X c. Dinamarca*, dictamen de 26 de marzo de 2014, párr. 9.2; núm. 692/1996, *A. R. J. c. Australia*, dictamen de 28 de julio de 1997, párr. 6.6; y núm. 1833/2008, *X. c. Suecia*, dictamen de 1 de noviembre de 2011, párr. 5.18.

³¹ Véase la comunicación núm. 1957/2010, *Lin c. Australia*, dictamen de 21 de marzo de 2013, párr. 9.3.

que pueda demostrarse que la evaluación ha sido manifiestamente arbitraria o constituye una denegación de justicia³².

13.4 El Comité toma nota de que, según la información proporcionada por la autora —que no ha sido impugnada—, esta vivió en un centro de acogida entre marzo y julio de 2009, cuando se le concedió protección subsidiaria y un permiso de residencia válido por tres años, posteriormente prorrogado hasta el 29 de mayo de 2015. Al expedirse su permiso de residencia, se le solicitó que abandonara el centro de acogida y no se le ofreció otro alojamiento. Posteriormente, vivió en la calle y en estaciones de tren, y pasó a depender de los alimentos que le ofrecían las iglesias. Así pues, quedó sin vivienda ni medios de subsistencia. Presa de la desesperación, la autora viajó a Finlandia; sin embargo, en mayo de 2010 fue devuelta a Italia, donde se encontró de nuevo sin hogar y no recibió ningún tipo de ayuda para encontrar empleo o vivienda. La autora y sus cuatro hijas llegaron a Italia el 12 de agosto de 2013 y permanecieron en el país cinco días, alimentándose de lo que les daban en las iglesias. Por temor a tener que seguir viviendo en la indigencia y en la calle y ante la falta de toda perspectiva de encontrar una solución humanitaria a su situación en Italia, la autora y sus hijas se trasladaron a Dinamarca en agosto de 2013 y solicitaron asilo en ese país. En la actualidad, la autora y sus cuatro hijas se encuentran en situación de gran vulnerabilidad.

13.5 El Comité toma nota de los diversos informes presentados por la autora, en los que se destaca que en Italia faltan plazas en los centros de acogida para los solicitantes de asilo y las personas que han sido devueltas en virtud del Reglamento de Dublín. El Comité toma nota en particular de la afirmación de la autora de que las personas devueltas que, como ella, ya habían recibido protección de algún tipo y se habían beneficiado del sistema de acogida durante su estancia en Italia, no tenían derecho a volver a alojarse en los centros de acogida para solicitantes de asilo³³.

13.6 El Comité toma nota de la conclusión de la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados de que Italia debe considerarse el país de primer asilo en el presente caso, así como de la posición del Estado parte de que el país de primer asilo está obligado a facilitar a los solicitantes de asilo un trato conforme a las normas humanitarias básicas, sin que ello entrañe la exigencia de que esas personas gocen de las mismas condiciones sociales y el mismo nivel de vida que los ciudadanos del país (véase el párrafo 4.5). El Comité observa que el Estado parte se remitió a una sentencia en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señalaba que si bien la situación en Italia presentaba deficiencias, no se había puesto de manifiesto “una falta sistemática de apoyo o servicios a los solicitantes de asilo”³⁴.

13.7 No obstante, el Comité considera que en su conclusión el Estado parte no tuvo debidamente en cuenta la información que había facilitado la autora, a partir de su propia experiencia, sobre el hecho de que, a pesar de haber obtenido un permiso de residencia en Italia, ella y sus hijas habían soportado condiciones de vida intolerables en ese país. A este respecto, el Comité observa que el Estado parte no explica de qué manera el permiso de residencia renovable protegería realmente a la autora y a sus cuatro hijas en el caso de ser devueltas a Italia de una situación de penuria e indigencia, similar a las ya vividas por la autora en este país³⁵.

³² Véanse, entre otras, *ibid.* y la comunicación núm. 541/1993, *Errol Simms c. Jamaica*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 3 de abril de 1995, párr. 6.2.

³³ Véase AIDA, *Country Report – Italy*, enero de 2015, págs. 54 y 55; puede consultarse en: www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_italy_thirdupdate_final_0.pdf.

³⁴ Véase *Samsam Mohammed Hussein y otros c. los Países Bajos e Italia* (nota 3 *supra*), párr. 78.

³⁵ Véanse *Osman Jasin c. Dinamarca* (nota 27 *supra*), párr. 8.8; y la comunicación núm. 2409/2014, *Abdilafrir Abubakar Ali y otros c. Dinamarca*, dictamen aprobado el 29 de marzo de 2016, párr. 7.7.

13.8 El Comité recuerda que los Estados partes deben tener debidamente en cuenta el riesgo real y personal que podría correr una persona en caso de ser devuelta³⁶ y considera en este caso responsabilidad del Estado parte hacer una evaluación individualizada del riesgo que afrontarían la autora y sus hijas en Italia, en vez de basarse en informes generales y en la hipótesis de que, habiendo recibido protección subsidiaria en el pasado, en principio tendrían derecho a recibir la misma protección en la actualidad. El Comité considera que el Estado parte no ha tenido debidamente en cuenta la especial vulnerabilidad de la autora, que, pese a tener derecho a protección subsidiaria, podría verse en la calle y sin medios de subsistencia, al no recibir asistencia alguna de las autoridades italianas. El Estado parte tampoco requirió a las autoridades italianas las debidas garantías de que la autora y sus cuatro hijas, que se encontraban en una situación de gran vulnerabilidad, serían acogidas en condiciones acordes con su condición de solicitantes de asilo con derecho a protección temporal y a las salvaguardias previstas en el artículo 7 del Pacto, solicitando a Italia que se comprometiera a: a) renovar el permiso de residencia de la autora³⁷, expedir permisos de residencia para sus hijas y no expulsarlas del país, y b) acoger a la autora y sus hijas en condiciones acordes con la edad de las niñas y la situación vulnerable de la familia, que les permitieran permanecer en Italia³⁸.

13.9 Por consiguiente, el Comité entiende que la devolución de la autora y sus cuatro hijas a Italia en estas circunstancias particulares supondría una violación del artículo 7 del Pacto.

14. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que la devolución de la autora y sus cuatro hijas a Italia vulneraría los derechos que les asisten en virtud del artículo 7 del Pacto.

15. De conformidad con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto, por el cual los Estados partes se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a Obah Hussein Ahmed y sus cuatro hijas un recurso efectivo, que incluya una reconsideración completa de su solicitud y tenga en cuenta las obligaciones del Estado parte en virtud del Pacto, el presente dictamen del Comité y la necesidad —en su caso— de obtener garantías de Italia, tal como se expone en el párrafo 13.8. También se pide al Estado parte que se abstenga de devolver a la autora y a sus cuatro hijas a Italia mientras se esté reconsiderando su solicitud de asilo.

16. Teniendo presente que, al ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen, lo traduzca al idioma oficial del Estado parte y le dé amplia difusión.

³⁶ Véanse, por ejemplo, las comunicaciones núm. 1763/2008, *Pillai c. el Canadá*, dictamen aprobado el 25 de marzo de 2011, párrs. 11.2 y 11.4; y *Abdilaḥ Abubakar Ali y otros c. Dinamarca* (véase la nota 35 *supra*), párr. 7.8.

³⁷ Teniendo en cuenta que el permiso de residencia de la autora caducó en mayo de 2015 (véase el párr. 2.2).

³⁸ Véanse *Osman Jasin c. Dinamarca* (nota 27 *supra*), párr. 8.9; y *Abdilaḥ Abubakar Ali y otros c. Dinamarca* (véase la nota 35 *supra*), párr. 7.8.

Anexo I

Voto particular conjunto (disidente) de Yuval Shany, Yuji Iwasawa, Photini Pazartzis, Sir Nigel Rodley y Konstantin Vardzelashvili, miembros del Comité

1. Lamentamos no poder sumarnos a la conclusión de la mayoría de los miembros del Comité de que, habiendo decidido expulsar a la autora y a sus hijas, Dinamarca incumpliría las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7 del Pacto si ejecutara esa decisión.
2. De conformidad con la jurisprudencia del Comité sólidamente establecida, los Estados partes tienen la obligación de no deportar a personas de su territorio, cuando hay razones de peso para creer que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable, como el contemplado por los artículos 6 y 7 del Pacto, sea en el país al que se va a trasladar a la persona o en cualquier otro país al que la persona sea posteriormente trasladada^a. Sin embargo, no en todos los casos la exposición a dificultades personales en el país de expulsión queda comprendida en el ámbito de las obligaciones de no devolución del Estado que expulsa^b.
3. La falta de disponibilidad de asistencia social no constituye un motivo para la no devolución, con la posible excepción de las personas que se enfrentan a dificultades especiales debido a vulnerabilidades particulares^c que hacen excepcionalmente grave e irreparable su difícil situación. Una interpretación contraria, que reconozca a todas las personas indigentes económicamente como posibles víctimas en el sentido del artículo 7 del Pacto, no tiene apoyo en la jurisprudencia del Comité ni en la práctica de los Estados, y ampliaría las protecciones al amparo del artículo 7 y del principio de no devolución (cuyo carácter es absoluto) más allá de lo razonable.
4. Si bien apoyamos el dictamen aprobado por el Comité en *Jasin c. Dinamarca*^d, los hechos en ese caso eran muy distintos de los que nos ocupan, y no justifican la misma conclusión jurídica. En *Jasin*, la autora se encontraba en una situación especialmente vulnerable, que hacía casi imposible que afrontara las dificultades excepcionales previstas en caso de ser expulsada a Italia: se trataba de una madre soltera de tres niños de corta edad, que además de tener que enfrentarse a sus propios problemas de salud, había perdido su condición de inmigrante en Italia y a la que el sistema de bienestar social italiano no había prestado asistencia, según pudo demostrarse. Dadas aquellas circunstancias excepcionales, opinamos que, sin garantías específicas de asistencia social, Italia no podía considerarse un país seguro de expulsión para la autora y sus hijos (ya que, como consecuencia, se daba la posibilidad de una devolución *de facto* a su país de origen).
5. En el presente caso, la autora y sus dos hijas mellizas de 18 años son personas adultas y sanas que, de conformidad con su estatuto de protección subsidiaria en Italia, pueden trabajar legalmente y mantenerse a sí mismas y a las dos menores que las acompañan (de 15 y 12 años de edad). Los hechos del caso también indican que, contrariamente al caso de *Jasin*, en el que las autoridades italianas desatendieron, según

^a Véase la observación general núm. 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 12.

^b Véase la comunicación núm. 265/1987, *Vuolanne c. Finlandia*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1989.

^c Véase la comunicación núm. 2360/2014, *Jasin y otros c. Dinamarca*, dictamen de 22 de julio de 2015.

^d *Ibid.*

pudo demostrarse, las necesidades sociales de la autora y su familia, en el presente caso las hijas de la autora nunca se registraron en Italia y apenas permanecieron en el país cinco días. De este modo, no ha quedado establecido que Italia no esté dispuesta a prestar asistencia social a familias monoparentales como la de la autora o que no pueda hacerlo, y tal conclusión no puede deducirse de las dificultades reales experimentadas por la autora para acceder a la asistencia social estando sola, antes de que sus hijas acudieran a reunirse con ella. Aunque a raíz de su deportación a Italia, las autoras podrían verse en una situación más difícil que en Dinamarca, no disponemos de información que permita prever que esas dificultades alcancen el nivel excepcional de gravedad y la naturaleza irreparable que supondría una violación del artículo 7.

6. En tales circunstancias, no podemos concluir que la decisión de las autoridades danesas de expulsar a las autoras a Italia sea manifiestamente arbitraria y constituya una vulneración del artículo 7 del Pacto por Dinamarca.

Anexo II

Voto particular (disidente) de Dheerujlall Seetulsingh, miembro del Comité

1. Al igual que en el caso de *Jasin y otros c. Dinamarca* (comunicación núm. 2360/2014) me encuentro una vez más obligado a disentir del dictamen de la mayoría del Comité.

2. Los principios aplicados por el Comité al tratar comunicaciones de refugiados que alegan una violación del artículo 7 del Pacto en caso de deportación, ya sea al país de origen o al país de primer asilo, quedan claramente expuestos en el párrafo 13.3 de la decisión adoptada por la mayoría. Sin embargo, es difícil obviar que, al ejercer una función cuasijudicial en el examen de las comunicaciones, el Comité podría verse convertido en un órgano de apelación encargado de volver a examinar los hechos. En efecto, la evaluación de un riesgo personal e irreparable se basa en las circunstancias fácticas que rodean un caso particular, como por ejemplo, en el presente caso, la situación en la que se encontrarían las presuntas víctimas de ser deportadas a Italia. Se imputa a la Junta de Apelaciones para Asuntos de Refugiados del Estado parte una apreciación arbitraria de los hechos y una aplicación errónea de las disposiciones del Pacto, pese a que la Junta pareciera estar mejor posicionada, gracias a todos los materiales a su alcance, para juzgar la gravedad de la situación y de este modo llegar a una conclusión razonable. ¿Se basa el Comité en elementos o informaciones suplementarios? No parece ser el caso. Lo que se reprocha al Estado parte es que no haya tenido debidamente en cuenta la vulnerabilidad especial de la autora y sus cuatro hijas. ¿Cometió el Estado parte un error de apreciación en la aplicación de las disposiciones del Pacto que haya redundado en una denegación de justicia? Lo cierto es que no cometió ningún error de interpretación en la aplicación de las disposiciones del Pacto.

3. En última instancia, esta situación plantea una dificultad en relación con los recursos recomendados por la mayoría del Comité. Muchos casos de deportación se remiten a las autoridades del Estado parte para que se vuelva a examinar la solicitud de asilo y la necesidad de obtener garantías del país de primer asilo (véase *Jasin*). El Estado parte suele remitir el caso a la Junta de Apelación para Asuntos de Refugiados y considerar que ha cumplido así el dictamen del Comité, con independencia de que el caso se resuelva de forma favorable o adversa para los intereses del autor de la comunicación. Este proceder ofrece al Estado parte la oportunidad de volver a examinar el caso y le da la posibilidad de formular exactamente la misma conclusión alcanzada en primera instancia por sus servicios de inmigración. Los recursos recomendados por el Comité pueden resultar así virtualmente inefectivos. Lo más sensato sería probablemente limitarse a constatar una violación sin solicitar al Estado parte que vuelva a examinar el caso, lo que elevaría la tasa de cumplimiento “genuino” de los dictámenes del Comité. De este modo, el Comité dispondría de un panorama más claro sobre el grado de cumplimiento de sus dictámenes por parte de los Estados partes a la hora de preparar su informe sobre el seguimiento de los dictámenes relativos a las comunicaciones.

4. Por lo que respecta al presente caso, por más simpatía que despierten las difíciles y tristes circunstancias de los refugiados, las autoridades del Estado parte deben aplicar ciertas normas y tener presentes determinadas consideraciones al evaluar las solicitudes de asilo. La autora tiene dos hijas mayores y dos hijas menores, que se reunieron con ella en Italia —pese a las difíciles circunstancias que la autora afirma haber vivido allí—, donde permanecieron apenas cinco días. Acto seguido, se trasladaron a Dinamarca para solicitar

asilo en ese país. La autora no logró fundamentar en qué sentido Italia no le había prestado asistencia ni demostrar que ella y su familia sufrirían un daño irreparable en el país de primer asilo, en el que tres adultas sanas deberían poder buscar trabajo para vivir. El Estado parte y sus servicios de inmigración dieron el debido peso a todas las circunstancias del caso. La decisión adoptada por estos no puede llevarnos a concluir que se hayan basado en una interpretación tan equivocada de la situación como para justificar la revocación de dicha decisión.

5. En tales circunstancias, entiendo que la decisión del Estado parte no fue arbitraria y no presenta las características de una violación del artículo 7 del Pacto.
