
Amnistía Internacional

EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA:

La protección de los refugiados albanokosovares

Mayo de 1999

RESUMEN

ÍNDICE AI: EUR 65/03/99/s
DISTR: SC/REF/PO/CC/CO (21/99)

Un gran número de refugiados de etnia albanesa procedentes de la provincia de Kosovo, de la República Federativa de Yugoslavia, han huido al vecino Estado de la ex República Yugoslava de Macedonia. El presente informe aborda diversos aspectos políticos de la respuesta que han dado las autoridades macedonias y la comunidad internacional a esta entrada de refugiados.

Esta respuesta tiene un carácter único en varios sentidos. La protección de los refugiados tiene carácter civil y es siempre un acto humanitario y apolítico. Sin embargo, las tropas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han desempeñado un papel destacado y definido en la respuesta al desplazamiento masivo, al construir y administrar campos de refugiados.

Tampoco tienen precedentes el «programa humanitario de evacuación» creado y coordinado por el ACNUR, mediante el cual se evacúa temporalmente a otros países a los refugiados que están en Macedonia, ni el «programa de traslado humanitario», mediante el cual se envía a los refugiados a Albania. Amnistía Internacional ha pedido en reiteradas ocasiones a la comunidad internacional que garantice que la responsabilidad de acoger a los refugiados se reparte de forma equitativa para que ningún país, incluido Macedonia, asuma una parte desproporcionada de la responsabilidad debido a su ubicación geográfica. Sin embargo, sigue sin estar clara la situación de los refugiados evacuados en los países de acogida, pese a que el ACNUR ha declarado reiteradamente que los refugiados que huyen del actual conflicto tienen derecho a gozar del estatuto de refugiado previsto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Macedonia no ha cumplido todas las obligaciones que ha contraído en aplicación de las leyes internacionales sobre refugiados. Las autoridades de este país han cerrado en numerosas ocasiones sus fronteras y han devuelto a los refugiados. También han alegado reiteradamente que todos los refugiados deben ser reubicados lo antes posible en otros países. En los campos, algunos policías armados han abusado de los refugiados y los han intimidado. Las autoridades macedonias esgrimen de forma sistemática, como principal justificación de esta falta de disposición a acoger refugiados, la necesidad de preservar la estabilidad del país. Sin embargo, hay que subrayar que Macedonia no puede condicionar el cumplimiento de las obligaciones que ha contraído en aplicación del principio de no devolución a la implantación de un programa de evacuación.

RECOMENDACIONES:

A las autoridades macedonias.

- Macedonia debe cumplir sus obligaciones internacionales y proporcionar a los refugiados de Kosovo protección frente a la devolución, al menos mientras se encuentra una solución duradera a su situación. Macedonia no debe cerrar en ninguna circunstancia su frontera con Kosovo, ni tomar ninguna otra medida que conculque el principio de no devolución.
- Macedonia debe cooperar plenamente con el ACNUR y garantizar que se respeta la función de supervisión de este organismo respecto de la protección de los refugiados.
- La policía macedonia que actúa en los campos de refugiados debe hacerlo de una forma no intimidatoria, respetando plenamente las normas internacionales sobre el uso de la fuerza y la prohibición de todo tipo de malos tratos. Además, todos los funcionarios macedonios que trabajan con los refugiados, incluidos los funcionarios de fronteras y la policía, deben recibir formación sobre las normas internacionales relativas al trato de los refugiados.

A la comunidad internacional:

- Con el fin de mantener el carácter civil y apolítico de la protección de los refugiados, debe examinarse en los foros internacionales, en particular en el EXCOM del ACNUR, el papel que ha desempeñado la OTAN en la protección de los refugiados de Kosovo.
- La comunidad internacional, en particular el EXCOM del ACNUR, debe reiterar los principios de la protección internacional de los refugiados aplicables en situaciones de entradas a gran escala, incluido el carácter fundamental del principio de no devolución y la importancia del reparto de la responsabilidad internacional.
- Los países que acojan a refugiados evacuados de Macedonia deberán garantizar a éstos que se les conceden los derechos que conlleva su estatuto de refugiados en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; en concreto, deberán garantizar que los refugiados reciben una protección eficaz y duradera frente a la devolución.
- El país de acogida deberá facilitar a los refugiados información adecuada sobre el estatuto que tendrán en dicho país, así como sobre el trato que recibirán, a fin de que los afectados puedan decidir con auténtico conocimiento de causa si desean ser evacuados al país en cuestión.
- Debe prestarse atención inmediata al establecimiento de un mecanismo mediante el cual se distribuya de una forma realmente equitativa la responsabilidad de proteger a los refugiados. Este mecanismo debe incluir el desarrollo de criterios con los que evaluar cuándo puede sufrir una desestabilización un país de primer asilo afectado por una entrada a gran escala de refugiados.
- Debe facilitarse ayuda económica adecuada a Macedonia, para ayudar a este país a abordar la entrada de refugiados.
- La comunidad internacional debe respetar en todo momento el papel de supervisión del ACNUR, y debe garantizar que este organismo recibe los recursos adecuados para ejercer su mandato de una forma eficaz.

PALABRAS CLAVE: REFUGIADOS1/ ACNUR1 / GRUPOS ÉTNICOS / REPATRIACIÓN FORZADA / POLICÍA / HOSTIGAMIENTO / ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES / MACEDONIA / REPÚBLICA FEDERATIVA DE YUGOSLAVIA

Este informe resume el documento *EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA: La protección de los refugiados albanokosovares* (Índice AI: EUR 65/03/99/s), publicado por Amnistía Internacional en mayo de 1999. Quien desee más información o emprender acciones al respecto deberá consultar la versión íntegra del documento.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

NOTA DE EDAI: La traducción de las citas es de EDAI. En los casos en que ha sido posible localizar la versión oficial española, se ha añadido «Traducción oficial».

Amnistía Internacional

EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA

**La protección de los refugiados
albanokosovares**

Mayo de 1999
Índice AI: EUR 65/03/99/s
Distr: SC/REF/PO/CC/CO

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

EX REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA: La protección de los refugiados albanokosovares

1. Introducción

Un gran número de refugiados de etnia albanesa procedentes de la provincia de Kosovo, en la República Federativa de Yugoslavia, ha huido al vecino Estado de la ex república yugoslava de Macedonia. El 10 de mayo de 1999, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calculaba que había 241.000 refugiados en Macedonia;¹ sin embargo, llegan más cada día, a menudo a millares. El presente informe analiza diversos aspectos políticos de la respuesta que han dado las autoridades macedonias y la comunidad internacional a esta entrada de refugiados, respuesta que en varios sentidos tiene un carácter único.

En primer lugar, las tropas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una de las partes del conflicto de la República Federativa de Yugoslavia, han desempeñado un papel importante y definido en la respuesta al desplazamiento masivo al establecer y administrar campos de refugiados, algo que no tiene precedentes en la historia del ACNUR ni en la protección de los refugiados en la era moderna. Tampoco tienen precedentes el «programa de evacuación humanitaria» creado y coordinado por el ACNUR, mediante el cual se evacúa temporalmente a otros países a los refugiados en Macedonia, ni el «programa de traslado humanitario», mediante el cual se envía a los refugiados a Albania. Aunque es innegable el reto que los acontecimientos que suceden en Kosovo plantea a la protección de los refugiados, la respuesta que se está dando suscita a Amnistía Internacional diversos motivos de preocupación que se exponen en este documento.

Amnistía Internacional lleva expresando desde hace muchos años su preocupación ante las violaciones de derechos humanos cometidos en Kosovo. La organización ha dado a conocer estos motivos de preocupación en numerosos documentos externos, y ha instado reiteradamente, tanto al gobierno de la República Federativa de Yugoslavia como a la comunidad internacional, a que tomen medidas concretas para mejorar la situación de estos derechos. Desde las primeras fases de la crisis de los refugiados, Amnistía Internacional dispone de investigadores en Macedonia y Albania que están recabando información de los refugiados y de los representantes de organismos locales e internacionales. El presente informe se basa en gran medida en los resultados de la investigación realizada en la región, así como en los datos proporcionados por las Secciones nacionales de la propia organización. Como muestra este documento, Amnistía Internacional sigue teniendo motivos de preocupación en relación con la devolución (*refoulement*) de refugiados, con el estatuto que reciben los refugiados evacuados en los países de acogida y con el reparto de responsabilidades por parte de la comunidad internacional.

2. Macedonia incumple sus obligaciones internacionales

¹ ACNUR: Actualización de la Emergencia de Kosovo, 10 de mayo de 1999.

La noche del 5 de mayo, las autoridades macedonias cerraron todos los puestos fronterizos con Kosovo y devolvieron a unos mil refugiados, a los que obligaron a retroceder hasta el puesto fronterizo de salida en territorio yugoslavo. Las autoridades macedonias declararon entonces que «la frontera permanecerá abierta, pero los gobiernos que deseen asumir parte de la carga tendrán que llevarse a los refugiados directamente desde la frontera. Si la comunidad internacional no muestra una mínima comprensión y no acelera el transporte de refugiados, el gobierno adoptará nuevas medidas para proteger al país de una mayor desestabilización».² El 6 de mayo, las autoridades garantizaron al ACNUR que la frontera permanecería abierta, y el ACNUR «expresó su satisfacción ante las seguridades que ofreció verbalmente el gobierno, y su confianza en que se traducirían con rapidez en medidas sobre el terreno».³ El 10 de mayo, el ACNUR informó de que la llegada de nuevos refugiados a Macedonia se producía «con cuentagotas, pese a las seguridades del gobierno [macedonio] de que las fronteras permanecerán abiertas para los refugiados».⁴

Sin duda, el 5 de mayo no era la primera vez que Macedonia incumplía las obligaciones contraídas en virtud de las leyes internacionales sobre refugiados (véase *infra*). Al igual que todos los Estados, Macedonia tiene el deber de respetar el principio de no devolución, inherente al derecho internacional consuetudinario, que prohíbe terminantemente a los Estados devolver a una persona a un país donde pueda ser víctima de violaciones graves de derechos humanos. Este principio prohíbe la devolución en la frontera, por lo que todos los países deben mantener abiertas sus fronteras y dar protección a los refugiados. Esta protección no tiene que ser permanente, ni siquiera a largo plazo; su duración viene determinada por la situación de los derechos humanos en el país de procedencia del refugiado. Cuando un gran número de refugiados entra en un Estado en un periodo breve de tiempo, ese Estado tiene la clara obligación de ofrecer protección, al menos mientras se encuentre una solución duradera a la situación de los refugiados. La búsqueda de estas soluciones corresponde a la comunidad internacional; las tres soluciones duraderas tradicionales son la repatriación voluntaria, la integración en el país de acogida y el reasentamiento en un tercer país.⁵ Además, como Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención sobre los Refugiados),⁶ Macedonia tiene que cumplir también otras obligaciones, incluida la de cooperar con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que es el organismo internacional encargado de garantizar la protección de los refugiados.

Sin embargo, Macedonia viene mostrándose reticente a cumplir todas las obligaciones que ha contraído en aplicación de las leyes internacionales sobre refugiados. Las autoridades han cerrado la frontera del país en numerosas ocasiones y han devuelto a los refugiados. Además, han anunciado

² Dnevnik, 6 de mayo.

³ Comunicado de prensa del ACNUR, 6 de mayo.

⁴ ACNUR, Actualización de la Emergencia de Kosovo, 10 de mayo.

⁵ La Conclusión 22 del Comité Ejecutivo (EXCOM) del ACNUR establece: «En situaciones en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos, y prestarles protección [...] En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera.» (Traducción oficial). Aunque las Conclusiones del EXCOM no son vinculantes como tales, representan el consenso internacional y constituyen una opinión autorizada.

⁶ El artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados consagra el principio de la no devolución.

repetidamente que éstos deben ser reubicados lo antes posible en otros países. Y agentes de policía armados han cometido abusos contra los refugiados en los campos.⁷

Las autoridades macedonias esgrimen sistemáticamente, como principal justificación de su actitud, la necesidad de preservar la estabilidad de su propio país. No corresponde a Amnistía Internacional tratar de evaluar si está justificada o no la preocupación de las autoridades macedonias. No cabe duda de que las relaciones entre la mayoría eslava y la minoría albanesa en Macedonia siguen siendo una cuestión delicada, y el mantenimiento de la seguridad en la región de los Balcanes en su conjunto es una importante preocupación para muchos de los países que han respondido a la petición de evacuar a los refugiados.

Como en todas las situaciones de llegada a gran escala de refugiados, Amnistía Internacional viene insistiendo en la necesidad de que se reparta equitativamente la responsabilidad de acoger a los refugiados. Ningún país, incluido Macedonia, debe asumir de forma desproporcionada la responsabilidad de acoger a los refugiados sólo debido a su ubicación geográfica. Sin embargo, hay que subrayar que no se está pidiendo a Macedonia que proporcione un refugio permanente a los refugiados procedentes de Kosovo. Antes bien, Macedonia sólo tiene la obligación de facilitar protección mientras se llega a una solución duradera a la situación de los refugiados. Aunque Amnistía Internacional no hace conjeturas sobre qué solución duradera sería la más factible o apropiada en la situación actual, si la comunidad internacional participa en una operación de reasentamiento a gran escala, ésta debe llevarse a cabo de forma que se respeten los derechos de los refugiados en todas las fases del proceso. Como se demuestra más adelante, el programa de evacuación humanitaria no es una operación de reasentamiento, y existen serias dudas sobre la forma en que se está llevando a cabo.

⁷ Véase el incidente que se expone *infra*, página 6.

Una parte significativa de los refugiados que están en Macedonia no vive en los campos para refugiados del país, sino en el seno de la propia comunidad, con familias de acogida, en su mayoría de etnia albanesa. Por lo general, los ciudadanos de la República Federativa de Yugoslavia pueden entrar en Macedonia y residir en este país durante un periodo de sesenta días. En virtud de una decisión del gobierno macedonio del 2 de marzo de 1999, los refugiados procedentes de Kosovo que consigan que una familia acceda a acogerlos y se inscriban posteriormente ante la policía local, tienen derecho a recibir un «estatuto de ayuda humanitaria»⁸ que los protege frente a la devolución. Las autoridades facilitan a estos refugiados un documento de identidad que también les da derecho a recibir alimentos y ayuda humanitaria de otra índole de la Cruz Roja macedonia. Según esta organización, el 10 de mayo había 114.900 refugiados registrados que gozaban de este estatuto y que vivían con familias de acogida.⁹ Por su parte, el ACNUR calculaba que, en esa misma fecha, había aproximadamente 91.400 refugiados en los campos.¹⁰

Existen varias cuestiones relativas a la protección que hay que examinar en relación con el estatuto de refugiado. En concreto, todos los documentos de identidad que ha visto Amnistía Internacional estipulan que el «estatuto de ayuda humanitaria» expirará el 28 de junio de 1999, y ninguno de los refugiados con los que la organización ha hablado ha recibido información alguna sobre el estatuto que tendrá en Macedonia a partir de esa fecha. Tampoco está claro por qué algunos refugiados pueden entrar en el país, obtener este estatuto y vivir en la comunidad, mientras que a otros les dan el alto en la frontera y les impiden entrar hasta que haya un transporte que los traslade a uno de los campos. Los refugiados reconocidos como tales pueden acoger a su vez a otros refugiados, así como gestionar la salida de otros de los campos para que vivan en la comunidad. Aunque al menos inicialmente no estaba previsto enviar a un tercer país a los refugiados que viven en la comunidad (en aplicación del programa de «evacuación humanitaria»), varios países han gestionado la evacuación de personas que estaban viviendo en la comunidad.

Habrá que hacer un seguimiento de las condiciones en el que se amplíe la estancia de los refugiados que gozan de este estatuto, especialmente en relación con cualquier decisión que pueda adoptarse en el futuro sobre su retorno a Kosovo. Sin embargo, el presente informe se centra en la situación en los campos, en concreto en los construidos y posteriormente gestionados por la OTAN, y en el programa de evacuación humanitaria coordinado por el ACNUR. En opinión de Amnistía Internacional, estas dos circunstancias son las que plantean las cuestiones más apremiantes respecto a la política de protección de los refugiados.

2.1 La frontera y el reasentamiento de los refugiados

El 30 de marzo de 1999, ante las decenas de miles de refugiados que intentaban entrar en el país, las autoridades macedonias cerraron de hecho la frontera con Kosovo, violando así de forma flagrante sus obligaciones en aplicación del principio de no devolución. Muchos observadores han indicado que la frontera nunca llegó a cerrarse en sí, sino que lo que ocurrió fue que los funcionarios de fronteras macedonias redujeron drásticamente la velocidad de los trámites de entrada en el país al registrar todas las bolsas y efectuar largos registros de vehículos.

⁸ *Humanitario zgri_eno lice*; literalmente «persona de interés humanitario» en macedonio.

⁹ ACNUR, Actualización de la Emergencia de Kosovo, 10 de mayo.

¹⁰ *Íbid.* Hay que señalar que en una crisis de refugiados es difícil obtener un censo exacto tan pronto.

Por lo general, los países que afrontan una entrada masiva de refugiados adoptan las medidas de emergencia adecuadas para contribuir a dar seguridad a esos refugiados, como aumentar el número de funcionarios (o del personal de los organismos internacionales) para ayudar a tramitar la entrada de los refugiados en la frontera; el gobierno del país de acogida debe permitir el acceso de los organismos internacionales a tal efecto. Sin embargo, pese a que era evidente la necesidad de adoptar estas medidas, el gobierno macedonio no las adoptó.

En Blace, principal paso de frontera entre Macedonia y Kosovo, las autoridades macedonias cerraron la frontera e impidieron que los refugiados, que ya habían pasado el puesto fronterizo de la República Federativa de Yugoslavia, entrasen en territorio macedonio. Unos policías con equipos antidisturbios impidieron que los refugiados entrasen en territorio macedonio, según informes, utilizando en muchas ocasiones una fuerza excesiva. No menos de 65.000 refugiados¹¹ quedaron atrapados en lo que suele denominarse «tierra de nadie», un pequeño lodazal situado en torno al puesto fronterizo macedonio.

Al parecer, las autoridades macedonias creían que si impedían a los refugiados pasar físicamente el puesto fronterizo macedonio, podrían eludir la responsabilidad de darles protección, ya que, técnicamente, no habían entrado en el país. Sin embargo, hay que subrayar que esto no es más que una ficción jurídica, de naturaleza similar a las «zonas internacionales» que según algunos gobiernos de Europa occidental existen en sus aeropuertos. Da igual que un refugiado haya pasado por un puesto fronterizo y tenga en su pasaporte un sello que diga que ha entrado en Macedonia. Una vez que un refugiado ha llegado a la frontera y ha manifestado claramente su intención de pedir asilo, el gobierno macedonio tiene el deber de cumplir sus obligaciones internacionales. Las autoridades macedonias ejercían un control de hecho sobre los refugiados, control claramente demostrado por el hecho de que les estaban impidiendo físicamente pasar el puesto fronterizo. El gobierno macedonio no puede ejercer dicho control y, al mismo tiempo, argumentar que los refugiados están fuera de su jurisdicción y no son responsabilidad suya.

¹¹ ACNUR, Actualización de la Emergencia de Kosovo, 5 de abril de 1999.

Las autoridades negaron el acceso a estos refugiados tanto al ACNUR como a la mayoría de las organizaciones humanitarias y, a decir de todos, la situación humanitaria que se creó en la zona situada entre los dos puestos fronterizos era terrible: el lugar, muy pequeño, estaba abarrotado y los refugiados estaban a la intemperie y carecían de instalaciones higiénicas e incluso de agua potable. Durante la mayor parte de este periodo, las únicas organizaciones a las que se les permitió acceder a la zona donde permanecían los refugiados fueron la Cruz Roja macedonia y El-Hilal, una organización humanitaria local, cuyos trabajadores arrojaban literalmente la comida a los refugiados desde tractores.¹² Puede que nunca se pueda saber con exactitud cuántos refugiados murieron durante esta semana, pero la mayoría de las organizaciones de ayuda calculan que fueron entre treinta y cuarenta.

Pese a la creciente presión internacional sobre el gobierno macedonio, éste se mantuvo inflexible en su postura de no permitir la entrada de refugiados en el país, alegando que debían ser llevados a otros países. El 2 de abril, la OTAN, que en aquella fecha tenía más de 10.000 hombres desplegados en Macedonia, ofreció su apoyo y su ayuda al ACNUR.¹³ Éste y las autoridades macedonias aceptaron de inmediato la oferta y, en un día aproximadamente, las tropas de la OTAN levantaron tres campos: Brazda (posteriormente rebautizado como Stenkovec 1), Stenkovec (posteriormente rebautizado como Stenkovec 2) y Neprošteno. Según los informes, el gobierno macedonio fijó el emplazamiento de los campos. El 3 de abril, después de volver a cerrar brevemente la frontera, el gobierno macedonio declaró que sólo estaba dispuesto a aceptar más refugiados si éstos eran reubicados en otros países.

¹² La organización humanitaria internacional Cuerpo Médico Internacional obtuvo autorización para levantar una pequeña tienda de campaña médica en un lugar desde donde se veía el puesto fronterizo, y prestó asistencia médica de emergencia a algunos refugiados.

¹³ La carta de la OTAN, así como la respuesta de la Alta Comisionada para los Refugiados, se reproducen en S/1999/391.

En la madrugada del 3 de abril, las autoridades macedonias comenzaron a sacar en autobuses a las personas que se encontraban en la zona situada en torno al puesto fronterizo. Al parecer, no se había informado siquiera de esta operación al ACNUR, y muchos refugiados fueron conducidos posteriormente (a menudo en condiciones sumamente penosas o incluso por la fuerza) a Turquía y Albania. Según los indicios, no se intentó elaborar un registro con los nombres de estos refugiados ni garantizar que no se separaba a las familias; de hecho, unos diez mil refugiados estuvieron en paradero desconocido durante varios días, hasta que el ACNUR descubrió que habían sido llevados a Albania. El 4 de abril, el ACNUR hizo una declaración pública en la que instaba a los Estados a que «ofrecieran un refugio seguro» a los refugiados de Kosovo. La zona situada entre los dos puestos fronterizos quedó finalmente despejada el 5 de abril por la noche, después de que la mayoría de los refugiados fue trasladada a los campos levantados por la OTAN.

Para entonces, varios países habían anunciado su voluntad de ofrecer protección a un número determinado de refugiados, y poco después se instituyó el «programa de evacuación humanitaria». Hay que señalar que los dos grandes campos de la OTAN son «campos de tránsito», destinados sólo a albergar a los refugiados pendientes de evacuación. Amnistía Internacional, basándose en las investigaciones realizadas por la propia organización, tiene entendido que las autoridades macedonias y el ACNUR habían convenido previamente evacuar a todos los refugiados de los dos grandes campos de la OTAN, y parece ser que las autoridades macedonias permitieron que se levantaran los campos sobre la base de este acuerdo.¹⁴ En realidad, no se trata de que los refugiados que permanecieron varios días en un limbo jurídico pudieran salir de la zona situada entre los dos puestos fronterizos y entrar en el país, sino que simplemente se trasladó ese limbo jurídico a otro lugar, lo que refleja la insistencia de las autoridades macedonias en abrir únicamente la frontera si los refugiados son conducidos a otro país lo antes posible.

En el momento de redactar este informe la situación en la frontera sigue siendo muy problemática, y son frecuentes los casos en los que las autoridades macedonias niegan la entrada a grupos de refugiados si no se les ofrecen garantías de que se va a acelerar la evacuación y de que van a salir del país todos los refugiados que están en los campos. De hecho, parece que la única razón por la que se ha levantado recientemente el campo de recepción del puesto fronterizo de Blace es que los refugiados atrapados junto al puesto fronterizo, a los que las autoridades macedonias impiden la entrada en el territorio y que están en un limbo jurídico, puedan vivir al menos en mejores condiciones.

3. La seguridad en los campos

Los campos de refugiados de Macedonia son campos cerrados. Están delimitados por altas alambradas y alambres de espino, y la policía macedonia, que generalmente lleva uniforme de camuflaje, vigila las puertas y comprueba los documentos de identidad de todas las personas que quieren entrar.¹⁵ Brazda, por ejemplo, tiene una puerta de metal y una comisaría de policía en su interior, y agentes armados de la policía patrullan otros campos.

¹⁴ Últimamente se han producido también pequeñas evacuaciones de otros campos, aunque, según los informes, Brazda y Stenkovec siguen teniendo prioridad para la evacuación. Continúan sin conocerse con seguridad los criterios aplicados para llevar a algunos refugiados a cierampamentos y no llevar a otros refugiados en situaciones similares.

¹⁵ En el momento de redactar este informe, _egrane, el campo de más reciente creación, carece aún de una valla en torno a su perímetro, aunque, según informes, está previsto levantarla en breve.

Desde que se exigieron los campos, el ACNUR, la OTAN y las autoridades macedonias han acordado que la seguridad dentro de ellos (así como en sus alrededores) correría a cargo del gobierno macedonio. Aunque las autoridades macedonias tienen el deber de garantizar la seguridad en los campos, esto debe hacerse de forma que no se intimide a los refugiados y se tenga en cuenta su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la policía macedonia, además de patrullar el perímetro de los campos, patrulla en su interior. Inicialmente los agentes iban equipados con corazas y con rifles de asalto. El ACNUR y la OTAN expresaron ante las autoridades su preocupación por esta presencia tan fuertemente armada, y ahora la policía sólo lleva pistolas y porras.

Casi todos los refugiados con los que ha hablado Amnistía Internacional han afirmado que se sentían intimidados por la presencia policial. Amnistía Internacional ha recibido varias denuncias de hostigamiento y de abusos, tanto verbales como físicos. Aunque la mayoría de estos informes no han podido ser confirmados, el mero hecho de que sean tan habituales indica, en opinión de Amnistía Internacional, que entre la población refugiada existe un sentimiento general de intimidación.

Amnistía Internacional ha entrevistado a algunas víctimas de presuntos abusos cometidos en Brazda. Un refugiado de 41 años, «A», declaró que una noche de principios de abril, hacia las diez y media, había presenciado cómo un agente de policía (de un grupo de tres) apartaba bruscamente a un niño. El refugiado se enfrentó al agente y le dijo que no fuera tan grosero; los agentes entonces lo insultaron y golpearon en la nuca con lo que el agredido cree era la culata de una pistola, hasta que cayó al suelo y perdió el conocimiento. Más tarde su hermano lo encontró y lo llevó a un hospital de campaña del ejército israelí, donde estuvo ingresado dos días y le dieron 15 puntos de sutura. Cuando lo entrevistó Amnistía Internacional, unas dos semanas después del incidente, «A» dijo que, desde que lo golpearon, tenía miedo de salir de su tienda y que lo hacía muy rara vez y sólo cuando era absolutamente necesario. Al parecer, también desconocía la posibilidad de presentar una queja ante un funcionario de protección del ACNUR. Tanto él como su familia fueron posteriormente evacuados a otro país europeo.

Muchos refugiados han informado de incidentes en los campos en los que la policía macedonia les dio el alto y los interrogó de forma intimidatoria sobre su lugar de procedencia y sobre el motivo por el que se habían marchado de Kosovo. Un refugiado afirma que le dijeron: «Has vivido en Serbia, así que debes hablar en serbio». Otro denunció que, cuando los policías lo estaban interrogando, se aproximaron al lugar los miembros de una organización humanitaria internacional. Al marcharse, uno de los policías apuntó con el dedo al refugiado y le dijo, en tono de amenaza: «no te olvidaremos».

Un refugiado que trabaja para una organización humanitaria internacional denunció que la policía lo había sometido a hostigamiento cuando conducía un vehículo dentro del campo, a pesar de que el vehículo estaba claramente identificado como perteneciente a una organización humanitaria y tenía placas de matrícula del ACNUR. Según su testimonio, la policía le dio el alto en la entrada del campo y le dijo que tanto su tarjeta de acceso del ACNUR como la tarjeta de identidad emitida por la organización humanitaria (ambas llevaban fotografías) no significaban «nada». Al mostrar su pasaporte yugoslavo, los policías dijeron que seguro que ocultaba algo y sometieron su vehículo a un largo registro.

Amnistía Internacional cree que estos incidentes son un reflejo de la actitud de las autoridades macedonias hacia los refugiados procedentes de Kosovo. Según los informes, la cuestión de la seguridad fue uno de los asuntos que se trataron en las conversaciones celebradas en torno a la entrega de la administración de los campos por parte de la OTAN al ACNUR. Éste pidió a la OTAN que dejara algunos soldados en cada campo, según informes, para proporcionar «tranquilidad» a los refugiados, y la OTAN ha dejado un pequeño contingente de unos treinta soldados por campo. Por tanto, las tropas de la OTAN siguen patrullando los campos. La mayoría de los países de la OTAN han ordenado a sus tropas que no lleven armas en los campos, al menos durante el día.

4. Los campos de refugiados y el papel del ACNUR

Hasta hace poco, había seis campos de refugiados en Macedonia. Como ya se ha indicado, tres de ellos fueron levantados por las tropas de la OTAN durante la noche del 2 de abril, y fueron gestionados inicialmente por brigadas de la OTAN.¹⁶ Los campos de la OTAN, como se los suele llamar, incluyen los dos de mayor tamaño: Brazda (con capacidad inicial para 27.000 personas, rebautizado recientemente como Stenkovec 1) y Stenkovec (con capacidad inicial para 12.000 personas, rebautizado recientemente como Stenkovec 2). El tercer campo de la OTAN es el de Neprošteno, que tiene capacidad para 3.000 refugiados. Los demás campos, Bojane, Raduša y Senokos, con capacidad para 3.000, 1.000 y 700 refugiados, respectivamente, estaban administrados inicialmente por las autoridades macedonias. A mediados de abril, la administración de todos los campos pasó a manos del ACNUR. Hace poco se ha abierto un nuevo campo en _egrane, con la ayuda de tropas de la OTAN, así como un campo de recepción en el puesto fronterizo de Blace, concebido para albergar a los refugiados durante una o dos noches en la frontera.

El plan inicial era que los campos levantados por la OTAN fueran administrados por el ACNUR y que la OTAN se limitara a facilitar el apoyo logístico necesario. De hecho, y en respuesta al ofrecimiento de ayuda de la OTAN, el 3 de abril la Alta Comisionada para los Refugiados identificó cuatro áreas definidas en las que el ACNUR necesitaba ayuda: «la gestión de las operaciones de transporte aéreo, la descarga y el almacenamiento inmediato de la ayuda en aeropuertos y puertos, el apoyo logístico para crear campos y la evacuación de refugiados por vía aérea».¹⁷ Sin embargo, según todos los indicios, la gestión de los campos de la OTAN estuvo íntegramente a cargo de brigadas de esta organización, cuyas funciones no se limitaron a las cuatro áreas en las que el ACNUR había pedido su ayuda. Las tropas de la OTAN no sólo construyeron los campos, sino que los administraron y gestionaron el reparto de la ayuda humanitaria. De hecho, muchas organizaciones humanitarias informan de que, para poder operar en los campos de la OTAN, negociaron con la respectiva brigada de la OTAN y no con el ACNUR.

Numerosos observadores han afirmado que el ACNUR no estaba preparado para la llegada de refugiados y que no tenía en aquel momento capacidad para administrar los campos. De hecho, cuando estalló la crisis sólo disponía de dos funcionarios internacionales en Macedonia, una cifra claramente insuficiente. Según los indicios, la OTAN vio una tarea urgente y vital, tomó la iniciativa y la llevó a cabo. No cabe duda de que la ayuda logística que prestaron las tropas de la OTAN fue valiosísima en un momento de extrema necesidad. Sin embargo, el papel de la OTAN en la protección de los refugiados de Kosovo plantea fuertes interrogantes sobre el carácter civil de los campos y su naturaleza apolítica, y, de hecho, sobre la propia protección de los refugiados.

¹⁶ Las brigadas de las fuerzas de la OTAN están sometidas al mando de la OTAN únicamente cuando las tropas están en situación de «protección de fuerzas». Salvo en estas situaciones, están bajo el mando de sus respectivos gobiernos. En consecuencia, los campos no estaban todos gestionados exactamente igual, sino según las instrucciones que recibía cada brigada de su respectivo gobierno. Brazda estaba bajo la administración del Reino Unido e Italia; Francia administraba Stenkovec, y Alemania, Neprošteno.

¹⁷ Sesión informativa de la Alta Comisionada ante el Consejo de Seguridad de la ONU, 5 de mayo.

Aunque la OTAN insiste en que el papel de sus tropas en Macedonia es el de hacer cumplir cualquier futuro acuerdo de paz en Kosovo y no el de tomar parte en la campaña de bombardeos contra la República Federativa de Yugoslavia, el hecho es que la OTAN forma parte del conflicto. La presencia de tropas y de campos de la OTAN podría, en determinadas circunstancias, convertir un campo de refugiados en un objetivo militar para los ataques de la República Federativa de Yugoslavia.¹⁸ Además, la intervención de la OTAN en los campos es problemática en principio. La protección de los refugiados es un acto apolítico y humanitario y, pese a las garantías del ACNUR de que «se respeta y se respetará el principio fundamental de la no militarización de las actividades de protección de los refugiados»,¹⁹ la OTAN no es una parte neutral en la situación. La Declaración de la ONU sobre el Asilo Territorial afirma con claridad en su preámbulo el principio de que la protección de los refugiados es un «acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado» (Traducción oficial). La intervención de una parte en el conflicto en la protección de los refugiados podría estar reñida con este principio.

Igualmente problemáticos han sido los numerosos obstáculos que las autoridades macedonias han puesto a la labor del ACNUR. Como ya se ha señalado, las autoridades denegaron al ACNUR el acceso a los refugiados atrapados en Blace, y alcanzaron acuerdos bilaterales con otros países sobre la evacuación forzosa de los refugiados sin la participación del Alto Comisionado. Incluso ahora, las autoridades macedonias siguen cerrando la frontera pese a las reiteradas protestas del ACNUR. También existen problemas dentro de los campos; el ACNUR no pudo acceder siquiera al de Raduša hasta el 10 de abril.²⁰ Estas acciones no sólo violan los derechos de los refugiados, sino que también debilitan la función del ACNUR como organismo especializado al que los países del mundo han encomendado la misión de proteger a los refugiados. Como Estado Parte de la Convención sobre los Refugiados, Macedonia está obligada a cooperar con el ACNUR «en el ejercicio de sus funciones» y, en concreto, en su función de supervisar la aplicación de la Convención.²¹

¹⁸ En su respuesta al ofrecimiento de ayuda de la OTAN, la Alta Comisionada subrayó «la importancia de mantener la naturaleza civil y humanitaria de la operación de ayuda para no poner en peligro innecesariamente a los Estados que están en primera línea, a los trabajadores de los organismos de ayuda humanitaria que están en el terreno y a los propios refugiados». S/1999/391, 7 de abril.

¹⁹ Sesión informativa de la Alta Comisionada, véase *supra*.

²⁰ ACNUR, Actualización de la Emergencia de Kosovo, 13 de abril.

²¹ Artículo 35.1 (Traducción oficial).

El 6 de abril de 1999, en sus declaraciones ante la reunión de emergencia del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias, la Alta Comisionada para los Refugiados afirmó que «aunque el carácter extraordinario de la emergencia de Kosovo significa que para determinadas actividades necesitamos un tipo de apoyo que sólo puede proporcionar el ejército, quiero subrayar que la operación humanitaria debe conservar su carácter civil... Por tanto, me gustaría pedir a *todos* los gobiernos y organismos que participan en las actividades humanitarias que reconozcan que la función de coordinación del ACNUR es una importante garantía del carácter civil y humanitario de la operación, y que respeten esta función». Sin embargo, parece evidente que el ACNUR no ha podido desempeñar esta función de coordinación, quizá en parte debido a la falta de recursos, aunque también por las circunstancias políticas que rodean la situación de los refugiados.

5. La evacuación humanitaria, ¿una nueva solución?

En las últimas décadas el mundo ha sido testigo de varios movimientos a gran escala de refugiados que se han visto obligados a huir de sus países. La respuesta acordada internacionalmente a estos movimientos masivos está articulada en la Conclusión 22 del Comité Ejecutivo (EXCOM) del ACNUR,²² que, en términos generales, establece que los solicitantes de asilo deberán ser admitidos en el Estado donde busquen refugio en primera instancia, y en el caso de que dicho Estado no pueda admitirlos a largo plazo, deberá hacerlo siempre como mínimo de forma temporal. Los Estados han acordado que es fundamental que se permita el acceso al primer país a donde acuden los refugiados en busca de refugio, incluso en situaciones de entradas a gran escala, y respaldan este acuerdo disponiendo que la comunidad internacional deberá facilitar ayuda a los países que puedan sufrir una carga excesiva debido a una entrada masiva.²³ Por tanto, las obligaciones de los países de «primer asilo» quedan equilibradas con los deberes que ha de cumplir la comunidad internacional. Proporcionar protección a los refugiados y buscar una solución duradera a su situación no es responsabilidad exclusiva del país de asilo, sino de toda la comunidad internacional.

En la respuesta actual al desplazamiento masivo forzado desde Kosovo se ha creado una nueva «solución»: la «evacuación humanitaria» desde Macedonia a otros países.

Las autoridades macedonias vienen manifestando, desde las primeras fases de la crisis, que no pueden permitir que permanezca en el país más que cierto número de refugiados de Kosovo. El 23 de febrero, la víspera del comienzo de los bombardeos de la OTAN contra la República Federativa de Yugoslavia, las autoridades macedonias cerraron la frontera con Kosovo. La frontera se reabrió al día siguiente, según informes, después de la intervención internacional. La información de que dispone Amnistía Internacional indica que las autoridades macedonias se pusieron posteriormente en contacto con los Estados Unidos de América, la ONU, la OTAN y la Unión Europea para manifestar que necesitaban ayuda urgente y que 20.000 refugiados era el límite absoluto que podía acoger Macedonia.

²² El EXCOM del ACNUR es el principal organismo intergubernamental que aborda las cuestiones relativas a la protección de los refugiados, y sus Conclusiones, aunque no son legalmente vinculantes como tales, constituyen normas autorizadas para la protección de los refugiados.

²³ Amnistía Internacional argumenta que esta ayuda no sólo ha de ser económica y logística, sino que debe incluir también la implantación de programas de reasentamiento adecuados.

La evacuación humanitaria ha sido promovida por el ACNUR (inicialmente a países de la región) como medida de emergencia y en respuesta al movimiento masivo de refugiados de Kosovo y a las preocupaciones expresadas por las autoridades macedonias en el sentido de que el elevado número de refugiados podía desestabilizar Macedonia. El programa de evacuación se basa en gran medida en el supuesto de que la solidaridad internacional y la distribución de la responsabilidad incluye el deber de los Estados de acoger refugiados en sus países y de facilitar al menos refugio temporal mientras se alcanza una solución duradera.

El programa de evacuación humanitaria fue probablemente una respuesta obligada, dado que en las fases iniciales de la crisis, cuando se estaba despejando la zona fronteriza de Blace y se embarcaba por la fuerza a los refugiados en aviones, las reubicaciones parecieron llevarse a cabo sobre la base de acuerdos individuales y bilaterales entre Macedonia y el respectivo país de acogida. El ACNUR no coordinó la operación y, de hecho, parece ser que ni siquiera fue informado de que iba a realizarse. El Alto Comisionado protestó por estas operaciones, e insistió en que la evacuación debía ser voluntaria y en que había que tratar de no separar a las familias. Actualmente existe cierta coordinación del ACNUR en las operaciones de evacuación y en la articulación de las normas que han de seguirse. El 30 de abril, pocas semanas después de que comenzara la llegada de refugiados, se levantó la limitación de la evacuación a los países de la región y el ACNUR pidió a países de fuera de la región que acogieran un cupo determinado de refugiados dentro del programa de evacuación humanitaria. Por otro lado, algunos países expresaron su preocupación ante el hecho de que otros países no habían accedido a acoger ningún cupo de refugiados. Por ejemplo, Alemania puso fin a la acogida de evacuados al llegar aproximadamente a los diez mil refugiados, pese a haber acordado un cupo de veinte mil. El gobierno alemán expresó su inquietud ante el hecho de que otros países no estaban asumiendo su parte de la responsabilidad de acoger a los refugiados evacuados.

El programa de evacuación humanitaria se basa en la premisa de que todas las evacuaciones deben realizarse de forma estrictamente voluntaria; los afectados han de tomar la decisión con conocimiento de causa, en el sentido de que quienes se ofrezcan a ser evacuados voluntariamente deben saber cuál es su país de destino y las condiciones en las que residirán en él (derecho a la reunificación familiar, al trabajo, a la educación, a recibir ayuda social); y no debe presionarse a nadie para que acceda a ser evacuado. La evacuación sólo se llevará a cabo tras la inscripción en un registro de los afectados y con el consentimiento informado de éstos de ir al lugar que se les ofrece. Por último, no se separará a las familias en ninguna circunstancia, y los refugiados deberán gozar de salud suficiente para viajar.

El número de refugiados en Macedonia aumenta de forma constante, y cabe decir que el país mantiene abiertas sus fronteras basándose en lo que podría considerarse como un cálculo de entradas y salidas, ya que las autoridades macedonias condicionan claramente el número de refugiados a quienes permitirán pasar por los puestos fronterizos al progreso de la evacuación. Los frecuentes cierres de la frontera por las autoridades macedonias parecen utilizarse para acelerar la evacuación de refugiados. Aunque resulta difícil evaluar si los Estados y los organismos internacionales están actuando con la máxima rapidez posible para evacuar a los refugiados, es evidente que el gobierno macedonio, al utilizar de hecho como rehenes a quienes esperan en las fronteras para entrar en Macedonia, viola las normas internacionales. Además, desde una perspectiva práctica, fija una condición difícil de cumplir y fomenta que se sigan pisoteando los derechos de los refugiados, determinados en las condiciones del programa de evacuación humanitaria. Hay que señalar que inscribir a los refugiados en un registro, informarles de las opciones que tienen, permitirles que hagan una elección voluntaria y darles tiempo para prepararse para un nuevo traslado exige tiempo. La actuación de las autoridades macedonias, con los frecuentes cierres de sus fronteras, arroja serias dudas sobre su disposición a permitir que se ponga en práctica el programa

de evacuación humanitaria de forma que se respeten los derechos de los refugiados, no digamos a que se intente implantar alguna de las tres soluciones duraderas.

En respuesta a las peticiones para que la comunidad internacional asumiera su parte de responsabilidad en la ayuda y protección de estos refugiados en la región, muchos países han facilitado importantes cantidades de ayuda económica. Además, hasta la fecha, unos 39 países han accedido a acoger a refugiados evacuados desde Macedonia. Sin embargo, hay varios países de la región, y también de fuera de ella, que no se han ofrecido aún a acoger a parte de los refugiados a los que se ha de evacuar, por lo que hay que animarles a que compartan la responsabilidad internacional de ayudar y proteger a los refugiados.

5.1 De la evacuación humanitaria al traslado humanitario

Los continuos cierres y aperturas de las fronteras macedonias hicieron patente la necesidad de adoptar medidas más inmediatas. En su sesión *informativa ante el Consejo de Seguridad de la ONU del 5 de mayo*, la Alta Comisionada para los Refugiados afirmó que, *aparte del programa de evacuación humanitaria, había otro «elemento de la respuesta destinada a aliviar más la presión» sobre Macedonia, consistente en un programa voluntario de «traslado humanitario» de refugiados a Albania. Tras señalar que estos traslados tendrían «consecuencias operativas» en Albania, la Alta Comisionada instó «al gobierno de Albania a que ofreciera con más rapidez un mayor número de lugares adecuados» para construir campos de refugiados.*

No hay que olvidar que Albania, el país más pobre de Europa, sigue estando dispuesto a acoger refugiados, mientras que otros países no se han ofrecido a recibir a ninguno o han accedido a acoger un número muy reducido en comparación con Macedonia, Montenegro y Albania. Sin embargo, en Albania existe una grave falta de espacio y cada vez son más numerosos los indicios de desorden y de que se está robando y explotando a los refugiados. La prudencia de trasladar a un número elevado de refugiados a Albania en estas circunstancias suscita serias dudas cuando hay varios países que han accedido a aceptar refugiados de Macedonia y lo único que hace falta es tiempo para realizar los trámites necesarios de registro y llevar a cabo la evacuación siguiendo las directrices del programa. Por otra parte, dado que los refugiados trasladados desde Macedonia hasta Albania son los que no reúnen los requisitos para ser evacuados a otros países, lo más previsible es que se muestren muy reacios a dicho traslado o incluso que se nieguen a ello.

5.2 Un estatuto jurídico poco claro

Existe una notable falta de claridad respecto del estatuto jurídico que reciben los refugiados que son evacuados. El ACNUR ha subrayado que la evacuación sería voluntaria y estaría condicionada al consentimiento de los refugiados, a los que se expondría claramente la situación. Sin embargo, durante las dos primeras semanas de implantación del programa, ni siquiera el ACNUR podía aclarar qué estatuto jurídico recibirían los refugiados en los países de acogida, por lo que cabe preguntarse hasta qué punto estaban informados los refugiados que se ofrecieron voluntariamente a ser evacuados a un tercer país.

El ACNUR ha afirmado reiteradamente que las personas de etnia albanesa que huyen de la situación actual en Kosovo reunirían normalmente las condiciones que establece la Convención relativa

al Estatuto de los Refugiados (Convención sobre los Refugiados), de 1951.²⁴ Esto implicaría que son titulares de todos los derechos que se establecen en dicha Convención y, en consecuencia, que la evacuación de refugiados de Macedonia debe tratarse como un reasentamiento de refugiados, según lo define dicha Convención. Sin embargo, al mismo tiempo, el ACNUR no ha propugnado que los refugiados evacuados reciban el estatuto de refugiado de la Convención, y tampoco ha insistido en que los países de acogida den a los refugiados todos los derechos que les otorgan las leyes internacionales. El ACNUR se ha limitado a manifestar que la finalidad del programa es garantizar la «seguridad temporal»²⁵ de los refugiados, pero sin explicar con claridad qué conlleva esa «seguridad temporal». Como se expone más adelante, esto es problemático, dado que no existe ninguna norma acordada internacionalmente sobre los derechos de los refugiados que gozan de un estatuto de protección temporal.

El ACNUR ha declarado también que el programa «no es un programa de reasentamiento» y que «no se centra, como el reasentamiento, en abordar necesidades individuales de protección, sino que se centra en las necesidades de protección del grupo. Traslada grupos de refugiados para que todos los que necesiten protección tengan acceso a la seguridad».²⁶ No obstante, existen precedentes de operaciones de reasentamiento a gran escala, en las que se reubicó a grupos de refugiados tras un examen individual, y no existe ninguna razón intrínseca para que esto no sea posible también en el presente caso.

5.3 Motivos de preocupación relativos al proceso de examen en los campos

Inicialmente, parece que la operación de evacuación se llevó a cabo casi siguiendo el orden de llegada, y que se evacuaba a los refugiados a diferentes países, no sobre la base de los lazos familiares o de su vulnerabilidad, sino sólo por el puesto que ocupaban en la fila. Sin embargo, ahora la operación se coordina en función de varios criterios determinados por el ACNUR, a saber: el carácter voluntario, la vulnerabilidad y los vínculos con el país de acogida, en especial los vínculos familiares. La inscripción en el registro para la evacuación se hace al mismo tiempo que la inscripción en el campo; hay un solo formulario que sirve para ambos fines.

²⁴ En un documento del ACNUR sobre el trato ofrecido a los refugiados y a los solicitantes de asilo de Kosovo (*UNHCR Position Paper on the Treatment of Refugees and Asylum-seekers from Kosovo*), HIWG/98/6, del 11 de noviembre de 1998, la Alta Comisionada afirma que: «En las circunstancias actuales, cabría suponer razonablemente que un número importante de las personas desplazadas por el conflicto tienen un miedo fundado a la persecución por los motivos que establece la Convención de 1951». El 6 de abril de 1999, la Alta Comisionada, en sus observaciones finales ante el Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias, confirmó e incluso reforzó esta postura al afirmar que «debe quedar claro que las personas que huyen actualmente de Kosovo son refugiados según la definición de la Convención de 1951. Las leyes vigentes en muchos países imponen que los evacuados sean tratados con todos los derechos que ello conlleva». Amnistía Internacional coincide con esta opinión.

²⁵ *UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (Directrices del ACNUR para el Programa de Evacuación Humanitaria de Refugiados Kosovares en la Ex República Yugoslava de Macedonia), 14 de abril.

²⁶ *Revised UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (Directrices Revisadas del ACNUR para el Programa de Evacuación Humanitaria de Refugiados Kosovares en la Ex República Yugoslava de Macedonia), 26 de abril. Según informes, el gobierno australiano citó esta postura del ACNUR al rechazar las propuestas de conceder a los refugiados evacuados un estatuto de residencia permanente, alegando que ello iría en contra de las Directrices del ACNUR. *The Australian*, 14 de mayo.

Dicho formulario sólo existe en inglés y lo cumplimentan bien funcionarios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), bien voluntarios de entre los propios refugiados, que realizan los trámites bajo la supervisión del ACNUR.²⁷ Los encargados del registro preguntan a los refugiados por los familiares que viven en el extranjero e indican en el formulario el país que prefieren para la evacuación. Según los informes, el ACNUR trata de obtener información sobre los familiares residentes en ultramar para atender en lo posible los deseos de los refugiados.²⁸ Tras reunir todos los datos necesarios y seleccionar a los refugiados para la evacuación basándose en los criterios del ACNUR, se somete la lista al gobierno de acogida correspondiente para que la estudie.

Aunque, al parecer, el ACNUR informa a los refugiados de que recibirán sólo un estatuto temporal en el país de acogida, parece ser que ni el ACNUR ni los países de acogida les entregan nada por escrito, al menos antes de su llegada al país de destino.

5.4 La recepción en los países de acogida

Esta falta de claridad por parte del ACNUR, añadida a la de los países de acogida, ha hecho que estos países hayan aplicado fórmulas distintas respecto del estatuto jurídico que dan a los evacuados y, en consecuencia, que varíen mucho los derechos de que éstos gozan en el país de acogida (por ejemplo, el derecho a trabajar o a recibir ayudas sociales, el derecho a la reunificación familiar, el acceso a la educación o la libertad de circulación). Sin embargo, tiene más importancia el hecho de que no existe un acuerdo en cuanto a cómo y cuándo decidirán los gobiernos el momento en que estos refugiados dejan de necesitar la protección internacional y pueden ser devueltos a Kosovo.

Tomando como muestra veinte gobiernos que se han ofrecido a acoger a refugiados evacuados, queda patente que existe una gran discrepancia en cuanto al estatuto jurídico y a los demás derechos que recibirán los refugiados. Algunos países han tenido que modificar ciertas leyes para dar un estatuto a los refugiados a los que iban a evacuar, mientras que otros han aplicado las leyes vigentes para conceder un tipo de estatuto de protección temporal. Otros países (si bien muy pocos) se basan en los criterios aplicados para el reasentamiento, lo que significa que se evacuará a los refugiados en función de una combinación de criterios de selección basados en aspectos relativos a la inmigración, además de en los relativos a la protección de los refugiados.

En términos generales, existen cinco tipos de tratamiento: 1) un estatuto de protección temporal para periodos iniciales que van desde tres meses hasta un año; estos estatutos finalizarán a discreción del gobierno del país de acogida, basándose en su opinión sobre la seguridad que ofrece el retorno a Kosovo; 2) un estatuto de

²⁷ La Misión de Verificación de Kosovo de la OSCE, que fue evacuada de Kosovo poco antes de que comenzaran los bombardeos de la OTAN, ha facilitado al ACNUR apoyo logístico en Macedonia, incluida ayuda para llevar un registro de los refugiados y para supervisar la frontera.

²⁸ En las pocas semanas transcurridas desde que se anunció el inicio del programa de evacuación humanitaria, el número de países que se han ofrecido a acoger a refugiados ha aumentado hasta 39, lo cual representa aproximadamente un total de 115.000 ofrecimientos para recibir refugiados.

protección temporal que con el tiempo otorga al afectado el derecho a acceder al procedimiento de determinación de asilo para que se le reconozca el estatuto de refugiado de la Convención, o el derecho a acceder a algún otro tipo de derecho para permanecer en el país; 3) el acceso inmediato al procedimiento de determinación de asilo; sin embargo, las decisiones sobre quienes solicitan asilo en virtud de este procedimiento quedan suspendidas para un futuro inmediato; 4) el acceso al procedimiento de determinación del asilo o a algún otro tipo de derecho a permanecer en el país; 5) un estatuto equivalente al que tienen los refugiados reasentados en aplicación de los programas de selección habituales.

La inmensa mayoría de los gobiernos entrevistados ofrecen algún tipo de estatuto de protección temporal. Los derechos que eso conlleva para los refugiados también varían mucho: algunos tienen derecho a trabajar, a la reunificación familiar, a la escolarización y a recibir ayudas sociales. En otros países de acogida, la libertad de circulación queda limitada a residir en los campos o asentamientos de refugiados y los afectados no tienen otros derechos fundamentales como el derecho al trabajo.

Son pocos los países que han puesto en marcha un programa acorde con los requisitos de la Convención sobre los Refugiados de 1951. Por ejemplo, tanto en Canadá como en Estados Unidos los evacuados tendrán en última instancia el derecho a residir de forma permanente en el país y acceso inmediato a todos los derechos concedidos a otros refugiados. Los evacuados a Canadá podrán tener acceso al sistema para la determinación del asilo.

La mayoría de los países aplica un régimen de protección temporal. Por ejemplo, a los refugiados evacuados a Alemania se les ofrece protección temporal como «refugiados de guerra» durante un periodo inicial de tres meses, renovable periódicamente (aunque aún no está claro durante cuánto tiempo). Francia ha decidido que los evacuados recibirán inicialmente un permiso de residencia de tres meses y, una vez transcurrido ese periodo, obtendrán un permiso de residencia de un año renovable, con derecho a trabajar y a otros derechos sociales. En Francia, los albanokosovares tienen también derecho a solicitar el estatuto de refugiado. Este país no ha anunciado hasta la fecha el número de refugiados que aceptará en virtud del programa de evacuación.

Suecia concederá inicialmente a los evacuados permisos de residencia de once meses, prorrogables hasta un máximo de dos años. Los refugiados tendrán derecho a trabajar, a recibir atención médica y a la reunificación familiar. En Bélgica, los refugiados evacuados obtendrán un permiso de residencia de seis meses, prorrogable cada seis meses en función de la evaluación que haga el gobierno belga de la situación en Kosovo. Australia ha decidido conceder un estatuto temporal a 4.000 refugiados evacuados que no podrán solicitar el estatuto de refugiado. Si los refugiados abandonan el alojamiento que se les ha asignado (cuarteles militares) no tendrán acceso a las ayudas sociales, a recibir atención médica ni a trabajar.

El Reino Unido concederá un permiso excepcional de residencia de un año, con derecho a recibir ayudas sociales y a trabajar; también ha garantizado a los

refugiados que tendrán derecho a la reunificación familiar. Noruega ha decidido que los refugiados recibirán protección colectiva, lo que significa que se les concederán permisos de residencia sin examinar individualmente cada caso. También supondrá que si la necesidad de protección finaliza en un plazo de cuatro años, los refugiados tendrán que regresar a Kosovo. Sin embargo, si la necesidad de protección supera los cuatro años de duración, se les concederá el permiso de residencia caso por caso.

En resumen, es evidente que los gobiernos de los países de acogida han decidido conceder sólo un estatuto de «protección temporal» a las personas que huyen de Kosovo. Se ha debatido poco, cuando se ha hecho, qué criterios se aplicarán para determinar que ya no es preciso otorgar a estos refugiados la protección internacional y que, por tanto, se les puede pedir que regresen u obligarles a que lo hagan. Esto suscita gran preocupación, dado que no existe ninguna norma internacional sobre las condiciones de la «protección temporal», lo que significa que es el Estado de acogida el que debe decidir qué derechos concede a los refugiados protegidos temporalmente y cuándo se dan las condiciones para que regresen. Si, como se ha dicho, la intención del programa es garantizar que los refugiados acceden voluntariamente a ser evacuados y que lo hacen porque cuentan con información sobre la situación, resulta muy preocupante el tipo de información que se les da cuando deciden ser evacuados.

Como ya se ha dicho, el programa de evacuación humanitaria se centró inicialmente en la recepción de refugiados dentro de la propia región, con la creencia de que ello fomentaría y facilitaría la repatriación. Sin embargo, cada vez es más evidente que no existe una auténtica relación entre la calidad de la protección que se ofrece y la proximidad geográfica. La única forma de que un plan de distribución de la responsabilidad de acoger a los refugiados sea eficaz es que participen en él todos los gobiernos, y no sólo los de los países de la región, sobre la base del principio de la distribución equitativa de la responsabilidad.²⁹ Así, tuvo muy buena acogida el hecho de que, a partir del 30 de abril, el ACNUR comenzara a pedir a los países de fuera de la región que aceptaran un cupo de refugiados en aplicación del programa de evacuación humanitaria.³⁰

5.5 El apresuramiento de la evacuación

Como ya se ha indicado, el programa de evacuación humanitaria sigue suscitando numerosas dudas que no se han resuelto. Sin embargo, el foco de atención más evidente es el apresuramiento con que se están llevando a cabo la operación y las gestiones para evacuar a los refugiados de Macedonia lo antes posible. El ACNUR ha hecho recientemente numerosas peticiones para que se acelere la

²⁹ Mientras los Estados Unidos de América, Alemania y Turquía han accedido a acoger a 20.000 refugiados, otros países que se supone que podrían acogerlos debido al destacado papel que desempeñan en los asuntos relativos a los refugiados en el ámbito internacional y a su relativa solvencia económica han decidido que sólo acogerán refugiados en casos especiales, o ni siquiera se han comprometido a aceptar un cupo determinado de refugiados.

³⁰ Sesión informativa de la Alta Comisionada, *supra*.

evacuación, e incluso se ha fijado un «objetivo» mínimo de evacuar a 2.000 refugiados al día.³¹ El Alto Comisionado ha señalado el problema del hacinamiento en los campos, que empeora, y cuya única solución, dado que todos los días se produce un gran número de nuevas llegadas, es acelerar la evacuación. No obstante, un elemento adicional que da impulso al programa es que las autoridades macedonias siguen manteniéndose firmes en su postura de no permitir que los refugiados se queden en Macedonia y de que la frontera se mantenga abierta sólo si los refugiados son trasladados a un tercer país.

³¹ Véase, por ejemplo, la Actualización de la Emergencia de Kosovo, del ACNUR, del 30 de abril, en la que este organismo expresa su decepción porque el número de refugiados evacuados la víspera había sido «muy inferior al objetivo inmediato del ACNUR de 2.000 diarios» y «pide a todos los gobiernos que... aceleren el ritmo de las evacuaciones con efecto inmediato».

El apresuramiento con que la comunidad internacional trata de evacuar a los refugiados lo antes posible supone una aceptación tácita de esta postura macedonia. De hecho, el propio ACNUR ha declarado que la finalidad del Programa de Evacuación Humanitaria es «aliviar la presión sobre el país de acogida garantizando así que los refugiados siguen teniendo acceso [a Macedonia]». ³² Sin embargo, parece que no se ha analizado demasiado si el hecho de permitir que los refugiados permanezcan en Macedonia durante un tiempo que posibilite que el programa de evacuación se lleve a cabo respetando sus derechos desestabilizaría realmente el país. Además, en este apresuramiento por evacuar a los refugiados se ha olvidado algo importante: que Macedonia tiene la clara obligación, en virtud de las leyes internacionales de derechos humanos y sobre los refugiados, de ofrecer protección a las personas que huyen de las violaciones de derechos humanos en Kosovo, al menos de forma temporal.

Amnistía Internacional reconoce que garantizar la protección a los refugiados es responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto. Ningún país, incluido Macedonia, debe asumir una parte desproporcionada de esta responsabilidad sólo debido a su ubicación geográfica. Al igual que en anteriores situaciones en las que se han producido movimientos repentinos de grandes masas de refugiados, Amnistía Internacional, desde que se inició este movimiento de refugiados, ha pedido a la comunidad internacional que dé prioridad inmediata a la creación de un mecanismo por el que se distribuya de una forma justa y equitativa la responsabilidad de proteger a los refugiados. Sin embargo, hay que subrayar que Macedonia no puede en modo alguno condicionar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del principio de no devolución a la implantación de un programa de reparto de la responsabilidad.

El EXCOM ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de que los Estados compartan la responsabilidad de acoger a los refugiados. No obstante, también se ha señalado claramente que los Estados deben cumplir las obligaciones que han contraído en virtud de las leyes internacionales sobre los refugiados, con independencia de si ese reparto de la responsabilidad se está haciendo a satisfacción del país de acogida. Esto queda claramente establecido en la Conclusión 85, adoptada en el periodo de sesiones de 1998 del EXCOM, en la que éste «[reconocía] que la solidaridad internacional y el reparto de la responsabilidad influyen directamente en la aplicación satisfactoria de los principios de protección a los refugiados; [subrayaba], no obstante, a este respecto, que el acceso al asilo y el cumplimiento por parte de los Estados de su obligación de proteger a los refugiados no deben depender de que se hayan establecido previamente acuerdos de reparto de responsabilidad, en especial porque el respeto por los derechos humanos fundamentales y por los principios humanitarios es una obligación que afecta a todos los miembros de la comunidad internacional». Ni las obligaciones de Macedonia, ni las de la comunidad internacional son negociables a cambio de acelerar el ritmo de un plan de evacuación. Se trata de unas obligaciones claras, aplicables con independencia de si se pone en práctica algún tipo de plan de reparto de la responsabilidad.

RECOMENDACIONES:

A las autoridades macedonias:

-- Macedonia debe cumplir sus obligaciones internacionales y proporcionar a los refugiados de Kosovo protección frente a la devolución, al menos mientras se encuentra una solución duradera a su situación. Macedonia no debe cerrar en ninguna circunstancia su frontera con Kosovo, ni tomar ninguna otra medida que conculque el principio de no devolución.

³² Directrices Revisadas, 26 de abril.

-- Macedonia debe cooperar plenamente con el ACNUR y garantizar que se respeta la función de supervisión de este organismo respecto de la protección de los refugiados.

-- La policía macedonia que actúa en los campos de refugiados debe hacerlo de una forma no intimidatoria, respetando plenamente las normas internacionales sobre el uso de la fuerza y la prohibición de todo tipo de malos tratos. Además, todos los funcionarios macedonios que trabajan con los refugiados, incluidos los funcionarios de fronteras y la policía, deben recibir formación sobre las normas internacionales relativas al trato de los refugiados.

A la comunidad internacional:

-- Con el fin de mantener el carácter civil y apolítico de la protección de los refugiados, debe examinarse en los foros internacionales, y en particular en el EXCOM del ACNUR, el papel que ha desempeñado la OTAN en la protección de los refugiados de Kosovo.

-- La comunidad internacional, en particular el EXCOM del ACNUR, debe reiterar los principios de protección internacional de los refugiados aplicables en situaciones de entradas a gran escala, incluidos el carácter fundamental del principio de no devolución y la importancia del reparto de la responsabilidad internacional.

-- Los países que acojan a refugiados evacuados de Macedonia deberán garantizar que a éstos se les conceden los derechos que conlleva su estatuto de refugiados en virtud de la Convención y, en concreto, deberán garantizar que los refugiados reciben una protección eficaz y duradera frente a la devolución.

-- El país de acogida deberá facilitar a los refugiados información adecuada sobre el estatuto que tendrán en dicho país, así como sobre el trato que recibirán, a fin de que los afectados puedan decidir con auténtico conocimiento de causa si desean ser evacuados al país en cuestión.

-- Debe prestarse atención inmediata al establecimiento de un mecanismo mediante el cual se distribuya de una forma realmente equitativa la responsabilidad de proteger a los refugiados. Este mecanismo debe incluir el desarrollo de criterios con los que evaluar cuándo puede sufrir una desestabilización un país de primer asilo afectado por una entrada a gran escala de refugiados.

-- Debe facilitarse ayuda económica adecuada a Macedonia, para ayudar a este país a abordar la entrada de refugiados.

-- La comunidad internacional debe respetar en todo momento el papel de supervisión del ACNUR, y debe garantizar que este organismo recibe los recursos adecuados para ejercer su mandato de una forma eficaz.

APÉNDICE 1**Programa de Evacuación Humanitaria- Tablas del ACNUR a fecha 5 de mayo de 1999**

Las tablas del ACNUR resumen los ofrecimientos por países y los consiguientes traslados realizados en aplicación del Programa de Evacuación Humanitaria desde la ex República Yugoslava de Macedonia.

País (EUROPA)	Ofrecimiento	Traslados (acumulados)	Fecha de confirmación del ofrecimiento
Andorra	de 6 a 10 casos		15 abril 1999
Austria	(hasta) 5.000	1.299	05 abril 1999
Bélgica	hasta 1.200	1.202	19 abril 1999
Bulgaria	no especificado		16 abril 1999
Croacia	5.000	100	14 abril 1999
República Checa	varios centenares	336	16 abril 1999
Dinamarca	(inicialmente) 1.500	324	08 abril 1999
Estonia	15		08 abril 1999
Finlandia	1.000	481	12 abril 1999
Francia	sin cupo / en función de cada caso	2.344	07 abril 1999
Alemania	10.000	9.937	05 abril 1999
Grecia	5.000		08 abril 1999
Islandia	100	23	06 abril 1999
Irlanda	1.000		07 abril 1999
Israel	sin especificar	106	11 abril 1999
Italia	10.000		04 mayo 1999
Letonia	en estudio		08 abril 1999
Lituania	100		16 abril 1999
Malta	100		07 abril 1999
Países Bajos	2.000	1.619	19 abril 1999
Noruega	hasta 6.000	2.325	05 abril 1999
Polonia	1.000	638	
Portugal	2.000		08 abril 1999
Rumania	6.000	41	12 abril 1999
Eslovaquia	500		09 abril 1999
Eslovenia	1.600	115	15 abril 1999
España	(inicialmente) 1.200	207	08 abril 1999
Suecia	5.000	758	8/19 abril 1999
Suiza	(inicialmente) 2.500	33	8/23 abril 1999
Turquía	20.000	6.035	05 abril 1999
Reino Unido	varios miles	330	05 abril 1999
Total (sólo a título indicativo)	alrededor de 85.000	28253	

País (MUNDO)	Ofrecimiento	Traslados (acumulativos)	Fecha de confirmación del ofrecimiento
Argentina	500		21 abril 1999
Australia	4.000		07 abril 1999
Brasil	100		21 abril 1999
Canadá	5.000	248	07 abril 1999
Chile	de 400 a 500		08 abril 1999
Nueva Zelanda	200 familias		12 abril 1999
Estados Unidos	hasta 20.000		05 abril 1999

Uruguay	sin especificar		26 abril 1999
Total (sólo a título indicativo)	alrededor de 30.000	248	