

Amnistía Internacional

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

DEVOLUCIÓN FORZOSA DE SOLICITANTES DE ASILO HAITIANOS POR ESTADOS UNIDOS

ENERO DE 1994

RESUMEN

ÍNDICE AI: AMR 51/07/94/s

DISTR: CO/GR/SC

Los últimos casos de devolución forzosa («refoulement») de solicitantes de asilo haitianos por parte de Estados Unidos ponen de manifiesto las preocupaciones de Amnistía Internacional respecto a la política estadounidense de devolver forzosamente a todos los haitianos interceptados en el mar sin estudiar mínimamente sus peticiones de asilo. Desde que empezó a aplicarse esta política, en mayo de 1992, millares de haitianos que huían de violaciones de los derechos humanos han sido interceptados en el mar por la Guardia Costera estadounidense y devueltos a Haití, donde un gran número de ellos han sido arrestados por las fuerzas de seguridad haitianas. Amnistía Internacional ha recibido informes según los cuales algunos de los individuos arrestados o en espera de respuesta a su solicitud de asilo han sufrido tortura o malos tratos.

La única opción de que disponen actualmente los haitianos que desean solicitar asilo en Estados Unidos es el sistema de selección de solicitantes en el país de origen que la Organización Internacional para las Migraciones se encarga de aplicar a las solicitudes de asilo haitianas en representación de las autoridades estadounidenses. Sin embargo, este sistema de selección no contiene salvaguardias básicas que se ajusten a la normativa internacional sobre la protección de refugiados.

Amnistía Internacional considera que, tras el reciente aumento registrado en el número de violaciones de los derechos humanos en Haití, y en vista del aparente fracaso, al menos de momento y en un futuro previsible, de las tentativas internacionales para reinstaurar la democracia en Haití y proteger los derechos humanos de sus habitantes, es de vital importancia que la administración estadounidense revise su política de devolver forzosamente a los haitianos.

Esta hoja resume un documento titulado EE.UU.: Devolución forzosa de solicitantes de asilo haitianos por Estados Unidos (Índice AI: AMR 51/07/94/s), publicado por Amnistía Internacional el 1 de enero de 1994. Quienes deseen más información o emprender alguna acción al respecto deberán consultar el documento completo.

PALABRAS CLAVE: REPATRIACIÓN FORZADA1 / REFUGIADOS1 /
TORTURA/MALOS TRATOS / GOBIERNOS (OTROS) / HAITÍ / POLICÍA /
DETENCIÓN ARBITRARIA / CAMPESINOS / ACTIVISTAS POLÍTICOS /
LEGISLACIÓN / ONU / OEA /

UNIDO

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

Amnistía Internacional

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

DEVOLUCIÓN FORZOSA DE SOLICITANTES DE ASILO HAITIANOS POR ESTADOS UNIDOS



Enero de 1994
Índice AI: AMR 51/07/94/s
Distr: SC/CO/GR

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

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

ESTADOS UNIDOS

DEVOLUCIÓN FORZOSA DE SOLICITANTES DE ASILO HAITIANOS POR ESTADOS UNIDOS

Los últimos casos de devolución forzosa («refoulement») de solicitantes de asilo haitianos por parte de Estados Unidos ponen de manifiesto las preocupaciones de Amnistía Internacional respecto a la política estadounidense de devolver forzosamente a todos los haitianos interceptados en el mar sin estudiar siquiera sus peticiones de asilo. Desde que empezó a aplicarse esta política, en mayo de 1992, millares de haitianos que huían de violaciones de los derechos humanos han sido interceptados en el mar por la Guardia Costera estadounidense y devueltos a Haití, donde un gran número de ellos han sido arrestados por las fuerzas de seguridad haitianas. Amnistía Internacional ha recibido informes según los cuales algunos de los individuos arrestados o en espera de respuesta a su solicitud de asilo (véase más adelante bajo el epígrafe Sistema estadounidense de Selección de Solicitantes de Asilo en el País de Origen) han sufrido tortura o malos tratos.

Amnistía Internacional considera que, habida cuenta de los últimos acontecimientos en Haití (véase más adelante, bajo el epígrafe Información General), ahora más que nunca existe una necesidad imperiosa de que el gobierno estadounidense revise su política de interceptar y devolver a los solicitantes de asilo haitianos.

ÚLTIMOS CASOS DE DEVOLUCIÓN FORZOSA («REFOULEMENT»)

Según las estadísticas de la Guardia Costera de Estados Unidos, en 1993 se interceptaron y devolvieron a Haití más de dos decenas de barcos con más de 2.000 haitianos a bordo.

El 7 de diciembre de 1993, 28 solicitantes de asilo haitianos que intentaban huir en barco del país fueron devueltos forzosamente a Haití por la Guardia Costera estadounidense. De éstos, según informes, a diez los arrestaron las fuerzas armadas haitianas al desembarcar en Puerto Príncipe y los pusieron bajo custodia policial por el cargo de organizar un viaje en barco. Las 18 personas restantes fueron devueltas a sus domicilios, la mayoría ubicados en Cap-Haitien y Gonaïves.

El 10 de diciembre de 1993, había otros seis haitianos más entre los 84 solicitantes de asilo que fueron interceptados por la Guardia Costera estadounidense. A su regreso fueron arrestados por las fuerzas de seguridad haitianas y puestos bajo custodia policial.

Cuatro días después, alrededor de 111 solicitantes de asilo haitianos fueron devueltos forzosamente a Haití por la Guardia Costera de Estados Unidos. Según los informes recibidos, a seis

de ellos los arrestaron nada más desembarcar en Puerto Príncipe y los pusieron bajo custodia policial.

Aunque todos los detenidos ya han sido excarcelados¹, estos casos ilustran la vulnerabilidad de los solicitantes de asilo haitianos interceptados por las autoridades estadounidenses y devueltos a Haití. Amnistía Internacional ha recibido informes en el pasado según los cuales las fuerzas de seguridad haitianas han arrestado e infligido tortura o malos tratos a solicitantes de asilo haitianos, si bien resulta difícil confirmarlos ya que muchos de los solicitantes que han sido devueltos se han escondido, temiendo por su seguridad.

En septiembre de 1993, uno de los casos registrados ilustra cómo los solicitantes de asilo siguen corriendo peligro semanas después de su devolución forzada. Según los informes, seis haitianos fueron arrestados y devueltos a su país tras la interceptación de su barco por un guardacostas de Estados Unidos. Aproximadamente dos semanas después, el domicilio de uno de estos hombres fue sometido a registro por la policía. Los informes indican que la policía disparó al azar en el interior de la casa antes de proceder al arresto de este hombre y de otros dos familiares suyos. En el curso de su detención, que se prolongó durante dos meses aproximadamente, los tres fueron víctimas de palizas.

POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS RESPECTO A LOS SOLICITANTES DE ASILO HAITIANOS

A partir del acuerdo bilateral de 1981 alcanzado con el gobierno haitiano, las autoridades estadounidenses se han dedicado a interceptar haitianos en el mar y a devolverlos a Haití sin examinar más que por encima sus solicitudes de asilo. Aunque la administración de Estados Unidos condenó el golpe militar de septiembre de 1991 que derrocó al presidente Jean-Bertrand Aristide, elegido democráticamente, y también las violaciones generalizadas de derechos humanos que sucedieron al golpe, ha seguido con su política de interceptación.

Desde que se produjo el golpe de Estado, millares de haitianos se han echado al mar con la aparente esperanza de alcanzar las costas de Estados Unidos. En noviembre de 1991, las autoridades estadounidenses anunciaron que, de los interceptados, sólo los que reunieran las condiciones para solicitar asilo serían autorizados a continuar hasta Estados Unidos para interponer una petición de asilo; los demás, salvo los que recibieran refugio temporal en otros países de la región, serían devueltos a Haití. Entre principios

¹ Los nombres de todos los detenidos se han omitido para evitar que las víctimas corran peligro de sufrir violaciones de los derechos humanos al llamar la atención sobre ellas.

de diciembre de 1991 y últimos de mayo de 1992, los haitianos interceptados en el mar fueron trasladados a un campamento en la base naval de Estados Unidos en la bahía de Guantánamo, en Cuba, donde fueron entrevistados por funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos para determinar si disponían de una «solicitud plausible» para pedir asilo. Según informes, de las 35.000 personas interceptadas hasta fines de mayo de 1992, se estimó que alrededor de 11.000 disponían de una «solicitud plausible», y la mayoría fueron autorizados a proseguir el viaje a Estados Unidos para tramitar sus demandas de asilo ².

El 24 de mayo de 1992, el presidente George Bush cursó la Orden Ejecutiva 12.807, conocida como «Orden Kennebunkport», según la cual todos los haitianos interceptados en el mar fuera de las aguas territoriales de Estados Unidos serían devueltos directamente a Haití. Desde entonces, miles de haitianos han sido interceptados por la Guardia Costera estadounidense y devueltos a Haití sin hacerse siquiera un intento somero de identificar a aquellos que pueden sufrir violaciones de los derechos humanos a su regreso. No obstante, el presidente Clinton, pese a las promesas electorales de cambiar esta política, optó por mantenerla tal cual.

SISTEMA ESTADOUNIDENSE DE SELECCIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO EN EL PAÍS DE ORIGEN

La única opción de que disponen actualmente los haitianos que desean solicitar asilo en Estados Unidos es el Sistema de Selección de Solicitantes de Asilo en el País de Origen, creado en febrero de 1992, en virtud del cual la Organización Internacional para las Migraciones, en representación de las autoridades estadounidenses, realiza entrevistas a los solicitantes de asilo en el propio Haití para decidir si cumplen los requisitos para pedir protección en Estados Unidos. Según el informe publicado por Americas Watch en septiembre de 1993, titulado No Port in a Storm: The Misguided Use of In-Country Refugee Processing in Haiti, un Coordinador de Refugiados se encarga de dirigir el programa bajo los auspicios del Consulado de Estados Unidos. Además, la embajada estadounidense en Puerto Príncipe ofrece información y asesoramiento.

² La excepción fue un grupo de unas 200 personas que, al descubrirse que estaban infectadas por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), no fueron autorizadas a viajar a Estados Unidos. Al parecer, las autoridades estadounidenses pretendían que presentaran su petición desde Guantánamo, pero no se tomaron las medidas necesarias para que esto fuera posible. Amnistía Internacional pidió a las autoridades de Estados Unidos que permitieran a los solicitantes de asilo seropositivos la entrada en Estados Unidos para garantizar que recibían la asistencia médica apropiada y que su petición de asilo se sometía a una vista completa e imparcial, garantías que no se dan en Guantánamo. (Para mayores detalles, véase Preocupación médica y jurídica: Los solicitantes de asilo haitianos - Estados Unidos Guantánamo (AMR 51/20/93/s) y sus actualizaciones (AMR 51/20/93/s y AMR 51/65/93/s), publicadas por Amnistía Internacional el 2 de febrero, el 25 de marzo y el 22 de julio de 1993, respectivamente)

Sin embargo, una solicitud de asilo interpuesta ante una embajada o cualquier otra oficina en el país donde el solicitante corre peligro de sufrir violaciones de sus derechos humanos, no puede ofrecer las garantías básicas de un procedimiento de asilo establecido de conformidad con la normativa internacional sobre protección de refugiados, garantías tales como el derecho a un asesoramiento jurídico adecuado y el derecho a una revisión efectiva en caso de que la solicitud fuera rechazada. Al tener que desplazarse a la oficina donde se tramitan estas solicitudes, los solicitantes de asilo se exponen a llamar la atención sobre ellos, y dado el alto índice de analfabetismo que existe en Haití, en muchos casos resulta impracticable enviar la solicitud por escrito. Además, suele ocurrir que los solicitantes tienen que esperar meses para ser entrevistados, y en ese periodo de espera corren peligro de sufrir violaciones de los derechos humanos como detención arbitraria, tortura o malos tratos. Tras la escalada de violaciones de los derechos humanos registrada en Haití entre septiembre y octubre de 1993, las autoridades de Estados Unidos tomaron medidas para abreviar el plazo de espera. Sin embargo, Amnistía Internacional ha seguido recibiendo informes de solicitantes de asilo que han tenido que esperar meses enteros para realizar la entrevista.

Simplemente el hecho de que alguien esté citado para una entrevista puede ser motivo para que lo sometan a tortura o malos tratos. Tal fue el caso de Lormil Rodrigue, a quien arrestaron unos hombres armados vestidos de civil el 4 de junio de 1993, en Grande-Goave, departamento de Grande-Anse. Cuando le encontraron en posesión de una carta por la que le citaban para una entrevista de solicitud de asilo, le sometieron a una fuerte paliza y a un tipo de tortura denominado *kalot marassa* (golpes simultáneos en ambos oídos). Permaneció casi dos semanas recluido en una habitación, con los ojos vendados y recibiendo orina para beber.

Célor Josaphat, también haitiano, solicitó asilo en dos ocasiones a través del sistema de selección de solicitantes tras sufrir hostigamiento constante por parte de las fuerzas de seguridad haitianas; las dos veces le fue denegado. Célor Josaphat pertenece a la Asociación de Campesinos de Perodin, organización que realiza labores de alfabetización y de derechos humanos en el departamento de Artibonite y viene sufriendo persecución por parte del ejército desde el golpe de Estado de 1991. La última vez que lo arrestaron fue el 7 de noviembre de 1993; fue apresado por las fuerzas de seguridad junto con otros dos miembros de la Asociación de Campesinos de Perodin y conducido a la residencia del jefe de policía rural en Perodin. Ya estando detenidos, los tres hombres fueron acusados de apoyar a Lavalas (movimiento político que apoyó la candidatura del depuesto presidente Aristide), amenazados de muerte y agredidos a base de patadas y golpes hasta perder el conocimiento. Al día siguiente lograron escapar. Célor Josaphat ya había sido detenido anteriormente en octubre y noviembre de 1991 y en octubre de 1992, y también fue torturado. En noviembre de 1992 interpuso su primera

solicitud de asilo a través del sistema de selección de solicitantes, después de sufrir tortura a manos del ejército. Actualmente sigue temiendo por su vida.

LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE Y LA NORMATIVA INTERNACIONAL

La política actual de Estados Unidos niega a los haitianos el derecho a pedir y a disfrutar de asilo, tal como proclama el artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Además, Amnistía Internacional considera que la política estadounidense de interceptar y devolver sumariamente a Haití a los individuos que huyen del país por mar constituye una grave violación del principio internacionalmente reconocido de prohibición de expulsión y de devolución («refoulement») y, concretamente, de las obligaciones de Estados Unidos como Estado parte del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, en virtud del cual está obligado a respetar el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

El gobierno de Estados Unidos sostiene que el principio de no devolución forzosa que estipula el artículo 33 de la Convención de 1951 no le vincula fuera de su jurisdicción territorial y que, por tanto, la Guardia Costera de Estados Unidos puede devolver directamente a Haití a los solicitantes de asilo de dicho país que sean interceptados en aguas internacionales. Lamentablemente, la Corte Suprema de Estados Unidos confirmó esta postura en junio de 1993. Pero el artículo 33 de la Convención de 1951 establece que «ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas». La política del gobierno de Estados Unidos respecto a los haitianos interceptados en el mar supone una atroz violación de este principio fundamental de no devolución forzosa, pues equivale a decir que, si bien los gobiernos están obligados a proteger a los refugiados que ya han entrado en el territorio de su país, cuando logran interceptarlos en su huida sin que hayan alcanzado sus fronteras, están en su derecho devolviéndolos para que hagan frente al riesgo de ser encarcelados arbitrariamente o torturados, o incluso de morir. Esta argumentación es claramente contraria al espíritu de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967: la protección de los refugiados frente a la persecución.

Además, esta política hace caso omiso de una Conclusión³ adoptada en 1981 por el Comité Ejecutivo (Excom) del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que establece:

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.

Más aún, la política del gobierno estadounidense de interceptar a los solicitantes de asilo y devolverlos directamente al país del que han huido es contraria a la postura adoptada en 1981 por el Excom en otra de sus Conclusiones⁴:

De conformidad con la práctica internacional vigente, apoyada por los instrumentos internacionales pertinentes, debe desembarcarse normalmente a las personas rescatadas en el mar en el siguiente punto de escala. Esa práctica debe aplicarse también a las personas en busca de asilo rescatadas en el mar. En los casos de afluencia en gran escala, debe admitirse siempre a las personas en busca de asilo rescatadas en el mar, al menos temporalmente.

En el momento de redactarse este documento, se esperaba en breve la presentación ante el Congreso estadounidense de un proyecto de ley (H.R.3663) que, entre otras cosas, pretende «reafirmar la obligación de Estados Unidos de abstenerse de devolver forzosamente a los refugiados interceptados fuera de sus fronteras». El proyecto especifica que esta ley debe citarse como «Ley de Equidad para los Refugiados Haitianos».

Aparentemente, el proyecto tiene cierto respaldo dentro del Congreso estadounidense, si bien la opinión en Estados Unidos parece que está bastante dividida. El principal punto en litigio de este proyecto cuenta, al parecer, con el apoyo de algunos sectores del actual gobierno de Estados Unidos. En una visita reciente a Haití, realizada en diciembre de 1993, John Shattuck, subsecretario de Estado para las Cuestiones Humanitarias y de Derechos Humanos, concluyó que la represión en Haití se había recrudecido tras fracasar el acuerdo de la Isla del Gobernador (véase más adelante bajo el epígrafe Información General), y que una nueva oleada de solicitantes de asilo haitianos intentarían huir del país. Shattuck

³ Conclusión 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

⁴ Conclusión 23 sobre Problemas relativos al Rescate de Personas en Busca de Asilo Encontrándose en Peligro en el Mar.

instó a la administración estadounidense a revisar su política de devolución forzosa de todos los barcos que transportan a solicitantes de asilo haitianos, pero otros altos cargos de la administración de Estados Unidos no admitieron sus recomendaciones.

RESPUESTA DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS A LOS LLAMAMIENTOS DE AMNISTÍA INTERNACIONAL

Se recibieron algunas respuestas a las cartas de llamamiento enviadas al presidente Clinton a lo largo de 1993 por miembros de Amnistía Internacional. A continuación ofrecemos un extracto de una de las cartas del presidente Clinton:

Con motivo de mi honda preocupación por los peligros que entraña la salida de barcos de Haití, el 14 de enero [1993] hice pública una declaración en la que pedía a la población de Haití que no tratara de huir en barco. Asimismo, señalaba que la práctica de la devolución directa iba a seguir vigente por el momento. Considero que la mejor forma de impedir un éxodo masivo de Haití es restablecer la democracia y el crecimiento económico en esta nación. Soy un firme partidario de restaurar el gobierno elegido democráticamente del presidente Aristide.

También quiero expresar mi apoyo a los esfuerzos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para desplegar un significativo número de observadores de derechos humanos en Haití. Espero y confío en que la mejora de la situación de los derechos humanos y el avance hacia un acuerdo político anime a los haitianos a permanecer en su país para construir un futuro mejor».

Aunque el presidente Clinton afirma que le preocupan los riesgos que entraña la salida de barcos de Haití, pasa por alto el hecho de que las vidas de los haitianos que permanecen en el país también están en peligro, debido a las violaciones generalizadas de los derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad haitianas, como son la tortura, las «desapariciones» y las ejecuciones extrajudiciales. El riesgo ha aumentado desde que la mayoría de los 250 observadores de derechos humanos enviados por las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) —grupo denominado Misión Civil Internacional en Haití— abandonaron el país entre los días 15 y 16 de octubre de 1993. Con su marcha, los haitianos quedaron expuestos a sufrir violaciones de los derechos humanos, especialmente aquellos con quienes había estado en contacto la misión, que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a los abusos de las fuerzas de seguridad haitianas y los attachés (auxiliares armados de las fuerzas de seguridad). Amnistía Internacional considera que, habida cuenta del aparente fracaso internacional en sus intentos de

restaurar la democracia en Haití y proteger los derechos humanos de los haitianos, al menos de momento y en un futuro previsible, ahora más que nunca la administración de Estados Unidos debe revisar su política de repatriar forzosamente a los haitianos.

INFORMACIÓN GENERAL

El retorno al poder del Presidente Aristide estaba previsto para el 30 de octubre de 1993, según lo dispuesto en el acuerdo que firmó el 3 de julio de 1993 con el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el General Raoul Cédras. Las partes se comprometieron, además, a cooperar plenamente en la transición pacífica hacia una sociedad democrática que garantizara el respeto de los derechos humanos. El acuerdo también contenía disposiciones tales como la creación de una nueva fuerza policial -cuyo responsable debía ser designado por el presidente-, la pronta retirada del general Cédras y el nombramiento de un primer ministro por parte del presidente.

La violencia fue en aumento a medida que se aproximaba la fecha convenida para el regreso del presidente Aristide, en un aparente esfuerzo de sus opositores para desbaratarlo, que culminó con el homicidio del ministro de Justicia Guy Malary el 14 de octubre de 1993. Parece que este homicidio fue el factor decisivo para la retirada de la mayoría de los observadores de derechos humanos enviados por la ONU y la OEA. El primer grupo de observadores había llegado a Haití en febrero de 1993.

El presidente Aristide no retomó el poder el 30 de octubre de 1993, y no existe ninguna indicación de fecha firme para su retorno. El General Cédras y el Jefe de la Policía, Michel François, son quienes gobiernan de hecho el país. Los simpatizantes de Aristide siguen siendo víctimas de amenazas y agresiones generalizadas a manos de los miembros de las fuerzas de seguridad y los attachés.

Ahora son mayores los temores de que numerosos haitianos puedan ser víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, sobre todo desde que la misión de la ONU/OEA abandonó Haití. Por consiguiente, es de vital importancia que las autoridades de Estados Unidos renuncien a su política de interceptar y devolver a solicitantes de asilo haitianos que huyen del país y les permitan ejercer su derecho a solicitar y disfrutar de protección en otros países frente a la persecución.