

Amnistía Internacional

LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN PELIGRO

RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL
AL 44 PERIODO DE SESIONES DEL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL
ACNUR



Septiembre de 1993
Índice AI: POL 33/06/93/s
Distr: SC/CO

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

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN PELIGRO

RECOMENDACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL

AL 44 PERIODO DE SESIONES DEL COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ACNUR

INTRODUCCIÓN

El sistema internacional de protección a los refugiados sólo puede funcionar de forma eficaz si los Estados cumplen las obligaciones que tienen contraídas con los que solicitan su protección. Y lo que es más importante, los Estados deben cumplir el principio fundamental de prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") de refugiados a territorios en los que sus vidas o libertades estén amenazadas. El pleno respeto de este principio, y la adhesión a él en la práctica, son los únicos modos de garantizar que nadie es enviado a un país en el que puede correr el riesgo de detención arbitraria, de tortura, de "desaparición" o de ejecución.

Sin embargo, también es un hecho ampliamente reconocido que el cumplimiento de este principio puede crear problemas de carácter práctico a algunos países. Ciertos Estados, por su simple situación geográfica, reciben centenares de miles de solicitantes de asilo y de refugiados, mientras que otros reciben sólo unos pocos. Asimismo, algunos Estados que acogen a grandes números de refugiados no disponen de los medios económicos necesarios para ocuparse de ellos adecuadamente. Por motivos como estos, el sistema internacional de protección a los refugiados depende también de la solidaridad internacional. Pero si algunos países a título particular, o asociados con otros en pequeños grupos, adoptan medidas para restringir el número de refugiados y de solicitantes de asilo que pueden acceder a sus territorios, para enviar forzosamente a los solicitantes de asilo a los denominados "terceros países seguros", y para revisar o reinterpretar las normas establecidas internacionalmente con el objetivo de acrecentar la protección a los refugiados y la solidaridad internacional, es posible que otros Estados se vean inclinados a seguir su ejemplo, con lo que se pondrá en peligro el sistema en su conjunto.

A lo largo de los últimos años, los gobiernos con representación en el Comité Ejecutivo (Excom) del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) han debatido diversos asuntos relacionados con la protección a los refugiados y han llegado a importantes conclusiones. Estas conclusiones abarcan cuestiones como los procedimientos para la determinación de la condición jurídica de refugiado, la detención de refugiados y de solicitantes de asilo, la reunificación de familias, la protección de los niños y mujeres refugiados, la protección de los refugiados en situaciones de afluencia a gran escala, y la repatriación voluntaria. Si bien estas conclusiones no crean el mismo tipo de obligación vinculante sobre los Estados que las disposiciones

establecidas en los tratados formales, sí pretenden servir de guía a la práctica de los países y, habiendo sido acordadas por los propios Estados, en la mayoría de los casos por consenso y a través de un proceso formal de negociaciones, equivalen a normas con autoridad.

Las medidas adoptadas por algunos Estados poderosos amenazan ahora con socavar el sistema internacional de protección a los refugiados. Amnistía Internacional considera que la política del gobierno de los Estados Unidos de repatriar forzosamente a los solicitantes de asilo haitianos interceptados en el mar directamente a Haití es una clara violación del principio de prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") establecido en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esta política es, asimismo, contraria a las conclusiones del Excom que reiteran la importancia fundamental de este principio, y que subrayan que es de aplicación incluso en situaciones de afluencia a gran escala y que se amplía a los refugiados que llegan hasta una frontera. Por otra parte, Amnistía Internacional estima que las medidas restrictivas que han adoptado los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE), en el contexto de la "armonización" de sus políticas de asilo, han limitado gravemente las posibilidades de que los solicitantes de asilo lleguen a los territorios de los Estados miembros de la CE. Además, estos Estados han acordado diversas conclusiones y resoluciones conjuntas que suponen una reinterpretación substancial de las conclusiones del Excom y, en algunos casos, son contrarias a las normas establecidas en esas mismas conclusiones. Este asunto debe ser abordado por el Excom.

Si los gobiernos poderosos que reciben sólo una proporción relativamente pequeña del número de refugiados del mundo elaboran, sin consultar con el Excom, acuerdos para enviar a los solicitantes de asilo a "terceros países seguros", si restringen sistemáticamente las posibilidades de que los solicitantes de asilo consigan acceso a sus territorios e infringen de forma escandalosa la legislación internacional devolviendo forzosamente a los solicitantes de asilo directamente a sus países de origen, se socavará el principio de solidaridad que es el elemento fundamental del sistema internacional de protección a los refugiados, y se dará pie a que otros países se sientan inclinados a seguir ese ejemplo. Esta cuestión, también, debe ser motivo de preocupación para el Excom.

La política estadounidense de repatriar forzosamente a los haitianos sin examinar sus solicitudes de asilo, y los últimos acontecimientos registrados en la CE, no son los únicos casos por los que Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación en lo que se refiere a la protección de los refugiados y a los solicitantes de asilo. Durante el pasado año, nuestra organización ha planteado diversas cuestiones ante los gobiernos de todo el mundo. Por ejemplo, hemos emprendido acciones contra la injusta política de asilo en Japón, actuamos también cuando el gobierno de Bangladesh quiso repatriar a refugiados musulmanes birmanos a Myanmar en el contexto de un programa de repatriación que no era totalmente voluntario,

y también emprendimos acciones para garantizar la plena protección de los refugiados indonesios en Malaysia. Pero consideramos que, de todos los asuntos relacionados con la protección a los refugiados que son de preocupación para Amnistía Internacional, los hechos registrados en los Estados Unidos y en la Comunidad Europea son de especial importancia debido a que no sólo afectan a refugiados concretos que intentan buscar protección en una situación dada, sino que también suponen una grave amenaza para el sistema internacional de protección a los refugiados.

LA NECESIDAD DE QUE EL COMITÉ EJECUTIVO ACTÚE

Por diversos motivos, el Comité Ejecutivo (Excom) del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es el foro internacional que en mejor situación se encuentra para abordar las cuestiones relacionadas con la protección internacional a los refugiados. Asimismo, el Excom indudablemente es, dentro del sistema de las Naciones Unidas, quien debe actuar en relación con estos asuntos. El Excom fue creado por la Asamblea General de la ONU en 1957 con el fin de asesorar al Alto Comisionado en el ejercicio de sus funciones en virtud del Estatuto de su Mandato¹. En los años que se sucedieron luego, el Excom fue adoptando cada vez más la función de proporcionar un asesoramiento con autoridad a los Estados sobre la adecuada aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y de establecer normas sobre cuestiones abordadas en esos tratados ya fuera de forma explícita o implícita. En 1975, el Excom, con la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, creó un Subcomité sobre Protección Internacional que ha desarrollado numerosas normas que el propio Excom ha adoptado en forma de conclusiones. Varias de estas conclusiones van dirigidas específicamente a los Estados, con lo que se indica claramente que la función del Excom ha ido más allá de la de simplemente asesorar al Alto Comisionado. Según el ACNUR, estas conclusiones establecen y desarrollan aún más los principios básicos para la protección de los refugiados.

La mayoría de los tratados que se ocupan de cuestiones relacionadas con los derechos humanos individuales estipulan la creación de un comité u organismo asesor que supervise la aplicación de sus disposiciones. A este comité u organismo, normalmente, se le encargan labores como la de que formule opiniones consultivas

¹ El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado, aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1950, preveía la creación de un "comité consultivo en asuntos de refugiados" que proporcionaría al Alto Comisionado asesoramiento sobre cuestiones que, en el ejercicio de sus funciones, presentasen dificultades, concretamente "respecto a cualquier controversia relativa al estatuto internacional de esas personas".

sobre cuestiones jurídicas concretas, que revise los informes periódicos que presentan los Estados, y que comente hasta qué punto se cumplen ciertas obligaciones concretas. En algunos casos se le faculta para que reciba demandas de personas concretas o de otros Estados en las que se denuncia la infracción de la convención o tratado en cuestión y adopte decisiones sobre ellas.

Ni la Convención de 1951 ni el Protocolo de 1967 estipulan la creación de un organismo de estas características. Por ello, el Excom es en la actualidad el único organismo intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas que se ocupa de forma explícita, con autoridad y en detalle de la protección internacional de los refugiados. Así pues, es esencial que ejerza esta responsabilidad y se ocupe de las políticas y situaciones que supongan una amenaza para el sistema internacional de protección a los refugiados, y que emprenda las acciones que sean necesarias para apoyar ese sistema. El Comité Ejecutivo, simplemente, no puede permanecer de brazos cruzados cuando se obvian sus conclusiones y directrices. Por otra parte, debe tomar especial interés en el trabajo de los foros intergubernamentales regionales o similares, que están participando cada vez más en la elaboración de directrices sobre la protección a los refugiados. Tanto en el caso del Plan General de Acción para los refugiados del Vietnam como en el caso del proceso de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, el Excom manifestó su voluntad de desempeñar una función supervisora. Ahora se le exige una voluntad similar en relación con los acotamientos que se están registrando en Europa.

LA SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA Y EL RESTO DE EUROPA

Amnistía Internacional, en las comunicaciones mantenidas con los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea y en los informes publicados a lo largo de los últimos años, ha planteado en repetidas ocasiones sus motivos de preocupación en lo que se refiere a las medidas adoptadas en común por esos Estados —como los acuerdos sobre los requisitos de visado y sanciones a las líneas aéreas— para restringir el acceso de los refugiados y solicitantes de asilo a sus respectivos territorios. Además, nuestra organización también ha manifestado su inquietud sobre las medidas adoptadas para "seleccionar" de los procedimientos habituales de asilo ciertos tipos de solicitud y enviar forzosamente a las personas a "terceros países seguros" en los que pudieran haber estado presentes, o simplemente haber pasado temporalmente, en su camino hacia un país de la CE para solicitar asilo.

En una reunión ministerial celebrada en diciembre de 1992, los gobiernos de la CE adoptaron diversas resoluciones y conclusiones sobre estos asuntos. Estas cuestiones ya habían sido abordadas por las conclusiones del Excom. En algunos aspectos, las resoluciones y conclusiones de la CE discrepan de las del Excom;

asimismo, la cuestiones de las que se ocupan tendrán un efecto directo sobre otros Estados.

◆ **La resolución sobre el enfoque armonizado de las cuestiones relacionadas con los denominados "terceros países de acogida"**

Muchos Estados europeos ya aplican el concepto de "terceros países de acogida" (también denominados en ocasiones "terceros países seguros"). A consecuencia de ello, a un gran número de solicitantes de asilo se los está enviando a otros países, de Europa y fuera de ella, sin que se realice análisis alguno de sus solicitudes de asilo. Según la resolución adoptada en diciembre de 1992, los Estados miembros de la CE acordaron seguir unas normas de procedimiento comunes para enviar a los solicitantes de asilo a "terceros países de acogida"; estas normas no incluyen ningún requisito mediante el cual los Estados miembros proporcionen una oportunidad al solicitante de asilo para que pueda recurrir la decisión de enviarlo a un tercer país. La resolución sí estipula que las autoridades del Estado que procede a la devolución deben realizar una indagación sobre la situación en que se encuentra el "tercer país de acogida" antes de enviar a él a un solicitante de asilo, y que el "tercer país de acogida" debe, en términos generales, satisfacer ciertas condiciones, como la de facilitar una protección efectiva contra la repatriación forzada. Sin embargo, la resolución no exige que el tercer país deba comprometerse a proporcionar al solicitante de asilo una protección efectiva y duradera, con una condición jurídica reconocida y el derecho a formular su solicitud de asilo mediante un procedimiento justo y satisfactorio. Asimismo, tampoco hay en la resolución ninguna exigencia de que el "tercer país de acogida" realmente acuerde readmitir al solicitante de asilo.

Esta resolución parece discrepar de la Conclusión 15 del Excom (Refugiados sin país de asilo) que estipula que "debería tenerse en cuenta que no debe negarse el asilo únicamente en razón de que éste podría buscarse en otro Estado"². Además, el ACNUR ha manifestado en relación con este asunto que no existe norma o principio internacional por el que una persona que ha abandonado su país para escapar de la persecución deba solicitar reconocimiento de su situación de refugiado ni asilo en el primer país seguro al

² La resolución de la CE hace referencia a la Conclusión 58 del Excom (Problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección), pero esa conclusión va dirigida de forma explícita a los refugiados y solicitantes de asilo que ya han encontrado protección en otro Estado y no es de aplicación a los que meramente se encuentran en tránsito por un tercer país hacia otro en el que solicitan asilo.

que llegue³. En el mismo documento, el ACNUR también argumenta que los solicitantes de asilo pueden ser enviados a un "tercer país seguro" sólo si el país que procede al envío exige al país de recepción que respetará el principio de prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement"), que tratará al solicitante de asilo de acuerdo con las normas internacionales aceptadas, que admitirá al solicitante y que estudiará su solicitud de asilo. Estas dos últimas condiciones esenciales no figuran en la resolución de la CE.

La preocupación de Amnistía Internacional en este respecto se ve incrementada por el hecho de que la organización sabe que, en la práctica, los gobiernos europeos envían con frecuencia a los solicitantes de asilo a "terceros países de acogida" sin solicitar garantía alguna de que a esas personas se las admitirá en el país o se les dará la oportunidad de solicitar asilo. Por ejemplo, los funcionarios del Reino Unido, al plantearles nuestra organización casos específicos de solicitantes de asilo antes de que la persona afectada sea enviada forzosamente a un tercer país, informan rutinariamente a Amnistía Internacional de que solicitar esas garantías no forma parte de la política del gobierno de Gran Bretaña. Amnistía Internacional ha tenido conocimiento de diversos casos en los que el gobierno del Reino Unido ha enviado a solicitantes de asilo a un "tercer país de acogida" desde donde posteriormente fueron repatriados al país de donde habían huido sin que se prestara consideración alguna a su solicitud de asilo. Nuestra organización también ha recibido informes sobre casos de solicitantes de asilo que fueron enviados a "terceros países de acogida" que se consideraron "seguros", desde donde luego los repatriaron a países en los que fueron objeto de gravísimas violaciones de sus derechos humanos.

En los muchos casos en que un solicitante de asilo viaja por tierra antes de llegar a la frontera de un Estado miembro de la CE, es muy posible que la aplicación de este concepto de "tercer país de acogida" suponga unas fuertes presiones, casi intolerables, sobre los todavía muy frágiles sistemas de protección de algunos de los países de Europa central y oriental. Si bien es cierto que algunos de esos países ya han accedido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, y que otros han adoptado recientemente una legislación y procedimientos de asilo, o se encuentran en vías de hacerlo, se tarda mucho en desarrollar la infraestructura necesaria capaz de ocuparse en la práctica de grandes cantidades de solicitantes de asilo. Amnistía Internacional teme que, si se devuelve a una gran cantidad de solicitantes de asilo a países que aún no han tenido tiempo suficiente para desarrollar las instituciones y procedimientos necesarios para ocuparse de ellos,

³ The "safe third country" policy in the light of the international obligations of countries vis-a-vis refugees and asylum-seekers, UNHCR Branch Office, Londres, julio de 1993.

será muy difícil garantizar en esos países la protección efectiva y duradera de los refugiados y los solicitantes de asilo.

Si ya es muy probable que los países de Europa central y oriental sean los más afectados por esta resolución, no cabe duda de que también lo serán otros países de fuera de Europa. Por ejemplo, muchos refugiados africanos solicitan asilo en un país de la CE tras haber pasado previamente por otros países de África. Lo que frecuentemente suele ocurrir es que los solicitantes de asilo que llegan a un país de la CE han viajado antes a través de otros países desde que huyeron de su país de origen. De hecho, la resolución tiene claramente como propósito reducir el número de solicitantes de asilo que llegan a los Estados miembros de la CE, y en ella se ha prestado escasa o nula atención al efecto que esa resolución tendrá sobre los "terceros países de acogida", que no participaron en los debates que supusieron su adopción.

La política que se describe en esta resolución de la CE tendrá un indudable impacto negativo en los solicitantes de asilo que son rápidamente enviados a otros países con unas garantías insuficientes para su protección. Pero, y en términos más generales, esta política también socava el principio internacional de solidaridad, porque algunos países, al intentar limitar de forma agresiva el acceso de refugiados y solicitantes de asilo a sus territorios, están generando, consecuentemente, una carga mucho más pesada que tienen que soportar otros países que no han tenido la oportunidad de participar en los debates que supusieron la adopción de esa misma política. El Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas, de 1951, que elaboró y adoptó la Convención de 1951, recomienda "a los gobiernos que continúen recibiendo a los refugiados en su territorio y actúen de común acuerdo, con verdadero espíritu de solidaridad internacional, a fin de que los refugiados puedan hallar asilo y posibilidades de reasentamiento" (énfasis añadido).

◆La resolución sobre las solicitudes de asilo "manifiestamente infundadas"

Esta resolución estipula que las solicitudes de asilo que se consideren "manifiestamente infundadas" se tramiten mediante un procedimiento acelerado. La definición explícita de solicitud "manifiestamente infundada" que figura en esta resolución es similar a la ya establecida en la Conclusión 30 del Excom (El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas). Sin embargo, la resolución también establece unos criterios adicionales para identificar el tipo de solicitudes que serán tramitadas mediante el mismo procedimiento abreviado que las definidas explícitamente como "manifiestamente infundadas". Entre esos criterios adicionales

figuran una evaluación general de que la presunta persecución se limita a "una zona geográfica determinada" del país y de que hay otras zonas en ese país "en las cuales el interesado puede encontrar una protección eficaz" (la denominada "alternativa de ponerse a salvo dentro de las fronteras del propio país"), o de que una solicitud se presenta con el propósito de evitar una medida de expulsión. Amnistía Internacional no cree que sea posible realizar una evaluación general sobre esos aspectos —sólo se pueden valorar teniendo en cuenta todos los hechos y circunstancias del caso individual. Por ello, Amnistía Internacional manifiesta su inquietud porque las valoraciones generalizadas sobre esos factores se realizarán para clasificar ciertas solicitudes desde el principio como destinatarias del procedimiento abreviado para las solicitudes "manifiestamente infundadas". Por su parte, el ACNUR también ha expresado unas reservas similares a las de nuestra organización. Al establecer estos nuevos criterios, la resolución amplía de hecho de una forma peligrosamente vaga y con consecuencias trascendentales la definición del Excom de una solicitud "manifiestamente infundada". Además, la resolución no estipula unas garantías apropiadas de que los procedimientos acelerados en virtud de los cuales se tramitarán esas solicitudes serán justos y satisfactorios y cumplirán plenamente las normas internacionales.

◆El programa de trabajo sobre la armonización de la aplicación de la definición de refugiado

El programa de trabajo adoptado por el Consejo Europeo de diciembre de 1991 en Maastricht incluía la necesidad de acordar una aplicación armonizada de la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951. Esta cuestión se está debatiendo en la actualidad en los distintos Estados miembros de la CE y, durante la presidencia danesa del primer semestre de 1993, se preparó un borrador de principios que sirvieran de guía para este proceso.

Los Estados miembros están adoptando un enfoque gradual para desarrollar una aplicación armonizada de la definición, acordando inicialmente principios comunes para evaluar elementos específicos y previamente determinados de la definición de refugiado. En una carta abierta dirigida a la reunión de los ministros de la CE encargados de los asuntos de inmigración, que se celebró en mayo de 1993, Amnistía Internacional instó a los gobiernos de la Comunidad Europea a que, en este respecto, no adoptaran principios que no cumplieren las normas internacionales ya establecidas. Asimismo, la organización instó a que en las resoluciones sobre este asunto se formulara un compromiso explícito de seguir las directrices del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, del ACNUR. El Manual se publicó en 1979, a solicitud del Excom, para servir de guía a los gobiernos, y en él figuran unas directrices autorizadas para la interpretación de la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951 sobre el Estatuto

de los Refugiados. Hasta la fecha, no hemos recibido garantías sobre estos asuntos y entendemos que durante la actual presidencia belga los trabajos sobre esta cuestión siguen su curso.

La importancia del Manual en este respecto es crucial, dado que cualquier iniciativa emprendida por los gobiernos de la CE que pudiera suponer una nueva interpretación de los elementos de la definición de refugiado tendría consecuencias que trascenderían las fronteras de la propia Comunidad Europea. La definición de refugiado está establecida en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, de los que unos 120 Estados son parte. Asimismo, la mayoría de los refugiados del mundo, con mucho, solicitan protección en países no pertenecientes a la CE ni a Europa. El Manual pretende servir de guía a todos los Estados parte de la Convención de 1951 y, por ello, no debe ser socavado su contenido por los esfuerzos de los Estados miembros de la CE de acordar sus propias interpretaciones de los elementos que constituyen la definición de refugiado.

* * *

Las resoluciones adoptadas por los Estados miembros de la CE y las demás cuestiones que aún están debatiendo, en relación con todo este asunto, en algunos casos suponen una reinterpretación substancial de las conclusiones que con anterioridad había adoptado el Excom. Además, cuando se apliquen, es muy posible que los Estados que no pertenecen a la CE se vean obligados a ocuparse de millares de solicitantes de asilo que han sido rechazados en los Estados miembros de la CE. La opinión de Amnistía Internacional, que la organización le ha comunicado a los gobiernos de la CE, es que es totalmente inapropiado que los gobiernos de la Comunidad Europea asuman por iniciativa propia el desarrollo de unos acuerdos internacionales sobre cuestiones relacionadas con el asilo sin realizar las consultas pertinentes a los foros intergubernamentales establecidos, es decir, como mínimo, al Excom. Sin embargo, en una carta dirigida a Amnistía Internacional el pasado mes de diciembre, el gobierno del Reino Unido, en nombre de los Doce, afirmaba que no podían aceptar que ésas fueran cuestiones que hubieran de someterse previamente a debate ante el Comité Ejecutivo del programa del ACNUR o ningún otro foro internacional en el que participen otros Estados distintos a los de la Comunidad. La carta continuaba diciendo que los Doce mantienen contactos regulares con el ACNUR en relación con las cuestiones debatidas. Sin embargo, este contacto acaba de establecerse hace muy poco tiempo y, de hecho, únicamente consiste en darle una oportunidad al ACNUR de comentar los borradores de las resoluciones. A las reuniones en que los gobiernos normalmente debaten estos asuntos el ACNUR generalmente no puede acceder y, por supuesto, a ninguna organización no gubernamental ni experto independiente se le ha ofrecido la oportunidad de aportar alguna contribución significativa a estos debates. En cualquier caso, los

comentarios formulados por el ACNUR sobre los borradores de resolución de la CE no siempre han sido atendidos y, en diciembre de 1992, el ACNUR expresó sus reservas sobre algunas de las conclusiones finales a que se llegaron. La propia Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados manifestó en una carta dirigida a la Presidencia Británica de la CE en noviembre de 1992 lo siguiente:

Me gustaría compartir con ustedes... mi esperanza de que la armonización de la legislación y de la política de asilo se ajustará a las Conclusiones de mi Comité Ejecutivo. Las decisiones que adopten los Estados miembros de la CE en este área serán de gran importancia para la autoridad del Comité Ejecutivo y su capacidad para mantener y desarrollar aún más las normas y directrices universalmente aceptadas de actuación Estatal. Es posible que incluso lleguen a influir en el ejercicio efectivo de la responsabilidad de protección universal de mi Cargo. Considero que éste es un asunto sobre el que son necesarias más consultas, dado que los Estados miembros de la CE desempeñan una importante función en la protección internacional y su política es seguida muy de cerca por otros gobiernos.⁴

Los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Association - EFTA⁵) y otros países de Europa central y oriental ya están manteniendo conversaciones con los Estados miembros de la CE, en diversas estructuras intergubernamentales, sobre asuntos relacionados con el asilo y la inmigración y, por ejemplo, en esas reuniones se están formulando ya políticas sobre asuntos como el de los procedimientos acelerados de asilo y el envío de solicitantes de asilo a "terceros países seguros". Asimismo, y de forma bilateral, algunos países de Europa central y oriental ya están concertando acuerdos de "readmisión" que estipulan la devolución de inmigrantes ilegales —término que abarca a los solicitantes de asilo— al país o países a través de los que han estado en tránsito. Los peligros son evidentes: Los terceros países "seguros" de Europa central y oriental que temen la súbita llegada de gran cantidad de solicitantes de asilo como consecuencia de las políticas de los Estados miembros de la CE están, por su parte, llegando a acuerdos que les permitan, a su vez, enviar a los solicitantes de asilo a otros terceros países. De este modo, los solicitantes de asilo serán remitidos de un país a otro y se los obligará implacablemente a regresar al país del que huían.

⁴ Traducción no oficial de EDAI.

⁵ Suiza, Austria, Islandia, Noruega, Finlandia y Suecia.

**RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS EUROPEOS A LA CRISIS DE REFUGIADOS
SUSCITADA POR LA SITUACIÓN EN LA ANTIGUA YUGOSLAVIA**

La preocupación de Amnistía Internacional por todos los motivos expuestos anteriormente se incrementa ante la reacción de los países europeos, encabezados otra vez por los Estados miembros de la CE, ante la crisis de refugiados suscitada por la situación en la antigua Yugoslavia. En sendas reuniones ministeriales de la CE celebradas en diciembre de 1992 y en junio de 1993, se adoptó una conclusión sobre ciertas normas comunes en relación con la recepción de grupos de personas especialmente vulnerables procedentes de la antigua Yugoslavia. En esta conclusión se manifiesta la opinión de los gobiernos de la CE según la cual se debe alentar a los refugiados de la antigua Yugoslavia a que permanezcan en las zonas seguras más próximas a sus áreas de residencia habitual. En la conclusión no se hace referencia alguna al derecho a solicitar asilo que proclama la Declaración Universal de Derechos Humanos, como tampoco se reconoce que depende de las personas que están en peligro decidir si las áreas más próximas a su zona de residencia habitual son lo suficientemente "seguras" o si prefieren solicitar protección en el extranjero.

Nuestra preocupación sobre el énfasis que se pone en la convicción de que los refugiados deben buscar protección en los territorios de la antigua Yugoslavia se agudiza porque casi todos los Estados miembros de la CE, y otros muchos Estados europeos, exigen visados de entrada a sus territorios a los ciudadanos de Bosnia-Herzegovina. En este respecto, los Estados que no son miembros de la Comunidad Europea han seguido la política de los que sí lo son y también han decidido exigir visados a esas personas. Según parece, han actuado de este modo, al menos en parte, porque temen recibir una cantidad desproporcionada de refugiados a consecuencia de la clausura de las fronteras en el resto de Europa. A pesar de que los ministros de la CE encargados de las cuestiones de inmigración acordaron flexibilizar los controles de visado y de entrada a sus territorios para algunas personas procedentes de la antigua Yugoslavia, Amnistía Internacional continúa recibiendo informes que indican que la CE y otros gobiernos se siguen mostrando reacios a admitir y a proporcionar protección a los solicitantes de asilo de la antigua Yugoslavia que llegan a sus fronteras.

Además, Amnistía Internacional estima que estas medidas restrictivas impiden llegar a los países de la CE a los que necesitan protección y, de forma directa o indirecta, pueden estar obligándolos a permanecer en áreas donde sus vidas o su libertad están en peligro. Amnistía Internacional publicó en julio de 1993 un informe sobre este asunto en el que se concluía que ya no era razonable considerar a Croacia como un país de asilo seguro para los refugiados musulmanes bosnios⁶. Constantemente se reciben

⁶ Refugiados Bosnios: La continua necesidad de protección en países europeos, Índice AI: EUR 48/05/93/s.

informes de devoluciones forzadas de refugiados musulmanes bosnios de Croacia a Bosnia-Herzegovina, y las autoridades croatas continúan restringiendo el acceso a su frontera a los refugiados que huyen de Bosnia-Herzegovina, a pesar de las normas internacionales que prohíben la devolución forzosa de solicitantes de asilo en la frontera incluso en situaciones de afluencia a gran escala. Sin embargo, Amnistía Internacional cree que las autoridades de Croacia sería menos proclives a violar estas normas internacionales si otros Estados europeos no recurrieran a la imposición de visados a los refugiados de la antigua Yugoslavia.

Resulta sorprendente constatar que las propuestas para hallar soluciones regionales a crisis concretas de refugiados, tan a menudo formuladas para ese tipo de situaciones en África, América Latina y Asia (soluciones que, de hecho, en el pasado han contado con el apoyo del Excom⁷), parecen brillar por su ausencia en las declaraciones oficiales de los gobiernos europeos en relación con los refugiados de la antigua Yugoslavia. En lugar de ello, los países de Europa, uno tras otro, han impuesto el requisito de visado en una lamentable exhibición de priorización de sus asuntos internos sobre las necesidades de protección de decenas de miles de personas desesperadas que huyen de las más graves violaciones de los derechos humanos. En este respecto, merece la pena constatar que, en mayo de 1993, Paquistán acordó aceptar a 680 refugiados musulmanes bosnios que temían ser expulsados de Croacia y que no encontraban otro país que deseara acogerlos. En junio de 1993, Amnistía Internacional recibió una carta de la embajada en Suiza de la República Islámica de Paquistán en la que se llamaba la atención sobre este particular y en la que, asimismo, se afirmaba:

Paquistán ha realizado este gesto humanitario a pesar de la grave escasez de recursos que padece debido a la presencia de más de tres millones de refugiados afganos... El gobierno de Paquistán cree firmemente que es una responsabilidad básica de los países vecinos proporcionar un lugar de acogida a los refugiados bosnios⁸.

LA POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN RELACIÓN CON LOS HAITIANOS QUE HAN ESCAPADO DE SU PAÍS DESDE EL MES DE OCTUBRE DE 1991

Pero las amenazas al sistema de protección a los refugiados también surgen fuera de las fronteras de Europa. En respuesta a la afluencia de solicitantes de asilo haitianos que huían de graves

⁷ Un ejemplo podemos encontrarlo en la Conclusión 37 del Excom (Los Refugiados Centroamericanos y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados).

⁸ Traducción no oficial de EDAI.

violaciones de los derechos humanos tras el golpe de Estado de octubre de 1991, que supuso el derrocamiento del presidente electo de Haití, los Estados Unidos han mostrado un firme rechazo a hacer pleno honor a sus obligaciones legales internacionales de protección a los refugiados, actitud que culminó con la decisión del gobierno de este país, en mayo de 1992, de repatriar forzosamente a todos los solicitantes de asilo haitianos directamente a Haití.

En los meses posteriores al golpe, millares de haitianos se echaron a la mar con la aparente esperanza de llegar a las costas de los Estados Unidos, pero fueron interceptados por patrullas guardacostas de ese país antes de alcanzar aguas territoriales estadounidenses. El 24 de mayo de 1992, el presidente George Bush cursó una orden ejecutiva según la cual todos los haitianos que fueran interceptados en el mar fuera de las aguas territoriales de los Estados Unidos debían ser devueltos a Haití. En aplicación de esta política resultaron interceptados y devueltos a su país más de 7.000 haitianos sin que las autoridades de los Estados Unidos hicieran siquiera un intento somero de identificar a los que realmente iban a estar en grave peligro a su vuelta a Haití.

Asimismo, y de acuerdo con esta política, a los solicitantes de asilo que huían de Haití se les negó incluso la posibilidad de que sus casos fueran escuchados —siquiera mediante un procedimiento inadecuado—, a pesar de que con anterioridad a mayo de 1992 sus predecesores sí se habían beneficiado de esa posibilidad y habían sido llevados a la base naval estadounidense de Guantánamo para ser sometidos a un proceso de estudio de sus casos mediante el que comprobar si podían presentar una solicitud formal de asilo. En opinión de Amnistía Internacional, los procesos de estudio de los casos realizados en Guantánamo no cumplieron las normas internacionales ya que carecieron de ciertas salvaguardias esenciales, como el acceso a asesoramiento jurídico y a una posibilidad real de recurso contra las decisiones negativas. En cualquier caso, y a pesar de estas insuficiencias, gracias a este sistema se permitió que alrededor de 11.000 de los 35.000 interceptados en ese periodo pudieran entrar en los Estados Unidos para presentar formalmente sus solicitudes de asilo (unos 24.000 fueron repatriados a Haití). Sin embargo, a partir de finales de mayo de 1992 no se permitió a ninguno de los solicitantes de asilo haitianos interceptados en el mar tener esa posibilidad de presentar su solicitud a las autoridades estadounidenses; simplemente los devolvían directamente a Haití.

Esta política es una grave violación del principio internacionalmente reconocido de prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement" — artículo 33 de la Convención de 1951) y, concretamente, de las obligaciones que los Estados Unidos tienen contraídas como Estado parte del Protocolo de 1967, en virtud del cual está obligado a aplicar ese artículo. Asimismo, merece la pena resaltar, en el contexto americano, que la Declaración de Cartagena hacía especial hincapié en el principio de prohibición de expulsión

y de devolución ("refoulement"). La Declaración de Cartagena fue adoptada inicialmente en 1984 por varios Estados centroamericanos y posteriormente, en 1985, fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que instó a todos sus Estados miembros, incluidos los Estados Unidos, a que aceptaran sus disposiciones. La Declaración, entre otras, adoptó las siguientes conclusiones:

Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.

Y además recomienda:

Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N° 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

La Conclusión N° 22 del Comité Ejecutivo del ACNUR, adoptada en 1981, establece lo siguiente:

... 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.

El gobierno de los Estados Unidos afirma haber establecido medios para que los haitianos que temen ser objeto de violación de sus derechos humanos puedan solicitar asilo a las autoridades estadounidenses acreditadas en Puerto Príncipe, Haití. Sin embargo, dada la situación que se vive en ese país, es muy poco probable que los que más en peligro están se arriesguen a llamar la atención sobre sí mismos llamando por teléfono o acudiendo personalmente a las oficinas en las que se tramitan las solicitudes, debido a que hay que viajar hasta Puerto Príncipe para que sus casos sean examinados tras la presentación de la solicitud inicial, y a causa del potencial riesgo para la seguridad inherente al hecho de dirigirse en persona al edificio en que está ubicado el centro de tramitación. El envío de una solicitud escrita que convenza a las

autoridades estadounidenses para que ofrezcan su protección es, en muchos casos, impracticable, dado el alto índice de analfabetismo existente en Haití. Pero es que, además, ha habido casos de personas, de los que Amnistía Internacional dispone de informes, que solicitaron asilo amparándose en estos procedimientos y a las que se dio unas fechas de entrevista para las que tenían que esperar hasta siete meses; en uno de esos casos, la persona afectada fue objeto de una fuerte paliza y estuvo detenida arbitrariamente durante casi dos semanas durante el periodo de espera para la entrevista.

En cualquier caso, una solicitud de asilo presentada en una embajada no puede proporcionar las salvaguardias fundamentales que un procedimiento de asilo realizado fuera del país de origen facilita en cumplimiento de las normas internacionales sobre la protección a los refugiados. Entre esas salvaguardias figuran el derecho de todo solicitante de asilo a disponer de una asistencia letrada apropiada y, en caso de que su solicitud sea rechazada, el derecho a una revisión efectiva de su caso. En consecuencia, cualquier tipo de trámite que el gobierno de los Estados Unidos pueda haber establecido para que las personas soliciten protección a sus autoridades acreditadas en Haití no se puede considerar, en modo alguno, como un medio sustitutivo satisfactorio para el derecho a solicitar y disfrutar de asilo —derecho proclamado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos—, que de hecho las autoridades estadounidenses han negado al interceptar y devolver sumariamente a Haití a los que abandonan el país por mar.

Amnistía Internacional está profundamente preocupada porque, al hacer caso omiso del principio fundamental de prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement"), la política del gobierno de los Estados Unidos amenaza con socavar el sistema internacional de protección a los que huyen de las violaciones de los derechos humanos. El gobierno estadounidense sostiene que la prohibición de expulsión y de devolución establecida en el artículo 33 de la Convención de 1951 no es vinculante para los Estados Unidos fuera de su jurisdicción territorial y que, por ello, los guardacostas estadounidenses pueden devolver directamente a Haití a los solicitantes de asilo interceptados en aguas internacionales. Lamentablemente, esta postura fue confirmada por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el mes de junio de 1993.

En vista de la destacada función que los Estados Unidos desempeñan en los asuntos mundiales, y dada la influencia que los dictámenes de la Corte Suprema tienen incluso fuera de las fronteras de ese país, Amnistía Internacional manifiesta su preocupación porque la política de interceptar a los solicitantes de asilo en el mar y de devolverlos directamente a Haití podría tener graves consecuencias para otras situaciones de crisis de refugiados. El ACNUR planteó preocupaciones similares en la declaración que hizo pública lamentando la decisión de la Corte Suprema.

El artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 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 libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas". La política del gobierno de los Estados Unidos en relación con los haitianos interceptados en el mar es una atroz violación de este principio fundamental de prohibición de expulsión y de devolución. Equivale a decir que, si bien los gobiernos están obligados a proteger a los refugiados que de hecho llegan al territorio de un país, si pueden interceptar a los refugiados en su huida antes de que lleguen a sus fronteras, pueden devolverlos y obligarlos a correr el riesgo de ser encarcelados arbitrariamente, de ser torturados o de morir. Esta argumentación es claramente contraria al espíritu de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967: La protección de los refugiados contra las persecuciones. Además, la política del gobierno de los Estados Unidos de apresar a los solicitantes de asilo en su huida y de devolverlos directamente al país de donde escapan es contraria a la postura adoptada por el Excom en 1981 en su Conclusión 23 (Problemas relativos al rescate de personas en busca de asilo encontrándose en peligro en el mar):

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 puerto de escala. Esa práctica debe aplicarse también a las personas en busca de asilo rescatadas en el mar. En los casos de afluencia a gran escala, debe admitirse siempre a las personas en busca de asilo rescatadas en el mar, al menos temporalmente.

RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL AL COMITÉ EJECUTIVO

Los países de Europa y de América del Norte aseguran estar afrontando graves problemas de inmigración. Argumentan que las medidas adoptadas para restringir la llegada de solicitantes de asilo van dirigidas a las personas que no se encuentran genuinamente necesitadas de protección y que utilizan los procedimientos de asilo para evitar los controles de inmigración. Asimismo, afirman que el único modo de conseguir el respaldo público a la admisión y protección de refugiados, y de controlar la creciente xenofobia e intolerancia, es asegurar la erradicación de lo que se consideran abusos de los procedimientos de asilo. Sin embargo, Amnistía Internacional estima que, al llevar a la práctica políticas para erradicar los presuntos abusos de los procedimientos de asilo y para evitar la llegada de solicitantes de asilo mediante medidas restrictivas, los gobiernos de estos países están adoptando políticas, de forma conjunta o particular, que afectan a personas físicas concretas que están realmente necesitadas de protección.

Ningún ejemplo más apremiante de esta situación que la reciente exigencia de visado para restringir la cantidad de refugiados procedentes de Bosnia-Herzegovina que pueden buscar protección en los países europeos.

Al tiempo que afectan directamente a las personas que buscan protección, esas políticas dictadas por preocupaciones inmediatas de control de la inmigración amenazan ahora con socavar el sistema internacional de protección a los refugiados, un sistema que se ha ido construyendo cuidadosamente a lo largo de los últimos 40 años. Amnistía Internacional considera que la inmensa mayoría de las personas apoyan el principio de ofrecer protección a los que huyen de graves violaciones de los derechos humanos —un apoyo que constatamos a diario en la activa preocupación por las cuestiones relacionadas con los refugiados que demuestran nuestros muy diversos miembros y simpatizantes de más de 150 países y territorios de todo el mundo— y que el modo en que los gobiernos pueden superar con mayor eficacia el problema de la hostilidad a los refugiados es que demuestren un compromiso constante y sincero con ese principio.

Con el fin de abordar eficazmente los motivos de preocupación expresados a lo largo de este documento, el Comité Ejecutivo (Excom) del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) debe adoptar una serie de medidas inmediatas. La voluntad de los Estados que participan en el Excom para asumir esas medidas será una importante demostración de su compromiso con los principios y normas que constituyen el sistema internacional de protección a los refugiados.

Primero: El Excom debe reiterar claramente la importancia de sus actuales conclusiones, y especialmente de las siguientes:

- Conclusión No. 8 (Determinación de la condición de refugiado);
- Conclusión No. 15 (Refugiados sin país de asilo);
- Conclusión No. 22 (Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia a gran escala);
- Conclusión No. 30 (El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas);
- Conclusión No. 58 (Problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección).

Segundo: El Excom debe afirmar con toda claridad que ningún solicitante de asilo podrá ser devuelto a un tercer país a menos que el país que procede a la devolución haya solicitado previamente garantías de que en ese tercer país al solicitante de asilo se le garantizará una protección efectiva y duradera contra la expulsión y la devolución ("refoulement"). Como mínimo, estas garantías deben incluir un compromiso de admisión de la persona y de proporcionarle un acceso efectivo a un procedimiento de asilo justo y satisfactorio. En relación con esto, el Excom debe instar a que se concluya un acuerdo internacional sobre las normas de procedimiento mínimas para el estudio de las solicitudes de asilo. Con ello se conseguirá en buena medida que a los solicitantes de asilo se les garantice un procedimiento efectivo y justo si son enviados a terceros países.⁹

Tercero: El Excom debe subrayar la importancia del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, del ACNUR, como guía autorizada para la interpretación de la definición de refugiado, y debe instar a todos los Estados a que lo utilicen como guía al adoptar decisiones sobre la condición de refugiado. Asimismo, el Excom debe hacer un llamamiento explícito a los Estados que están colaborando para llegar a posturas comunes sobre ciertos aspectos concretos de la definición de refugiado para que no dejen de cumplir las directrices establecidas en el Manual.

Cuarto: El Excom debe señalar que las medidas comunes que se están debatiendo en la CE y en otros Estados europeos se adopten sólo tras un proceso en el que se permita la participación significativa de todos los Estados afectados, del ACNUR y de las organizaciones no gubernamentales. Asimismo, el Excom debe indicar su voluntad de desempeñar una función de supervisión en ese proceso.

Quinto: En relación con la política del gobierno de los Estados Unidos de devolver a la fuerza a todos los solicitantes de asilo haitianos sin siquiera darles una oportunidad de solicitar protección, el Excom debe reiterar el principio fundamental de prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement"), incluida la no expulsión en la frontera, y debe subrayar que este principio es aplicable incluso en situaciones de afluencia a gran escala.

⁹ Desde noviembre de 1991, Amnistía Internacional viene instando a los Estados miembros de la Comunidad Europea a que concluyan un acuerdo sobre unas normas mínimas de procedimiento para las solicitudes de asilo. La organización ha presentado algunos principios esenciales que deberían constituir el fundamento de un acuerdo de esas características. Véase el documento de AI Europa: La necesidad de una política de asilo acorde con los derechos humanos (Índice AI: EUR 01/03/91/s; noviembre de 1991).

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

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

A P É N D I C E

Documentos más recientes de Amnistía Internacional relacionados con los asuntos mencionados en este informe.

Esta lista no es exhaustiva; además de los documentos enumerados a continuación existen también otros que han sido publicados por las Secciones Nacionales de Amnistía Internacional. Si desean más información al respecto deben ponerse en contacto con el Secretariado Internacional o con las Secciones Nacionales de la organización.

EUROPA

- Europa: La necesidad de una política de asilo acorde con los derechos humanos (Índice AI: EUR 01/03/91/s; noviembre de 1991)
- Europe: Harmonization of asylum policy - accelerated procedures for "manifestly unfounded" asylum claims and the "safe country" concept (Publicado por el Proyecto CE de Amnistía Internacional; noviembre de 1992)
- Amnesty International appeals once more to EC governments on the protection of refugees (Carta abierta publicada por el Proyecto CE de Amnistía Internacional; mayo de 1993)
- Refugiados Bosnios: La continua necesidad de protección en países europeos (Índice AI: EUR 48/05/93/s; julio de 1993)
- Passing the buck: deficient Home Office practice in "safe third country" asylum cases (Publicado por la Sección Británica de Amnistía Internacional; julio de 1993)

ESTADOS UNIDOS Y JAPÓN

- Estados Unidos: Desprotección de los refugiados haitianos (Índice AI: AMR 51/31/93/s; abril de 1993)
- Japan: Inadequate protection for refugees and asylum-seekers (Índice AI: ASA 22/01/93; marzo de 1993)

GENERAL

Amnistía Internacional: Principios básicos para la protección de los refugiados (Índice AI: POL 33/03/93/s; abril de 1993).

Índice AI: POL 33/06/93/s