

Público

Amnistía Internacional

**Motivos de preocupación de Amnistía
Internacional en relación con la 55ª Sesión del
Comité Ejecutivo del ACNUR**



Público

Índice AI: IOR 41/031/2004

Octubre de 2004

Motivos de preocupación de Amnistía Internacional en relación con la 55ª Sesión del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Octubre de 2004

Introducción

La 55ª Sesión del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha tenido lugar en un momento en el que se niega una protección efectiva a millones de personas desplazadas en el mundo. El concepto de “protección efectiva” genera actualmente en la comunidad internacional un debate considerable, a pesar de que ninguna fuente autoritativa ha hecho una elaboración definitiva del mismo. En la práctica, sin embargo, la falta de protección efectiva significa que millones de refugiados y otras personas en situación de riesgo en todo el mundo viven una existencia que no es ni segura ni digna. Algunos viven durante años enteros sin que se respeten sus derechos humanos fundamentales, y sin acceso a una solución duradera, o con “soluciones” impuestas. Amnistía Internacional exhorta a todos los miembros y observadores del Comité Ejecutivo del ACNUR en su 55ª Sesión a comprometerse a proporcionar protección efectiva a refugiados, solicitantes de asilo y otras personas cuya situación preocupa al ACNUR, tanto en lo normativo como en la práctica.

Amnistía Internacional aprovecha esta oportunidad para formular a los miembros y observadores del Comité Ejecutivo y al ACNUR una serie de recomendaciones sobre algunos de los más importantes desafíos actuales en el ámbito de la protección internacional de los refugiados. Como este foro pretende elaborar conclusiones sobre la protección internacional, la organización exhorta a los Estados miembros a asegurar que estas conclusiones no disminuyan sino que aumenten la protección internacional de los refugiados y solicitantes de asilo. La organización también llama la atención del Comité Ejecutivo sobre algunos de sus informes recientes, que se refieren a fracasos graves en el sistema internacional de protección a refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y retornados, que ilustran los asuntos que preocupan especialmente a Amnistía Internacional en ocasión de la 55ª Sesión del Comité Ejecutivo.

1. El debate sobre la protección efectiva

Para guiar el debate actual sobre qué constituye “protección efectiva”, Amnistía Internacional recomienda que el Departamento de Protección Internacional del ACNUR proporcione una definición del alcance y contenido de la “protección efectiva”, que sea terminante, respetuosa del derecho y exhaustiva y que integre eficazmente las normas internacionales sobre derechos humanos.

Un componente esencial de la “protección efectiva” es la posibilidad de tener acceso a los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales y disfrutar de ellos. Todas las partes, incluidos los Estados, el ACNUR y las organizaciones internacionales, deben garantizar que el respeto, la promoción y la protección de estos derechos sean integrados a sus normativas y a sus prácticas para con los refugiados y otras personas en situación de riesgo.

El Comité Ejecutivo es, esencialmente, un foro cuyo cometido es el de suministrar al ACNUR, a Estados y socios, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), herramientas para la protección. Sin embargo, al mismo tiempo que los Estados miembros y los observadores se reúnen en Ginebra para debatir sobre las actividades de protección y asistencia del ACNUR, alrededor del mundo la realidad para muchas personas desplazadas es la inseguridad, la pobreza y la discriminación. Se sigue hacinando a los refugiados en campos inseguros e insalubres, siguen sin poder disfrutar de derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, y a los solicitantes de asilo se les sigue negando acceso a territorios y a procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Millones de personas siguen estando desplazadas internamente en sus propios países, a menudo sufren ciclos de desplazamiento sucesivos, y muchos de los que retornan siguen sin tener acceso a un retorno auténticamente sostenible.

Toda discusión sobre la “protección efectiva” debe ubicarse en este contexto. Amnistía Internacional insiste en que la protección efectiva exige que se proporcione protección legal, física y social, firmemente anclada en las normas internacionales de derechos humanos, en la que la dignidad del individuo es un componente esencial. Debe estar ligada a la búsqueda y el encuentro de soluciones duraderas.¹ La organización ha seguido documentando numerosas situaciones en las que la falta de respeto por estos elementos esenciales de protección ha dado lugar a violaciones de los derechos humanos contra refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y retornados.² Aún hay brechas inquietantes en la protección de personas desplazadas en todo el mundo. La disminución en el número de personas en situación de riesgo para el ACNUR en los últimos años no debe distraer la atención del hecho de que muchos refugiados siguen sufriendo graves violaciones de sus derechos.

Amnistía Internacional insta a todos los Estados y organizaciones internacionales a cumplir en la normativa y en la práctica las normas fundamentales del derecho internacional sobre los refugiados y los derechos humanos. Al ACNUR se le ha confiado el singular mandato de supervisar la aplicación del régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados,³ y una faceta importante del mismo, en la opinión de Amnistía Internacional, debería ser la de proporcionar una orientación autoritativa sobre el alcance y contenido de lo que es protección efectiva.

Para que la expresión “protección efectiva” llegue a tener un significado esencial en la vida de millones de refugiados, desplazados internos y retornados, debe posibilitarles vivir con dignidad y total

¹ Amnistía Internacional ha comentado anteriormente la norma de “protección efectiva”, aún en desarrollo, en el informe *UK/EU/UNHCR: Unlawful and Unworkable – Extra-territorial processing of asylum claims*, Índice AI: IOR 61/004/2003.

² Véase <http://web.amnesty.org/pages/refugees-index-esl> para acceder a consultar los documentos públicos de Amnistía Internacional relacionados con los refugiados y otros desplazados. Particularmente, los siguientes documentan la importancia del acceso a derechos económicos, sociales y culturales para asegurar la protección a refugiados y otras personas en situación de riesgo: *Sudan, Darfur. La violación como arma de guerra. La violación sexual y sus consecuencias*, Índice AI: AFR 54/076/2004; *Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the Democratic People's Republic of Korea*, Índice AI: ASA 24/003/2004; *Lebanon: Economic and social rights of Palestinian refugees submission to Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, Índice AI: MDE 18/017/2003.

³ El artículo 35.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 dispone que “[L]os Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del [ACNUR...] y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de [la] Convención.” Además, el párrafo 8.a del Estatuto de la Oficina del ACNUR establece que el Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados por, entre otros, los medios siguientes: “Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos.” <http://www.unhcr.org/refugees/351.html>

respeto de sus derechos humanos. No debe permitirse que sea desvirtuada o que se la subordine a los intereses de los Estados.⁴

Negación del derecho a la educación en Egipto

En mayo de 2004, Amnistía Internacional llevó a cabo labores de investigación en Egipto, que se centraban en el acceso a la educación primaria por parte de los niños de familias de refugiados y solicitantes de asilo. La igualdad de oportunidades en el acceso a la educación es una herramienta importante para la protección de menores refugiados en entornos urbanos o en campamentos, y puede ser fundamental para reducir los efectos traumáticos del desplazamiento en los niños. El acceso a la educación también ayudaría a los menores refugiados, a sus familias y a sus comunidades a adquirir las capacidades necesarias para procurarse soluciones duraderas. Egipto está obligado por el derecho internacional a proveer acceso a la educación primaria a los menores refugiados y solicitantes de asilo en su territorio.⁵ Sin embargo, los resultados preliminares de esta investigación indican que se han combinado una diversidad de factores para impedir el acceso de los menores de comunidades de refugiados y solicitantes de asilo en Egipto a la educación primaria. Entre ellos están los siguientes:

- Obstáculos burocráticos que afectan específicamente a los refugiados y a los solicitantes de asilo. Entre ellos se incluyen el no reconocimiento por parte de las autoridades educativas de los documentos del ACNUR para refugiados y solicitantes de asilo cuando otros documentos tales como pasaportes son inobtenibles; la exigencia administrativa de presentar permiso de residencia para ser admitido en las escuelas (los solicitantes de asilo en general no pueden obtener dichos permisos, y los refugiados reconocidos, que pueden obtenerlos, deben renovarlos cada seis meses); y la exigencia administrativa de presentar certificados de estudios anteriores.
- Imposibilidad de aprovechar la educación recibida en “escuelas comunitarias”, porque estas no extienden certificados reconocidos. Los menores refugiados o solicitantes de asilo que asisten a dichas escuelas no obtienen de ellas certificaciones reconocidas o no pueden rendir exámenes en las escuelas públicas, y así recibir certificación oficial del nivel educativo alcanzado;
- Dificultades económicas de los padres de menores refugiados o solicitantes de asilo;
- Falta de espacio en las escuelas públicas egipcias.

A la luz de estas conclusiones, y advirtiendo que la falta de acceso a la educación primaria hace particularmente vulnerables a los niños, Amnistía Internacional exhorta al gobierno de Egipto a garantizar a

⁴ Las Conclusiones de Lisboa representan un valioso punto de partida para la definición del concepto, pero no constituyen en sí mismas una respuesta definitiva. Por ejemplo, Amnistía Internacional ha identificado un área omitida en estas Conclusiones, que es la no incorporación del requerimiento de que el individuo deba tener una condición jurídica reconocida. Mesa Redonda de Expertos, Lisboa, 9-10 de diciembre de 2002, “Programa de protección”: *El concepto de “Protección Efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios de Refugiados y solicitantes de asilo: Resumen de las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos en Lisboa*.

⁵ Esta obligación se deriva de las obligaciones de Egipto en virtud de *inter alia*, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Véase también el Comentario General 13 sobre el Derecho a la Educación (E/C.12/1999/10), 1999.

los menores refugiados y solicitantes de asilo el derecho a la educación primaria gratuita y sin discriminaciones.⁶

2. Vulnerabilidad por falta de protección efectiva

2.1 Detención

Amnistía Internacional reconoce que la detención de refugiados y solicitantes de asilo es inherentemente indeseable y por tanto exhorta a los Estados a ser prudentes en su uso con refugiados y solicitantes de asilo y especialmente a eliminar su uso en el caso de los menores refugiados y solicitantes de asilo.

La *Nota sobre protección internacional* presentada a la 55ª Sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR expone su preocupación ante políticas de Estado consistentes en la detención arbitraria o generalizada de solicitantes de asilo.⁷ La práctica de detener a refugiados y solicitantes de asilo, incluso como medida de disuasión, es otra indicación preocupante de que la protección efectiva está aún fuera del alcance de muchas personas que tienen derecho a la protección internacional.⁸ Aunque las Directrices del ACNUR establecen específicamente que en la opinión del ACNUR la detención de solicitantes de asilo es “inherentemente indeseable” y que, “como principio general, los solicitantes de asilo no deberían ser detenidos”, la acción de los Estados es muy diferente en muchas partes del mundo. El derecho a la libertad y a la salvaguardia contra la detención arbitraria han sido el núcleo de la normativa formal sobre los derechos humanos desde que fueron consagrados en los artículos 3 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Otras normativas internacionales subsiguientes, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen que el derecho a la libertad está ligado al de la salvaguardia contra la detención arbitraria.

2.2 Refugiados urbanos

Amnistía Internacional insta a los Estados a comprometerse a respetar y proteger los derechos de todos los refugiados urbanos en sus territorios, atendiendo específicamente a los refugiados particularmente vulnerables, como las mujeres, los niños y los ancianos. El ACNUR debe hacer conocer y aplicar activamente en el terreno su documento sobre “principios rectores y buenas prácticas” al respecto de los refugiados urbanos.

A los refugiados y solicitantes de asilo en escenarios urbanos se les niega a menudo protección efectiva.⁹ Muchos de ellos están en una situación de vulnerabilidad desproporcionada frente a abusos de sus derechos humanos, como la detención arbitraria a causa de arrestos y aprisionamiento por trabajar ilegalmente, o incluso, porque al verse obligados a dormir en las calles, hay mayores posibilidades de que las autoridades los detecten. Muchos refugiados urbanos no pueden acceder a un estatuto legal o a derechos económicos,

⁶ Próximamente Amnistía Internacional divulgará un informe público sobre sus preocupaciones y recomendaciones al gobierno de Egipto sobre el derecho a la educación para refugiados y menores solicitantes de asilo en ese país.

⁷ ACNUR, *Nota sobre Protección Internacional*, A/AC.96/989, 7 de julio de 2004.

⁸ Véase *Australia-Pacific: Offending human dignity – the “Pacific Solution”* (Índice AI: ASA 12/009/2002, agosto de 2002) y también *Bahamas: Forgotten detainees – human rights in detention* (Índice AI: AMR 14/005/2003).

⁹ Entre los informes recientes de Amnistía Internacional que han tratado asuntos relativos a las violaciones a los derechos humanos sufridas por refugiados urbanos y retornados figuran: *Cote d’Ivoire: No escape – Liberian refugees in Cote d’Ivoire* (Índice AI: AFR 31/012/2003) y *Afghanistan: Out of sight, out of mind – the fate of the Afghan returnees* (Índice AI: ASA 11/014/2003).

sociales y culturales básicos, tales como el derecho al trabajo o a la vivienda adecuada. Muchos refugiados urbanos en el mundo caen en un “vacío de protección” y se vuelven invisibles para la comunidad internacional. Un gran número de refugiados llega a las áreas urbanas como migrantes, buscando protección efectiva y, debido a estas brechas en la protección, muchos caen en una espiral descendente de abuso y explotación. En muchos casos, los procedimientos inadecuados para la determinación del estatuto legal de los refugiados aumentan más la vulnerabilidad de los refugiados urbanos.

Refugiados en riesgo de detención arbitraria y devolución en Malaisia

Cientos de acehnianos han sido forzados a huir a Malaisia y a otros países a causa de la situación en la provincia de Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) en Indonesia.¹⁰ Aunque el gobierno malaisio ha tolerado hasta cierto punto a los acehnianos y a otros refugiados, que viven en su mayoría en ciudades malaisias y en asentamientos urbanos dentro de sus fronteras, oficialmente no les da reconocimiento legal ni protección. Sin ese reconocimiento, los refugiados en Malaisia, menores incluidos, están en constante riesgo de ser detenidos como “inmigrantes ilegales”, y pueden enfrentar cargos relacionados con la severa Ley de Inmigración, arresto en las repugnantes condiciones de un campo de detención para inmigrantes, o ambos.

Contraviniendo la norma de no devolución (*non-refoulement*) del derecho consuetudinario internacional, que prohíbe la devolución de personas a una situación en la que tendrán que enfrentar graves violaciones de los derechos humanos, Malaisia ha devuelto refugiados acehnianos a Indonesia en numerosas ocasiones. La amenaza de una detención prolongada en campos de detención para inmigrantes en malas condiciones de vida ha impulsado a algunos refugiados acehnianos a ofrecerse para retornar “voluntariamente” a Indonesia. Además del riesgo de detención arbitraria y devolución (*refoulement*) por Malaisia, la falta de su reconocimiento formal como refugiados impide a los refugiados acehnianos el acceso al trabajo o a servicios básicos como salud y educación. A los menores acehnianos refugiados, hayan nacido en Malaisia o en NAD, no se les permite asistir a las escuelas estatales y no tienen derecho al cuidado de la salud.

2.3 El derecho a la búsqueda y disfrute de asilo

Amnistía Internacional exhorta a todos los Estados a defender el derecho a buscar y disfrutar de asilo, reconociendo plenamente que el otorgamiento de asilo es un acto pacífico y humanitario, que no debe ser considerado hostil por ningún otro Estado.

Amnistía Internacional insta a los Estados Partes en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados o en su Protocolo de 1967, o en ambos, a reconocer la decisión de otros Estados Partes de otorgar el estatuto de refugiado. El hecho de que un individuo haya sido reconocido como refugiado proporciona a todos los Estados una fuerte presunción que les permite rehusar todo pedido de extradición basado en supuestos delitos en el país de origen del refugiado. El Estado que ha reconocido a un individuo como refugiado es quien tiene la responsabilidad principal de considerar si revisa o revoca su estatuto.

El derecho a solicitar asilo está consagrado por el derecho internacional sobre derechos humanos. También se ha reconocido explícitamente que el otorgamiento de asilo es un acto pacífico y humanitario que ningún

¹⁰ Véase *Indonesia: New military operations, old patterns of human rights abuses in NAD province* (Índice AI: ASA 21/033/2004).

otro Estado debe considerar hostil.¹¹ Sin embargo, muchos Estados en todo el mundo presionan a otros Estados para que se les devuelvan ciudadanos que son solicitantes de asilo y refugiados en el extranjero. Un país de asilo que cede a tal presión viola sus obligaciones para con el derecho internacional sobre refugiados y derechos humanos. La devolución de un refugiado o de cualquier otra persona en riesgo, a una situación en la que puede ser torturado o sufrir otras serias violaciones de los derechos humanos es un indicador fundamental de la falta de protección efectiva.

La presión exterior compromete la protección de refugiados

Numerosos solicitantes de asilo y refugiados de la etnia uighur han sido devueltos en los últimos años a China a causa de la presión ejercida por este país.¹² Amnistía Internacional ha observado un aumento en las devoluciones a China de solicitantes de asilo y refugiados uighures desde países vecinos como Nepal, Pakistán, Kazajistán y Kirguistán.

Según informes, China ha presionado a países vecinos para que devuelvan solicitantes de asilo y refugiados uighur, violando las obligaciones contraídas por esos Estados bajo el derecho internacional sobre derechos humanos. Siempre de acuerdo con estos informes, China ha presionado a otros Estados para evitar que la diáspora de individuos y organizaciones uighur se dedique a actividades pacíficas y legítimas de acuerdo a sus derechos humanos fundamentales.

Otro ejemplo de cómo la presión extraterritorial del país de origen puede socavar la protección efectiva es el caso de refugiados de Turquía sujetos a órdenes internacionales de detención. Amnistía Internacional ha documentado varios casos de refugiados de origen turco que han sido detenidos y amenazados con la extradición, sobre la base de órdenes de detención internacionales.¹³ Es claro que estas órdenes de detención están a menudo relacionadas con los mismos actos que constituyeron la base del reclamo del refugiado de que su temor a la persecución era verosímil.

3. Conclusión sobre la afluencia en gran escala

En todos los casos de afluencia en gran escala, Amnistía Internacional insta a que los refugiados retengan el derecho de solicitar y disfrutar de asilo y protección eficaz en el país de asilo. La organización hace hincapié en el hecho de que en situaciones de afluencia en gran escala, los Estados más ricos tienen la responsabilidad de dar apoyo financiero y de otros tipos a los países vecinos que reciben refugiados.¹⁴

Aunque las medidas de protección grupal tales como el reconocimiento *prima facie* de los refugiados pueden ser respuestas importantes de protección inmediata en situaciones de afluencia en gran escala, la mayor parte

¹¹ Véase, *inter alia*, el artículo 2 de la Convención por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (1969) y la Conclusión (LIII) del Comité Ejecutivo de ACNUR relativa al carácter civil y humanitario del asilo, N° 94, 2002.

¹² Véase *People's Republic of China: Uighurs fleeing persecution as China wages its "war on terror"* (Índice AI: ASA 17/021/2004), julio de 2004.

¹³ El ciudadano sueco Hemo Amedsson resultó involucrado recientemente en un caso similar: fue detenido en Estonia en junio de 2004 y amenazado con la extradición a Turquía. Había huído de Turquía en 1980 y había sido reconocido como refugiado en 1983.

¹⁴ Véase *UNHCR's Forum and Executive Committee – Basic human rights principles applicable to responsibility- and burden-sharing arrangements* (Índice AI: IOR 42/007/2004), marzo de 2004.

de las crisis que generan refugiados no son de una “duración razonablemente corta”.¹⁵ Es imperativo, por lo tanto, asegurar a los refugiados el acceso a un estatuto legal seguro en el país de asilo lo más pronto posible. Los refugiados deben tener acceso a sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, así como a sus derechos civiles y políticos. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de asegurar, además, que todos los refugiados tengan acceso oportuno a soluciones duraderas. Permitir que los refugiados permanezcan en campos o asentamientos urbanos durante años, sin final a la vista –lo que fue definido en una campaña actual del Comité Estadounidense para los Refugiados como el “almacenaje” de refugiados– no constituye “protección efectiva”.¹⁶

La protección de los derechos humanos de los refugiados es una obligación de toda la comunidad internacional, que no se puede dejar en la mayor parte de los casos solamente a los Estados vecinos, algunos de los cuales ya alojan grandes cantidades de refugiados. El imperativo de proteger a los refugiados, solicitantes de asilo y desplazados debe impulsar cualquier medida o mecanismo que se instrumente en relación con situaciones de afluencia en gran escala y para aliviar de cargas excesivas a los países de primer asilo. Estas medidas o mecanismos se deben fundar en los derechos humanos, que incluyen pero no están limitados a los derechos a solicitar y disfrutar de asilo frente a la persecución, y a derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a un adecuado nivel de vida. Deben asegurar el papel central del ACNUR de protección y asistencia a los refugiados, lo cual incluye el suministro oportuno de un apoyo financiero adecuado, para permitir al ACNUR cumplir con las responsabilidades que le confiere su mandato. En este contexto, se debe garantizar que el dinero prometido se suministre puntualmente y que sea administrado por organismos y entidades que suministren asistencia de manera efectiva, transparente y responsable.

Todo acuerdo o mecanismo debe asegurar el carácter voluntario de las soluciones, y no debe permitir, por ejemplo, la expulsión colectiva o masiva o la detención arbitraria. Deben asegurar que a los solicitantes de asilo que están en Estados no vecinos o que lleguen a sus fronteras se les acuerde protección eficaz en los territorios de esos Estados y que se incluya el acceso a soluciones duraderas, en particular en casos en los que la afluencia en gran escala se maneja a través del recurso de protección temporaria dentro de un territorio específico. Estos acuerdos o mecanismos no deben comprometer la prerrogativa de un refugiado de que se remedien eficazmente las violaciones a sus derechos a través de la aplicación del derecho internacional sobre refugiados y derechos humanos por los Estados Parte en los instrumentos pertinentes.

No hay soluciones duraderas a la vista para los refugiados butaneses en Nepal

Más de 100.000 refugiados de origen étnico nepalés del sur de Bután viven desde hace más de 12 años en campos de Nepal sudoriental, luego de haber sido privados arbitrariamente de su nacionalidad y obligados a huir de Bután a comienzos de la década de los noventa. La situación de los refugiados butaneses se ha convertido en una de las crisis de refugiados más prolongadas y desatendidas del mundo. Amnistía Internacional ha expresado su preocupación por la situación de estos refugiados, y por el hecho de que una

¹⁵ ACNUR, *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations – Advance Summary Findings of the Study Commissioned by UNHCR*, EC/54/SC/CRP.11, 7 de junio de 2004.

¹⁶ Véase www.refugees.org/warehousing/docs/statement.pdf, *Joint NGO Statement Calling for Solutions to End the Warehousing of Refugees* (Llamamiento conjunto de varias ONG por soluciones para terminar con el almacenaje de refugiados).

solución durable que respete sus derechos parece muy lejana.¹⁷ Como la situación se prolonga, aumentan las posibilidades de violación de los derechos humanos fundamentales de los refugiados butaneses.

Hay ya señales de que los abusos contra los derechos humanos relacionados con el conflicto en curso entre el Partido Comunista de Nepal (CPN) (Maoísta) y el gobierno están afectando a individuos alojados en los campos de refugiados butaneses. En junio de 2004, según los informes, cinco refugiados butaneses fueron detenidos por personal de las fuerzas de seguridad y recluidos en régimen de incomunicación durante varios días por sospecharse que estaban relacionados con el CPN (Maoísta). Tres fueron liberados después de algunos días, pero dos refugiados varones fueron severamente golpeados en el interrogatorio, antes de ser transferidos a la cárcel. Los líderes del campo de refugiados niegan que los detenidos tuviesen alguna conexión con el CPN (Maoísta). Amnistía Internacional también se ha inquietado por relatos de acoso sexual y de discriminación hacia las mujeres en los campos de refugiados butaneses. Las mujeres refugiadas en los campos enfrentan una gama de problemas de protección, tales como mayor vulnerabilidad a la violencia doméstica y falta de acceso a la reparación judicial y administrativa, muchos de los cuales surgen de su condición social y económica deprimida, y en consecuencia, de la dependencia de sus compañeros varones.

4. Conclusión sobre la repatriación voluntaria

Para que sea verdadera, la decisión de un refugiado de volver voluntariamente debe ser libre e informada. Amnistía Internacional apela al ACNUR y a la comunidad internacional para que aseguren que los refugiados y otras personas necesitadas de protección no sean obligados, incluso a través de la privación de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, a retornar a su lugar de origen. Para que el retorno sea verdaderamente seguro y digno, debe ser sostenible, y Amnistía Internacional insta al ACNUR y a los Estados a asegurar que el retorno voluntario sea sostenible, para proteger los derechos humanos de los retornados y asimismo impedir ciclos posteriores de desplazamiento.¹⁸

En el documento del Comité Permanente *Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation* (Cuestiones legales de seguridad en el contexto de la repatriación voluntaria),¹⁹ se anotaba que la decisión de un refugiado²⁰ de volver a su país de origen debería estar basada en una “elección libre e informada”. Este enfoque en dos facetas requiere que la decisión de un posible retornado sea a la vez voluntaria (“libre”) y a sabiendas (“informada”). Una elección libre o voluntaria debe estar libre de represalias o *quid pro quo*. Por ejemplo, cuando se amenaza la seguridad de un posible retornado en el país de asilo si no se repatría o cuando le ofrecen un incentivo irresistible para repatriarse “voluntariamente” (comprándole en efecto la decisión), entonces el carácter voluntario de la decisión queda socavado. Además, la decisión de retornar debe surgir de una situación en el país de asilo que sea suficientemente segura como para permitir la libre

¹⁷ Véase *Bhutan: Ten years later and still waiting to go home – the case of the refugees* (Índice AI: ASA 14/001/2002) y *Nepal: los refugiados butaneses, sin patria: destacadas ONG mundiales critican el proceso de clasificación* (Índice AI: ASA 31/023/2003).

¹⁸ Véase *Afghanistan: Continuing need for protection and standards for return on Afghan refugees* (Índice AI: ASA 11/014/2002, julio de 2002) y *Afghanistan: out of sight, out of mind – the fate of the Afghan refugees* (Índice AI: ASA 11/014/2003, junio de 2003).

¹⁹ UNHCR, *Legal safety issues in the context of voluntary repatriation*, EC/54/SC/CRP.12, 12 de junio de 2004.

²⁰ Es útil en este contexto tomar nota de la Conclusión del Comité Ejecutivo N° 75 (XLV) *Conclusión sobre personas internamente desplazadas*, que reconoce *inter alia* que los problemas de los refugiados y de las personas internamente desplazadas a menudo requieren medidas análogas en lo que respecta a la prevención, la protección, la asistencia humanitaria y las soluciones. Por lo tanto, una Conclusión que apunte a tratar las cuestiones de seguridad legal en el contexto de la repatriación voluntaria sería igualmente apropiada, en opinión de Amnistía Internacional, en el caso de personas internamente desplazadas que retornan.

elección. Ésta debe incluir estatuto legal, protección de derechos, ausencia de presiones para retornar y de restricciones de derechos.²¹ La negación deliberada de derechos económicos, sociales y culturales por el país o región de acogida puede resultar una *refoulement* constructiva, no una verdadera repatriación. En efecto, la decisión de repatriar que se funda en la negación del derecho al alimento, al trabajo o a la educación, por ejemplo, nunca puede ser considerada una elección voluntaria o libre.

La decisión de retornar también debe ser “informada”, es decir, la decisión debe basarse en información completa, precisa y objetiva al respecto de la condición y perspectivas de integración en el país de origen, así como acerca de la realidad de la situación en el país de acogida. Incluso cuando la decisión de repatriarse voluntariamente no está teñida de amenazas o de negación de derechos, no puede ser “libre e informada” si al posible retornado no lo han provisto de información suficiente. Para alcanzar una decisión de retorno verdaderamente informada, los posibles retornantes deben tener la posibilidad de realizar visitas de “ir y ver” o de “ir y trabajar” de duración razonable. Los refugiados deben poder retornar al país de asilo, por ejemplo si encuentran que no es posible sostener su retorno al país de origen, y no deben ser penalizados por haber dejado el país de asilo para hacer tal visita. En los casos en que la repatriación la facilita o promueve el ACNUR, o si ocurre una repatriación espontánea en gran escala, es fundamental asegurarse de que el ACNUR vigile el retorno y, si es apropiado, que lo hagan otros organismos o agencias de derechos humanos. Deben proporcionarse a los refugiados los informes sobre esta vigilancia.

Amnistía Internacional opina que el retorno seguro y digno debe ser sostenible. Reconocer la importancia de la elección por parte del posible retornado y asegurar su retorno a su lugar de origen o destino preferido será un paso importante hacia la salvaguarda de la sostenibilidad del retorno. La seguridad incluye los aspectos legales, físicos y materiales. Los retornos, especialmente en números elevados, a situaciones en las que éstos no pueden ser sostenidos irán en detrimento de la seguridad y de los derechos humanos de los retornados, y podrían conducir a ciclos sucesivos de desplazamiento.

Repatriación de refugiados ruandeses

El informe más reciente de Amnistía Internacional²² sobre Ruanda se centra en las preocupaciones de la organización acerca de los derechos humanos con relación a la decisión que tomó el ACNUR en octubre de 2002 al respecto de promover la repatriación voluntaria de refugiados ruandeses y considerar la aplicación de las “circunstancias de cese” de las cláusulas de cesación. El informe ilustra las preocupaciones de la organización sobre los derechos humanos a través de un examen crítico de operaciones de repatriación pasadas y en curso.

Quedan dudas acerca de si los Estados de asilo o el gobierno de Ruanda disponían de información suficiente acerca de la situación de los ruandeses retornados antes de aplicar presión sobre el ACNUR para que promoviese la repatriación voluntaria de refugiados ruandeses. Lo mismo se aplica a la decisión del ACNUR en 2002 promoviendo la repatriación voluntaria. La falta de vigilancia efectiva por parte del gobierno de Ruanda, el ACNUR u ONG pertinentes y fiables en relación con los derechos humanos de los retornados indica que faltó información significativa y necesaria. También se presenta la cuestión de si las comisiones tripartitas responsables de la repatriación voluntaria están en condiciones de proporcionar a los

²¹ Véase *UNHCR Handbook, “Voluntary Repatriation: International Protection*, capítulo 2, sección 2.3: “Uno de los elementos más importantes para la verificación del carácter voluntario del retorno es el estatuto legal de los refugiados en el país de asilo. Si los refugiados son legalmente reconocidos como tales, sus derechos están protegidos, y si se les permite asentarse, su decisión de repatriarse posiblemente sea verdaderamente libre y voluntaria. Si, por el contrario, sus derechos no son reconocidos, si se les somete a presiones y restricciones y se les confina en campos cerrados, pueden elegir retornar, pero ese no es un acto de libre albedrío.” (La traducción de la cita es de EDAI.)

²² *Forced to return: Rwandese refugees in the Great Lakes region* (de próxima aparición).

refugiados la información precisa, objetiva y verificable que se requiere de ellas. Un asunto relacionado tiene que ver con la pertinencia de la información proporcionada a los refugiados. Si, para empezar, los miembros de las diversas comisiones tripartitas poseen información escasa o incompleta, y al mismo tiempo desconocen o no les es posible proporcionar a los refugiados el tipo de información que quieren y necesitan, es difícil imaginar cómo pueden tener éxito las campañas de información.

Un examen de los boletines, vídeos y sesiones de información proporcionados a los refugiados ruandeses indica que se centraban más en promover o vender repatriación voluntaria a los refugiados que en proporcionarles la información objetiva necesaria para llegar a una decisión informada. Parece haber una confianza exagerada en el gobierno para la provisión de información. El gobierno tiene un rol que cumplir en la provisión de información y también lo tienen las organizaciones locales de derechos humanos serias y las ONG o las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en áreas que tienen relación con los refugiados.

5. Métodos de trabajo del Comité Ejecutivo

Amnistía Internacional recomienda que la contribución hecha por las ONG al debate en el seno del Comité Ejecutivo, así como la hecha en foros relacionados, se refleje en los métodos de trabajo del Comité Ejecutivo. Se debe permitir a las ONG hacer hasta tres declaraciones por cada tema de la agenda, y debe dárseles la posibilidad de que se involucren sustancialmente en el proceso de negociación de las conclusiones del Comité Ejecutivo, estando presentes físicamente en las consultas informales en las que se negocian decisiones y conclusiones.

En la negociación de las conclusiones del Comité Ejecutivo sobre protección internacional, la organización insta a los Estados miembros a asegurarse de que éstas de ningún modo se aparten de las normas internacionales relativas a los refugiados, los derechos humanos y el derecho humanitario. Las conclusiones del Comité Ejecutivo tienen valor por su uso como herramientas y directrices para los Estados, el ACNUR y otros socios, incluidas las ONG, para materializar las obligaciones de protección.²³

A lo largo de los años, las ONG han aportado una voz única y sustancial a las deliberaciones del ACNUR, incluso durante las Consultas Globales sobre Protección Internacional y en el desarrollo del Programa de Protección, y han contribuido de manera activa y significativa a los debates sobre el establecimiento de normas en el Comité Ejecutivo y otros foros internacionales. Las ONG han sido y deben ser consideradas como socios tanto operativos como intelectuales del ACNUR y los Estados.²⁴ En este

²³ El llamamiento de las ONG sobre la protección internacional entregado a la 53ª Sesión del Comité Ejecutivo señaló en este contexto que las conclusiones del Comité Ejecutivo no podían alterar las obligaciones fundamentales y centrales que se encuentran en la Convención de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y en el derecho sobre derechos humanos, que continúan siendo obligatorias para los Estados. Véase www.icva.ch/cgi-bin/browse.pl?doc=doc00000797

²⁴ En este contexto, el presidente del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil ha manifestado: “[En esas circunstancias,] el Grupo considera que establecer relaciones constructivas entre las Naciones Unidas y la sociedad civil ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad. Esas relaciones son esenciales a fin de que la Organización pueda identificar mejor las prioridades globales y movilizar todos los recursos para cumplir su cometido. Consideramos además que esa apertura de las Naciones Unidas a una pluralidad de actores y grupos interesados no constituye una amenaza a los gobiernos, sino es más bien un medio eficaz de revitalizar el propio proceso intergubernamental.” Este Grupo fue convocado por el secretario general de la ONU como resultado de su informe de septiembre de 2002 *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*. (A/57/387). Véase *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil* (A/58/817), Servicio de Enlace de la ONU de Organizaciones no Gubernamentales, Roundup 113, junio de 2004.

contexto los miembros del Comité Ejecutivo deben preparar el camino para una inclusión más estructurada y completa de las ONG en el proceso de negociación de las conclusiones del Comité Ejecutivo.

La participación efectiva de las ONG en el Comité Ejecutivo debe también extenderse a asegurar que las ONG puedan hacerse oír de manera significativa en este foro. A través de sus intervenciones orales en el Comité Ejecutivo, las ONG aportan su experiencia de trabajo sobre el terreno y de investigación analítica a los variados problemas que enfrentan los refugiados en todas partes del mundo.²⁵ Tanto el ACNUR como los Estados han reconocido y elogiado el valor de tales contribuciones para realzar el debate acerca de la protección de los refugiados. Debe darse a las ONG espacio suficiente en el orden del día para plantear la pluralidad de temas de preocupación que aparecen en el campo de la protección a los refugiados, y Amnistía Internacional sugiere que el número de declaraciones de las ONG por cada tema del programa del Comité Ejecutivo se aumente para permitir que esas cuestiones puedan ser tratadas de manera exhaustiva.

²⁵ El ACNUR ha reconocido explícitamente en varias ocasiones la importante función que las ONG desempeñan en la protección al refugiado. Por ejemplo, ha manifestado: “Las organizaciones no gubernamentales siguen siendo los asociados tradicionales del ACNUR y durante años han ido adquiriendo importancia en la esfera de la protección dado que, entre otras cosas, ofrecen una gama de competencias que complementan la labor del ACNUR. [...] Las organizaciones no gubernamentales también son defensoras activas del cumplimiento de las normas internacionales de protección.” *ACNUR: Fortalecimiento de la asociación para garantizar la protección, también en relación con la seguridad*, 14 de septiembre de 1999, A/AC.96/923, párr. 23.