

*Am
nis
tía
Int
ern
aci
ona
I*

REPÚBLICA FEDERATIVA DE
YUGOSLAVIA

**CRISIS DE DERECHOS
HUMANOS EN LA
PROVINCIA DE KOSOVO**

Documentos, serie B: Continúa la tragedia
4: La protección de los desplazados
y refugiados de Kosovo



Público
Índice AI: EUR 70/73/98/s

Octubre de 1998

SOBRE ESTA SERIE DE DOCUMENTOS

La comunidad internacional está siendo testigo del deterioro de la situación en la provincia de Kosovo, República Federativa de Yugoslavia, y de la desaparición del más mínimo respeto por los derechos humanos. Las operaciones llevadas a cabo recientemente por la policía y el ejército serbios, aunque en teoría dirigidas contra el Ejército de Liberación de Kosovo —grupo armado de oposición—, en la práctica han causado la muerte de centenares de civiles; al parecer, muchas de esas muertes han sido consecuencia de ataques deliberados o indiscriminados. Las agresiones contra civiles han sido uno de los motivos que han impulsado a decenas de miles de personas a huir de sus hogares. Los miembros del Ejército de Liberación de Kosovo también han sido responsables de abusos contra los derechos humanos.

Como parte de su respuesta a una crisis que no deja de extenderse, Amnistía Internacional está documentando las terribles violaciones de derechos humanos que se han cometido y siguen cometiéndose en la provincia de Kosovo.

Los cinco primeros informes, que componen la Serie A, se publicaron en junio y julio de 1998 y trataban de acontecimientos ocurridos hasta junio de ese mismo año. En ellos se documentaba una pauta sistemática y sostenida de violaciones de derechos humanos cometidas durante los años y meses que precedieron a la crisis actual, tales como torturas y malos tratos por parte de la policía, muertes bajo custodia policial y juicios sin las debidas garantías contra presos políticos. Dichos documentos eran:

1: Información general: Una crisis anunciada (Índice AI: EUR 70/32/98/s). Breve análisis de las causas de la crisis actual y recomendaciones de Amnistía Internacional a la comunidad internacional, a las autoridades yugoslavas y al Ejército de Liberación de Kosovo.

2: La violencia en Drenica (Índice AI: EUR 70/33/98/s). Análisis detallado de los homicidios arbitrarios y las ejecuciones extrajudiciales cometidos durante las operaciones policiales y militares emprendidas en febrero y marzo de 1998 en la región de Drenica (un precedente de los acontecimientos de junio). Este documento incluye también información sobre los abusos del Ejército de Liberación de Kosovo.

3: Muertes bajo custodia, torturas y malos tratos (Índice AI: EUR 70/34/98/s). Estudio sobre el uso generalizado de la tortura y los malos tratos contra detenidos y contra manifestantes en las calles; se incluyen testimonios detallados de las víctimas y fotografías tomadas en 1998.

4: Juicios injustos e infracciones de las garantías procesales (Índice AI: EUR 70/35/98/s). Análisis de las constantes irregularidades que tienen lugar en la administración de la justicia en los casos políticos; se incluye información detallada sobre cuatro juicios políticos celebrados en 1997 y 1998.

5: *Ljubenic y Poklek: Las pautas se repiten* (Índice AI: EUR 70/46/98/s). Ejecuciones extrajudiciales y «desapariciones» en mayo de 1998 en situaciones en las que se repiten las prácticas de anteriores abusos de la policía en Drenica.

La segunda serie, Serie B, trata de acontecimientos ocurridos a partir del mes de junio y se propone examinar algunos temas relacionados con los derechos humanos y otras cuestiones más amplias surgidas en el curso de la presente crisis. Los cuatro primeros documentos de esta serie son:

- 1: *Violaciones de derechos humanos contra la mujer en la provincia de Kosovo* (Índice AI: EUR 70/54/98/s).
- 2: *Los desaparecidos: Las víctimas ocultas del conflicto* (Índice AI: EUR 70/57/98/s)
- 3: *Orahovac, julio-agosto de 1998. Muertes, desplazamientos y detenciones: demasiadas preguntas sin respuesta* (Índice AI: EUR 70/58/98/s)
- 4: *La protección de los desplazados y refugiados de Kosovo* (Índice AI: EUR 70/73/98/s)

Los documentos de Amnistía Internacional se basan principalmente en información recopilada durante las visitas llevadas a cabo por la organización a la República Federativa de Yugoslavia para investigar las violaciones de derechos humanos y la situación de los refugiados. Además, se ha contado con información suministrada por observadores locales de los derechos humanos de Kosovo y Belgrado, por abogados locales, por periodistas tanto locales como extranjeros y por otros individuos. Amnistía Internacional agradece la ayuda prestada por estas fuentes.

Fotografía de portada: Personas desplazadas de etnia albanesa en un camión cerca de Nevoljane, en la parte oriental de Drenica, huyendo de los bombardeos de sus pueblos llevados a cabo por la policía. Agosto de 1998. © James Brabazon, 1998.

REPÚBLICA FEDERATIVA DE

YUGOSLAVIA

Crisis de Derechos Humanos en la Provincia de Kosovo

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

La protección de los desplazados y refugiados de Kosovo

Introducción

Desde marzo de este año, el mundo ha presenciado cómo los gravísimos abusos contra los derechos humanos perpetrados en la provincia serbia de Kosovo obligaban a desplazarse a un número cada vez mayor de personas, de etnia albanesa principalmente, que constituyen la mayoría en Kosovo. Las víctimas principales de la violencia son civiles, a menudo elegidos deliberadamente como blanco de los ataques. Los que han huido tenían motivos para hacerlo.

La obligación de la comunidad internacional de ofrecer protección y ayuda a los que huyen de este conflicto es evidente. Sin embargo, durante este conflicto se ha puesto más énfasis en la provisión de ayuda humanitaria que en los derechos de quienes necesitan la protección internacional para conseguirla —bien como refugiados que ejercen su derecho a solicitar y disfrutar del asilo en otro país, bien como desplazados internos que buscan seguridad en otra parte del país— y en el derecho de estas personas a ser protegidas de la devolución o el reasentamiento forzoso en un lugar donde su vida, su integridad, su libertad o su salud estén expuestas.

A finales de septiembre, poco antes de que el Comité Ejecutivo (EXCOM) del Programa del ACNUR inaugurara su reunión anual en la que se debatirían las necesidades de protección y ayuda de los refugiados y desplazados de Kosovo, hasta los cálculos más moderados situaban la cifra de desplazados internos recién creados en más de 260.000, y la de refugiados en más de 30.000. El grueso de los refugiados, más de 17.000, se dirigieron primero al vecino país de Albania. También se cree que varios miles buscaron protección en la ex república yugoslava de Macedonia. Aparte, decenas de miles de personas de etnia albanesa ya habían solicitado protección como refugiados, sobre todo en países de Europa del Este, antes del conflicto actual.

Las autoridades serbias y yugoslavas aseguran que únicamente combaten a los terroristas y niegan estar perpetrando violaciones de derechos humanos y desplazando deliberadamente a miles y miles de personas de etnia albanesa. En cambio hay testimonios, fotografías y grabaciones de vídeo de periodistas, organizaciones de derechos humanos y otros observadores que describen con claridad una situación de destrucción sistemática donde no sólo se arrasan las viviendas de personas de etnia albanesa, sino también los medios de supervivencia de la población, lo cual impide el regreso de desplazados y refugiados. Y lo que es más grave, personas de etnia albanesa han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, «desapariciones», uso excesivo de la fuerza, tortura, malos tratos, detención en régimen de incomunicación y juicio sin las debidas garantías. Para la población civil de etnia albanesa que se ha quedado o ha regresado a sus casas, no se trata simplemente de reconstruir los tejados que faltan, sino de poder establecerse a salvo y con dignidad, protegidos de las repetidas violaciones de derechos humanos que en los últimos meses los han obligado a desplazarse y que durante años les habían hecho temer la sola presencia de las fuerzas policiales serbias.

A su vez, civiles serbios —entre otros— han sufrido abusos y desplazamientos a manos de personas de etnia albanesa, aunque en una escala mucho menor. El Ejército de Liberación de Kosovo (ELK) y otros elementos armados de etnia albanesa han matado ilegítimamente, maltratado, tomado como rehenes y secuestrado a serbios, montenegrinos y personas de etnia albanesa tenidos por «leales» a las autoridades serbias (se teme que muchos hayan muerto). Civiles serbios han sido expulsados a la fuerza de sus hogares y pueblos por elementos armados de etnia albanesa, pese a que la dirección del ELK afirma respetar el derecho internacional humanitario.

Acceso restringido para los observadores de derechos humanos

Graves acusaciones sobre matanzas de civiles, como las recientes denuncias de homicidios ilegítimos de personas de etnia albanesa en Gornje Obrinje y Golubovac en septiembre, no se han investigado de manera imparcial. Las autoridades han restringido el número de observadores internacionales de derechos humanos destinados en el lugar. Las solicitudes de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos para establecer una oficina en Pristina y aumentar su presencia sobre el terreno han sido denegadas hasta la fecha; la misión a largo plazo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) permanece bloqueada desde 1993; las ONG (organizaciones no gubernamentales) tienen dificultades para obtener visados. En resumen, las autoridades parecen bastante reacias a aceptar a los observadores internacionales de derechos humanos.

La Misión de Observación de la Comunidad Europea (ECMM) y la Misión Diplomática de Observación en Kosovo (KDOM), ambas presentes en Kosovo, son básicamente de carácter político y no están preparadas para vigilar adecuadamente la situación de los derechos humanos.

Los observadores de derechos humanos son necesarios para el establecimiento de una verdadera confianza

La Resolución 1199/98, adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 23 de septiembre, se refiere a la vigilancia internacional de la situación de Kosovo sin explicar la necesidad de observadores de derechos humanos. Se necesita urgentemente una base normativa para la presencia inmediata de observadores. Es de sobra conocido que su mera presencia como testigos puede servir para evitar violaciones de derechos humanos. Además, los observadores pueden investigar exhaustivamente informes de violaciones al tener una función distinta a la de los observadores diplomáticos y los actores humanitarios. Es más, una misión de observación de derechos humanos puede y debe ser capaz de actuar al margen de consideraciones políticas que condicionan a otras agencias implicadas en la búsqueda de una solución política para Kosovo. Debe ayudar a garantizar que los derechos de las víctimas de abusos y los desplazados de cualquier nacionalidad están representados y no se menosprecian por razones de conveniencia política.

Los recientes llamamientos de Sadako Ogata, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en favor de establecer las condiciones necesarias para que todos los desplazados vuelvan a casa antes de que lleguen los meses de invierno y la crisis humanitaria se agrave, dependen de que se encuentre una solución a la crisis que garantice el regreso seguro de estas personas. Es evidente que el primer paso necesario será acabar con el saqueo y la destrucción de viviendas en los pueblos de Kosovo, así como con los abusos militares que llevan a la gente a huir de sus hogares. La comunidad internacional ha sido debidamente advertida de la urgencia de la situación humanitaria en la región; sin embargo, no se ha prestado la atención debida a los abusos cometidos contra los derechos humanos de los desplazados. Los refugiados y los desplazados internos no deben regresar a sus casas sin que antes se haya estudiado la seguridad de su regreso, sin garantías firmes de su integridad y sin mecanismos habilitados para vigilar la situación de los derechos humanos en la provincia antes y después de su regreso. El ACNUR ha perseverado en su opinión de que no debería producirse el regreso de refugiados y solicitantes de asilo rechazados de sus refugios en otros países.

Manifestaciones en el sentido de que se va a acabar la impunidad para los violadores de derechos humanos contribuirían aún más al establecimiento de la confianza. Aunque las autoridades serbias no pueden ser eximidas de su obligación de velar por que se lleven a cabo investigaciones criminales exhaustivas y oportunas (y de apartar de cualquier puesto de autoridad a los presuntos autores de violaciones de derechos humanos), es evidente que el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia debe ser el actor principal a la hora de hacer justicia en Kosovo. Aparte de haber permitido acceso restringido al tribunal, las autoridades yugoslavas y serbias no han colaborado. Hace poco el presidente del tribunal se dirigió al Consejo de Seguridad (responsable de su creación) para pedir que se tomaran medidas ante la negativa de la República Federativa de Yugoslavia a entregar, para ser juzgados, a individuos inculpados por presuntas violaciones del derecho internacional humanitario en Croacia. Según el tribunal, dicha negativa ha dejado sin sentido sus investigaciones en Kosovo. De momento, el Consejo de Seguridad no ha tomado ninguna medida al respecto.

Evolución de la crisis de los refugiados y desplazados en la ex Yugoslavia

Alrededor de dos millones y medio de personas se vieron desplazadas desde o dentro de Bosnia y Herzegovina y Croacia durante la guerra que tuvo lugar en la ex Yugoslavia entre 1991 y 1995. Irónico y trágico al mismo tiempo, la crisis en Kosovo ha provocado que al menos siete mil albaneses de Kosovo, quizás más, busquen protección en Bosnia y Herzegovina, hasta ahora el foco principal de desplazamiento forzoso. En Kosovo, refugiados serbios de Bosnia y Croacia que se habían asentado allí a instancias de las autoridades yugoslavas también se han visto desplazados de sus hogares provisionales o recién establecidos.

El retorno seguro y digno de refugiados y desplazados que desean volver a sus zonas de origen en Bosnia y Herzegovina y Croacia apenas acaba de empezar. Las autoridades de Bosnia y Herzegovina y Croacia se han resistido en mayor o menor grado al retorno de «minorías» mediante una combinación de burocracia, inacción (sobre todo una clara indisposición a resolver el problema de las viviendas dañadas o las casas ocupadas por desplazados que no pueden o no quieren mudarse) y otras medidas activas, incluida la destrucción de casas reconstruidas. Quedan por resolver problemas inmensos en términos de seguridad de los miembros de minorías que regresan, en particular si lo hacen en un número significativo. La preocupación por su seguridad es mayor dada la impunidad generalizada para los autores de abusos contra los derechos humanos en el pasado.¹

Aparte de la intransigencia de las autoridades en Bosnia y Herzegovina, la delicada situación política no se ha visto favorecida por las políticas de los Estados que acogen a los refugiados, en concreto Alemania, donde las autoridades han insistido en repatriar por la fuerza a los refugiados aun sin poder garantizarles su regreso a su lugar de origen. En muchos casos se trata de musulmanes de la Republika Srpska (entidad serbia de Bosnia) que no pueden regresar allí. Su reasentamiento en otras zonas de Bosnia y Herzegovina complica el regreso de otros refugiados o desplazados a sus zonas de origen, a veces hasta el punto de hacerlo imposible. Otra complicación añadida es que algunos de los solicitantes de asilo albaneses de Kosovo recién llegados a la Federación (entidad croata musulmana) han sido alojados en centros destinados al alojamiento provisional de refugiados bosnios que regresan.

Pese a las numerosas diferencias entre la situación de Bosnia y Herzegovina y Croacia y la de Kosovo, de la primera pueden extraerse numerosas lecciones, la principal que las circunstancias y los problemas en Bosnia y Herzegovina y Croacia y en Kosovo están relacionados entre sí y son interdependientes. La comunidad internacional debe actuar decididamente para prevenir y remediar los abusos contra los derechos humanos que están provocando los desplazamientos, y deben buscarse soluciones que amortigüen la presión en favor del regreso prematuro de refugiados o desplazados a lugares adonde no es seguro hacerlo.

Los refugiados de Kosovo antes de la crisis actual

¹ Véase *All the way home: Safe “minority returns” as a just remedy and for a secure future*, AI Index: EUR 63/02/98, de febrero de 1998, donde Amnistía Internacional hace un análisis y formula recomendaciones sobre el regreso y la protección de refugiados y desplazados de Bosnia y Herzegovina, y *Homicidios impunes tras la Operación Tormenta*, Índice AI: EUR 64/04/98, de agosto de 1998, sobre la impunidad en Croacia.

Con anterioridad a marzo de 1998 no había un cuadro generalizado de desplazamiento interno en Kosovo. Sin embargo, miles de albaneses de Kosovo habían buscado protección como refugiados ante las frecuentes violaciones de derechos humanos (en forma de tortura, malos tratos o encarcelamiento) perpetradas contra personas de etnia albanesa en Kosovo.² Decenas de miles habían buscado protección en el extranjero antes de la crisis actual, la mayoría en Europa Occidental.

Desplazamientos en la crisis actual

La crisis actual en Kosovo comenzó a finales de febrero de 1998 con los sucesos de Likosane, Cirez y Donji Prekaz.³ Se calculó que en las cuatro semanas siguientes unas veinte mil personas de etnia albanesa se habían desplazado dentro de Kosovo o hacia Montenegro durante estas y otras operaciones policiales.⁴ Personas de etnia albanesa huyeron aterrorizadas por la matanza de unas ochenta personas en el curso de estos incidentes, de las cuales un gran porcentaje fueron aparentemente víctimas de homicidio ilegítimo. Más aún, la destrucción deliberada y desenfrenada de casas por parte de la policía, dejándolas inhabitables, y la inseguridad permanente para las personas de etnia albanesa, sobre todo los varones en edad militar, dificultaron o hicieron imposible el regreso de muchos albaneses desplazados.

Al principio la mayoría de las personas desplazadas encontraron refugio en otros pueblos de la parte oriental de la región de Drenica, donde la policía restringió sus propios movimientos, aparentemente por temor a ataques de elementos armados de etnia albanesa. Otros emigraron a grandes ciudades del este: Pristina, Vucitrn y Mitrovica. En esta última, muchos tuvieron que esconderse literalmente de la policía, que iba en busca de algunos de los desplazados. En todos estos lugares se les buscó sitio en casas para acomodarlos gracias a una combinación de conexiones con familiares y organización por parte de ONG y partidos políticos formados por personas de etnia albanesa.

A raíz de estos hechos, un gran número de hombres se ofrecieron voluntarios para ingresar en el ELK o para tomar las armas e identificarse como fuerzas locales de defensa. A partir de abril, el conflicto se intensificó a medida que el ELK fue logrando el control efectivo de casi toda la región de Drenica y la presencia policial quedó circunscrita a las ciudades más pequeñas y las carreteras principales, estas últimas dominadas por el ELK por la noche.

En mayo, el ejército yugoslavo y la policía serbia lanzaron ataques en la parte occidental de Kosovo fronteriza con Albania, sobre todo alrededor de la localidad de Decani. Oficialmente se dijo que las operaciones iban dirigidas a interrumpir el suministro de armas al ELK a través de las montañas desde el norte de Albania, así como la actividad de los combatientes del ELK que se estaban entrenando u organizando allí. En la práctica, las tácticas también tenían como fin despoblar la región. Civiles de etnia albanesa fueron blanco de los ataques lo mismo que individuos armados. Miles de personas huyeron de sus casas cuando la policía se presentó en sus pueblos; algunos se ocultaron en bosques cercanos o subieron por los montes donde se ubicaban sus localidades. Muchos contaron a Amnistía Internacional (y a otras organizaciones) que estaban esperando la ocasión de volver a sus casas cuando vieron cómo quemaban su pueblo o fueron atacados por francotiradores de la policía o con descargas de mortero o bombardeos, así que se sumaron a los miles que ya habían comenzado a emigrar cruzando las montañas hacia Albania o la vecina república yugoslava de Montenegro. Al parecer, la primera decisión de los

² Véanse los documentos de la Serie A (citados al principio de este documento) para una descripción de estos abusos.

³ Véase *Drenica, febrero-abril de 1998: Homicidios ilegítimos, ejecuciones extrajudiciales y abusos cometidos por la oposición armada*. (Documento 2 de la Serie A), Índice AI: EUR 70/33/98/s, de junio de 1998.

⁴ Datos procedentes del ACNUR.

civiles de huir y hacia dónde obedeció tanto a su propia percepción del peligro como a órdenes dictadas por el ELK o por elementos locales que habían tomado las armas.

Las dificultades de acceso impidieron al principio realizar un cálculo fiable del número de refugiados y, en particular, de los desplazados, pero para principios de junio habían huido alrededor de 6.500 personas hacia el norte de Albania y 4.000 a Montenegro, y al menos 56.000 habían huido dentro de Kosovo, sobre todo hacia la localidad de Djakovica y sus inmediaciones y la parte occidental de la región de Drenica. Grupos más reducidos de serbios también huyeron por miedo a sufrir ataques directos contra ellos por parte del ELK u otros elementos armados de etnia albanesa.

Al principio los desplazados albaneses gozaron, al menos provisionalmente, de protección frente a los abusos policiales en la zona que estaba bajo el control del ELK. Pero a finales de julio la situación empezó a cambiar radicalmente, debido en parte al intento fallido del ELK de tomar la localidad de Orahovac y en parte al inicio de operaciones sistemáticas por parte de la policía y el ejército para recuperar el control de Drenica. El ELK pareció fracturarse y perdió rápidamente el control de los pueblos o estos fueron destruidos por las fuerzas gubernamentales.

Las nuevas acciones de las fuerzas gubernamentales incluyeron una persecución manifiesta de civiles y desplazamientos deliberados. Cifras cada vez mayores se han visto desplazadas por segunda vez, ahora de su primer lugar de refugio. Dadas las reducidas dimensiones del territorio donde se sentían a salvo y que el alojamiento en supuestos lugares de acogida ya estaba ocupado o había sufrido daños, hubo desplazados que se vieron obligados a permanecer en los bosques, apenas sin protección frente a un tiempo atmosférico progresivamente hostil.

Por su parte, la policía se ha centrado cada vez más en apartar y detener a los varones en edad militar. Aunque la mayoría son liberados, los familiares se quedan sin saber apenas nada de los detenidos. Más aún, casi setecientas personas han permanecido hasta el momento bajo custodia o han sido juzgadas o declaradas culpables por delitos de terrorismo y rebelión armada. Amnistía Internacional sigue expresando preocupación porque estas personas han sido o serán sometidas a tortura o malos tratos y, finalmente, a juicios sin las debidas garantías.

De la ya de por sí enorme cifra de 60.000 desplazados y refugiados de principios de junio, se ha pasado de golpe a más de 290.000 (alrededor del 15 por ciento de la población de Kosovo); son cálculos del ACNUR que, en opinión de algunos, se quedan cortos.⁵



⁵ Los cálculos varían y es difícil obtener datos precisos sobre el número de desplazados, ya que la gente se ve obligada a trasladarse de un lado a otro. Algunas organizaciones humanitarias calculan que a finales de agosto había en total 442.000 personas desplazadas por el conflicto.

La protección de los desplazados internos y los refugiados

Los desplazados internos

A todo aquel que pretenda entrar en Montenegro con la intención de ver reconocida su condición de desplazado o refugiado, el gobierno de Montenegro le insta a no hacerlo puesto que no tiene posibilidad ninguna de encontrar refugio allí.⁶

La reciente expulsión de Montenegro a Albania de unos 3.000 albaneses de Kosovo a mediados de septiembre pone a la comunidad internacional sobre aviso de la necesidad de un mayor reparto de la responsabilidad internacional en situaciones en que países vecinos soportan injustamente un peso desproporcionado protegiendo a los que acuden en busca de seguridad. Montenegro, con una población de 650.000 habitantes, asegura que ya ha acogido a unos 44.000 desplazados internos de Kosovo desde que empezó el conflicto en marzo. También acoge a 30.000 refugiados de Bosnia y Herzegovina y Croacia, lo que significa que la población de desplazados internos y refugiados representa en torno al 11,6 por ciento de la población total montenegrina. En algunos municipios —los que acogieron a la mayoría de los que llegaron— los desplazados albaneses de Kosovo superan el número de habitantes locales.

El gobierno de Montenegro declaró que la decisión de expulsar a estos albaneses de Kosovo y de cerrar sus fronteras también estaba motivada por las actividades de las fuerzas serbias en la parte occidental de la provincia de Kosovo, que estaban echando a personas de sus pueblos y quemando sus casas, y la previsible afluencia de personas en busca de un lugar seguro. Según informó el ACNUR, la decisión de las autoridades montenegrinas estaba teniendo graves consecuencias humanitarias para la enorme cantidad de personas desplazadas que subsistían en las montañas de la parte occidental de Kosovo. Las medidas adoptadas por el gobierno de Montenegro deben ser condenadas en tanto que pusieron en peligro la vida de los que intentaban entrar, devolviéndolos a la frontera, y también de aquellos a los que expulsaron. Con todo, no es de extrañar la solicitud de pleno apoyo económico del gobierno de Montenegro en su memorándum presentado a otros Estados si se tienen en cuenta los problemas que genera en su sociedad la acogida de grupos cada vez más numerosos de personas desplazadas. Tras la intervención del ACNUR, las autoridades montenegrinas han dado garantías de que no expulsarán a más albaneses de Kosovo.

La práctica de ocultarse en los bosques y colinas próximos a sus casas antes de huir definitivamente es un rasgo común de los movimientos de refugiados y desplazados internos en este conflicto. Amnistía Internacional ha entrevistado a albaneses de Kosovo desplazados dentro de la propia provincia de Kosovo o a Montenegro, y a otros que finalmente buscaron seguridad en otros países de la región como refugiados tras una primera etapa en la que intentaron ocultarse en las inmediaciones de sus pueblos, con la vana esperanza de que pronto podrían regresar a sus hogares. La huida de la familia **Bekaj**, entrevistada por Amnistía Internacional en Hungría y cuyo caso se describe más adelante, sirve para ilustrar las dificultades y la incertidumbre que soportan muchos como ellos. Al principio intentaron ocultarse cerca de su pueblo; desde su refugio fueron testigos de la destrucción de su casa y conocieron la muerte de un familiar que no había huido. Después buscaron refugio en diversos lugares de Kosovo y Montenegro y finalmente partieron a otros países.

⁶ Declaración emitida el 11 de septiembre de 1998 por el gobierno de Montenegro.

Los desplazados internos preocupan especialmente a la comunidad internacional: plantean preocupaciones excepcionales en materia de derechos humanos.

Los desplazados internos plantean una preocupación especial a la comunidad internacional puesto que su desplazamiento es involuntario y, además, sufren abusos a causa de su desplazamiento. Las personas desplazadas por un conflicto plantean preocupaciones únicas de derechos humanos, porque cuando se es víctima de esa clase de desplazamiento, aumenta la predisposición a sufrir abusos contra los derechos humanos. Los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de la ONU**⁷, basados en derechos humanos internacionales y en el derecho internacional humanitario, regulan los derechos de los desplazados internos y son un instrumento importante como guía de trabajo para todas las partes en conflicto. Lo más importante es que estos principios rectores exigen a las autoridades serbias y yugoslavas que respeten los derechos de las agencias humanitarias internacionales y las ONG dedicadas a labores de ayuda humanitaria y les faciliten el ejercicio de esos derechos:

Principio 25(1). La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

Principio 25(2). Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

Principle 25(3). Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

El regreso de los desplazados internos

Los «centros humanitarios» recién creados y dirigidos por las autoridades serbias en pueblos del oeste de Kosovo son motivo de preocupación y apuntan al dilema que se les presenta a las organizaciones internacionales a la hora de proteger y ayudar a los desplazados sin el debido apoyo de la comunidad internacional. Estos «centros humanitarios» tienen como fin animar a los desplazados a volver a casa apoyándose en la ayuda que se dispensa en ellos, que básicamente consiste en el reparto de alimentos. Sin embargo, actualmente no hay medidas suficientes para garantizar un regreso seguro, puesto que no hay garantías de integridad física y los informes hablan de una fuerte presencia policial en algunas zonas.

⁷ 54 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Documento ONU E/CN.4/1998/53/ADD2.

El apoyo a estos centros del ACNUR, principal agencia de la ONU con responsabilidad en la ayuda y protección de personas desplazadas, es motivo de controversia. Algunos opinan que el ACNUR no tiene más alternativa que apoyar este programa de ayuda dirigido por los serbios, mientras que otros creen que, dadas las condiciones de seguridad, el ACNUR debe «revisar su participación» al apoyar estos centros⁸. Como mínimo, una presencia significativa de observadores internacionales de derechos humanos debería ser condición fundamental de cualquier clase de apoyo internacional que se ofreciera a las autoridades serbias para estos «centros humanitarios». No es de extrañar que los que pretenden regresar no confíen mucho en hacerlo a zonas donde dependerían de estos «centros humanitarios», cuyas autoridades son las mismas que han participado en el desplazamiento sistemático de grandes masas de población, la quema de viviendas y cosechas y otros atropellos graves de sus derechos. Pero, a medida que se acerca el invierno, la peregrinación de los desplazados por el conflicto en busca de un lugar seguro se va transformando en mera lucha por la supervivencia.

Se impone un atento estudio de los puntos en los que se ofrece ayuda en relación con la movilidad de quienes huyen de abusos contra los derechos humanos. Las limitaciones impuestas sobre la provisión de ayuda no deben incumplir en la práctica el principio 15(a) de los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos**, según el cual los desplazados internos tienen derecho a buscar seguridad en otra parte del país. Asimismo, el principio 15(d) proclama el derecho de una persona a ser protegida de la devolución o el reasentamiento forzoso en un lugar donde su vida, su seguridad, su libertad y su integridad puedan correr peligro.

Además, la ayuda prestada a las personas desplazadas no debe privarlas de su derecho a solicitar asilo en otra parte. La Conclusión 75 del EXCOM (1994) insiste en que las actividades que se lleven a cabo en apoyo de los desplazados internos no deben ir en perjuicio de la institución del asilo, incluido el derecho de las personas susceptibles de sufrir persecución de solicitar y disfrutar del asilo en otro país. Además, la Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos (marzo de 1996) reitera el llamamiento en favor de una respuesta más coordinada a las necesidades de los desplazados internos por parte de la comunidad internacional, y subraya que la ayuda prestada no debe socavar la institución del asilo.

Acogida de los solicitantes de asilo en Europa

Dada la reciente escalada del conflicto y la afluencia de refugiados expulsados de sus casas, los países que acogen a refugiados deben permitirles acceder a los procedimientos de concesión de asilo y respetar el principio de no devolución (*non refoulement*), que incluye no rechazarlos en la frontera. Algunos países han hecho gala de una gran habilidad para eludir sus responsabilidades hacia quienes solicitan asilo en sus fronteras, y existen pruebas de devolución y la práctica alarmante de detener e imponer restricciones de circulación a los solicitantes de asilo albaneses de Kosovo. Los guardias de fronteras suelen ser el primer punto de contacto para los solicitantes de asilo, y Amnistía Internacional ha recibido informes sobre solicitantes de asilo que no estaban siendo oportunamente remitidos a la autoridad competente para conceder el asilo. Los guardias de fronteras no deben ser quienes decidan si se permite el acceso a un procedimiento de concesión de asilo, y deben recibir instrucciones claras para que todo aquel que solicite asilo sea remitido a una autoridad competente.⁹

No puedo creer que se trate así a la gente en un país donde no hay guerra.

⁸ Memorándum resultante de la reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Protección de Personas Amenazadas en Kosovo, Brookings Institute, Washington, 21 de septiembre de 1998.

⁹ Conclusiones 8 y 15(j) del EXCOM.



Rahime Bekaj vivió en la sala de tránsito del aeropuerto con sus tres hijas y dos hijos más pequeños, antes de Hungría. En junio habían huido de su hogar en Radi en el bosque próximo a su pueblo durante una semana, después supo que habían matado a su marido, que se había quedado allí. Buscaron un lugar seguro a lo largo de casi cuatro meses, primero en la vecina localidad de Mitrovica, después en Montenegro y, por último, en Albania. Rahime expresaba su consternación por el trato que había recibido de parte de las autoridades húngaras, que durante días la abandonaron con su familia en la sala de tránsito del aeropuerto sin un sitio donde dormir, sin mantas y sin informarla de lo que iba a pasarles. Durante ese tiempo sólo pudieron tomar una comida diaria, pues era lo único que podían permitirse en el restaurante del aeropuerto.

También existe una tendencia preocupante a apoyarse en acuerdos de readmisión y prácticas basadas en el concepto de «tercer país seguro» para devolver a los solicitantes de asilo a países por los cuales han podido transitar. Hay que recordar a los gobiernos que debería haber un escrutinio permanente de la integridad de los procedimientos de concesión de asilo, y respeto del principio de no devolución, en aquellos países a los que se devuelve a los solicitantes de asilo. Además, se hace patente que la huida de

Kosovo se realiza básicamente por tierra y eso puede llevar a los países colindantes a soportar una responsabilidad excesiva, teniendo que acoger a montones de refugiados sin capacidad para ello. Amnistía Internacional entrevistó a bastantes jóvenes albaneses de Kosovo (algunos sólo tenían 15 años) que habían viajado durante semanas de un país a otro de la región, buscando un lugar donde «tuvieran derecho a una oportunidad para solicitar asilo». Los índices de reconocimiento de la condición de refugiado en países de Europa del Este reflejan contradicciones en la interpretación de la definición que hace la **Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados** de los refugiados que huyen del conflicto. Todavía no hay datos sobre todos los países de acogida, pero la información disponible refleja una diferencia de trato enorme que es difícil de explicar: ¿Cómo es posible que en el Reino Unido los índices de reconocimiento de la condición de refugiado según la Convención ronden el 88 por ciento, mientras que en Suiza están en torno al 5,6 por ciento y en Alemania bastante por debajo del cinco por ciento?¹⁰ Obviamente, no todas estas concesiones se refieren a personas que huyeron de la reciente crisis en Kosovo, pero dan idea de lo que un gobierno opina acerca de si una persona que huye de graves violaciones de derechos humanos en un conflicto basado en cuestiones étnicas entra en el ámbito protector de la definición de «refugiado» que da la Convención. Esta diferencia abismal de interpretación entre los gobiernos también es indicativa de la responsabilidad que un gobierno es capaz de asumir a la hora de ofrecer protección internacional a personas cuyas solicitudes han sido denegadas; hasta hace poco, Suiza y Alemania estaban expulsando solicitantes rechazados a la República Federativa de Yugoslavia, pese a los reiterados llamamientos del ACNUR y de las ONG para que suspendieran temporalmente tales expulsiones.

En su informe sobre el trato a los solicitantes de asilo de Kosovo, que tuvo buena acogida, el ACNUR afirmaba que, entre los albaneses de Kosovo que huyen de la crisis, hay personas que probablemente cumplen los

¹⁰ Fuente: Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados, ponencia presentada antes de la reunión del EXCOM, en el 49 periodo de sesiones del Programa del ACNUR, 29 de septiembre de 1998.

requisitos para merecer la condición de refugiado según la Convención, y que se les debía permitir el acceso a un procedimiento de determinación de la condición de refugiado:

En tales circunstancias, es razonable suponer que un porcentaje importante de los desplazados por el conflicto actual puede tener un temor fundado a sufrir persecución por razones basadas en la Convención de 1951 [...] La escalada de violencia en la provincia, que ha desembocado en una situación que algunos describen como estado de guerra civil, no invalida las razones basadas en la Convención que los individuos puedan tener para huir de las zonas. De hecho, para algunos solicitantes, el conflicto puede reforzar sus motivos para huir como refugiados. No son causas mutuamente excluyentes. Una persona desplazada por la guerra o el conflicto puede temer legítimamente la persecución. La guerra puede servir como instrumento de persecución, el método elegido por sus perseguidores, pertenezcan o no al aparato del Estado, para reprimir o eliminar a grupos enteros de personas por su identidad étnica u otra clase de filiación. (la traducción de esta cita es de EDAI).¹¹

El ACNUR reiteraba además su llamamiento a los Estados en favor de una suspensión temporal de las expulsiones a Kosovo de solicitantes de asilo rechazados, por razones humanitarias. Y afirmaba que los que no se ajustan a los criterios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados pueden seguir necesitando protección como víctimas de la violencia y el conflicto.¹²

No hay lugar en la República Federativa de Yugoslavia que se pueda considerar seguro para la mayoría de los solicitantes albaneses de Kosovo, ya que la violencia y la persecución afectan a un área geográfica cada vez más amplia, y lo inestable e impredecible de la situación por lo general no permite una alternativa de huida interna. El ACNUR elogia la hospitalidad y generosidad demostradas hasta la fecha tanto por Montenegro como por Albania hacia los que huyen de la provincia de Kosovo, pero considera que ambos están al límite de su capacidad y pide a los Estados que no devuelvan más refugiados a ninguno de estos dos países y se atengan a los principios de reparto de la responsabilidad y la solidaridad entre los países permitiendo que los refugiados albaneses de Kosovo busquen asilo en sus territorios.

Para concluir, el ACNUR comenta que la seguridad dentro de las fronteras de la República Federativa de Yugoslavia no es posible para la mayoría de esos desplazados y que los pronósticos apuntan a un mayor deterioro de la situación. Por consiguiente, el ACNUR hace un llamamiento a todos los Estados europeos para que respondan a la llegada de solicitantes de asilo albaneses de Kosovo de un modo que respete sus obligaciones con los refugiados y sea conforme a derecho, humanitario y basado en la protección.

Los siguientes informes de países, centrados en los Estados clave¹³ en representación del resto, confirman que el número de albaneses de Kosovo que buscan asilo ha crecido de manera constante durante la primera mitad de 1998, y que las reacciones de los gobiernos van desde permitirles el acceso a los procedimientos de concesión de asilo a dejar que los solicitantes caigan en el olvido, en espera de que mejoren las condiciones para poder devolverlos.

¹¹ Informe del ACNUR, del 25 de agosto de 1998, sobre el trato a los solicitantes de asilo de Kosovo en los países de acogida (párrafos 3 y 4).

¹² Entre los grupos identificados por el ACNUR como especialmente expuestos a sufrir persecución están: los varones de etnia albanesa físicamente aptos y en edad militar; la población civil de etnia albanesa en zonas donde hay actividad del ELK; los familiares de combatientes o presuntos combatientes del ELK; excombatientes del ELK; empleados de los servicios médicos y de salud paralelos de albaneses de Kosovo; los miembros de los grupos de emergencia de ámbito comunitario; y los miembros de los servicios de información albaneses. Esta lista no se considera completa y en ella tendrían cabida otros grupos también susceptibles de sufrir persecución, como son los prófugos y los desertores.

¹³ Esta información no es exhaustiva y no abarca todos aquellos países que actualmente acogen solicitantes de asilo albaneses de Kosovo. Está basada en datos proporcionados por fuentes de Amnistía Internacional, el ACNUR y ONG nacionales, y corresponde a mediados de septiembre de 1998.

Alemania

En Europa Occidental, Alemania recibe el mayor número de refugiados de Kosovo. Desde el comienzo de la crisis actual, cifras cada vez mayores de refugiados albaneses de Kosovo han entrado en Alemania y solicitado asilo. Durante la primera mitad de 1998, 11.333 nacionales de la República Federativa de Yugoslavia solicitaron la condición de refugiado en Alemania.¹⁴ Aunque la mayoría ha cruzado otros países para llegar a Alemania, por lo general se les permite el acceso al procedimiento de concesión de asilo.

Después de que el Tribunal Administrativo Federal de Berlín determinó en 1994 que los albaneses de Kosovo no sufrían «persecución de grupo», el índice de reconocimiento de la condición de refugiado entre los solicitantes de asilo albaneses de Kosovo ha sido muy bajo en Alemania. En 1996, sólo el 4,5 por ciento de los solicitantes de Kosovo fueron reconocidos como refugiados en virtud de la Convención, y tan sólo el 2,5 por ciento en 1997. En la primera mitad de 1998, el organismo federal para las solicitudes de asilo yugoslavas estudió 18.310 casos; sólo en 277 de ellos (el 1,5 por ciento) se reconoció la condición de refugiado. A medida que se vayan decidiendo nuevos casos de personas que huyen del conflicto reciente, será importante comprobar que se toma en consideración el consejo del ACNUR: hay que entender que los que huyen del conflicto actual probablemente tienen las condiciones para ser refugiados en virtud de la definición de la Convención.

En junio, los ministros de Interior de los dieciséis estados alemanes (*Länder*) y el gobierno federal declararon la suspensión de las devoluciones de albaneses de Kosovo cuyas solicitudes de asilo hubieran sido rechazadas. Sin embargo, no fue una decisión oficial para poner fin a todas las devoluciones, y aquel que hubiera cometido un «acto delictivo» (aun siendo leve) podía seguir siendo expulsado. Con todo, las decisiones relativas a la expulsión de albaneses de Kosovo que han cometido «actos delictivos» difieren bastante de un tribunal administrativo a otro: los tribunales de Múnich y Aquisgrán resolvieron que la devolución de «delincuentes» vulneraba la protección salvaguardada por el artículo 3 del **Convenio Europeo de Derechos Humanos**. Baviera y *Renania del Norte-Westfalia* han adoptado una postura especialmente dura, y entre mediados de junio y finales de julio continuaron con las expulsiones a la República Federativa de Yugoslavia. Varios vuelos con «delincuentes» partieron de Alemania con destino a la República Federativa de Yugoslavia (después de haberse declarado la suspensión de las devoluciones), el último de ellos el 2 de septiembre de 1998.

Alemania tiene un acuerdo de readmisión con la República Federativa de Yugoslavia según el cual todas las devoluciones deben hacerse a través de la compañía aérea nacional yugoslava (JAT). Pero después del anuncio hecho por la Unión Europea (UE) el 7 de septiembre, según el cual se prohibían los vuelos de la citada compañía aérea a cualquier Estado miembro, Alemania no puede seguir devolviendo a personas en virtud de ese acuerdo. Según el ministro alemán de Interior, Manfred Kanther, la decisión de la UE no impediría a Alemania devolver a aquellos ciudadanos yugoslavos (en su mayoría albaneses de Kosovo) que estaban a punto de partir. Kanther dijo al principio que las devoluciones podrían continuar por medios alternativos, pero se hizo evidente que estas alternativas no eran viables, y los ministros de Interior de los estados han admitido que la prohibición de los vuelos impedirá las expulsiones. Además, algunos de los solicitantes de asilo rechazados que estaban recluidos en centros de detención en espera de su expulsión han quedado en libertad. Al menos de momento no hay peligro de devoluciones desde Alemania a Kosovo de «delincuentes» y solicitantes de asilo rechazados de etnia albanesa.

¹⁴ Algunos países europeos no especifican la identidad étnica de los solicitantes de asilo de la República Federativa de Yugoslavia en sus registros. Sin embargo, la inmensa mayoría de los refugiados de República Federativa de Yugoslavia que buscan asilo en otros estados europeos tanto en 1997 y 1998 son de origen étnico albanés. Cuando hay datos concretos sobre albaneses de Kosovo se indican.

Suiza

Suiza alberga la segunda comunidad más importante de solicitantes de asilo albaneses de Kosovo en Europa Occidental. En 1997, el número total de nacionales de la República Federativa de Yugoslavia que huyeron a Suiza fue de 6.900, y entre enero y agosto de 1998 llegaron otros 8.366 en busca de asilo. Las solicitudes todavía se están tramitando conforme al procedimiento habitual, que normalmente supone entre dos y tres meses de espera para el anuncio de una decisión. Hoy en día, prácticamente todos los albaneses de Kosovo reciben una respuesta negativa a su solicitud con el argumento de que ya no corren peligro de sufrir persecución individual o de que tienen la alternativa de una huida interna. Estas decisiones por lo general se refieren a casos de personas que llegaron antes de la crisis actual. No obstante, será importante vigilar que las autoridades suizas toman en cuenta el recordatorio del ACNUR de que los que huyen del conflicto actual probablemente entran en el ámbito de protección de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, y de que la clase de abusos contra los derechos humanos perpetrados en Kosovo no dejan ninguna alternativa de huida interna. Dado que el gobierno no puede expulsar a estos solicitantes rechazados, en la práctica los deja sumidos en un abandono jurídico, sin categoría oficial salvo la de «en espera de expulsión», práctica que ha quedado prohibida hasta finales de abril de 1999.

A mediados de junio, el gobierno anunció la suspensión total de las devoluciones de albaneses de Kosovo. Hasta entonces, aquellos cuyas solicitudes habían sido denegadas eran expulsados en vuelos fletados con destino a Pristina y Belgrado. Primero las devoluciones se suspendieron hasta el 31 de julio, plazo que después se prorrogó hasta el 30 de septiembre. El 17 de septiembre, el gobierno anunció una nueva prórroga de la prohibición sobre las devoluciones, hasta finales de abril de 1999. Antes de la prohibición de las devoluciones anunciada este año, 1.300 personas fueron devueltas en aplicación de un acuerdo de readmisión firmado en 1997 con la República Federativa de Yugoslavia.

Como en Alemania, los «delincuentes» no pueden acogerse a la prohibición y siguen siendo expulsados. Sesenta «delincuentes» han sido devueltos a la República Federativa de Yugoslavia desde que en junio se aprobó la prohibición. No obstante, la práctica varía enormemente entre los 26 cantones regionales. El decreto define vagamente el término «delincuente» como alguien que ha cometido un «crimen o delito grave». Suiza no ha tomado ninguna medida para conceder protección temporal a los refugiados albaneses de Kosovo. Esta posibilidad se está estudiando y se cree que si el número de solicitantes de asilo aumenta significativamente, bien podría adoptarse una política. La protección temporal en Suiza ofrece el derecho de reunión con la familia y el derecho a un puesto de trabajo.

Austria

Entre el 1 de enero y finales de julio de 1998, Austria recibió alrededor de 2.800 solicitudes de asilo de refugiados albaneses de Kosovo, la mitad aproximadamente del número total de solicitudes recibidas. Pocos refugiados albaneses de Kosovo reciben alguna forma de protección en Austria, ya que muchos son enviados de vuelta a otros países con el argumento del «tercer país seguro».

Desde principios de este año, las solicitudes rechazadas por ser manifiestamente infundadas o porque el solicitante ha transitado por un tercer país seguro se traman mediante un procedimiento abreviado. Gracias a una reciente decisión del Tribunal Constitucional ha sido ampliado el plazo de apelación para aquellos casos al menos que dependan de que se haya transitado por un tercer país seguro, mientras el gobierno decide cuál será el plazo más oportuno para permitir que se interponga recurso. Según el ACNUR, cálculos derivados de los mejores datos disponibles sobre solicitudes de asilo presentadas demuestran que Austria detiene a el 10 y el 15 por ciento de todos los solicitantes de asilo¹⁵, y que mientras se está presentando una solicitud, el aspirante permanece detenido.

¹⁵ En Austria, a las personas en espera de expulsión se las detiene en prisiones conocidas como *Schubhaft* que están bajo el control de la Jefatura Federal de la Policía local, mientras que otras prisiones están bajo el control del Ministerio de Justicia. En las prisiones denominadas *Schubhaft* se recluye a toda persona en espera de expulsión, sean solicitantes de asilo

Mientras que algunos solicitantes de asilo albaneses de Kosovo entran en Austria a través de Italia o la República Checa, la mayoría llegan a través de Hungría. La preocupación cada vez mayor por la devolución a la República Federativa de Yugoslavia de solicitantes de asilo enviados de regreso a Hungría por las autoridades austriacas culminó a mediados de julio, con los informes sobre **Ibrahim Islami**, albanés de Kosovo rechazado en la frontera de Austria con Hungría en marzo y entregado de nuevo por las autoridades húngaras a la policía de Serbia, que según contó lo maltrató brutalmente. Finalmente en julio consiguió regresar a Austria. Estos hechos llevaron al ministro de Interior, Karl Schloegl, a declarar ese mismo mes que si se llegaba a demostrar algún caso de devolución desde Hungría a la República Federativa de Yugoslavia, consideraría la posibilidad de modificar la práctica de enviar refugiados albaneses de Kosovo de regreso a Hungría.

Huyendo de los combates en Kosovo, Ibrahim Islami y su familia habían alcanzado el este de Austria, donde les fue denegada la condición de refugiados. Al ser enviados de regreso a Hungría con el argumento del tercer país seguro, fueron internados en el abarrotado campo para inmigrantes ilegales de Györ, donde las condiciones han sido descritas por el Defensor del Pueblo como inhumanas. Las autoridades húngaras trasladaron a continuación a los Islami en un autobús celular a la frontera serbia, donde fueron entregados, esposados, a la policía serbia. Según la policía eran «terroristas», y los golpearon y encarcelaron. Más tarde la familia escapó y, al regresar a Austria, contaron su historia a activistas de derechos humanos.

A mediados de septiembre, Amnistía Internacional entrevistó a solicitantes de asilo albaneses de Kosovo, quienes informaron a la organización de que habían sido expulsados de Austria a Hungría. Un joven de 18 años relató que había sido expulsado de Austria a Hungría a mediados de agosto con el argumento de que había atravesado Hungría y podía haber solicitado asilo allí. Este joven, como tantos otros, había huido de Kosovo a comienzos de julio, cruzado Hungría rápidamente por tierra y llegado a Austria (donde tenía familia). Allí había solicitado asilo y se lo habían denegado con el argumento de que tenía la opción de un tercer país seguro en Hungría. De acuerdo con su testimonio, fue entregado por agentes austriacos a los guardias de fronteras húngaros y después pasó por varios albergues para refugiados, uno de los cuales describió como una prisión, antes de llegar finalmente a uno de los refugios comunitarios de los guardias de fronteras húngaros. Posteriormente recurrió contra la decisión austriaca de denegarle el asilo mientras se encontraba en Hungría. Seguía expresando temor de volver a la República Federativa de Yugoslavia, y no comprendía por qué no podía residir con su tío en Austria hasta que tuviera garantías para poder volver a su casa.

Las ONG que ayudan a refugiados tanto en Hungría como en Austria han informado de que Austria actualmente devuelve muchos solicitantes de asilo albaneses de Kosovo a Hungría, pese a las preocupaciones expresadas por estas organizaciones en cuanto al acceso a un procedimiento adecuado de concesión de asilo. El 21 de julio, el ministro del Interior anunció que se habían suspendido las expulsiones a terceros países seguros de menores de dieciséis años, personas heridas o mujeres embarazadas (hasta que hayan dado a luz). No obstante, no se les permite acceder a un procedimiento completo de concesión de asilo en Austria.

Aunque Austria normalmente ha apoyado las propuestas de un acuerdo sobre el reparto de la responsabilidad entre todos los países de la UE, existen algunos indicios de que en la práctica es muy poco el apoyo que reciben este tipo de iniciativas. De igual modo, otros países están dispuestos a dejar que aquellos países que comparten frontera con la República Federativa de Yugoslavia o son más accesibles por tierra asuman una parte desproporcionada de la responsabilidad de acoger a los refugiados.

o no.

Hungría

Hungría es uno de los principales países de tránsito para los refugiados que huyen de Kosovo. Aunque existen serias dudas en cuanto a la pertinencia del procedimiento de concesión de asilo en Hungría y a la voluntad de respetar el principio de no devolución, se sigue devolviendo albaneses de Kosovo a Hungría en función de acuerdos de readmisión o con el argumento del tercer país seguro. En agosto de 1998, el ACNUR confirmó que considera Hungría como tercer país seguro, legitimando así la devolución de refugiados que transitaron por ese país para buscar asilo en otros Estados europeos. No obstante, tanto en Austria como Alemania, la prensa y las organizaciones de derechos humanos han presionado a sus gobiernos para que no envíen a personas de etnia albanesa de Kosovo a Hungría con el argumento de que es un tercer país seguro. El caso de **Ibrahim Islami** pone de manifiesto las inciertas consecuencias de expulsar solicitantes de asilo a Hungría.

La comunidad internacional expresó satisfacción porque Hungría levantó el año pasado la reserva de limitación geográfica y por la nueva Ley sobre Refugiados que entró en vigor en este país en marzo de 1998. Sin embargo, las ONG han expresado preocupación porque existen serios defectos en el proceso de estudio de las solicitudes de asilo. Hay pruebas de que algunos solicitantes no han sido debidamente informados de cómo solicitar asilo o sobre su derecho a solicitarlo. Numerosas solicitudes para ver reconocida la condición de refugiado son tramitadas mediante un procedimiento abreviado que sólo concede un plazo de tres días para pedir la revisión judicial de la decisión administrativa y en el que la expulsión no se suspende en espera del resultado de la revisión. Amnistía Internacional ha documentado casos de entrevistas para la concesión de asilo que duraron menos de una hora, con intérpretes que el solicitante aseguraba no entender y donde a este se le pidió que firmara formularios cuyo contenido no comprendía.

Amnistía Internacional ha recibido informes según los cuales muchos albaneses de Kosovo con pasaporte válido han sido expulsados a la República Federativa de Yugoslavia sin un examen previo del peligro que podían correr a su regreso. Los que entran en el país y solicitan asilo normalmente son internados en centros de acogida o refugios comunitarios, de los cuales muchos no tienen libertad para salir. En la práctica están sujetos a una orden administrativa promulgada a mediados de agosto que establece «un lugar de residencia obligatorio», que en ocasiones conduce a resultados desastrosos. Los individuos sujetos a esta orden no tienen libertad para abandonar el «lugar de residencia obligatorio», lo que en la práctica significa estar detenido sin una revisión judicial de esta decisión. La razón principal de que se ordene un «lugar de residencia obligatorio» está en la incapacidad para proporcionar una prueba de identidad. Como muchos albaneses de Kosovo huyeron precipitadamente con la idea de refugiarse momentáneamente cerca de su casa y después descubrieron que esta había sido destruida y sus posibilidades de regreso se habían derrumbado, no es de extrañar que muchos carezcan de documentos.

Aunque la ley de asilo establece que todo solicitante debe ser entrevistado en un plazo de cuatro días, la realidad es que tiene que esperar entre dos y tres semanas a que lo entrevisten por primera vez, y entre dos y tres meses a que se tome una decisión sobre su caso. En Hungría se amontonan los casos de asilo mientras el Tribunal Central de Distrito de Budapest y los tribunales municipales discuten sobre la competencia de su tramitación. Para este otoño se espera que hayan decidido en quién recae la responsabilidad.

Solicitud de asilo en otros países europeos

Las solicitudes de asilo presentadas por albaneses de Kosovo han ido aumentando progresivamente en toda Europa desde que se inició el conflicto actual a principios de 1998. La cantidad de solicitudes que se presentan en cada país varía en función de su ubicación geográfica: los países escandinavos reciben relativamente pocas solicitudes en comparación con Italia, Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido. En este último hubo 895 nuevas solicitudes de albaneses de Kosovo sólo en el mes de julio. Pese a los acuerdos de readmisión con la República Federativa de Yugoslavia en algunos casos, Bélgica, Dinamarca, Francia, los Países Bajos, Italia, Noruega, Suecia y el Reino Unido han aplicado suspensiones oficiales o en la práctica sobre la devolución de solicitantes de asilo albaneses de Kosovo. Aunque estas suspensiones también se aplican en la mayoría de los casos a aquellos cuyas solicitudes han sido denegadas, no incluyen la devolución a terceros países seguros. También se han dado casos

aislados, como uno en Italia a comienzos de agosto, en el que había 40 albaneses de Kosovo entre las 56 personas detenidas y enviadas de vuelta a Albania por el mar Adriático sin haber tenido oportunidad de solicitar asilo.

En Dinamarca y Noruega, solicitudes de asilo de albaneses de Kosovo han quedado en suspenso mientras se estudia la situación; en cambio en Italia y el Reino Unido, los solicitantes tienen libre acceso al procedimiento habitual de concesión de asilo. Los solicitantes de asilo que son enviados de vuelta a Italia con el argumento del tercer país seguro también tienen derecho a un procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la mayoría de los albaneses de Kosovo han visto reconocida su condición de refugiados en virtud de la Convención o han obtenido permiso para quedarse por razones humanitarias. Este permiso es válido durante un año y puede ser renovado.

A partir de una decisión de 1996 del Tribunal de Apelaciones sobre Inmigración, los albaneses de Kosovo han sido sistemáticamente reconocidos por el Ministerio de Interior del Reino Unido como refugiados en virtud de la Convención. En el Reino Unido, las solicitudes de albaneses de Kosovo se tramitan con mayor diligencia que la media y obtienen con diferencia el índice más alto de reconocimiento de la condición de refugiado. Hasta la fecha, la inmensa mayoría de los albaneses de Kosovo que han solicitado asilo en el Reino Unido han visto reconocida su condición de refugiados según la Convención o, en su defecto, han obtenido un permiso especial para quedarse. Por el contrario, en Francia fue rechazado el 78,5 por ciento de las solicitudes de asilo de nacionales de la República Federativa de Yugoslavia en 1997, y en Francia se sigue impidiendo el acceso al procedimiento habitual de asilo a los albaneses de Kosovo que entran ilegalmente en el país.

Una política de protección temporal para los albaneses de Kosovo, como la que se aplicó anteriormente a los refugiados bosnios, es una posibilidad que está siendo estudiada por algunos Estados europeos. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia de los Países Bajos ha estado debatiendo si debe ponerse en práctica dicha política. No obstante, el gobierno está dispuesto a formar parte de un planteamiento de protección global de los albaneses de Kosovo en toda Europa, y probablemente ningún país aplicará una política de protección temporal si otros países no siguen el ejemplo.

Conclusiones

El repaso de las diversas prácticas de estos países clave en Europa que acogen a solicitantes de asilo demuestra que de momento los países han paralizado la devolución a la región de cualquier solicitante de asilo rechazado y que, por lo general, permiten el acceso a sus procedimientos de concesión de asilo. No obstante, algunos Estados siguen negando que una persona que huye de un conflicto puede entrar en el ámbito protector de la **Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados**. La postura del ACNUR es clara: los que huyen del conflicto de Kosovo probablemente lo hacen de la amenaza de sufrir graves daños por razones étnicas o supuestas ideas políticas. Los solicitantes de asilo deben tener acceso a un procedimiento de concesión individual de asilo.

A aquellos países que tratan de eludir su obligación de proteger a los refugiados enviándolos a «terceros países seguros» se les debería exigir responsabilidades y garantías de que esos países a los que están enviando a los albaneses de Kosovo son efectivamente «seguros». Eso exige, como mínimo, que el país emisor solicite al país destinatario garantías de que el solicitante de asilo tendrá derecho a un procedimiento de concesión del asilo satisfactorio y con las debidas garantías, y de que se respetará el principio de no devolución (*non-refoulement*). También es evidente que la obligación internacional de compartir responsabilidades es meramente retórica, ya que los países fronterizos con la República

Federativa de Yugoslavia y los más accesibles por tierra soportan una parte desproporcionada de la responsabilidad de acoger refugiados.

Como se indicaba anteriormente, algunos países están estudiando actualmente la posibilidad de poner en marcha programas de protección temporal. Aunque Amnistía Internacional opina que las características de la afluencia de solicitantes de asilo desde Kosovo no los justifica, en el caso de que se establecieran programas de protección temporal, estos deberían regirse por las normas del derecho internacional relativas a los refugiados. Es fundamental que ningún programa de protección temporal perjudique los intereses de quienes podrían cumplir los requisitos para merecer la condición de refugiado según la Convención y tratan de ejercer su derecho a un proceso de determinación de esa condición. Más aún, los programas de protección temporal no deben coartar otros derechos que emanan de la Convención, como el derecho al trabajo o a la reunión familiar. Asimismo, los programas de protección temporal deben establecer criterios inequívocos para determinar el momento oportuno de poner fin a esa protección temporal, y no se debería permitir ningún regreso hasta que este pueda emprenderse voluntariamente, a salvo y con dignidad, y en función de una evaluación independiente e imparcial de la situación de los derechos humanos en el país que permita establecer su carácter esencial y duradero, y que se han implantado mecanismos independientes para velar por el respeto de los derechos humanos.

Amnistía Internacional celebra que algunos países hayan considerado oportuno suspender la expulsión a la República Federativa de Yugoslavia de aquellos solicitantes de asilo que han visto su caso rechazado tras un procedimiento de concesión de asilo imparcial y satisfactorio. No obstante, llegan informes constantes sobre casos de presuntos «delincuentes», algunos de los cuales siguen siendo deportados a Kosovo. Es fundamental que quienes necesitan protección internacional permanente debido a un conflicto que se desarrolla en un país no sean enviados a una situación donde sus derechos humanos corren peligro.

Dadas la continua inestabilidad en la región fruto de la guerra que tuvo lugar entre 1991 y 1995, la naturaleza del conflicto en Kosovo y las constantes violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, así como la incertidumbre sobre cuándo mejorará la situación, es sensato concluir que las posibilidades de que los solicitantes de asilo de Kosovo puedan volver a sus casas en una fecha próxima son remotas. Debe prestarse atención al llamamiento del ACNUR en favor de que se permita a los solicitantes de asilo el acceso a la protección internacional con arreglo a los compromisos de la comunidad internacional en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.

Recomendaciones de Amnistía Internacional

Recomendaciones relativas a desplazados internos

En general:

- Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos deben servir de guía a todas las partes en conflicto y organizaciones que ofrecen protección y ayuda para determinar los derechos de los desplazados internos.
- El ACNUR debe revisar su participación en la provisión de ayuda a «centros humanitarios» regidos por el gobierno dadas las preocupaciones expresadas por la seguridad en estas áreas. Entre las condiciones fundamentales para el establecimiento de la confianza que indicaría el apoyo internacional a estos centros estaría la presencia de observadores internacionales de derechos humanos.

Las recomendaciones de Amnistía Internacional a las autoridades serbias y yugoslavas y a los grupos armados de oposición se recogen en su totalidad en otros documentos de esta serie, enumerados al principio de este documento. Las que se incluyen aquí se centran en la protección de los desplazados internos.

A las autoridades de Serbia y de la República Federativa de Yugoslavia:

- Dar instrucciones claras a todos los miembros de las fuerzas de seguridad que desempeñan tareas relacionadas con el cumplimiento de la ley en la provincia de Kosovo de que no se tolerarán en ninguna circunstancia los ataques ilegítimos contra civiles, las detenciones arbitrarias, las expulsiones ni otras violaciones de derechos humanos, y advertir que los responsables deberán responder penalmente de sus actos.
- Permitir que agencias de la ONU como el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos y la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, así como las ONG, lleven a cabo sus actividades sin impedimentos.
- Permitir que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos establezca inmediatamente una oficina debidamente provista de personal.
- Cooperar con el representante del secretario general de la ONU sobre la cuestión de los desplazados internos y con los Relatores Especiales sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, sobre la tortura y sobre la violencia contra la mujer, y asimismo con los miembros de los Grupos de Trabajo sobre la detención arbitraria y sobre desapariciones forzadas o involuntarias.

- Colaborar plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y entregar a inculpados, indicando así que la impunidad no se tolerará.
- Realizar investigaciones exhaustivas e imparciales sobre todos los informes de violaciones de derechos humanos, abrir investigaciones criminales cuando proceda y llevar a los responsables ante los tribunales.
- Apartar inmediatamente de sus puestos de autoridad a quienes presuntamente hayan ordenado o cometido abusos contra los derechos humanos;

A las autoridades montenegrinas:

- Respetar todos los aspectos de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en particular el principio 15(a), según el cual los desplazados internos tienen derecho a buscar seguridad en otra parte del país, y el 15(d), que establece que los desplazados internos deben ser protegidos de la devolución o el reasentamiento en un lugar donde su vida, su seguridad o su integridad puedan peligrar.

Al Ejército de Liberación de Kosovo y otros elementos armados de etnia albanesa:

- Respetar los derechos y salvaguardias que impiden la devolución forzosa de personas y les ofrecen protección y ayuda durante su desplazamiento y su regreso, como establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU.
- Asegurarse de que todas las fuerzas respetan los principios fundamentales del derecho humanitario proclamados en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, que prohíbe el homicidio, la mutilación, el trato cruel y la tortura de quienes no participan en las hostilidades, así como la toma de rehenes.

A la comunidad internacional:

- Dotar a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU de los recursos necesarios para establecer sobre el terreno una sólida misión de observación de los derechos humanos con una oficina en Pristina, y pedir a las autoridades de la República Federativa de Yugoslavia que lleguen inmediatamente a un acuerdo con la ONU a tal efecto.
- Aumentar el apoyo al Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, capacitándolo para llevar a cabo las investigaciones oportunas sobre denuncias de violaciones del derecho humanitario en Kosovo.

Recomendaciones a todos los gobiernos relativas a refugiados

- Las normas acordadas internacionalmente para la protección de refugiados deben ser respetadas por todos los países que acogen a refugiados de Kosovo. En particular, los Estados deben respetar el principio de no devolución, que incluye no el derecho a no ser rechazado en la frontera de un territorio. Guardias de fronteras y funcionarios presentes en los puertos de entrada deben ser informados de este principio y remitir todos los casos de personas que buscan asilo a una autoridad más competente para decidir sobre su solicitud. Ningún solicitante de asilo debe ser devuelto a un llamado «tercer país seguro» sin el país emisor

no ha pedido previamente garantías de que las personas devueltas tendrán derecho a un procedimiento de concesión de asilo imparcial y satisfactorio y de que el país respeta el principio de no devolución.

- Los Estados de acogida deben prestar atención al ACNUR y reparar en que los albaneses de Kosovo que huyen de la crisis reúnen con toda probabilidad los requisitos para merecer la condición de refugiado según la Convención y deben tener acceso a un procedimiento de concesión de asilo. En concreto, se pide a los Estados que adviertan que las personas desplazadas por la guerra o el conflicto pueden temer legítimamente la persecución y por tanto merecer la condición de refugiado según la Convención.
- Los Estados de acogida deben conceder a los refugiados la documentación necesaria para que puedan circular libremente entre las comunidades de acogida. No deben permanecer detenidos por más tiempo del que establece el derecho internacional.

PALABRAS CLAVE: REFUGIADOS / PERSONAS DESPLAZADAS / GRUPOS ÉTNICOS / CONFLICTO ARMADO / DEVOLUCIÓN (*REFOULEMENT*) / ACNUR / MONTENEGRO / ALEMANIA / SUIZA / AUSTRIA / HUNGRÍA /