

CEJIL GACETA

PUBLICACIÓN DEL CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

EDITORIAL

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En América Latina, un número significativo de personas dejan sus hogares para escapar de la guerra, la violencia social, la represión gubernamental o de otras formas de persecución. De acuerdo con datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en América Latina y el Caribe el número de personas bajo su interés, a enero del 2002, llegaba a casi 800.000¹. Gran parte de ese colectivo se encuentra en situaciones de extrema vulnerabilidad: a la incertidumbre sobre su estatus legal se suman precarias condiciones de vida, falta de acceso a alimentación, atención médica y educación, entre otros servicios públicos básicos.

En la situación actual, los gobiernos del continente americano exhiben una tendencia hacia políticas restrictivas de control migratorio. Con la militarización de las fronteras y la limitación del acceso de personas refugiadas a los procedimientos de determinación del estatus del refugiado y a las garantías del debido proceso, dichas personas se encuentran cada vez más marginadas y vulnerables a los abusos de autoridades. Los países receptores han tomado medidas insuficientes para enfrentar el éxodo de personas, producto de la intensificación del conflicto interno colombiano, el deterioro de la crisis haitiana, y la persistencia del

flujo de refugiados cubanos, entre otras causas. A su vez, los países de origen, como Colombia, Haití y Cuba, no han enfrentado las causas del éxodo masivo de personas.

A través de denuncias individuales, visitas *in loco*, informes de la sociedad civil y de los Estados, los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano han tenido la oportunidad de conocer la situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo en América. A través de resoluciones y recomendaciones específicas a los gobiernos, la Comisión y la Corte han buscado promover –entre otras medidas- la ratificación de instrumentos internacionales en esta materia; la creación de mecanismos nacionales para la determinación del estatus de refugiado; el respeto a las garantías del debido proceso dentro del trámite de la solicitud de asilo y el respeto a la garantía fundamental de no devolución. Con estas acciones, el sistema interamericano ha revelado su potencialidad como una herramienta importante para la tutela de los derechos de este sector de la población.

En Venezuela, por ejemplo, el sistema interamericano ha contribuido para evidenciar ante la comunidad internacional y la sociedad venezolana la difícil situación que enfrentan miles de

personas refugiadas a quienes les era negado el acceso a un procedimiento efectivo de determinación de asilo. Como resultado de la presión internacional y local, el 3 de octubre de 2001, fue aprobada la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas*, producto de una labor cooperativa entre instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales locales y el ACNUR. La Ley establece un procedimiento legal para el estudio y reconocimiento de la condición de refugiado. Impulsar y monitorear su efectiva aplicación es una tarea pendiente para las organizaciones locales y los órganos de protección de los derechos humanos.

No obstante algunos éxitos, el sistema interamericano representa un recurso que, por varias razones, todavía no ha sido plenamente explotado en sus potencialidades como vía de protección de los derechos de las personas refugiadas.

En primer lugar, los factores que han dificultado el litigio internacional a favor de las personas refugiadas incluyen problemas de documentación y seguridad. Las gestiones, en especial el litigio, ante el sistema interamericano requieren un contacto fluido y permanente con las víctimas. Al tratarse de poblaciones en tránsito que a veces

¹ Para mayor información ver: www.acnur.org



corren riesgos en su seguridad, las personas refugiadas tienen dificultades en cuanto a la documentación de las violaciones a sus derechos. Establecer y mantener contacto con, por ejemplo, refugiados/as colombianos/as que se encuentran en la frontera selvática con Panamá en riesgo de ser expulsados por las autoridades o sufrir agresiones por parte de grupos armados irregulares, se convierte en un obstáculo de difícil superación para el inicio del litigio internacional.

En segundo lugar, algunos de los países que más reciben refugiados, incluidos los Estados Unidos, Canadá, y las Bahamas, no han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos o no han aceptado la competencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. Cabe señalar que además del derecho de buscar y recibir asilo, la Convención Americana reconoce el derecho de no devolución e incluye una prohibición contra la expulsión colectiva de extranjeros. Si bien la no-ratificación de la Convención no excusa a dichos Estados de sus obligaciones internacionales, presenta un importante límite al litigio.

Aún cuando la presentación de denuncias individuales constituye el mecanismo principal a través del cual la Comisión y la Corte conocen y se

pronuncian sobre una situación, a la fecha son todavía pocas las denuncias presentadas sobre los derechos de las personas refugiadas. En abril del 2002, la Comisión admitió formalmente el Caso 12.071 referido a la situación de detención en las Bahamas de 120 ciudadanos cubanos y 8 ciudadanos haitianos. La presentación sistemática de casos, contribuirá decisivamente para que el tema se convierta en una prioridad para los órganos del sistema

En cierta medida, la Comisión a través de las visitas *in loco* (a sitios como el campo de refugiados miskitos en Morcorón (Honduras), el campo de refugiados guatemaltecos en Chiapas (México), el campo de refugiados surinameses en Guyana Francesa, y a los refugiados haitianos en la Florida, Nueva York, y Puerto Rico) y los informes realizados, han compensado las pocas denuncias individuales y las limitaciones frente a la reticencia de ciertos países a ratificar los instrumentos interamericanos. Por ejemplo, en el año 2000, la Comisión publicó su *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*, basado en la información recibida por la Comisión con motivo de su visita a Canadá, y que constituye un estudio importante de las obligaciones estatales con respecto a

los derechos de refugiados bajo el sistema interamericano de derechos humanos.

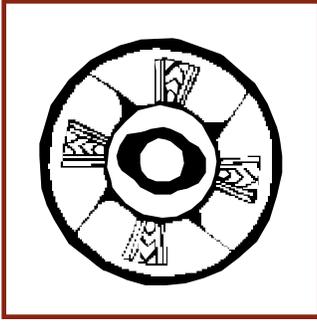
A pesar de estos retos, el sistema interamericano representa cada vez más una manera de evidenciar los atropellos cometidos por los Estados contra las personas refugiadas en las Américas, y de propiciar medidas para prevenir y reparar las violaciones a sus derechos.



Relatoría Especial para Trabajadores Migrantes y sus Familias

En el marco de la competencia de la Comisión Interamericana, debe señalarse el trabajo de la *Relatoría Especial para Trabajadores Migrantes y sus Familias*, creada en 1997², su campo de acción está delimitado únicamente a los/las trabajadores/as migratorios y sus familias cuando estos se encuentran en el extranjero, cualquiera sea el estatus en el país en que se encuentren. Sin perjuicio de ello, en su *Tercer Informe* (2001), la Relatoría hace saber que “*es consciente de que migrantes internos, refugiados, desplazados internos, apátridas y solicitantes de asilo pueden en determinadas ocasiones transformarse en trabajadores migratorios (o viceversa)*”.

2 El Dr. Juan E. Méndez, actual Presidente de la CIDH, es el Relator en la materia.



LA OPINIÓN CONSULTIVA No. 17 Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ REFUGIADA

A solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 28 de agosto de 2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva No.17³ (OC 17) sobre la interpretación de los artículos 8 y 25 (debido proceso y protección judicial) de la Convención Americana a la luz de las medidas especiales establecidas en el artículo 19 (derechos del niño), con el fin de determinar si estas medidas de protección constituyen “límites al arbitrio o a la discrecionalidad de los Estados”.

Dentro de este proceso, CEJIL presentó a la Corte sus observaciones escritas las cuales incluyeron apreciaciones específicas con relación al alcance de las medidas de protección que contempla el artículo 19 de la Convención Americana respecto de la niñez refugiada o solicitante de asilo. Concretamente, CEJIL señaló que las normas y principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, además de los instrumentos interamericanos constituyen un marco jurídico consolidado de protección que debe ser tomado en consideración al determinar la condición de refugiado y en el trato que la niñez refugiada y solicitante de asilo

deben recibir, en particular, cuando han sido separados de sus padres o tutores.

Si bien la OC 17 no menciona específicamente la situación de niños/as refugiados/as y solicitantes de asilo, las observaciones realizadas por la Corte con relación a la separación la niñez de su familia y las garantías judiciales y de debido proceso son pertinentes para una mejor definición de los derechos de este sector de la población.

Haciendo eco del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte reconoció que una intervención administrativa o judicial que resulta en la división de una familia, constituye una de las interferencias más graves contra el derecho de protección de la familia y de la niñez. Por lo tanto, la Corte concluye que “[c]ualquier decisión relativa a la separación del niño de su familia debe estar justificada por el interés del niño.” En cuanto a decisiones administrativas, la Corte señala que “[l]as medidas de protección que se adopten en sede administrativa, deben ajustarse estrictamente a la ley, y apuntar a que el niño continúe vinculado con su núcleo familiar, si esto es posible y razonable; [y] en el caso de que resulte necesario una separación, que ésta sea por el menor tiempo posible”.

Según este razonamiento, se debe presumir que permanecer con su familia o reunirse en caso de haber sido separado, se orienta en beneficio del interés superior de la niñez. En este sentido, el respeto por la unidad familiar hace necesario que el Estado no sólo se abstenga de cometer actos que signifiquen la separación de los miembros de la familia, sino que adopte acciones para mantener la unidad familiar o para reunirlos, de ser el caso. La negación de la reunificación familiar puede ser considerada como una interferencia al derecho a la unidad familiar, especialmente si una familia no tiene la posibilidad de gozar de sus derechos en otro país. De igual manera, la expulsión puede constituir una interferencia con este derecho y una violación de los derechos de la niñez.

En el contexto del trámite de determinación de la condición de refugiado –que supone establecer si la persona cumple las condiciones para disfrutar del derecho al asilo así como la protección contra la no devolución– resulta aplicable la línea de razonamiento establecida en la OC 17 respecto de los procedimientos judiciales o administrativos en las que se resuelven derechos de los niños, ya que ello implica el derecho a una audiencia, en un plazo razonable y ante una autoridad

3 El texto completo de la OC 17 está disponible en www.cejil.org



competente, imparcial e independiente; la adopción de medidas especiales que permitan estudiar la solicitud de asilo de un niño de una manera más flexible; y una previa evaluación del grado de desarrollo mental y madurez del niño por parte de un especialista con la preparación y experiencia debida, entre otras garantías.

De igual manera, la detención de los niños solicitantes de asilo resulta indeseable debido a las consecuencias

negativas en sus posibilidades de participar en el procedimiento de solicitud de asilo y porque puede resultar una experiencia traumática. En la OC 17, la Corte reconoce que respecto a la niñez *“sólo excepcionalmente se puede hacer uso de medidas privativas de libertad.”* En este sentido el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Comité Ejecutivo del ACNUR manifiestan que las personas que solicitan asilo y que

han sido admitidas en un país para la determinación de la condición de refugiado “no deben ser sancionados o expuestos a un tratamiento desfavorable basado sólo en que su presencia en ese país sea considerada ilegal”. De esta manera, la detención de estas personas -de ser necesaria- debe darse durante un período corto con carácter excepcional, dando preferencia a otras medidas alternativas. Asimismo, la situación particular de cada persona debe ser estudiada antes de ordenar su detención.

Revisión de Jurisprudencia y Doctrina

• **Ciudadanos de nacionalidad cubana y haitiana detenidos en las Bahamas (caso 12.071)**

En 1998 CEJIL denunció a las Bahamas por violaciones sistemáticas del derecho de buscar y obtener asilo en favor de personas haitianas y cubanas, detenidas arbitrariamente en condiciones inhumanas y que fueron expulsadas a sus países de origen, sin darles oportunidad de presentar sus solicitudes. En abril de 2002, la Comisión emitió un informe de admisibilidad en el caso, en el mismo y respecto del agotamiento de recursos internos, la Comisión observó que *“el Estado ha reconocido que Las Bahamas no cuenta con leyes vigentes relativas a la determinación de la condición de refugiado, y que, por el contrario, dicha condición se determina a través de un proceso administrativo, seguido de una recomendación al Ejecutivo para una consideración favorable del caso.”* Y decidió unificar su resolución con las cuestiones de fondo dada la estrecha relación que existe entre estos asuntos.

• **Medidas Cautelares : Personas refugiadas de origen colombiano en Venezuela**

CEJIL, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y la Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques, solicitaron medidas cautelares en favor de un grupo de 287 personas refugiadas colombianas que se encontraban en el Estado venezolano de Zulia, en condiciones precarias de salud y en peligro inminente de ser devueltas a Colombia por autoridades venezolanas. Con base a nuestra solicitud, la Comisión se dirigió al Estado de Venezuela con el fin de instar la adopción de las medidas necesarias para prevenir la expulsión de las personas refugiadas, suministrarles asistencia humanitaria, garantizarles su derecho a buscar y recibir asilo, y protegerlas de agresiones por parte de las fuerzas irregulares colombianas en marzo de 2001. Adicionalmente, la Comisión solicitó la opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) respecto de la información brindada por el Estado de Venezuela dentro del trámite de las medidas cautelares. En su informe, ACNUR subrayó la importancia de que se garantice el acceso a la protección y asistencia a los/as colombianos/as que cruzan la frontera en busca de protección.



- **Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado (2000)**

El informe se basa en datos recibidos por la Comisión con motivo de su visita a Canadá en 1997. En el mismo se brinda un análisis detallado del sistema, centrándose en temas relacionados con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, la disponibilidad y el alcance de la revisión administrativa y la protección judicial que se ofrece a los peticionarios, a quienes se les ha negado la condición de refugiado, la capacidad de las personas detenidas por razones de seguridad pública para obtener la revisión judicial de la legalidad de la detención y la disponibilidad y el alcance de la protección judicial de los derechos de los niños nacidos en Canadá y directamente afectados por procedimientos de expulsión del padre o los padres. El informe constituye un estudio importante de las obligaciones de un Estado con respecto a los derechos de refugiados bajo el sistema interamericano de derechos humanos.

- **Personas refugiadas de nacionalidad haitiana contra los Estados Unidos (caso 10.675)**

El caso fue presentado por una coalición de ONGS denunciando a los Estados Unidos por su práctica de detener en alta mar las balsas en las que viajan haitianos/as y repatriarlos a su país sin concederles la posibilidad de solicitar asilo. Una parte de ellos fue llevada a un centro de detención ubicado en la Bahía de Guantánamo y otros fueron repatriados/as directamente a Haití. En 1996, la Comisión publicó su informe final, en el cual manifestó que el principio de *non refoulement* no reconoce limitaciones geográficas, afirmando el derecho de los interceptados/as a una audiencia. La Comisión concluyó que los Estados Unidos había violado los derechos a la seguridad, vida, y no-discriminación contenidos en la Declaración Americana al interceptar y repatriar sumariamente a Haití a estas personas sin brindarles la oportunidad de ejercer su derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero.

NOTICIAS

- Entre el 24 y el 27 de enero de 2003 en San José, Costa Rica CEJIL realizará el Taller Práctico “*Los Derechos Humanos de las personas refugiadas. Fortaleciendo su protección mediante el uso del sistema interamericano*”. Su objetivo es capacitar sobre el procedimiento de la presentación de casos ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos sobre la situación de las personas refugiadas en la región.
- A principios del año de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considerará la Opinión Consultiva No. 18, sometido por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los derechos de los trabajadores migratorios.



Las actividades correspondientes a 2002 de CEJIL son posibles gracias al apoyo financiero de: Academy for Educational Development (AED), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Casa Alianza, Catholic Relief Services, Comisión Europea, donante anónimo, Embajada Real de los Países Bajos en Costa Rica, Embajada de Suiza en Chile, Fondo de Naciones Unidas para Víctimas de Tortura, The Ford Foundation, General Services Foundation, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Interchurch Organization for Development Cooperation (ICCO), The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, The John Merck Fund, Latham and Watkins, The McCormick Tribune Foundation, MISEREOR, The Moriah Fund, Norwegian Royal Ministry, Open Society Institute, Peter Gauster, Programa de Dinamarca por Derechos Humanos para Centroamérica, Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law, Rights and Democracy, Save the Children, Stewart R. Mott Charitable Trust, Stichting Kinderpostzegels Nederland (SKN), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Swedish NGO for Human Rights.

La Gaceta de CEJIL se publica periódicamente en castellano, en inglés, y en portugués. A través de nuestra página web (<http://www.cejil.org>) puede acceder a las Gacetas, o bien solicitar su envío dirigiéndose a algunas de nuestras oficinas.



1630 Connecticut Ave., NW, Suite 555
Washington D.C. 20009 - 1053



CONSEJO DIRECTIVO

José Miguel Vivanco, Human Rights Watch/Américas, Estados Unidos; **Víctor Abramovich**, Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina; **Benjamín Cuéllar**, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), El Salvador; **Gustavo Gallón**, Comisión Colombiana de Juristas, Colombia; **Alejandro Garro**, Universidad de Columbia, Facultad de Derecho, Estados Unidos; **Sofía Macher**, Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú; **Helen Mack**, Fundación Myrna Mack, Guatemala; **Julieta Montañó**, Oficina Jurídica para la Mujer, Cochabamba, Bolivia.

PERSONAL DE CEJIL

Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva. **Juan Carlos Gutiérrez**, Director del Programa para Centroamérica y México. **Liliana Tojo**, Directora del Programa para Brasil. **Tamaryn Nelson**, Directora de Desarrollo Institucional. **Susana García**, encargada de desarrollo institucional en la oficina de Mesoamérica. **Roxanna Altholz**, **Marielos Blanchard**, **Lugely Cunillera**, **Patricia Ferreira**, **María Clara Galvis**, **Soraya Long**, **Sean O'Brien**, **Alejandra Nuño**, **Francisco Quintana**, Abogados (as). **Francisco Cox**, **Andrea Pochak**, **Raquel Talavera**, representantes. **Lena Chávez**, **Molly Whitehead**, Asociadas. **Raquel Aldana-Pindell**, Asesora Legal.

PASANTES (2002)

Ximena Casas (*Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Colombia*); Ryan Lozar (*Georgetown University Law School, EEUU*); Ysela Chiari (*Centro para el Desarrollo de la Mujer –CEDEM-, Panamá*); Ariela Peralta (*Servicio de Paz y Justicia –SERPAJ-, Uruguay*); Naomi Ruddel (*Universidad Diego Portales, Chile*); Seija Olave (*Universidad Diego Portales, Chile*); Mariana Duarte (*Institut d'Estudes Politiques de Paris, Francia*); Linda Yolid Bartolini (*American University, EEUU*); Audrey Kratovil (*Georgetown University, EEUU*); Gabriel Pereira (*Universidad de Tucumán, Argentina*); Pablo Camuña (*Universidad de Tucumán, Argentina*); Héctor Linares (*New York University Law School, EEUU*); Julieta Di Corletto (*Harvard University, EEUU*); Jeanine Zalduendo (*University of Chicago, EEUU*); Jill Sanders (*Austin College, EEUU*); Alberto Alderete, (*Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario –SEIJA-, Paraguay*); Brirkellia Alvarez, (*Centros Comunitarios de Aprendizaje –CECODAP-, Venezuela*); Fabiana Ripani, (*Defensoría de Casación de Buenos Aires, Argentina*); Eduardo Pannunzio, (*University of Essex, Inglaterra*); Mariana Garro (*Defensoría de Casación de Buenos Aires, Argentina*); José Piscocya Silva (*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*); July Rivchin (*New York University, EEUU*); Lorena Campozano, (*Boston College of Law, EEUU*); David Bennion, (*New York University, EEUU*); Michael Camilleri, (*Harvard University, EEUU*); Adam Teicholz, (*Harvard University, EEUU*); Lourdes Bascary, (*Universidad de Tucumán, Argentina*); Amilcar Cáceres, (*Comisión de Derechos Humanos No Gubernamental de El Salvador*); Teresa Zamudio (*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*); Joaquín Mejía (*Equipo de Reflexión y Comunicación- ERIC-, Honduras*); Ulku Buyuk (*Haagse Hogeschool, Holanda*); Erin Mc Grail (*Dalhousie University, Canadá*); Joseph Mc Innis (*University of California, Berkeley, EEUU*); Kevin Gordon (*Yale University, EEUU*); Edna Guadalupe Pérez (*Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, México*); Anna-Karin Holmlund, (*Raoul Wallenberg Institute, Suecia*); Matías Duarte, (*Universidad Nacional de Tucumán, Argentina*); Leah Tandeter, (*Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina*); Timothy Gabriel, (*New York University, EEUU*); Mariana Duarte, (*Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro, Brasil*); Leonardo Castilho (*Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro, Brasil*); Deborah Gibson (*American University, EEUU*); Courtney Fell (*George Washington University, EEUU*); Molly O'Keefe (*George Washington University, EEUU*).

CEJIL es una organización no gubernamental sin fines de lucro con estatus consultivo ante la Organización de Estados Americanos (OEA), el Consejo Económico y Social de la ONU y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

La impresión de esta publicación se ha realizado con la asistencia financiera de:

Comisión Europea



La Embajada Real
de los Países Bajos



Programa de Dinamarca por
Derechos Humanos en
Centroamérica
PRODECA

El contenido de este documento es responsabilidad de CEJIL y no representa necesariamente el punto de vista de las organizaciones que lo subvencionan.