INFORME N° 51/96[1]

DECISIÓN DE LA COMISIÓN EN CUANTO AL MÉRITO DEL CASO 10.675

ESTADOS UNIDOS[2]

13 de marzo de 1997

I. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS:

1. El 1 de octubre de 1990, la Comisión recibió una petición, que se presentó en nombre de los siguientes peticionarios:

a. Comité Haitiano de Derechos Humanos, Puerto Príncipe, Haití.

b. Centre Karl Levesque, Puerto Príncipe, Haití.

c. The National Coalition for Haitian Refugees, (New York, N.Y., EE.UU.).

d. The Haitian Refugee Center, Inc., Miami, Florida, EE.UU.

e. The Haitian Centers Council, New York, N.Y., EE.UU.

f. The Haitian-American United for Progress, Cambria Heights, EE.UU.

g. The Washington Office on Haiti (Washington, D.C., EE.UU.).

h. Jeannette Gedeon.

i. Dukens Luma[3] .

j. Fito Jean[4].

[1] Aprobado por la Comisión durante su 931 período de sesiones el 17 de octubre de 1996. Revisado y adoptado como informe final en su 95º período de sesiones el 13 de marzo de 1997.

[2] Los Comisionados, Decano Claudio Grossman, Presidente, Profesor Robert Goldman y Dr. Jean Joseph Exumé, no participaron en el debate y votación de este caso, conforme al artículo 19.2 del Reglamento de la Comisión. El Decano Grossman reside en Estados Unidos, el Profesor Goldman es estadounidense y el Dr. Exume es de nacionalidad haitiana.

[3] Declaró ante la Comisión el 26 de febrero de 1993 y el 10 de febrero de 1994, y participó como peticionario en esta denuncia. Se le solicitó presentar un escrito juramentado en la audiencia por parte de la Comisión. Cumplió con esta solicitud.

[4] Declaró ante la Comisión el 10 de febrero de 1994, y se le solicitó presentar un escrito juramentado en la audiencia por parte de la Comisión. Cumplió con esta solicitud y actúa como peticionario en el presente caso.

k. Personas de nacionalidad haitiana innominadas que han sido y están siendo devueltas a Haití contra su voluntad[5].

2. Conforme a la petición, a las personas que llegan de Haití en embarcaciones precarias ("boat people") se les ha negado y sigue negándoseles la entrada y se las devuelve a Haití en aplicación:

(a) del Programa de Interdicción de la Inmigración de Haitianos establecido por el Decreto 4865 y la Orden Ejecutiva 12324, dictada por el entonces Presidente Ronald Reagan el 29 de septiembre de 1981, y

(b) de un acuerdo de mutua cooperación celebrado por el Gobierno de los EE.UU. y el régimen de Duvalier el 23 de septiembre de 1981 a través de un intercambio de notas diplomáticas.

3. Se sostiene asimismo en la petición que muchas de esas personas llegadas en embarcaciones precarias tenían un temor razonable de ser perseguidas si regresaban a Haití, pero se les negó un foro y trámites procesales adecuados para la resolución de sus reclamaciones. Esa denegatoria constituye una violación de la obligación del Gobierno de los Estados Unidos de no devolver en ningún caso a ningún refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o su libertad puedan verse amenazadas en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política. Que a pesar de las promesas efectuadas por el Gobierno de Haití (en el curso de un intercambio de cartas diplomáticas) de que quienes regresaran no serían castigados por haber salido de Haití, las personas llegadas en embarcaciones precarias a las que el Gobierno de los Estados Unidos interdictó y repatrió contra su voluntad han sido sistemáticamente detenidas al volver a Haití.

4. Que los días 7, 8 y 13 de mayo de 1990, cuarenta y tres (43) repatriados, incluidos algunos haitianos que habían sido detenidos en el Centro de Detención Krome del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS en su sigla en inglés), situado en Miami, Florida, fueron arrestados de inmediato por autoridades militares haitianas al llegar a Puerto Príncipe. Fueron retenidos en la Penitenciaría Nacional, algunos por más de una semana, antes de ser liberados. El 5 de junio de 1990, otro grupo, formado por treinta y un (31) haitianos, deportados de Krome, fueron arrestados al llegar a Haití y, según sostienen, se les dijo que en lo sucesivo el Gobierno vigilaría estrechamente sus movimientos. Que las autoridades militares afirmaron que por lo menos 16 de los integrantes de ese grupo eran personas llegadas en embarcaciones precarias. Que los peticionarios fueron informados y creían que las personas llegadas en embarcaciones precarias que abandonaron su país debido a que su vida o su libertad estaban amenazadas, casi siempre se veían confrontadas con un peligro aún mayor tras su interdicción y devolución por la fuerza a las autoridades militares de Haití.

5. Que según el acta de declaración de un disidente que participó en la organización de manifestaciones contra el régimen militar de Haití, en 1987, habiendo llegado a la conclusión de que era demasiado peligroso permanecer en Haití, huyó del país, pero fue interceptado y devuelto a Haití por el Servicio de Guardacostas. Esa persona declara que: "El inspector de inmigración que me entrevistó me manifestó que dado que había un nuevo Gobierno, me devolverían a Haití. Se rehusaron a admitir que tenía buenas razones para abandonar a Haití y que seguían pesando sobre mi

[5] En el artículo 32(b) se prevé la presentación de una relación del hecho o situación que se denuncia, especificando el lugar y fecha de las violaciones alegadas y, si es posible, el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada.

cabeza amenazas de muerte... Desde que fui devuelto a Haití me he visto obligado a mudarme de una casa a otra, sin dormir dos noches en un mismo lugar, a fin de asegurarme de que el Ejército jamás conozca mi paradero y me arreste". Desde la iniciación del programa, más de 361 botes en los que viajaban 21,461 haitianos han sido interceptados y solo a seis haitianos les ha sido permitido entrar a los Estados Unidos a presentar sus solicitudes de asilo.

6. El 3 de octubre de 1991 los peticionarios presentaron una "Solicitud de emergencia de medidas provisionales de la OEA para detener la política de los Estados Unidos de interdicción y deportación de los refugiados haitianos". En ella se expresaba, entre otras cosas, que el Gobierno de los Estados Unidos había continuado con la interdicción de los haitianos que solicitaban asilo y la expulsión de quienes habían ingresado a los Estados Unidos. La política de interdicción que priva a los haitianos de una justa posibilidad de formular y sustentar las solicitudes de asilo político y probar el fundamento de las mismas, surgía concretamente de los resultados del programa. La probabilidad de que se considerara legítima la solicitud de un haitiano era aproximadamente del 0.005%. Un haitiano que eludía la interdicción y llegaba a los Estados Unidos tenía por lo menos una posibilidad del 5% de que su solicitud de asilo se considerara legítima. El fundamento de la solicitud de asilo no variaba súbitamente una vez que las personas llegaban en embarcaciones precarias logrando eludir el programa de interdicción, sino que entonces tenían la posibilidad de ser oídas.

7. El 6 de febrero de 1992, los peticionarios presentaron una "Solicitud de emergencia de medidas provisionales de la OEA para detener la política de los Estados Unidos de devolución de los refugiados haitianos objeto de interdicción después del golpe militar del 30 de septiembre de 1991". Ésta afirmaba que el brutal y violento golpe militar que derrocó al Presidente Jean Bertrand Aristide, democráticamente elegido, condujo a Haití a un ciclo de violencia política que cobró más de 1,500 vidas. El mantenimiento del programa de interdicción a pesar del golpe había privado a los haitianos que huían de la junta militar de una oportunidad justa para presentar y fundamentar las solicitudes de asilo político.

8. Según información que fue proporcionada al abogado de los peticionarios en una conversación telefónica con el Oficial de Prensa del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) el 5 de febrero de 1992, el INS estimó que "desde noviembre de 1991, 15,081 haitianos han sido objeto de interdicción". Históricamente, sólo el 1.8% de los haitianos a quienes se ha permitido presentar solicitudes de asilo político se les había concedido efectivamente. (Véase Refugee Reports, Vol. XII, N° 12, 30 de diciembre de 1991, pág. 12). Dada la continuada violencia que impera en Haití, la incapacidad del programa de interdicción de identificar de manera justa aquellas solicitudes legítimas de asilo, así como el hecho de que el Gobierno de los Estados Unidos no podían asegurar que los haitianos que regresaban no sufrirán daño, el Programa de Interdicción de Haitianos representaba una grave violación de varias disposiciones del Derecho Internacional. (La lista de las normas que, según se alega, fueron violadas, aparece en la parte II del presente informe).

9. El 11 de febrero de 1992, los peticionarios presentaron un Escrito Complementario como respaldo de la Solicitud de Emergencia que habían presentado el 6 de febrero de 1992. Sostuvieron que funcionarios de las Naciones Unidas realizaron cuatro entrevistas en la base naval del Gobierno de los Estados Unidos en Guantánamo, y que las mismas presuntamente no dejan duda acerca de que los haitianos objeto de interdicción que han sido repatriados por la fuerza por el Gobierno de los Estados Unidos, habían sido y serían sometidos a brutalidades por el Gobierno militar una vez que regresaban a Haití. Todos los entrevistados huyeron de Haití por

razones políticas y estaban afiliados a partidos políticos simpatizantes de Aristide.[6] Sostuvieron además que cuando las personas objeto de interdicción fueron repatriadas, estaban presentes soldados del Gobierno en los muelles y les preguntaron los nombres y direcciones una vez sus datos fueron procesados por la Cruz Roja de Haití.

10. Posteriormente, muchas de las personas repatriadas fueron arrestadas en sus domicilios. Algunas jamás volvieron a sus hogares y fueron arrestadas en barricadas preestablecidas. Más tarde varias de ellas fueron encontradas muertas a balazos. Algunas fueron golpeadas en público por los militares, que obligaron a la gente, apuntándole con armas, a identificar a los haitianos repatriados. Otras fueron llevadas a la Penitenciaría Nacional, donde fueron golpeadas a diario y privadas de alimentos, y algunas fueron torturadas hasta la muerte en prisión. Por lo menos un guardia de la prisión dijo a los detenidos que los torturaban por haber huido de Haití, y que otros sufrirían la misma suerte. A otros se les informó que un juez local había emitido órdenes de arresto de las personas repatriadas porque habían abandonado Haití y criticado al Gobierno militar.[7]

II. A ESTE RESPECTO, LOS PETICIONARIOS ALEGAN LA VIOLACIÓN DE:

a. Los artículos I, II, XVII, XVIII, XXIV y XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana).

b. Los artículos 22(2)(7)(8), 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana), complementada por el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

c. Los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas ("Carta de la O.N.U.").

d. Los artículos 3, 16(1) y 33 de la Convención de las Naciones Unidas referente a la situación de los refugiados del 28 de julio de 1951, 189 U.N.T.S. 150 ("Convención de la O.N.U. sobre Refugiados").

e. El Protocolo de las Naciones Unidas referente a la situación de los refugiados ("Protocolo de la O.N.U. sobre los Refugiados"), abierto a la firma el 31 de enero de 1967, que entró en vigor para los Estados Unidos el 1 de noviembre de 1968, 19 U.N.T.S. 6224, T.A.I.S. N° 6577.

f. Los artículos 8, 13(2) y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ("Declaración Universal").

g. El derecho consuetudinario internacional, que prohíbe a los Estados Unidos impedir la partida de personas de sus países, o devolver refugiados a situaciones de persecución o peligro para su vida o su libertad, y que garantiza el derecho a un recurso eficaz.

---

[6] Se presentan anexos documentales de esas cuatro entrevistas. Tres de esas personas salieron de Haití en noviembre de 1991 y la cuarta en enero de 1992. Sus embarcaciones fueron interceptadas por naves del Servicio de Guardacostas y fueron repatriadas a Haití. Volvieron a salir de Haití en enero de 1992, y tras ser interceptadas por naves del Servicio de Guardacostas fueron llevadas a la base naval de los Estados Unidos en Guantánamo.

[7] Con respecto a los hechos pormenorizados de este caso, véase el Caso 10.675 anterior, Informe N° 28/93, OEA/Ser.L/V/II.84 sobre admisibilidad, parte I, páginas 1 a 10. La Comisión concluyó que ese caso era admisible.

III. LOS PETICIONARIOS SOLICITAN:

11. Estando pendiente esta petición, los peticionarios formularon varias solicitudes a la Comisión. Entre ellas[8] que la Comisión resolviera:

a. Procurar que el Gobierno de los Estados Unidos adopte medidas de alivio provisionales inmediatas consistentes en la suspensión temporal del Programa de Interdicción de la Inmigración de Haitianos y de la deportación a Haití de haitianos interdictados, hasta que se restaure el orden legal en Haití y cese el grave peligro personal con el que actualmente se ven confrontados todos los haitianos, de sufrir violencia arbitraria patrocinada por el Estado ("Programa de Inmigrantes").

b. Declarar que el Programa de Inmigrantes constituye una grave violación de derechos humanos protegidos internacionalmente, incluidos los previstos en los artículos XXVII (derecho de asilo), XXIV (derecho de petición) y XVIII (derecho a un recurso efectivo) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

c. En forma subsidiaria, si se deniega ese amparo, insistir en que el Gobierno de los Estados Unidos aplique políticas y procedimientos que aseguren que en el marco del programa se brinde acceso y la igual protección de las leyes a los efectos de la presentación y consideración de las manifestaciones de esas personas de que sufren persecución, así como de sus solicitudes de asilo, y que esas manifestaciones sean analizadas y decididas de manera competente, objetiva y no discriminatoria y que se dé a conocer a los interesados el fundamento de las decisiones de sus casos.

d. Realizar cuanto antes una visita de comprobación de hechos a Haití para evaluar el nivel de violencia política que existe en ese país, así como la posibilidad de que terceros países garanticen la seguridad de las personas repatriadas coercitivamente.

e. Que se permita a las personas interdictadas recibir asesoramiento jurídico para la preparación de sus solicitudes de asilo político.

f. Se tome una decisión definitiva sobre los méritos del presente caso en su 87 Período de Sesiones en septiembre del presente año.

IV. PROCEDIMIENTOS ANTE LA COMISIÓN

12. Una vez recibida la denuncia, el 3 de octubre de 1990, la Comisión ha cumplido con todos los requisitos procedimentales previstos en su Reglamento. Se puso en contacto con los peticionarios y con el Gobierno de los Estados Unidos; envió a ambas partes varias notas, y estudió, consideró y analizó toda la información presentada por las partes.9

13. Entre las notas remitidas al Gobierno de los Estados Unidos figura un télex fechado el 4 de octubre de 1991, dirigido al ex Secretario de Estado de los Estados Unidos James A. Baker III, durante el 801 Período de Sesiones de la Comisión, en el que se expresa: "se ha decidido, conforme

[8] Véanse las solicitudes detalladas de los denunciantes en íd., parte II, Informe N° 28/93, páginas 10 a 13.
[9] Una relación más pormenorizada de las actuaciones realizadas ante la Comisión aparece en íd, Informe N° 28/93, Parte IV, págs. 14 a 17.

al párrafo 4 de la Resolución 1/91 de la Reunión Ad Hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, titulada 'Respaldo al Gobierno Democrático de Haití', solicitar que el Gobierno de los Estados Unidos suspenda su política de interdicción de personas de nacionalidad haitiana que tratan de obtener asilo en los Estados Unidos y están siendo devueltas a Haití, debido al peligro que corren sus vidas, hasta que la situación, en Haití, se haya normalizado".

14. El 6 de febrero de 1992, la Comisión envió una nota (una de las arriba mencionadas), suscrita por el Presidente de la Comisión, al ex Secretario de Estado James A. Baker III, en la que se expresaba: "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos toma nota de que el 3 de febrero de 1992 se reinició la repatriación de haitianos desde los Estados Unidos, y que la aplicación de la actual política dará como resultado el traslado de unos 12,000 haitianos. Dada la incertidumbre de la situación reinante en Haití, los miembros de la Comisión, por unanimidad, solicitan respetuosamente al Gobierno de los Estados Unidos que suspenda, por razones humanitarias, la repatriación de los haitianos".

15. El 26 de febrero de 1993, en una audiencia celebrada ante la Comisión, los peticionarios sostuvieron que la petición era admisible; solicitaron la adopción de medidas cautelares; presentaron pruebas documentales sobre las condiciones sanitarias en que se encontraban las personas interdictadas retenidas en la bahía de Guantánamo, y presentaron tres testigos, que declararon ante la Comisión. El primero lo hizo acerca de la violencia y las persecuciones con las que se vio confrontado antes de salir de Haití para emigrar a los Estados Unidos. Además brindó un testimonio detallado sobre las brutalidades de que fue objeto por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas haitianas después de haber sido interdictado y devuelto a Haití. Declaró asimismo que después de salir de Haití por segunda vez, y al llegar a los Estados Unidos, al dársele una oportunidad razonable para presentar su solicitud ante las autoridades de Inmigración, adquirió condición de refugiado en los Estados Unidos.[10] El segundo testigo declaró sobre las razones por las cuales en Haití no es eficaz el sistema de "trámite de solicitudes dentro del país".[11] El tercer testigo,[12] quien presidió una reciente misión a Haití a cargo de una delegación del Congreso, prestó una breve declaración acerca de su visita más reciente a Haití y solicitó categóricamente que la Comisión aplique los principios sobre derechos humanos enunciados en la Declaración Americana de Derechos Humanos al resolver sobre esta petición.

16. El 5 de marzo de 1993, abogados del Gobierno de los Estados Unidos comparecieron ante la Comisión y presentaron argumentos conforme a los cuales solicitaron a la Comisión que declarara inadmisible lo solicitado por los peticionarios. Presentaron diversos documentos y anexos que respaldaban la política de ese Gobierno con respecto al Programa de Interdicción; comunicados de prensa en los que se da cuenta de los esfuerzos realizados por ese Gobierno para acelerar el trámite de las "solicitudes de los refugiados dentro del país", en Haití, y para lograr el restablecimiento del Gobierno constitucional y el retorno del Presidente Aristide a Haití, así como dos declaraciones. Una de ellas fue la efectuada por Bernard W. Aronson, ex Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, la cual respaldaba el Programa de Interdicción, y la otra por Dudley G. Sipprelle, Cónsul General de la Embajada de los Estados Unidos en Puerto Príncipe, quien declaró que se había comprobado, al cabo de una investigación, que una persona interdictada repatriada a Haití no ha sido perseguida a su regreso.

---

[10] Dukens Luma, miembro activo de un partido favorable a Aristide, huyó de Haití dos veces por razones políticas.

[11] Ann Fuller, Directora Asociada de National Coalition for Haitian Refugees, New York, que más tarde estableció una oficina en Haití.

[12] John Conyers, miembro del Congreso de los Estados Unidos, Presidente del Comité de Operaciones Gubernamentales de la Cámara Baja.

17. El 12 de marzo de 1993, la Comisión aprobó un informe dando respuesta a una solicitud de adopción de medidas cautelares, en una audiencia que se celebró ante la misma el 26 de febrero de 1993, en la que dictó las siguientes medidas cautelares:

a. Hizo un llamamiento al Gobierno de los Estados Unidos para que revisara, con carácter urgente, su práctica de detener en alta mar navíos que se dirigen a los Estados Unidos en los que viajan haitianos y hacerlos regresar a Haití sin concederles la posibilidad de demostrar que tienen derecho a ser calificados como refugiados conforme al Protocolo referente a la situación de los refugiados, o como solicitantes de asilo en el marco de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

b. Hizo un llamamiento al Gobierno de los Estados Unidos para que tomara las medidas necesarias para que los haitianos que ya se encuentren en los Estados Unidos no sean devueltos a Haití sin que se establezca si tienen derecho a ser calificados como refugiados conforme al Protocolo referente a la situación de los refugiados, o como asilados en el marco de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

c. Se puso a disposición de las partes interesadas a los efectos de que se llegue a un arreglo amistoso de esta cuestión, sobre la base del respeto a los derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

d. Declaró que esta solicitud se formula sin perjuicio de la decisión final que recaiga en el presente caso.

18. El 6 de agosto de 1993, el abogado de los peticionarios y el asesor jurídico de Estados Unidos se reunieron en las oficinas de la Comisión para discutir cuestiones relacionadas con la solución del presente caso; cuestiones que no han sido resueltas.

19. El 13 de octubre de 1993, en su octogésimo cuarto Período de Sesiones, la Comisión emitió la siguiente declaración:

a. La petición es admisible en relación con los peticionarios que aparecen en la página 40, Sección VI, párrafo 1.[13]

b. Los méritos de la petición serán considerados en el Octogésimo Quinto Período de Sesiones, conjuntamente con cualquier material adicional que remitan las partes.

c. La Comisión se pone a disposición de las partes interesadas a los efectos de que se llegue a un arreglo amistoso de este caso sobre la base del respeto a los derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

[13] Íd. Informe N° 28/93.

d. Se mantienen en vigor las Medidas Cautelares dictadas por la Comisión el 12 de marzo de 1993, a las que se hace referencia en las páginas 8 y 9, Sección IV, párrafo 17, del informe de que se trata.

20. El 10 de febrero de 1994, se realizó una audiencia ante la Comisión a solicitud de los peticionarios. En dicha audiencia, los peticionarios presentaron tres testigos, Dukens Luma, Fito Jean y Pierre Esperance. Dukens Luma y Fito Jean declararon en la audiencia ante la Comisión en relación con sus experiencias después de que fueron objeto de interdicción en dos oportunidades por parte de las embarcaciones de la Guardia Costera de los Estados Unidos. Después de haber sido interceptados por primera vez por la Guardia Costera, fueron devueltos a Haití sin las entrevistas adecuadas. También declararon que después de ser interceptados por segunda vez por parte de la embarcación de la Guardia Costera, fueron llevados a la Base Naval de Guantánamo, entrevistados y posteriormente enviados bajo palabra a los Estados Unidos.

21. Dukens Luma declaró y afirmó en su juramento escrito que huyó de Haití por primera vez inmediatamente después del golpe, por razones políticas y debido a que era seguidor del Presidente Aristide. Estaba siendo perseguido por los militares por sus actividades políticas y su resistencia al golpe. Huyó de Haití con los militares persiguiéndole, se cayó y se fracturó una pierna, se escondió de ellos y finalmente abandonó Haití. Fue objeto de interdicción por parte de la embarcación de la Guardia Costera, que puso un yeso en su pierna fracturada y después lo repatrió a Haití por primera vez. A su llegada, fue detenido por la policía, fue golpeado al menos quince veces con un palo en su nalga izquierda, del mismo lado de su pierna fracturada. Posteriormente escapó, fue objeto de interdicción por parte de la embarcación de la Guardia Costera, y después de haber tenido una oportunidad razonable para presentar su solicitud, fue enviado bajo palabra a los Estados Unidos.

22. Fito Jean declaró y afirmó en su juramento escrito que apoyaba al Presidente Aristide y huyó de Haití por razones políticas en noviembre de 1992. Estaba siendo perseguido por sus acciones como activista, por ejemplo, manifestaciones y resistencia contra el régimen de facto. Fue objeto de interdicción y repatriado a Haití, y presenció abusos físicos a personas por parte de militares, a fin de determinar quiénes eran los repatriados que venían en el autobús en el que él viajaba. Cuando le fueron formuladas preguntas, el conductor del autobús informó a los militares que trabajaba para él y así logró escapar de los abusos. Huyó de Haití por segunda vez en enero de 1993, fue objeto de interdicción y después de serle otorgada una oportunidad razonable para presentar su solicitud, fue enviado bajo palabra a los Estados Unidos.

23. Pierre Esperance, Investigador Asociado de la Coalición Nacional de Refugiados Haitianos, en Puerto Príncipe, Haití, desde diciembre de 1991, declaró y entregó un escrito juramentado acerca de sus experiencias como testigo del trato recibido por los repatriados haitianos por parte de la policía y los militares a su llegada a Puerto Príncipe, Haití. Su testimonio reveló que, como investigador asociado, investiga casos de abusos de derechos humanos en Haití, que implicaba entrevistar a las víctimas y testigos de abusos, y visitar los lugares donde ocurrían los incidentes, con el propósito de intervenir en nombre de las víctimas y los prisioneros que están en urgente necesidad de ayuda. Sin embargo, sus principales funciones también incluían el monitorear el tratamiento de los balseros repatriados una vez desembarcaban en Puerto Príncipe, y ayudar a la gente que aplicaba para estatuto de refugiados a través del Programa de los Estados Unidos de procesamiento en el país. Afirmó que la crisis de los refugiados fue ocasionada por tres graves problemas en Haití: primero, la situación de derechos humanos allí; segundo, el trato de los balseros repatriados; y tercero, el procesamiento en el país de los refugiados por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

24. Pierre Esperance declaró que: La actual situación de los derechos humanos en Haití era crítica, la violación, los arrestos indiscriminados, la tortura y los cuerpos en las calles son de ocurrencia común todos los días. Los principales objetivos de la represión son los miembros de movimientos populares, sindicalistas y activistas en pro de la democracia en los centros urbanos y rurales. Los ejecutores de esta represión son los jefes de sección, soldados del Ejército haitiano y civiles armados, conocidos como attachés. El Frente para el Avance y el Progreso de Haití (FRAPH) era un partido político compuesto de attachés y apoyado por el Ejército, que se encontraba envuelto en la represión a lo largo de todo el país.

25. Los activistas políticos no pueden reunirse o asociarse, excepto para actividades pro-militares. Por ejemplo, el 27 de diciembre de 1993 en Cité Soleil, civiles armados y miembros del FRAPH quemaron más de trescientas casas en retaliación por un ataque contra uno de sus miembros. Más de cincuenta personas fueron asesinadas y miles fueron dejadas sin hogar. La semana anterior, en Sartre, el Ejército atacó una reunión de activistas comunitarios y abrió fuego contra la casa, matando a doce hombres. No hubo castigo por estos hechos. Las mismas personas que cometieron estos actos eran a las que los Estados Unidos entregaban los refugiados que huían.

26. Ha estado monitoreando las repatriaciones a Haití desde el 3 de febrero de 1992, en los muelles donde las embarcaciones de los Estados Unidos los dejaban y había monitoreado más de veinte desde entonces. Esta fue la primera fecha en que personas fueron repatriadas desde el Golpe de Estado contra el Presidente Aristide. Había experimentado un patrón de intimidación, amenazas y arrestos sumarios en los muelles en contra de los balseros devueltos, por parte del Ejército haitiano y de los attachés a la vista de los funcionarios de los Estados Unidos y de las agencias humanitarias. Con anterioridad a septiembre de 1993, cuando los barcos llegaban a los muelles, funcionarios del ICP de los Estados Unidos, soldados haitianos y civiles armados, la Cruz Roja, los medios de comunicación y algunos activistas de derechos humanos estaban presentes y eran autorizados en los muelles. Sin embargo, desde septiembre de 1993, sólo los funcionarios del ICP de los Estados Unidos, la Cruz Roja, soldados haitianos y civiles armados, eran autorizados en los muelles. Periodistas y activistas de derechos humanos no eran autorizados en los muelles.

27. Los funcionarios de los Estados Unidos abordaban las embarcaciones antes de que los repatriados desembarcaran para entregar cuestionarios personales. Después de desembarcar, los repatriados pasaban a inmigración haitiana y eran interrogados por la policía. Luego de ser interrogados eran enviados a la Cruz Roja. El interrogatorio se hacía en voz alta y en público, en frente de los civiles armados. A los retornados se les preguntaba por qué habían dejado Haití y eran abusados verbalmente por la policía. En ocasiones, la policía amenazaba con encarcelarlos y matarlos. La policía y los civiles armados trabajaban juntos, pero no era claro cuáles de los civiles eran soldados sin uniforme o cuáles eran miembros del FRAPH.

28. Pierre Esperance declaró además que: a los soldados no les gustaban los balseros por el hecho de que su intento de huir indicaba que existía represión en Haití, lo que se reflejaba negativamente en el Ejército. La razón real de los interrogatorios era la de identificar personas sospechosas de realizar actividades políticas. El Ejército intimidaba a los refugiados para inducirlos a decir que la razón de su huida estaba motivada económicamente. Aquellos que no declaraban que su huida obedecía a razones económicas, o permanecían en silencio, corrían el grave riesgo de que se presumiera que eran activistas políticos y se les arrestara. Los funcionarios de los Estados Unidos eran testigos de la intimidación y no hacían nada al respecto. La policía también obligaba a los repatriados a decir ante la radio y la televisión nacional que habían huido por razones económicas.

29. En cada una de las repatriaciones más recientes, la gente había sido arrestada y encarcelada por términos hasta de dos semanas. El 7 de diciembre, 10 de 28 repatriados fueron arrestados. Sólo fueron liberados a finales del mes. El 10 de diciembre, 6 de cada 84 repatriados fueron arrestados. Más recientemente, 7 de 53 fueron arrestados el 4 de febrero y aún permanecen en prisión.

30. Beauciault Wilman, de 21 años de edad, era un miembro del Movimiento Juvenil de Anse à Gonàve (MJA). La Organización estaba comprometida en instrucción cívica, alfabetización, y colocación de cuadros de Jean-Bertrand Aristide durante la campaña presidencial. Después del golpe de 1991, miembros del MJA fueron arrestados y aterrorizados. El señor Wilman se escondió en octubre de 1991, y regresó a su ciudad el 10 de noviembre de 1992. Ese mismo día, un soldado lo arrestó en su hogar y lo llevó a la estación de policía. De camino a la estación de policía, el soldado le dijo que había sido arrestado porque estaba involucrado en actividades de propaganda del Presidente Aristide durante las elecciones. El 12 de noviembre, un soldado que conocía al señor Wilman y aprobaba su trabajo, le permitió escapar. El señor Wilman se escondió nuevamente. El 18 de noviembre, encontró una embarcación y huyó del país.

31. El 20 de noviembre, su bote fue interceptado por la Guardia Costera de los Estados Unidos. El señor Wilman y otros pasajeros fueron devueltos sin ser entrevistados. Una vez regresaron, el señor Wilman consiguió huir de la policía en los muelles y volvió a esconderse. El 10 de septiembre de 1993, regresó a su ciudad. El 18 de octubre, un soldado uniformado y tres civiles conocidos por haber pertenecido a los Tonton Macoutes lo arrestaron en su hogar. Le dijeron: "Finalmente lo tenemos en nuestras manos. Usted se fue y regresó, y hoy terminaremos con usted". Uno de los civiles lo abofeteó repetidamente. Después lo llevaron a la sede de la estación. Allí fue interrogado por un sargento acerca de "cuándo volvería su papá Aristide y se dijo que él (Wilman) había vuelto para pegar más cuadros de Aristide". Ataron sus manos y sus piernas juntas en posición de cuclillas, y le golpearon con un palo largo por cerca de treinta minutos. Esto se realizó en presencia de soldados y attachés. Luego lo encerraron por seis días. Su hermana consiguió su liberación mediante el pago de 2,000 Gd (U$160.00) al sargento. El señor Wilman ha estado escondido desde entonces.

32. Pierre Esperance declaró además que: el señor Damier Cadichon, quien tenía 42 años de edad, es de Marisade pero ha vivido en Puerto Príncipe durante ocho años. Era miembro de un grupo de observadores en Delmas e hizo parte del Despacho de Registro de Votantes (BIV) durante las elecciones de 1990. Pocos días después del golpe de 1991, tres soldados llegaron a su casa en horas de la tarde. Escapó por la puerta de atrás antes de que pudieran encontrarlo. Su esposa y sus seis hijos permanecieron en la casa. Los soldados interrogaron a su esposa, requisaron su casa, y confiscaron papeles de la organización. La familia tuvo que abandonar la casa posteriormente. El señor Cadichon fue a casa de un primo en Sartre, al norte de Puerto Príncipe.

33. En la tarde del 27 de noviembre de 1992, dos soldados llegaron a casa de su primo y preguntaron por él. No estaba en casa, y los soldados partieron. Se escondió entonces en La Gonàve. Allí tomó un bote el 29 de noviembre. El 30 de noviembre su bote fue objeto de interdicción por parte de la Guardia Costera de los Estados Unidos y devuelto a Haití el 5 de diciembre. Después de su repatriación, el señor Cadichon se escondió nuevamente. En marzo de 1993, volvió a casa de su primo. El 12 de mayo de 1993, dos soldados lo hallaron en la casa de su primo por la tarde. Lo ataron y lo introdujeron en una camioneta Nissan, y lo llevaron a la "Cafetería" (estación de policía de Puerto Príncipe). Allí fue golpeado y torturado sin ser interrogado. Después de la golpiza, un teniente le formuló preguntas acerca de su filiación política. El teniente lo llamó un "Lavalas" y lo encarceló. Su primo obtuvo su liberación pagando al teniente la suma de 2,500 Gd (U$200,00). El señor Cadichon ha estado oculto desde entonces.

34. Estos dos ejemplos eran representativos de los numerosos casos documentados de balseros repatriados que habían sido perseguidos después de su regreso a Haití. Que por cada caso que había sido investigado, hubo docenas más que no fueron documentados debido a que muchas personas estaban escondidas.

35. Con respecto al procesamiento de los Estados Unidos en el país para los refugiados (ICP), aquellos que deseaban hacer sus solicitudes al programa tenían que pasar por los mismos conductos que cualquier otra persona. A los retornados se les daban cuestionarios en los botes. La mayoría de las personas no sabían el destino de los cuestionarios, o quién podría leerlos. Por lo tanto, se negaban a colocar en los cuestionarios información que pudiera ponerlos en peligro. Las personas que presentaban sus solicitudes al ICP debían acudir a direcciones específicas que eran del conocimiento de todo el mundo. Debían esperar en filas fuera del edificio. Todos conocían la razón por la cual ellos estaban allí. Por lo tanto, los soldados podían identificarlos fácilmente.

36. Pierre Esperance declaró que: los cuestionarios eran difíciles de llenar sin ayuda. Con frecuencia sólo habían 2 o 3 personas ayudando a 200 solicitantes a llenar los formularios. Estas personas hablaban en voz alta y eran muy indiscretas. Con tantos soldados sin uniforme, esto era muy peligroso para alguien con un problema real. Él le ha ayudado a algunos solicitantes que han ido a las oficinas del NCHR. A docenas de solicitantes con casos muy sustantivos a quienes se les había negado la condición de refugiados, y luego fueron arrestados. Celor Josaphat fue un ejemplo de ello.

37. El señor Celor Josaphat es de Perodin y era miembro de la Asamblea de Campesinos de Perodin (RPP), un grupo de educación cívica y alfabetización. Fue arrestado en octubre de 1991 por un jefe de sección, Edner Odel, y un teniente. Su casa fue incendiada por ellos. Fue liberado, se ocultó y fue arrestado nuevamente en noviembre de 1992. En la segunda ocasión, "el jefe de sección le golpeó tanto que le fracturó un brazo". Su esposa pagó por su liberación. El señor Josaphat vino a su oficina en noviembre de 1992, con su brazo enyesado. Él (el señor Esperance) le ayudó a presentar su solicitud para el estatuto de refugiado. Fue entrevistado en diciembre de 1992 y se le negó la calidad de refugiado. Presentó una solicitud de reconsideración a principios de 1993, y le fue nuevamente denegada.

38. En septiembre de 1993, el señor Josaphat fue a su distrito. Fue arrestado nuevamente el 7 de noviembre de 1993, por el mismo jefe de sección, Edner Odel, quien había fracturado su brazo. El jefe de sección nuevamente le rompió el brazo. Después de su liberación, solicitó de nuevo la reconsideración, adjuntando todos los antecedentes médicos, y otra vez fue rechazado.[14] El señor Esperance declaró además que su oficina había documentado numerosos casos de personas que habían aplicado al programa de procesamiento en el país (ICP) para acceder a la condición de refugiados, y que habían sido posteriormente perseguidas mientras esperaban una decisión al respecto. Que Jean-Claude Tiofin fue uno de esos casos. Fue arrestado en noviembre de 1993, mientras dejaba el edificio del ICP en Puerto Príncipe. Fue golpeado y encarcelado por varios días. El señor Esperance manifestó que, en su opinión personal, el programa no puede ser utilizado como el único medio de la gente que huye de la represión para buscar refugio. En todas las etapas del proceso, los solicitantes están en peligro de ser identificados por el Ejército. No existía confidencialidad en el proceso y los solicitantes están en permanente riesgo.

[14] La solicitud de reconsideración fue presentada ante la Comisión. En esta solicitud, el señor Josaphat afirma que estaba siendo perseguido por sus actividades políticas con el RPP, y que sólo era cuestión de tiempo para que los militares le causaran la muerte.

39. El 12 de abril de 1994, los peticionarios enviaron una carta a la Comisión en la cual, *inter alia,* referían a la Comisión a dos artículos recientes, en los cuales se expresaba la necesidad de dar con urgencia una resolución final al presente caso. Que el sábado 2 de abril de 1994, el New York Times publicó un artículo titulado "Una corriente creciente de terror político deja cientos de muertos en Haití", por Howard W. French. El artículo afirma en parte "Puerto Príncipe, Haití, marzo 31, - Cientos de simpatizantes del reverendo Jean Bertrand Aristide y otros civiles han sido asesinados en Haití en los meses recientes en la más sangrienta ola de terror político desde que el ejército derrocó al Padre Aristide de la presidencia hace dos años y medio. La violencia se acrecentó este año, con 50 o más cuerpos que se encuentran en las calles de esta ciudad cada mes. Muchos estaban salvajemente mutilados o mostraban claros signos de tortura. Los diplomáticos dijeron que la campaña, encaminada a poner fin a la resistencia al régimen militar, ha descansado en otras técnicas nuevas para Haití, como el incendio de vecindarios completos para espantar a los sospechosos, y la violación y secuestro de las esposas e hijos de los organizadores políticos que son buscados por las autoridades".

40. El artículo además señalaba que "en meses recientes, cada vez que la Guardia Costera de los Estados Unidos ha devuelto a los balseros que huyen de Haití, agentes vestidos de civil han sacado a los retornados de las filas de procesamiento de la Cruz Roja y los han llevado lejos para detenerlos. El cuerpo desfigurado de una persona devuelta, Yvon Desanges, fue encontrado recientemente cerca del aeropuerto, sus ojos fueron arrancados, tenía un cordón alrededor de su cuello, sus manos estaban atadas y un pañuelo rojo tenía escrito burdamente 'Presidente del ejército Rojo'". Los abogados de los refugiados señalan que el caso del señor Desanges parece ser un error administrativo de parte de las autoridades norteamericanas, quienes dicen haber autorizado su entrada a los Estados Unidos para solicitar el asilo político antes de devolverlo a Haití".

41. El artículo también señalaba que: "El martes, un agente haitiano se acercó a una persona devuelta que había intercambiado algunas palabras con un oficial de la Guardia Costera y le enterró profundamente sus dos dedos en un ojo a la vista de observadores. En una actitud de ataque y desafiante en aumento, las autoridades haitianas han prohibido recientemente las visitas a las cárceles por parte de diplomáticos, y han excepcionalmente permitido que los periodistas estén en el área del puerto para presenciar el retorno de los refugiados. Ronald Joseph, un pastor evangélico de 28 años que, como Joseph Y. estaba siendo escondido por extranjeros, guarda consigo la carta-formato mediante la cual le fue negado el asilo, por 'carecer de un temor fundado de persecución'. La carta está en un paquete que también contiene las fotos de los cuerpos de seguidores de su culto y asociados abaleados, que según él fueron muertos durante los dos años en que el Ejército le ha perseguido a él. 'Lo único que yo hice fue tomar notas sobre la forma en que la gente era detenida', describiendo el trabajo informal de derechos humanos que realizó por su cuenta después del golpe al Presidente Aristide en 1991. Su experiencia posterior incluye el asesinato de su madre, quien fue abaleada por militares vestidos de civil cuando no pudieron hallarlo a él".

42. En adición, el 26 de abril de 1994, los peticionarios enviaron una carta a la Comisión urgiéndola, a la luz de la situación de derechos humanos en continuo deterioro en Haití, y los informes permanentes acerca del abuso de los haitianos devueltos forzadamente por el Gobierno de los Estados Unidos sin entrevistas para su asilo político, a fin de que emita una decisión en el presente caso, a la brevedad posible. Adjuntaron copia de un Cable No Confidencial del Departamento de Estado, fechado en septiembre de 1993, titulado "Repatriación del 22 de septiembre".

43. Una síntesis de este cable señala que: "En Puerto Príncipe, el 22 de septiembre, un total de 297 retornados, el mayor grupo desde noviembre de 1992. A todas las personas retornadas se les dieron los formularios de solicitud de refugio en la embarcación y se les animó a completar sus solicitudes

durante el camino, con la ayuda del intérprete y del cassette de instrucción. REF OFFs norteamericanos abordaron la embarcación en Puerto Príncipe, explicaron el programa, revisaron las solicitudes y dieron citas prioritarias a los solicitantes en los centros de procesamiento de refugiados. La Policía de Inmigración interrogó a los retornados, según es usual, revisó sus pertenencias y tomó sus huellas digitales. Inicialmente detuvieron quince hombres, pero finalmente se apiadaron y llevaron sólo nueve a la estación de policía. Aunque el propósito evidente del interrogatorio era determinar los organizadores del viaje en el bote, las preguntas (de quienes no fueron detenidos) que tuvieron lugar en desarrollo de la audiencia de los EMBOFFs [oficiales de la Embajada norteamericana] y representantes de la misión civil internacional, parecían ser "una expedición de pesca en busca de los buscadores de problemas por parte de la policía, probablemente diseñada para intimidar a quienes retornaban" (Se agregó el énfasis).

44. El cable afirma además que 64,832 fueron repatriados bajo el Programa Amio. 31,995 fueron repatriados desde la salida del Presidente Aristide. 6,899 fueron repatriados bajo la Orden Ejecutiva.

45. Los peticionarios afirmaron en su carta que: "El cable no se refiere a la suerte de los nueve hombres detenidos para interrogatorio, pero confirma que el Gobierno de los Estados Unidos ha repatriado miles de haitianos bajo la Orden Ejecutiva, sin entrevistas de asilo".

46. El 4 de mayo de 1994, el Gobierno de los Estados Unidos respondió sobre los méritos de la petición. En resumen manifestaba que: "Es de la opinión de que la denuncia no establece ninguna violación de la Declaración Americana. Aún más, los Estados Unidos consideran que el Programa de Interdicción es un enfoque sano para la migración ilegal de haitianos por mar. La política de los Estados Unidos es una respuesta legal y humana a la migración ilegal y la tragedia potencial de los haitianos que arriesgan su vida en el mar. Los Estados Unidos consideran que la política del procesamiento de refugiados en el país de aquellos individuos que están en busca de refugio, junto con la repatriación directa de aquellos haitianos que arriesgan su vida en el mar, constituye el mejor balance entre la implementación de las leyes de inmigración de los Estados Unidos, otorgando el refugio a aquellos que califican para éste de acuerdo con los parámetros internacionales, y evitando la pérdida de vidas en altamar. En consecuencia, respetuosamente solicita a la Comisión que declare que esta petición no establece ninguna violación de la Declaración Americana".

47. El 26 de septiembre de 1994, durante su 87° Período de Sesiones , la Comisión estudió el caso y solicitó que las partes presentaran argumentos legales en relación con la aplicación de los artículos pertinentes de la Declaración Americana, según se relata en los hechos del caso. La Comisión solicitó lo siguiente:

a. Artículo I: en relación al derecho a la seguridad de la persona, el significado de "seguridad"en el contexto de la Declaración Americana y su aplicación a la situación basada en los hechos en la cual se ampara cada una de las partes para fundamentar su caso.

b. Artículo II: su significado y aplicación a la situación basada en los hecos en la cual se ampara cada una de las partes para fundamentar su caso.

c. Artículo XVII: su significado y aplicación a la situación basada en los hechos en la cual se ampara cada una de las partes para fundamentar su caso.

d. Artículo XVIII: su significado y aplicación a la situación basada en los hechos en la cual se ampara cada una de las partes para fundamentar su caso.

e. Artículo XXIV: la redacción de la frase, "elevar recursos ante las autoridades competentes" para distinguirla del derecho a recurrir a los tribunales con arreglo al artículo XVIII: la situación pertinente, basada en los hechos, en la cual se ampara cada una de las partes para fundamentar su caso.

f. Artículo XXVII: La interpretación que debe darse al derecho al asilo y, en particular, a la frase "de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales"; la situación fáctica pertinente depende de cada parte en apoyo de su caso.

48. El 19 de enero de 1995, el Gobierno de los Estados Unidos presentó su respuesta a la solicitud de la Comisión de fecha 26 de septiembre de 1994, e indicó que deseaba tener una oportunidad para responder cualquier argumentación que los peticionarios pudieran hacer en su respuesta a la solicitud de la Comisión. El 3 de febrero, la Comisión recibió la respuesta de los peticionarios a su solicitud. El 17 de febrero de 1995, la Comisión envió las respuestas de cada una de las partes a la otra, y les solicitó sus comentarios y observaciones en un plazo de 30 días. Ninguna de las partes ha respondido.

49. El 13 de septiembre de 1995, durante el 901 Período de Sesiones de la Comisión, ésta aprobó un informe provisional y lo remitió al Gobierno de Estados Unidos conforme a su Reglamento. El 28 de diciembre de 1995, el Gobierno de Estados Unidos solicitó que la Comisión reconsiderara su decisión provisional conforme al artículo 54 de su Reglamento. En su 911 Período de Sesiones la Comisión examinó la solicitud de reconsideración presentada por el Gobierno de Estados Unidos y decidió remitir los argumentos citados en la solicitud a los peticionarios, con arreglo al artículo 54 de su Reglamento. Los peticionarios respondieron a la solicitud el 11 de septiembre de 1996.

V. ESCRITOS PRESENTADOS POR LAS PARTES

50. El Gobierno de los Estados Unidos presentó varios escritos de contestación de los argumentos de los peticionarios, incluidos argumentos sobre la inadmisibilidad de la petición.[15] Adicionalmente, enviaron una detallada respuesta sobre los méritos de la petición, y argumentaron los siguientes puntos[16]:

[15] Id. Informe N° 28/93, escritos de las partes, págs. 17 a 39.

[16] Los Estados Unidos remitieron una detallada respuesta consistente en 32 páginas, junto con varios anexos. Estos anexos son una copia de su Informe sobre Haití de 1994 del Departamento de Estado; una copia no confidencial de un texto revisado titulado "Litigio de migración haitiana, una historia abreviada"; una copia de una declaración de 1992 de Dudley F. Sipprelle, quien era Cónsul General en la Embajada de los Estados Unidos en Puerto Príncipe, Haití, desde 1991, quien investigó y entrevistó a Marie Zette Joseph después de que fue repatriada a Haití el 12 de febrero de 1992, quien afirmó que no sufrió persecución después de su retorno a Haití. La declaración también afirma que entre el 18 de noviembre de 1991 y el 30 de marzo de 1992, 9,503 refugiados habían sido repatriados en 44 embarcaciones de la Guardia Costera de los Estados Unidos y que 1,294 repatriados habían sido entrevistados, cubriendo 5,000 millas y 3,744 horas se habían tardado sus entrevistas. Que las actividades de monitoreo estaban en vigor desde el 31 de marzo. Que para el 16 de abril de 1992, la Embajada había entrevistado 1,825 repatriados. Que no existía un caso verosímil identificado de represalias o persecución en contra de repatriados de la Base Naval de la Bahía de Guantánamo, por parte de las autoridades haitianas, directa o indirectamente relacionada con el hecho de la repatriación. Se remitió una copia de una solicitud de opinión consultiva presentada por el Gobierno de Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el carácter normativo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; también se remitieron las observaciones de los Estados Unidos junto con la respuesta de ese Gobierno. Asimismo, se incluyó en la respuesta una declaración que describe la política de los Estados Unidos frente a los refugiados, la política de inmigración de los Estados Unidos, el procesamiento en el país, y

RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LOS MÉRITOS DE LA PETICIÓN

51. Los Estados Unidos consideran que este programa es consistente con los parámetros de derechos humanos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y es un ejercicio adecuado del derecho soberano de los Estados Unidos de impedir la inmigración ilegal a los Estados Unidos.[17] Toda vez que ningún otro país de la región ha estado en disposición de aceptar un número significativo de haitianos que huyen por mar, las únicas opciones relevantes son su retorno o su admisión en los Estados Unidos. No existe un deber legal, sin embargo, de parte de los Estados Unidos o de cualquier otra nación, de aceptar los haitianos que huyen, incluso aquellos que poseen solicitudes legítimas de asilo. A la luz de la firme creencia de que llevar a todos los haitianos objeto de interdicción a los Estados Unidos podría precipitar un flujo masivo y peligroso, los Estados Unidos han optado por devolver a los haitianos a Haití. Sin embargo, los Estados Unidos han realizado esfuerzos significativos para permitir a los nacionales haitianos la oportunidad de buscar refugio a través del programa de procesamiento en el país, como una alternativa segura a las travesías en bote.

52. El tema a considerar aquí no es si existen abusos a los derechos humanos en Haití. Por todos los conceptos, Haití está sufriendo graves violaciones de derechos humanos bajo la dictadura militar, que se inició con el Golpe de Estado del 30 de septiembre de 1991, que derrocó el Gobierno democráticamente electo de Jean Bertrand Aristide.[18] En cambio, el tema que debe considerarse aquí es si la acción de los Estados Unidos al realizar la interdicción de nacionales haitianos en altamar y repatriarlos a Haití viola el artículo I (derecho a la vida, libertad y seguridad personal), II (derecho de igualdad ante la ley), XVII (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y los derechos civiles), XVIII (derecho a un recurso efectivo), XXIV (derecho de petición), o XXVII (derecho de asilo) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

53. La acción de los Estados Unidos es consistente con estas disposiciones de la Declaración Americana y constituye además un enfoque sano de la migración ilegal de haitianos por mar. La política de los Estados Unidos es un medio legal y humano de controlar la inmigración ilegal por mar, un fenómeno que se ve aumentado por el hecho de que el viaje se realiza con un gran riesgo para la vida. Los Estados Unidos consideran que la política de procesamiento de las solicitudes de refugio en el país junto con la repatriación directa de aquellos haitianos que arriesgan su vida en el mar, constituye el mejor balance entre la implementación de las leyes de inmigración de los Estados Unidos, otorgando el refugio a aquellos que califican para éste de acuerdo con los parámetros internacionales, y evitando la pérdida de vidas en altamar.[19] Aunque el programa de interdicción fue establecido en 1981 como parte de un esfuerzo para detener la entrada ilegal de inmigrantes indocumentados a los Estados Unidos por mar, este programa ha servido para rescatar decenas de miles de haitianos que abandonaron Haití en inseguras embarcaciones para adentrarse en una larga y peligrosa travesía hacia los Estados Unidos.

54. Los Estados Unidos objetan, en los términos más enfáticos posibles, la sugerencia de los peticionarios en el sentido de que la interdicción de haitianos por parte de los Estados Unidos ha

---

una respuesta sobre los méritos de la petición en relación con los artículos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, según los peticionarios, habrían sido violados. Sólo se reproduce en el presente Informe una síntesis de esta respuesta para referirse a los artículos específicos de la Declaración Americana presuntamente violados por el Gobierno de los Estados Unidos.

[17] Se refieren a la interdicción de haitianos en altamar y su repatriación a Haití.

[18] Páginas 1 y 2 de la respuesta del Gobierno.

[19] Idem, páginas 2 y 3.

puesto sus vidas en un riesgo adicional. Por el contrario, de no ser por los esfuerzos de la Guardia Costera de los Estados Unidos, innumerables haitianos más habrían perdido sus vidas en el mar. Incluso con estos esfuerzos, datos conservadores calculan que desde diciembre de 1982, aproximadamente 435 haitianos se han ahogado en su camino a las costas de los Estados Unidos. La suspensión de la interdicción equivaldría a adoptar una política de éxodo a las costas con un riesgo potencial de pérdidas numerosas de vidas. En total, los Estados Unidos han excedido ampliamente, en términos de recursos tanto humanos como financieros, aquellos destinados en favor de los refugiados haitianos frente a cualquier otro Gobierno. Estos esfuerzos son plenamente consistentes con los parámetros de derechos humanos consagrados en la Declaración Americana.

55. El peso específico de la denuncia de los peticionarios es que muchos de los haitianos objeto de interdicción tenían un temor razonable de que serían perseguidos si regresaban a Haití, pero se les negó un foro y unos procedimientos adecuados para la resolución de sus solicitudes, en violación de las obligaciones del Gobierno con respecto a los refugiados. Inicialmente, las quejas de los peticionarios se referían a un inadecuado procedimiento de investigación utilizado por el Gobierno de los Estados Unidos. Ahora, supuestamente, las quejas de los peticionarios se basan en la ausencia de tales procedimientos para determinar cuáles de los haitianos objeto de interdicción no deberían ser devueltos a su país de origen.[20]

56. El Gobierno de los Estados Unidos no discute que los peticionarios cumplen con las exigencias previstas en el artículo 26 del Reglamento de la Comisión, relativo a la presentación de peticiones.[21] Varias de las denuncias surgen a lo largo de los diferentes escritos de los peticionarios, dado que la petición original presentada en 1990 se refiere a situaciones de hecho que ya no subsisten. El Gobierno de los Estados Unidos espera que la Comisión concluya, de acuerdo con el párrafo c del Artículo 35 del Reglamento de la Comisión relativo a cuestiones preliminares, que esas bases concretas de la petición ya no subsisten y en consecuencia dichos elementos del caso sean efectivamente cerrados.

57. Según se señaló en el escrito del Gobierno de los Estados Unidos del 10 de febrero de 1993, las denuncias de los peticionarios relativas a la adecuación del proceso de investigación de los haitianos objeto de interdicción a bordo de embarcaciones de la Guardia Costera de los Estados Unidos en las instalaciones de la Base Naval de la Bahía de Guantánamo en Cuba, son discutibles, toda vez que no existe en la actualidad, y así opera desde la primavera de 1992, la investigación de haitianos a bordo de embarcaciones de la Guardia Costera en la Bahía de Guantánamo. El programa del Gobierno de los Estados Unidos de investigación de haitianos objeto de interdicción en altamar para determinar posibles casos de asilo que estaba vigente desde 1981, de acuerdo con la Proclamación Presidencial 4865 del 29 de septiembre de 1981 y la Orden Ejecutiva 12324, fue suspendida el 24 de mayo de 1992 en favor de la repatriación directa de haitianos objeto de interdicción, de acuerdo con la Orden Ejecutiva 12807 (que reemplazó la anterior Orden Ejecutiva).

58. En consecuencia, los Estados Unidos consideran que la Comisión no debe tener en cuenta la adecuación del programa de investigación puesto que éste ya no existe y sería una pérdida del tiempo y de recursos de la Comisión por cuanto la cuestión está superada y no admite una resolución práctica. Toda vez que el Gobierno de los Estados Unidos no tiene planes en la actualidad de reinstituir esta modalidad de investigación, en caso de que se reasumiera antes de la resolución final de la presente petición, el Gobierno de los Estados Unidos informará a la Comisión y se reserva el

[20] Idem, páginas 4 y 5 para argumentación detallada.
[21] Ver páginas 5 a 17 sobre detalles legales de la denuncia y un resumen de las solicitudes de los peticionarios, trámite ante la Comisión, medidas cautelares y resoluciones adoptadas en el presente caso.

derecho de argumentar respecto de cualquier denuncia relevante por parte de los peticionarios antes de que la Comisión tome acción respecto de este tema.

59. De manera análoga, las denuncias de los peticionarios con respecto a la condición de los haitianos que se mantenían en las instalaciones navales de los Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo, Cuba, son también discutibles, dado que el refugio temporal que había sido establecido allí para alojar a los haitianos objeto de interdicción fue cerrado en junio de 1993, y todos los haitianos que se encontraban allí en ese momento fueron llevados a los Estados Unidos para la presentación de sus solicitudes de asilo. De acuerdo con el párrafo c del artículo 35 del Reglamento de la Comisión, dado que las denuncias relativas a la condición de los haitianos en la Bahía de Guantánamo ya no subsisten, este aspecto de la petición debe considerarse archivado por la aplicación de la norma. Así como con el tema de los haitianos objeto de interdicción, los Estados Unidos consideran que estos temas no son adecuados para la consideración de la Comisión. Los Estados Unidos no tienen intención de restablecer una instalación para migrantes en Guantánamo. Si esta situación llegase a cambiar antes de la resolución final del presente caso, los Estados Unidos informarán, naturalmente, a la Comisión, y en consecuencia, se reservan el derecho de argumentar sobre este asunto si éste se torna relevante antes de la resolución final de la presente petición.[22]

60. Como es el caso con los nacionales de cualquier país, los haitianos que han ingresado a los Estados Unidos o se han presentado en un puesto fronterizo o en un puerto de entrada, tienen a su disposición el asilo y la protección derivada de la suspensión de la deportación de acuerdo con la Ley de Inmigración y Nacionalidad antes descrita. Al contrario de lo que sostienen los peticionarios, ningún haitiano es excluido o deportado de los Estados Unidos sin tener la oportunidad de que sus características de refugiado sean consideradas de manera plena y justa. La consideración se le concede con una serie de garantías procedimentales, incluyendo la oportunidad de ser representado por un consejero y la revisión, por parte de tribunales judiciales y administrativos, lo que asegura de manera doble la suficiencia del proceso de investigación.

61. A los haitianos también se les ofrece la oportunidad de presentar sus solicitudes para obtener la calidad de refugiados mientras aún se encuentran en su país de origen. El Gobierno de los Estados Unidos tiene un programa de procesamiento de refugiados en el país, que ofrece a los haitianos la oportunidad de solicitar el carácter de refugiados y su reasentamiento en los Estados Unidos de modo que no tienen que arriesgar sus vidas en una larga y peligrosa travesía. Al contrario de lo alegado por los peticionarios, los haitianos con solicitudes legítimas de refugio poseen una significativa oportunidad de presentar sus solicitudes a través del programa de procesamiento de refugiados en el país establecido por los Estados Unidos. A casi tres mil haitianos les ha sido concedido el estatuto de refugiados de acuerdo con este procedimiento.

62. Para el 22 de abril de 1994, un total de 55,694 cuestionarios preliminares de refugio han sido recibidos por los Estados Unidos en las tres instalaciones establecidas para este procedimiento. De éstos, 13,129 casos, que representan 15,293 personas, han sido entrevistadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización para su posible admisión como refugiadas. De éstas, 2,937 personas han recibido la aprobación del estatuto de refugiadas en los Estados Unidos y más de 2,200 han partido de Haití hacia los Estados Unidos. Este número debe sumarse al de cerca de 10,500 haitianos enviados bajo palabra a los Estados Unidos para presentar sus solicitudes de asilo con base en el proceso de investigación previo que era realizado a bordo de las embarcaciones de la Guardia Costera en la base naval de la Bahía de Guantánamo. Por supuesto, también debe sumarse al número sustancial de haitianos que inmigran legalmente cada año a los Estados Unidos.

[22] Ver páginas 14 y 15 de la respuesta de los Estados Unidos , "Suspensión de la deportación".

63. Sólo en 1991, los Estados Unidos acogieron 12,336 nuevos haitianos que venían de Haití y otros 35,191 obtuvieron status legal de acuerdo con la Ley de Reforma de la Inmigración y Control. En el período de once años transcurrido entre 1981 y 1991, a más de 185,000 haitianos les fue concedida la residencia legal permanente en los Estados Unidos. Más nacionales de Haití fueron admitidos para residencia permanente en los Estados Unidos que de todos los demás países, con excepción de México, las Filipinas, la antigua Unión Soviética y Vietnam. De hecho, a fines de 1992, en términos del número de inmigrantes admitidos a los Estados Unidos frente al porcentaje de la población de su país de origen, Haití se encuentra en el quinto lugar en el mundo (después de Jamaica, El Salvador, Laos y la República Dominicana).

64. El procesamiento de solicitudes de refugio en el país hacia los Estados Unidos se inició en febrero de 1992. Éste es un programa que actualmente está disponible en tres países más del mundo (Cuba, Vietnam y Rusia). Cuando el programa de procesamiento en el país se inició en febrero de 1992, la elegibilidad estaba limitada a aquellos individuos que, a causa de su profesión o asociación, eran probables blancos de persecución. En mayo de 1992, cuando se adoptó la política de repatriación directa, el programa se expandió y abrió a cualquier haitiano que deseara formular una solicitud. En esa época, se adoptó un sistema de categorías para procesar los casos de acuerdo a su prioridad. En concordancia con lo que los peticionarios habían solicitado, se abrieron nuevas instalaciones para el procesamiento en Les Cayes, al sur de Haití, en abril de 1992 y en Cape Haitien, al norte, en mayo de 1993.

65. Estos centros han expandido el acceso al programa a los haitianos en áreas rurales que no pueden viajar a Puerto Príncipe. Estos operan a través de la asistencia de agencias de voluntarios norteamericanas que han unido sus esfuerzos (World Relief y la Conferencia Católica de los Estados Unidos, respectivamente) quienes, entre otras cosas, ayudan a los aspirantes a preparar sus casos para la consideración de quienes toman las decisiones en el Servicio de Inmigración y Naturalización. Una función similar es realizada por la Organización Internacional para las Migraciones en su sede de Puerto Príncipe. El número de personas que trabajan en el procesamiento de refugiados está entre 45 y 60, según las necesidades, de parte de la Embajada de los Estados Unidos, el INS y la Organización Internacional para las Migraciones.[23]

66. Los peticionarios han denunciado violaciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como de otros instrumentos y principios de derechos humanos. Toda vez que los Estados Unidos no son parte en la Convención Americana, la Comisión debe mirar la Declaración Americana para los parámetros pertinentes, según se refleja en los artículos 1(2)(b) y 20(a) de su Estatuto, y los artículos 26 y 51 de su Reglamento. A este respecto, los Estados Unidos rechazan la pretensión de los peticionarios en el sentido de que la Declaración Americana ha adquirido fuerza legal vinculante en virtud de la membresía de los Estados Unidos en la OEA y la ratificación de la Carta de la Organización. Debido a que los Estados Unidos lo han señalado con anterioridad, la Declaración no es un tratado y no ha adquirido fuerza legal vinculante.

67. Esta es la opinión de los Estados Unidos sin perjuicio de la decisión de la Comisión en el caso 2141 (Estados Unidos), Res. 23/81, OEA/Ser.L/V/II.51, Doc. 48, marzo 6 de 1981, su decisión en el caso 9647 (Estados Unidos), Res. 3/87, OEA/Ser.L/V/II.71, Doc. 9, rev. 1, marzo 27 de 1987, y en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-10/89 (Colombia) del 14

[23] Ver páginas 14 a 25 para una explicación más detallada de la Protección a Refugiados Haitianos en las solicitudes de asilo, Procesamiento de refugio *en el país*, el Acuerdo del Programa AMIO y el Retorno Directo de Haitianos.

de julio de 1989. Según la Carta de la OEA, la Comisión tiene la competencia y la responsabilidad de promover la observancia y el respeto de los parámetros y principios establecidos en la Declaración. Los Estados Unidos han demostrado consistentemente su respeto y apoyo por la Comisión a este respecto, *inter alia,* dando respuesta a las peticiones presentadas en su contra con base en la Declaración. Pero tal como los Estados Unidos declararon, para que se registrara, en la Asamblea General de la OEA que siguió a la Opinión Consultiva de la Corte:

> Los Estados Unidos aceptan y promueven la importancia de la Declaración Americana. Es un compromiso solemne moral y político de los ESTADOS MIEMBROS DE LA OEA, contra el cual el respeto de cada Estado miembro de la OEA debe ser evaluado y monitoreado incluyendo las políticas y prácticas de los Estados Unidos... Los Estados Unidos no consideran, sin embargo, que la Declaración Americana tenga fuerza legal vinculante como la tendría un tratado internacional.
>
> Declaración del Vice-Asesor Legal Alan J. Kreczko ante la Primera Comisión de la Décimo Novena Asamblea General de la OEA, reunida en Washington, D.C., el 14 de noviembre de 1989, página 3, y la presentación escrita de los Estados Unidos a la Corte relativa a la solicitud de Opinión Consultiva.

68. Los Estados Unidos consideran que los parámetros vinculantes estatutarios y convencionales de la ley de los Estados Unidos sobre los cuales los haitianos objeto de interdicción, los grupos de abogados que los representan, y las partes interesadas en este caso, presentaron y han sustentado sus peticiones en los tribunales de los Estados Unidos, incluyendo la Corte Suprema de Justicia, están plenamente conformes con los principios establecidos en la Declaración Americana. Los Estados Unidos rechazan que el programa de interdicción y repatriación prive a los haitianos en cuestión de su derecho a la vida, derecho de igualdad ante la ley, derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, derecho al debido proceso, derecho de petición, y derecho a buscar y a recibir asilo, tal como están consagrados en los artículos I, II, XVII, XVIII, XXIV, y XXVII de la Declaración Americana.

69. Los peticionarios alegan que el programa de interdicción viola el Artículo I (protección del derecho a la vida, libertad y seguridad personal), II (derecho de igualdad ante la ley), XVII (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles), XVIII (el derecho a un juicio imparcial), XXIV (el derecho de petición), y XXVII (el derecho de asilo) toda vez que las denuncias de los balseros no pueden ser realizadas efectivamente o evaluadas mientras están exhaustos, hambrientos, enfermos, malhumorados, temerosos, desinformados y sin un consejero legal en alta mar. Tal como se dijo anteriormente, ya no hay investigaciones conducidas por embarcaciones de la Guardia Costera en altamar. El monitoreo a través del proceso de refugio en el país no cuenta con las mismas deficiencias, ni siquiera potencialmente. Los haitianos pueden acceder al procedimiento en el país cuando lo deseen.

70. Los Estados Unidos señalan que es ampliamente reconocido que el derecho a buscar asilo no impone obligación a los Estados de garantizarlo a ningún individuo en particular o de permitirle la entrada a algún extranjero que presente una solicitud de asilo. Ver, por ejemplo, A. Grahl-Madsen, El Estatuto de los Refugiados en el Derecho Internacional, págs. 79-107 (1972). Ciertamente, en relación con los nacionales haitianos, ningún otro Estado en el hemisferio ha estado preparado para proveer refugio a un número significativo de haitianos en búsqueda de asilo, aún sobre una base simplemente temporal. En consecuencia, no hay obligación por parte del Gobierno de los Estados Unidos de permitir la entrada a los haitianos a su país para presentar las solicitudes de asilo. El

"derecho de asilo" aquí reglamentado, está limitado deliberadamente por el lenguaje calificado "de acuerdo con las leyes de cada país y los acuerdos internacionales".

71. Esta opinión corresponde al hecho, resaltado durante las subsecuentes negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 Relativa al Estatuto de los Refugiados, de que el derecho a buscar asilo no equivale a una correspondiente obligación de los Estados de garantizarlo a ningún individuo en particular. En ese entonces se reconoció, y continúa siéndolo hoy, que el control sobre la inmigración ilegal es un atributo fundamental de la soberanía del Estado, prerrogativa que los Estados no están dispuestos a ceder. La limitación más importante que los Estados han acordado aceptar es la obligación del artículo 33 de la Convención sobre Refugiados, el *non-refoulement*, la cual protege al refugiado contra el retorno a un lugar de persecución. Esta es una obligación limitada, relevante sólo con respecto a los refugiados que han alcanzado el territorio de un Estado parte, y no es aplicable a las personas objeto de interdicción en altamar. Además, la obligación no impide a un Estado parte el envío de un refugiado a cualquier lugar diferente al país donde se alega persecución.

72. No es accidental que la Convención sobre Refugiados de 1951 no contenga la obligación para los Estados de conceder el asilo. La referencia más específica está contenida en la Recomendación D de la Ley Final de la Conferencia de Plenipotenciarios, la cual en sí misma no hace parte de la Convención, donde se urge a los Estados a continuar recibiendo refugiados de modo que puedan encontrar asilo y ubicación. Esta limitación fue confirmada en subsiguientes esfuerzos fallidos de reemplazar la Convención sobre Refugiados con una Convención sobre Asilo Territorial. Los Estados Unidos no sólo no han impedido a los haitianos buscar asilo en cualquier parte fuera de Haití (por ejemplo, en República Dominicana, o en otros países de la región), sino que han dispuesto extensos medios para garantizar a los haitianos el derecho de buscar asilo en los Estados Unidos. Los haitianos en los Estados Unidos tienen pleno acceso al asilo doméstico y la suspensión de los procedimientos de deportación, y los haitianos en Haití tienen pleno acceso al programa de procesamiento en el país.

73. Continuamente los Estados Unidos han revisado y mejorado aquellos procedimientos en el país, a través de consultas con organizaciones tales como los peticionarios que actúan en nombre de los refugiados haitianos, para darle la más expedita consideración a las solicitudes de refugio de buena fe. Ningún otro país ha ofrecido a los haitianos tan amplias oportunidades de solicitud de asilo. Las peticiones de los Estados Unidos a otros países de la región para que ofrecieran lo mismo, fueron infructuosas. Las solicitudes de los peticionarios de que, previamente a la repatriación, hubiera una oportunidad de contar con un tercer país como alternativa, de hecho fue buscada por los Estados Unidos, pero no le fue posible obtenerla.

74. Los peticionarios alegan que los Estados Unidos están obligados a abstenerse de realizar actos que pudieran frustrar el objeto y propósito de la Convención Americana, toda vez que los Estados Unidos la firmaron (pero no la ratificaron). De acuerdo con los peticionarios, esta obligación está complementada por la obligación del derecho internacional consuetudinario reconocida en el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Doc, ONU A/CONF. 39/27(1969), 1155 UNTS 331. Sin embargo, la obligación de abstenerse de realizar actos que pudieran frustrar el objeto y propósito de un tratado que ha sido firmado, no tiene cabida en la presente petición. Los actos prohibidos bajo esta disposición son aquellos que harían inútil la aplicación del tratado. Los actos denunciados en el presente caso no cumplen, ni siquiera en principio, con esta característica.

75. Sin perjuicio de lo anterior, las acciones de los Estados Unidos son plenamente consistentes con el objeto y propósito de la Convención Americana. Al contrario de las afirmaciones de los peticionarios, los Estados Unidos no sólo están impidiendo que los haitianos dejen Haití (artículo

22(2)), por ejemplo, cruzando la frontera terrestre con la República Dominicana, sino que además están ofreciendo a los haitianos los medios seguros y efectivos de dejar su propio país así como de buscar (artículo 22(7)) y recibir asilo en los Estados Unidos. Aunque no es aplicable a la presente situación, lejos de un tratamiento desigual (artículo 24), los haitianos están recibiendo un beneficio que no se otorga generalmente a los nacionales de otros países, al darles la posibilidad de procesar sus solicitudes de refugio *en el país*. Como se señaló anteriormente, este programa es, por supuesto, adicional a las oportunidades que tienen los haitianos de llegar a los Estados Unidos a través de los canales legales de inmigración.

76. El Reglamento de la Comisión no contempla la presentación de peticiones basadas en presuntas violaciones de otros instrumentos o principios legales --la Carta de las Naciones Unidas, la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el derecho internacional consuetudinario--, están igualmente excluidos. Si los Estados Unidos están cumpliendo o no con sus obligaciones en virtud de instrumentos, es algo que no corresponde decidir a la Comisión. Debe señalarse a este respecto que ningún Estado parte en la Convención sobre Refugiados, --incluyendo la última sesión del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que tuvo lugar después de que la Corte Suprema de los Estados Unidos profirió su decisión acerca de que la obligación de *non-refoulement* prevista en el artículo 33 no se aplica respecto a los haitianos objeto de interdicción en altamar--, no ha expresado ninguna objeción en relación con la interpretación de los Estados Unidos de su obligación convencional tal como se aplica al presente caso. Ningún otro país de la región parece haber asumido el punto de vista de que es obligatorio dejar entrar a los refugiados haitianos a este país.

77. Los peticionarios alegan también infundadamente que los Estados Unidos han violado el derecho internacional consuetudinario. La vigencia de una norma consuetudinaria requiere la indicación de una práctica estatal "extensiva y virtualmente uniforme", North Continental Shelf Cases (W. Ger. contra Den; W., Ger contra Neth), 196, ICJ 3, 43, y no simplemente declaraciones retóricas de cuáles principios deben ser adoptados como ideales. Jean contra Nelson, 727 F. 2d., pág. 964 n.4; 7 Enciclopedia de Derecho Internacional Público, págs. 62-63 (1984). No es suficiente que determinadas declaraciones internacionales se adhieran a una regla general, la costumbre debe derivarse de la repetición de actos por parte de la comunidad de Estados como un todo para que revista el sentido de una obligación legal. Además de su afirmación sin fundamento, los peticionarios no han aportado evidencia que sugiera la existencia de dicha práctica generalizada y uniforme en relación con la obligación de los Estados de aceptar refugiados fuera de sus fronteras.

78. Para alcanzar el nivel de una norma consuetudinaria, la práctica estatal "debe además ser tal, o llevada a cabo de tal forma, que sea evidente que esta práctica es considerada obligatoria en virtud de la existencia de una norma legal que así lo exige". 196 ICJ, pág. 44. Incluso al punto de que algunos Estados pueden haber seguido la práctica descrita por los peticionarios, éstos no han demostrado la existencia de una norma de derecho internacional a la cual se sientan vinculados la totalidad de los Estados. Los Estados Unidos expresaron esta posición claramente para los registros de la reunión de 1989 del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Actas resumidas de la 420 reunión, pág. 16, Doc. ONU A/Ac.96/SR/42 (1989). No se expresó ningún desacuerdo con esta posición.

79. La dependencia de los peticionarios en la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas, también está fuera de lugar. La Declaración, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 (AG Res. 217, 3 ONU GAOR, Doc. ONU 1/777

(1948)), no es una resolución vinculante. "No es un tratado; no es y no pretende ser una declaración legal o de obligatoriedad legal". Boletín XIX, Departamento de Estado, N° 494, diciembre de 1948, pág. 751 (citado en Whiteman, Resumen de Derecho Internacional, pág. 243, (1965). La Declaración Universal es imperativa sólo en la medida en que refleje derecho internacional consuetudinario; según se señaló anteriormente, no existe derecho internacional consuetudinario pertinente. La Carta de las Naciones Unidas sí es un tratado, pero las disposiciones citadas por los peticionarios (artículos 55 y 56) son demasiado generales para crear obligaciones legales vinculantes con respecto a los derechos específicos discutidos en el presente caso.

80. Lejos de constituir una violación de los derechos de los nacionales haitianos, las acciones de los Estados Unidos en nombre de los haitianos a través del programa de interdicción y del procesamiento de refugiados *en el país*, han salvado muchas vidas haitianas, han establecido canales seguros y regulares de migración para los haitianos que cumplan con los requisitos para ingresar a los Estados Unidos sin arriesgar sus vidas en el mar, han hecho cumplir las leyes de inmigración de los Estados Unidos , y han evitado la potencial tragedia humanitaria de una oleada masiva de inmigrantes por mar desde Haití. Asumiendo que la Comisión no trate este tema con prejuicios, los Estados Unidos consideran que ha presentado un caso en el cual los Estados Unidos han llevado a cabo los esfuerzos humanitarios tendientes a restaurar la democracia en Haití y garantizar el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos haitianos.

RÉPLICA DE LOS PETICIONARIOS A LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA DENUNCIA

81. Los peticionarios efectuaron múltiples ponencias que contenían varios argumentos sobre la admisibilidad[24] de la petición y en relación con las violaciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos de varios instrumentos internacionales de derechos humanos contenidos en la parte III del presente informe. Además, los peticionarios presentaron la siguiente contestación a la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos y argumentaron lo siguiente[25].

82. No hay evidencia ante la Comisión en este caso de que otro país haya violado sus obligaciones bajo el derecho internacional en el proceso de las solicitudes de asilo y refugio a los haitianos. Ningún otro país se ha sumado al programa de interdicción del Gobierno de los Estados Unidos, ni ha iniciado su propio programa de interdicción. El hecho bien conocido es que los haitianos están "sufriendo graves violaciones a los derechos humanos bajo la dictadura militar", lo que agrega urgencia a esta petición, y la necesidad de que el Gobierno de los Estados Unidos brinde asilo justo, pleno y no discriminatorio a los haitianos que huyen de su país. El Gobierno de los Estados Unidos no ofrece evidencia para respaldar su queja de que "sólo un pequeño porcentaje de haitianos deseosos de salir de Haití son de hecho refugiados de buena fe". Los peticionarios nunca han objetado los esfuerzos hechos por los Estados Unidos para salvar y rescatar a las personas en el mar. La presente denuncia no tiene nada que ver con el rescate y auxilio de las personas en el mar. Por el contrario, impugna la política del Gobierno de los Estados Unidos de forzar el retorno de las personas a un país donde se llevan a cabo graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, sin ofrecer entrevistas de asilo justas, plenas, y no discriminatorias, de acuerdo con el derecho internacional.

83. Un Gobierno no puede evitar que la Comisión revise una política ilegal, simplemente cambiando la política cada ciertos meses. Si bien el Gobierno dejó de conceder entrevistas a los haitianos objeto

[24] Id. Informe No.28/93, presentaciones de las partes, Págs. 17-42
[25] A continuación se resume la respuesta de los peticionarios.

de interdicción en abril de 1992, un cambio en la política es también impugnado por los peticionarios en varias presentaciones y audiencias ante la Comisión, ya que como reiteradamente lo ha manifestado el Presidente Clinton y otros altos funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos, su política está siendo revisada y cambiada constantemente. La inquietud que permanece es si las políticas del Gobierno impugnadas en esta denuncia han sido legales. De hecho, por el momento la política es la de brindar una vez más la de breves entrevistas a los balseros en alta mar, forzando el regreso de la gran mayoría de los haitianos, negándose a admitir en los Estados Unidos a cualquier haitiano objeto de interdicción, y rehusando brindar una revisión judicial de cualquiera de los procesos o decisiones que se adopten. Una decisión final de la Comisión en relación con la política inicial del Gobierno de los Estados Unidos de brindar entrevistas inadecuadas, y más tarde de negarlas, servirá, es la esperanza, como guía de las conductas del Gobierno de los Estados Unidos y de otros Gobiernos, en sus políticas y prácticas presentes y futuras.

84. El Gobierno de los Estados Unidos admite que de 55,694 solicitantes en abril de 1994, sólo 15,293 han sido entrevistados y a sólo 2,937 se les concedió visa de refugiados. Tal como lo reconoce el Gobierno de los Estados Unidos, en otro nuevo cambio de política, actualmente sólo tramita en Haití ciertas categorías limitadas de solicitudes de visas para refugiados a funcionarios de niveles alto y medio del Gobierno de Aristide, etc. Las diferentes respuestas y testimonios de los peticionarios han demostrado lo inadecuado y peligroso de las condiciones actuales del sistema de diligenciamiento de solicitudes dentro del mismo país. Finalmente, por solicitud del Gobierno de los Estados Unidos y otros Gobiernos, actualmente no existen vuelos comerciales hacia o desde Haití. Este es el principal obstáculo aún para algunos haitianos a quienes se les ha otorgado la condición de refugiados para dejar el país. Cualquiera que sea la intención del programa de diligenciamiento dentro del país, no excusa la ilegalidad del programa de interdicción de los Estados Unidos.

85. Mientras que el Gobierno de los Estados Unidos alega que los haitianos que son repatriados no tienen problemas al regresar a Haití, muchos haitianos repatriados son detenidos, el Gobierno de los Estados Unidos ha aceptado que a funcionarios de su Embajada se les ha negado recientemente el acceso a los detenidos, y que los Estados Unidos... no están en capacidad de desvirtuar los informes de presunta persecución una vez que regresan las personas. Mientras que el Gobierno de los Estados Unidos ahora sostiene que sólo los propietarios de los botes y los contrabandistas son detenidos al regreso, una comunicación del Departamento de Estado de 1993 que los reclamantes presentaron ante la Comisión el 26 de abril de 1994, manifiesta claramente que las autoridades haitianas "interrogaron a todos los repatriados como era usual. ...El interrogatorio... parece ser una expedición de pesca para las personas consideradas por la policía como problemáticas, y probablemente está diseñado para intimidar a los repatriados".

86. La respuesta de los peticionarios del 12 de abril de 1994, también contiene evidencia del daño sufrido por los haitianos repatriados de manera forzosa por el Gobierno de los Estados Unidos, incluyendo declaraciones juramentadas de Fito Jean y Dukens Luma, quienes testificaron ante la Comisión en su último período de sesiones. El testimonio y la declaración juramentada de Pierre Esperance también describe la persecución enfrentada por los haitianos repatriados por las embarcaciones de la Guardia Costera de los Estados Unidos. Tal como lo admite el Gobierno de los Estados Unidos, "éste no puede garantizar la seguridad de todos los repatriados haitianos. Sólo las autoridades haitianas tienen la facultad de proveer tales garantías". El Gobierno de los Estados Unidos desde luego sabe que "las autoridades haitianas" no utilizan sus facultades para garantizar los derechos fundamentales. Los haitianos arriesgan sus vidas al huir, precisamente debido al brutal poder ejercido por las autoridades haitianas, y el Gobierno de los Estados Unidos sugiere que puede proteger a las personas repatriadas a Haití mediante las embarcaciones de la Guardia Costera.

87. El Gobierno de los Estados Unidos argumenta que no existe un deber legal para que los Estados Unidos acepten a los haitianos que están huyendo, incluyendo aquellos con solicitudes legítimas de refugio. Nosotros respetuosamente estamos en desacuerdo por las razones expresadas en nuestras ponencias anteriores y en la propia resolución de medidas provisionales adoptada por la Comisión en febrero de 1993. La interdicción de nacionales haitianos con plena y justa oportunidad de una solicitud de asilo, y su regreso forzado a Haití viola varios artículos de la Declaración Americana, la Convención Americana, y otros instrumentos internacionales y de derecho consuetudinario. Contraria a la posición del Gobierno de los Estados Unidos, la Declaración Americana ha adquirido legalmente fuerza vinculante en virtud de que los Estados Unidos son miembros de la OEA y han ratificado la Carta de la OEA. Ver por ejemplo el caso No. 2141 (Estados Unidos, Resolución 23/81, OEA/Ser.L/V/II.52 Doc.48, Marzo 6 de 1981, y la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-10/89 (Colombia) del 14 de julio de 1989.

88. El derecho internacional consuetudinario en este caso ha sido violado porque ha habido una adopción uniformemente extensiva y virtual de una política de *non-refoulement* (no devolución) en todo el mundo. La política de interdicción de los haitianos por su origen nacional (mientras que, coincidencialmente, de manera deliberada se admiten otros, tales como los nacionales cubanos), y su regreso forzado a Haití sin entrevistas de ningún tipo para ser asilados, claramente viola el principio de *non-refoulement* (no devolución).

89. Mientras que el Gobierno de los Estados Unidos urge al Gobierno militar de facto en Haití a cumplir con las resoluciones de la OEA y las Naciones Unidas, éste no ha cumplido con las comunicaciones enviadas por la Comisión en relación con la conducción de su programa de interdicción. Mientras que el Gobierno de los Estados Unidos condenó "en principio y en la práctica" la política británica del pasado de interdicción y repatriación de balseros vietnamitas que huían hacia Hong Kong, New York Times, 25 de enero de 1990, pág. A6, éste ha iniciado su propio programa de interdicción y repatriación forzada al interior de un único grupo de personas: haitianos negros, pobres. No cabe duda que la mayoría de tales haitianos están huyendo de la violencia política, los derramamientos de sangre, las desapariciones y las muertes. Desde cuando fue presentada esta petición, el Gobierno de los Estados Unidos ha tenido cuatro años para modificar sus políticas y hacerlas consistentes con el derecho internacional y las normas de conducta legal y moral.

90. Por el contrario, éste ha faltado, presentándose ante la Comisión defendiendo su conducta ilegal como un programa para "salvar" y "rescatar" a los haitianos que huyen de su país. Pocos haitianos, y ciertamente ninguno de los que han presentado declaración juramentada y testimonio en este caso, describirían la interdicción y el regreso forzado como una experiencia "salvadora" o de "rescate". Una vez más, urgentemente solicitamos que la Comisión adopte una decisión final sobre los méritos de este caso. Esperamos que esta decisión final se refiera a la política del Gobierno de los Estados Unidos previa a 1992 de conceder las llamadas "entrevistas" a bordo de embarcaciones de la Guardia Costera antes de devolver forzadamente más del 99% de los haitianos objeto de interdicción; y su política posterior a 1992, consistente en no otorgar en absoluto entrevistas para asilo.

RESPUESTA DEL GOBIERNO A LA SOLICITUD DE LA COMISIÓN DEL 26 DE SEPTIEMBRE DE 1994

91. El Gobierno de los Estados Unidos presentó su respuesta[26] a la solicitud de la Comisión relativa a la interpretación y aplicabilidad de los artículos de la Declaración Americana que han sido denunciados como violados por los hechos que constituyen el presente caso y declara lo siguiente:

92. Desde la presentación del resumen de los méritos el 4 de mayo de 1994 por parte de los Estados Unidos, ha habido desarrollos significativos tanto en la política migratoria haitiana de los Estados Unidos, como en el propio Haití, de los cuales el más notable es la restauración de la democracia en Haití. Estos desarrollos han convertido esta denuncia alternativamente en discutible o inadmisible por el agotamiento de los recursos internos, tal como se expresa más detalladamente en el memorando adjunto. Aún más, el Gobierno considera que la denuncia no establece ninguna violación a la Declaración Americana. La mayoría de las disposiciones de la Declaración Americana citadas por los peticionarios simplemente no son relevantes para los hechos de este caso.

93. El artículo que es relevante al programa de interdicción (artículo XXVII relativo al derecho de asilo) no exige que los Estados Unidos admitan haitianos que huyen hacia los Estados Unidos, ni impide que los Estados Unidos repatríen haitianos hacia Haití, aún aquellos que podrían tener un auténtico temor de persecución. Los Estados Unidos consideran que el programa de interdicción es una sana aproximación a la migración ilegal de haitianos a través del mar. La política de los Estados Unidos ha sido, y continúa siendo una respuesta legal y humanitaria a la migración ilegal y a la tragedia potencial de los haitianos que arriesgan su vida en el mar. El Gobierno de los Estados Unidos respetuosamente solicita a la Comisión una de las siguientes alternativas: declarar la presente denuncia discutible, inadmisible o que no constituye violación alguna a la Declaración Americana.

94. Durante el período transcurrido entre el anuncio de la suspensión de la política de repatriación directa y el regreso del Presidente Aristide a Haití, más de 20,000 haitianos fueron interceptados por la Guardia Costera y llevados a refugios de seguridad. El 11 de enero de 1995, más de 16,000 haitianos habían regresado voluntariamente a Haití desde Guantánamo. Los Estados Unidos consideran que con el retiro del los líderes golpistas, la restauración de la democracia, y el mejoramiento de la situación de seguridad en el país, existen unos pocos haitianos, si es que los hay, que no pueden regresar seguros a Haití. El 29 de diciembre de 1994, funcionarios de los Estados Unidos en la bahía de Guantánamo anunciaron a los haitianos que permanecían allí que si escogían regresar voluntariamente a Haití antes del 5 de enero, serían elegibles para recibir mejoras en los beneficios de repatriación, incluyendo una remuneración de $200 dólares haitianos (aproximadamente $80 dólares americanos) y elegibilidad para participar en programas laborales. Se les informó que prácticamente todos los haitianos deberían regresar a Haití a la luz de la mejoría de las condiciones allí, y que las personas que creían que no podían regresar en condiciones seguras, tendrían la oportunidad de ser escuchadas en sus demandas.

95. Un cálculo de 670 de los haitianos que quedaban para entonces, eligieron valerse de estos beneficios. El 5 de enero, los Estados Unidos comenzaron a repatriar hacia Haití a los haitianos que quedaban. Como parte de dicho proceso, a todo haitiano que lo quiso, se le concedió la oportunidad de expresar cualquier preocupación relativa a su regreso a Haití. Funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización están evaluando dichas preocupaciones, a la luz de las condiciones en Haití, y no enviarán de regreso a Haití en este momento a ningún haitiano respecto de quien existan

[26] El Gobierno presentó una detallada respuesta de 27 páginas. Sin embargo, aquí se reproduce sólo un resumen.

bases fundamentadas para creer que --no obstante los cambios en las circunstancias, siempre que sea por causas diferentes a las disputas personales--, habría riesgo si él o ella fueran devueltos a Haití. El 17 de enero, 60 casos fueron considerados para futuras entrevistas con funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización.

96. El significado de "seguridad" en el artículo[27] - El artículo I de la Declaración sufrió un número sustancial de cambios previamente a su redacción final. Los archivos sobre la negociación de este artículo sugieren con mucha fuerza que el derecho a la seguridad, tal como los peticionarios parecen percibirlo, no es lo que quienes formularon la Declaración tenían en mente. El proyecto original del Comité Jurídico contenía artículos separados para el derecho a la vida (inspirado en la Declaración Americana de Independencia) y el derecho a la libertad personal, y no contenía ningún artículo sobre la seguridad de las personas. El anexo aclaratorio del Comité Jurídico destaca el valor de consagrar este derecho fundamental de una manera general, dejando para una disposición posterior la definición de los aspectos específicos del derecho y las restricciones que sean necesarias. Los cambios efectuados por el proyecto revisado del Comité Jurídico a estos dos artículos no son materia de la presente discusión.

97. Aplicación de los hechos del presente caso - Los Estados Unidos sostienen que la protección de la vida, la libertad y la seguridad de las personas es un principio solemne que debe guiar las acciones de todos los estados. En la preservación de este principio, continuamos procurando la plena realización de la seguridad personal de los individuos en cualquier lugar. Sin embargo, el derecho a la seguridad de las personas como es entendido en la Declaración Americana, simplemente no es relevante para la situación de hecho del programa de interdicción de haitianos. El derecho a la seguridad de las personas no crea una obligación para los estados de admitir a las personas que huyen de su país a través del mar, ni impide que se produzca su repatriación, aún en los casos de un refugiado de buena fe. Tampoco exige que se brinde un refugio seguro. Tal como se discutió en nuestra ponencia del 4 de mayo, los Estados Unidos no tienen evidencia que indique que los haitianos repatriados hayan sido objeto de abuso o acoso como resultado de su condición de interdictos repatriados. En la supervisión de los repatriados, los Estados Unidos no han encontrado evidencia de persecución sistemática de los balseros que han sido devueltos. La integridad física de los haitianos que fueron interceptados, simplemente no es afectada negativamente por las acciones de los Estados Unidos.

98. Llevar a los haitianos rescatados y objeto de interdicción hacia la bahía de Guantánamo para brindarles un refugio seguro, maximiza la seguridad de las personas. Los haitianos no están siendo privados de su libertad en la bahía de Guantánamo, como quiera que están en libertad de regresar a Haití o de irse para otro país que los acepte. La restricción de su movimiento en Guantánamo es necesaria debido a las exigencias de operación de una instalación militar en un territorio hostil. La seguridad de los haitianos exige que no puedan andar libres más allá del perímetro de los campamentos donde hay campos minados y otros peligros. A través de la disponibilidad del proceso en su propio país, los Estados Unidos crearon la posibilidad para los haitianos con auténtico temor de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, o pertenencia a un determinado grupo social o político, de ser reinstalados en los Estados Unidos sin tener que arriesgar sus vidas en el mar o cruzando la frontera hacia República Dominicana. Ningún otro país ofreció tales medios de protección de la vida, libertad y seguridad de los haitianos.

[27] El Gobierno de los Estados Unidos manifiesta que revisó los Trabajos Preparatorios de la Declaración. La totalidad de la ponencia sobre estos antecedentes históricos es omitida aquí.

99. Significado del artículo II - El derecho de igualdad ante la ley fue concebido por quienes realizaron el proyecto de la Declaración Americana tal vez como el más importante, como quiera que "calificó" todos los demás derechos (Anexo aclaratorio del proyecto preliminar de la Declaración, pág. 72), está implícito en todos los demás (ibidem, pág.103), y constituye el pilar teórico sobre el cual reposan todos los demás derechos. El derecho a la igualdad es en esencia, un derecho derivado, toda vez que primero debe haber un derecho sustantivo --por ejemplo incluido en una ley-- y entonces éste debe ser aplicado de manera tal que todas la personas sean iguales ante dicha ley. Este derecho no necesariamente prohíbe diferente tratamiento, por ejemplo a los extranjeros comparados con los nacionales. En resumen, el derecho de igualdad ante la ley es un derecho de igualdad con respecto a la aplicación de los derechos sustantivos consagrados en la Declaración como derechos fundamentales. En consecuencia, la Comisión debe considerar primero cuáles derechos consagrados en la Declaración Americana son aplicables a la situación del programa haitiano de interdicción, el significado de tales derechos aplicados en este contexto, y entonces evaluar si tales derechos sustantivos están siendo aplicados consistentemente con lo consagrado en el artículo II. Tal como se expresó en la introducción de la presente ponencia, los Estados Unidos consideran que el único derecho consagrado en la Declaración Americana que es relevante al programa haitiano de interdicción es el derecho de asilo consagrado en el artículo XXVII. Por lo tanto, a los ojos de los Estados Unidos, la decisión de la Comisión debe centrarse en lo exigido por el artículo XXVII y acerca de si el derecho de asilo allí consagrado está siendo aplicado de manera consistente con la igualdad ante la ley estipulada en el artículo II.

100. Es más, aún con respecto a los derechos particulares, el artículo II, al igual que otros artículos establecidos en otros instrumentos de derechos humanos, "no prohíbe establecer alguna diferencia en el trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas..." en la Declaración, puesto que la diferencia es objetiva y razonable. Caso relativo a aspectos de leyes en el uso de idiomas en la educación en Bélgica, 1EHRR 252.

101. Aplicación de los hechos en este caso- Los Estados Unidos reafirman los objetivos establecidos en el artículo II de la Declaración. La igualdad ante la ley permanece profundamente afianzada en nuestra jurisprudencia interna como uno de los principios del sistema legal de los Estados Unidos. La jurisprudencia de los Estados Unidos en este punto es resumida de manera sucinta por el Instituto de Ley Americana en su (Tercer) Restablecimiento de la Ley de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos (1987). La Sección 722 del Restablecimiento dice:

> (a) Un extranjero en los Estados Unidos tiene derecho a garantías constitucionales diferentes a aquellas expresamente reservadas para los ciudadanos.
>
> (b) Bajo la subsección (1), un extranjero en los Estados Unidos no puede ser privado de la protección igualitaria de las leyes, pero la protección igualitaria no impide las distinciones razonables entre extranjeros y ciudadanos, o entre diferentes categorías de extranjeros.

102. Los derechos legales de los extranjeros consagrados en el Restablecimiento se han desarrollado más a través de diversas opiniones de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Mediante tales decisiones, los Estados Unidos reconocieron un compromiso bajo las Enmiendas Quinta y Décimocuarta de la Constitución, según las cuales el Gobierno debe proporcionar la misma protección legal a todas las personas "dentro de la jurisdicción" de los Estados Unidos. Pyler contra Doe, 457 U.S. 202 (1982). La ley también es clara en el sentido de que el Gobierno de los Estados Unidos no tiene una obligación legal según la Constitución de proporcionar la misma protección legal a las personas que se encuentran por fuera de la jurisdicción del país. Estados Unidos ex. rel. Turner contra Williams, 194 U.S. 279, 292 (1904); Matthews contra Díaz, 426 U.S. 67, 79 (1976).

En el caso Díaz, la Corte Suprema de los Estados Unidos señaló que "un gran número de disposiciones constitucionales y legales se fundamenta en la premisa de que una distinción legítima entre ciudadanos y extranjeros puede justificar los atributos y beneficios para una categoría que no se concedan a la otra... La totalidad del Título 8° del Código de los Estados Unidos, que regula los extranjeros y la nacionalidad, se funda en la legitimidad de distinguir entre ciudadanos y extranjeros. Buen número de disposiciones legales federales disponen trato diferente para los extranjeros y los ciudadanos". 426 U.S. 67, 78.

103. La política de los Estados Unidos a este respecto es consistente con el Restablecimiento y con los principios establecidos en el artículo II de la Declaración. Los Estados Unidos consideran que sus leyes de inmigración y sobre refugiados tratan a los extranjeros de manera justa, consistente y equitativa. En efecto, como país de inmigrantes, los Estados Unidos valoran y cuentan con algunas de las normas de protección más amplias de cualquiera de los países del mundo. Los Estados Unidos deben considerar los factores políticos y económicos particulares de Haití al determinar la mejor forma de honrar los compromisos creados por la Convención sobre Refugiados y las demás normas aplicables.

104. Sin perjuicio de que el análisis legal de que no les asiste derecho a los haitianos ni a otros nacionales de cualquier país de ingresar a los Estados Unidos o de evitar la repatriación, también debe señalarse que las acciones de los Estados Unidos no se refieren a los haitianos únicamente. Los Estados Unidos adoptaron una política en relación con los extranjeros que traten de ingresar a los Estados Unidos por mar de manera ilegal. Dicha política está contenida en la Proclamación Presidencial 4865 del 29 de septiembre de 1981, FR 28829, 46 Fed. Reg. 48,107, y la Orden Ejecutiva 12807 de mayo de 1992, que sustituyó la Orden Ejecutiva 12324 del 29 de septiembre de 1981, y refleja el hecho de que no existe el derecho para los extranjeros sin la documentación adecuada de ingresar a los Estados Unidos. Dichos documentos no diferencian, ni en la teoría ni en la práctica, las bases de ninguno de los factores enumerados en el artículo II. Los extranjeros chinos que traten de entrar por mar ilegalmente a los Estados Unidos, al ser interceptados por la Guardia Costera de los Estados Unidos, son igualmente impedidos de entrar a los Estados Unidos, mediante la cooperación de otros países de tránsito, cuando ello sea posible. Los extranjeros chinos que soliciten, en ese contexto, que temen ser perseguidos si regresan a la China, no necesariamente son llevados a los Estados Unidos para adelantar una queja de asilo. En su lugar, sus quejas son revisadas bien por los funcionarios del país huésped, funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, o funcionarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

105. Los nacionales cubanos hallados en el mar, desde agosto del presente año, también han sido llevados a las instalaciones del refugio de seguridad de la bahía de Guantánamo, y algunos se han trasladado al refugio de seguridad de Panamá. Algunos nacionales cubanos han sido admitidos en los Estados Unidos, por razones relacionadas con las circunstancias particulares por largo tiempo existentes en su país, las cuales no son relevantes para el caso de los nacionales haitianos. Los Estados Unidos no tienen conocimiento de peticiones de asilo en los Estados Unidos formuladas por nacionales de otro país interceptados en el mar.

106. Las distinciones en el trato de estos grupos de extranjeros son permitidas en primera instancia porque no existe un derecho subyacente que implique que deban ser tratados de igual manera. Las distinciones hechas por los Estados Unidos en el trato de estos grupos de extranjeros se encuentran razonablemente relacionadas con las diferentes condiciones existentes en sus países de origen y las correspondientes políticas diversas de los Estados Unidos con respecto a esos países. Tales

distinciones son ejercicios de formulación de políticas absolutamente permitidos, y no implican un desafío sobre la base de discriminaciones prohibidas.

107. El significado del artículo XVII y su aplicación a la situación de hecho- Después de revisar la historia de la negociación de este artículo, los Estados Unidos no encuentran dónde está la relevancia del mismo frente al programa de interdicción haitiano. No aparece en ninguna parte qué tema de la política y las acciones de los Estados Unidos se relacionan con este artículo. No parece que pueda presentarse una posible negativa de la personalidad jurídica en el presente caso. Tampoco parece qué derechos civiles básicos puedan estar en discusión. Los Estados Unidos no pueden referirse de manera significativa a la aplicación del artículo XVII a los hechos del presente caso. Sin embargo, los Estados Unidos reconocen y cumplen plenamente como una proposición general con el principio estipulado en el artículo XVII. Todas las personas poseen un derecho natural a ejercer aquellos derechos civiles inherentes a la condición humana. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) se refieren a ello. Los Estados Unidos consideran el reconocimiento de los derechos civiles básicos consagrados en el artículo XVII como un elemento necesario de la sociedad democrática en la que están comprometidos todos los Estados miembros de la OEA.

108. Mientras que es un hecho incontrovertible que todas las personas poseen derechos civiles básicos, el artículo XVII no significa que todos los Estados estén obligados a conceder la misma cantidad de derechos civiles a todos los individuos dondequiera que ellos se encuentren, de la misma forma que lo hacen con sus propios nacionales. Los Estados Unidos han protegido y continúan protegiendo en sus tribunales nacionales los derechos civiles básicos de todos los nacionales de los Estados Unidos y de todas las personas localizadas "dentro de la jurisdicción" de sus fronteras nacionales. Pyler contra Doe, supra. Al mismo tiempo, los Estados Unidos se niegan a reconocer, como al parecer lo hacen los peticionarios, que un Estado tiene la obligación legal de extender las protecciones a los derechos civiles establecidas en sus leyes internas, o en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos, a los extranjeros que se hallen fuera de sus fronteras, sin una expresión clara de ese propósito. Sale contra Concejo de Centros Haitianos, 113 S. Ct 2549, 2565. Esto es así aún cuando existe contacto entre las autoridades de los Estados Unidos y aquellos nacionales extranjeros fuera de los Estados Unidos, por ejemplo a bordo de naves de la Guardia Costera, o en las instalaciones navales norteamericanas en la bahía de Guantánamo, en Cuba. No se sugiere en absoluto que se puedan vulnerar derechos civiles por tales acciones en ningún caso. Según se señaló, el concepto general del refugio de seguridad es el de brindar protección voluntaria a aquellas personas que sienten que la necesitan.

109. Significado del artículo XVIII- El artículo XVIII se basa en los artículos XI (derecho a la protección contra la detención arbitraria) y el XII (derecho al debido proceso), del texto del Proyecto preliminar del Comité Jurídico. El artículo XI del proyecto original señalaba, entre otras cosas, que toda persona acusada de un delito debería tener derecho a un juicio inmediato y a trato adecuado ("humano" en el texto final del Comité Jurídico) durante el tiempo de su detención. El artículo XII señalaba que toda persona acusada de un delito debía tener el derecho a que su caso fuera adelantado en un juicio imparcial y público ("a un juicio legal, imparcial y público de su caso", según el borrador final del Comité Jurídico), a ser confrontado con testigos, y a ser juzgado por tribunales previamente establecidos por la ley, con anterioridad a la comisión del hecho ("y a ser juzgado por la ley vigente en el momento en que se cometió el delito y por tribunales previamente establecidos", en el texto final del Comité Jurídico). Estos dos artículos fueron referidos a la situación de una persona acusada de un delito y, en ese sentido, no son relevantes en la presente discusión. El texto revisado del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión se convirtió en el texto aprobado. Este artículo no exige a los tribunales pronunciarse con un resultado determinado con respecto a la presunta negativa de

derechos legales. En su lugar, el artículo XVIII se refiere a asegurar que exista un procedimiento disponible para asegurar el respeto de los derechos legales.

110. Aplicación a los hechos del presente caso- Los Estados Unidos han, y están firmemente comprometidos a mantener, un sistema judicial justo y eficiente, capaz de determinar los derechos legales del individuo. La protección judicial de los derechos individuales representa una de las funciones más importantes y respetadas del sistema legal de los Estados Unidos. Primero, en todo caso, debe existir un derecho subyacente. Como se ha demostrado reiteradamente por los tribunales de los Estados Unidos al considerar las diferentes quejas presentadas por los peticionarios a través de los años relacionadas con el programa de interdicción de haitianos, los extranjeros que se hallen fuera de los Estados Unidos no poseen derechos generales bajo las leyes estadounidenses excepto las contempladas en la leyes de inmigración de los Estados Unidos. Más específicamente, los extranjeros que se hallen fuera de los Estados Unidos no poseen derechos para alegar prerrogativas procedimentales en la consideración de sus solicitudes de asilo, o para evitar la repatriación a sus hogares, aún frente a la persecución a manos de sus gobernantes. Esta disposición fue firme y definitivamente establecida por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso Sale. La Corte aclaró que ni la ley de inmigración de los Estados Unidos, (Secc.243(h) (de la Ley de Inmigración y Nacionalidad), ni el artículo 33 de la Convención de Refugiados exigen la admisión a los Estados Unidos o impiden la repatriación a Haití de nacionales haitianos hallados fuera de los Estados Unidos por funcionarios estadounidenses. Toda vez que tales derechos legales no existen bajo las leyes de los Estados Unidos, no hay derechos que proteger ante los tribunales.

111. Tampoco, a nuestro entender, otros Estados miembros de la OEA interpretan el artículo XVIII como una exigencia a sus autoridades para la admisión de no nacionales en búsqueda de asilo, o para brindar procedimientos extraterritoriales. La denuncia de los peticionarios de que se les han negado los derechos con relación a las condiciones de su trato en Guantánamo, no son reconocidas en las leyes de los Estados Unidos. No existen precedentes fijados por ninguna Corte de los Estados Unidos que respalden la denuncia de los peticionarios. (La decisión del Distrito Oriental de Nueva York estuvo limitada a aquellos haitianos que habían sido investigados bajo la política anterior de investigaciones, la cual precede la decisión del caso Sale de la Corte Suprema y ya no tiene validez a la luz del reciente mandato de la Corte Suprema. La decisión de la Corte del Segundo Distrito de Apelaciones, y las órdenes de la Corte del Distrito fueron anuladas y ya no sirven como precedentes). En el litigio aún pendiente ante la Corte del Circuito Once de Apelaciones, los peticionarios alegan, entre otras, la violación de los derechos constitucionales en el tratamiento de los haitianos en Guantánamo con respecto al tema de su admisión a los Estados Unidos y su repatriación a Haití. Aún en ausencia de un derecho subyacente, ha habido una amplia oportunidad de recurrir ante los tribunales. Los peticionarios han tenido acceso reiterado, exhaustivo, y continuo a las cortes de los Estados Unidos para hacer valer las presuntas denegaciones de sus derechos, y se ha dado amplia y plena consideración a sus denuncias por parte de los tribunales de los Estados Unidos, a todos los niveles. (Ver la historia de los litigios ante los tribunales de los Estados Unidos, adjunta a la ponencia de los Estados Unidos del 4 de mayo, y la historia del litigio actual, referenciado al inicio de la presente ponencia). Aquí no ha habido denegación de un proceso.

112. Significado del artículo XXIV- El artículo XXIV se deriva del artículo VII del texto del proyecto preliminar del Comité Jurídico, el cual establece, en esencia, que toda persona tiene el derecho, ejercido mediante una acción individual o colectiva, de presentar al Gobierno peticiones para la compensación por faltas o por cualquier otro asunto de interés público o privado. Está claro, desde la discusión del Comité Jurídico, que el derecho en cuestión aquí es evidentemente más amplio que el derecho de acudir ante los tribunales del artículo XVIII. Mientras este artículo está orientado a la reparación de los derechos legales por parte de las autoridades judiciales, el artículo XXIV está

dirigido a cuestionar lo público de manera más general, en el sentido de estimular un debate público sobre un tema o establecer la responsabilidad de funcionarios públicos a manera de sanción pública por sus acciones o la ausencia de éstas, o de llamar la atención de las autoridades sobre un tema. "Pedir" a una autoridad competente, desde esta perspectiva, por lo tanto, puede estar constituido por cualquier cosa, desde solicitar a través de los medios de comunicación o escribir una carta a un funcionario electo o designado, o en nombre de un grupo para llamar la atención sobre determinado asunto. Este artículo sería satisfecho mediante la interposición de un recurso ante los tribunales.

113. Aplicación a los hechos del presente caso- El artículo XXIV no exige la creación de procedimientos especiales para los extranjeros fuera del territorio de los Estados Unidos y en consecuencia no es relevante para el programa de interdicción de haitianos. Los peticionarios en este caso, no solamente durante el tiempo de este proceso ante la Comisión, sino desde el inicio del programa de interdicción de haitianos en 1981 por parte de los Estados Unidos, han ejercido, sin restricciones, su derecho de petición respecto del programa. Los peticionarios han llevado el tema del programa de interdicción de haitianos a la atención del público americano y de los funcionarios de los Estados Unidos a través de todos los mecanismos disponibles, y ante las propias autoridades competentes de los Estados Unidos. Han utilizado los medios de comunicación en todas sus formas (prensa, radio y televisión); han solicitado a funcionarios de los Estados Unidos de todas las ramas del poder público --el legislativo, el ejecutivo y el jurisdiccional--, y a todos los niveles del Gobierno a través de correspondencia escrita, encuentros en persona, audiencias públicas, iniciativas legislativas, impugnaciones legales individuales y de grupo, y han llamado incluso la atención internacional en torno al programa de interdicción de haitianos.

114. A los peticionarios no se les ha impedido realizar ninguno de sus esfuerzos por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Los peticionarios han estado y continúan siendo recibidos y escuchados por funcionarios de los Estados Unidos en todos los foros mencionados. Sin duda alguna, los peticionarios han comprometido al público americano y a los funcionarios de los Estados Unidos en un permanente debate acerca de la política de interdicción de haitianos. Es justo decir que los peticionarios han influenciado esa política a lo largo de los años de manera significativa. Otros grupos de interés han jugado un papel vital en concentrar la atención nacional sobre un tema que les preocupa y en representar los intereses de su electorado. El hecho de que los puntos de vista políticos de los peticionarios no hayan sido asumidos en todos los aspectos por el Gobierno de los Estados Unidos, o por una mayoría del pueblo americano, no significa que sus derechos hayan sido violados, y que su derecho de petición haya sido vulnerado por los Estados Unidos. Los Estados Unidos reconocen el positivo papel que han jugado los peticionarios en el debate sobre la política de interdicción y la evolución que ésta ha tenido en sus casi quince años de existencia. Los Estados Unidos esperan que los peticionarios continúen abogando en nombre de su electorado en los años por venir, aún con los cambios fundamentales que se han dado en Haití. Los Estados Unidos acogen con complacencia la permanente discusión.

115. Significado del artículo XXVII- Relacionado con el derecho al asilo, primero apareció en el texto del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión y fue promovido por la delegación de Bolivia. El texto del Grupo de Trabajo no contenía la frase "de acuerdo con las leyes de cada país", pero incluía una que decía "de acuerdo con los convenios internacionales". Esta última frase se incluyó en la propuesta presentada a la Sexta Comisión por la delegación de Bolivia en el documento CB-163/C. VI-9. El significado de la inclusión de la frase "de acuerdo con las leyes de cada país", es explícitamente el de reconocer y preservar la soberanía estatal sobre las cuestiones de inmigración, incluso en relación con el tema de la admisión de refugiados. Como se deduce de la posterior negociación de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, la ausencia de una obligación de admitir los refugiados, contempla la posibilidad de que un refugiado

sea dejado en un lugar de persecución, toda vez que la mayoría de los flujos de refugiados son aquellos que cruzan las fronteras en busca de asilo en los países vecinos.

116. La frase "de acuerdo ... con los convenios internacionales", aunque no es clara en los archivos de la negociación, sugiere la poca disposición en el contexto de la Declaración Americana de asumir cualquier obligación legal más allá de las que ya existían, o serían asumidas en el marco de negociaciones internacionales de carácter vinculante. Mientras que la Convención sobre Refugiados de 1951 es posterior a la Declaración Americana, ya existía entonces una larga tradición de convenios internacionales relativos al asilo en la región de América Latina, empezando por el Título II del Tratado de Derecho Penal Internacional, Montevideo, 1889, e incluyendo la Convención de La Habana que establece las Reglas que deben observarse para Conceder el Asilo, de 20 de febrero de 1928 (132 LNTS 323), la Convención de Montevideo sobre Asilo Político del 26 de diciembre de 1933, y el Tratado de Montevideo sobre Asilo Político del 4 de agosto de 1939. Estos convenios reflejan el particular enfoque latinoamericano del tema del asilo, centrado en las nociones de asilo territorial y diplomático, y no han sido adoptados por los Estados Unidos. Los Estados Unidos adhirieron al enfoque consagrado en la Convención sobre Refugiados de 1951. Toda vez que no es del todo claro que la tradición latinoamericana del asilo requiera de algo más de lo que la práctica de los Estados Unidos refleja, los Estados Unidos no son parte y por lo tanto no están legalmente vinculados por las convenciones latinoamericanas sobre asilo. Éstas no proporcionan, en consecuencia, lineamientos para el presente caso.

117. En la jurisprudencia europea, previa a la adopción de la Convención sobre Refugiados de 1951, existían varios acuerdos internacionales sobre refugiados, ninguno de los cuales exigía la admisión de un refugiado desde fuera del territorio, ni prohibía la repatriación de un refugiado que aún no había llegado al territorio nacional del Estado, y ninguno de los cuales fue ratificado por los Estados Unidos. Estos convenios no son relevantes en una discusión sobre el punto en discusión en el artículo XXVII, en cuanto no se aplican a los hechos del presente caso.

118. Debe señalarse asimismo que el derecho a recibir asilo en un territorio extranjero es un derecho indeterminado, que no es específico para ningún Estado en particular. No crea una obligación sobre ningún Estado en concreto de brindar asilo a una persona que está en busca de éste. La formulación refleja las nociones históricas expresadas por Atle Grahl-Madsen en su trabajo sobre las leyes de refugiados, según las cuales el derecho al asilo es un derecho del individuo de imponerse contra su Estado de origen, de modo que el Estado debe permitir al individuo abandonarlo; y un derecho del Estado asilante de imponerse sobre el Estado de origen y de este modo el Estado asilante tiene el derecho de conceder el asilo a nacionales extranjeros. Grahl-Madsen, El Estatuto de los Refugiados en el Derecho Internacional (A.W. Sijthoff-Leyden, 1966) (Ver, en particular, la discusión sobre el Derecho de Asilo, Vol. II, págs. 3-193)). Esto puede entenderse más fácilmente en el sentido del derecho internacional tradicional de que una persona es responsabilidad de un Estado y su sujeto, y en consecuencia consiste en el derecho del individuo (o de otro Estado) de imponerse contra su Estado de origen el que debe ser protegido por el derecho de los derechos humanos. Este punto de vista acerca del significado del derecho de asilo del artículo XXVII se refleja en la jurisdicción de la Comisión en la Resolución N° 6/82, Caso 7898 (Cuba) de marzo de 1982, y en la Resolución 6/82, Caso 7602 (Cuba) también del 8 de marzo de 1982, las cuales incluyen conclusiones de la Comisión respecto de violaciones del artículo XXVII en los casos de nacionales cubanos a los que les fue impedido, por parte del Gobierno cubano, el dejar su país.

119. Aplicación a los hechos del presente caso- El programa de interdicción de haitianos de los Estados Unidos, en cada una de sus formas desde la iniciación de los procedimientos, ha sido y continúa siendo consistente con el derecho de buscar y recibir asilo en otros países consagrado en el

artículo XXVII de la Declaración Americana. Como se dejó claro en la presentación precedente acerca del significado del artículo XXVII, el derecho de buscar y recibir asilo según la Declaración, debe implementarse de acuerdo con las leyes nacionales. Según se argumentó detalladamente en el escrito sobre los méritos remitido por los Estados Unidos el 4 de mayo de 1994, las leyes de los Estados Unidos sobre la cuestión del "derecho de asilo" de los haitianos objeto de interdicción en el mar están perfectamente claras en el programa de interdicción de haitianos; los haitianos objeto de interdicción en el mar por parte de los Estados Unidos no están autorizados para ingresar a los Estados Unidos o para impedir su repatriación a Haití, incluso si son considerados como refugiados según los parámetros de la Convención sobre Refugiados de 1951 o los parámetros de la ley de los Estados Unidos.

120. Los haitianos dentro de los Estados Unidos no han sido y no serán enviados de regreso a Haití sin darles una oportunidad de presentar y recibir respuesta de parte de las autoridades competentes de toda solicitud de asilo que deseen formular. Cualquier acción de los Estados Unidos de brindar caminos adicionales de asilo a los haitianos objeto de interdicción, --tales como el refugio de seguridad de la bahía de Guantánamo y la investigación a los refugiados que se realizaba a los haitianos en diferentes épocas por parte de la Guardia Costera, en la bahía de Guantánamo, en la Nave de la Marina en aguas territoriales de Jamaica, e incluso en el propio Haití--, han sido y continúan siendo totalmente discrecionales, tanto bajo el derecho internacional como el derecho interno de los Estados Unidos. Estos beneficios adicionales que han sido proporcionados a los haitianos objeto de interdicción a lo largo de los años son sólo eso -beneficios adicionales- y no la fuente de obligaciones o parámetros legales vinculantes.

121. La política de los Estados Unidos respecto de la interdicción y la repatriación de nacionales haitianos ha sido y continúa siendo consistente con los parámetros de derechos humanos establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ha protegido las vidas de los haitianos en el mar, brindando tanto protección temporal fuera de los Estados Unidos como reasentamiento permanente en los Estados Unidos a innumerables haitianos que requerían de tal protección, y ha ofrecido un enfoque humano al manejo de los intentos de ingresar a los Estados Unidos en violación de las leyes de inmigración de los Estados Unidos. Esta política además permite a los Estados Unidos retener, dentro de las ramas del poder público, la facultad de implementar la política exterior, la cual finalmente restauró la democracia y los derechos humanos en Haití. Los Estados Unidos sostienen que la Comisión debe afirmar que las políticas de interdicción y repatriación son aceptables y consistentes con los principios humanitarios expresados en la Declaración.

RESPUESTA DE LOS PETICIONARIOS[28] A LA SOLICITUD DE LA COMISIÓN

122. Significado del artículo I- El derecho a la "seguridad" también se encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 7(1) "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales". La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 3, el artículo 9 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea sobre Derechos Humanos. La Comisión Interamericana encontró una violación de la garantía de seguridad del artículo I, "donde un Ministro del Interior envía un mensaje a un hombre cuyo arresto ha sido decretado, diciendo en nombre de la Guardia Nacional, que si él no se rinde a la captura, ellos no podrán garantizarle su vida". Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 142, citando el Caso 2509 (Panamá) AR 1979/80, 63. El artículo I protege el derecho a la "vida, la libertad y la seguridad" de todas las personas. El derecho a "la vida" sugiere el significado del derecho a no terminar con la

[28] Los peticionarios remitieron un documento de 19 páginas. Se reproduce una síntesis en el presente Informe.

vida de otro arbitrariamente. El derecho a "la libertad" sugiere la aplicación del derecho a estar exento de detención arbitraria. El derecho a "la seguridad" sugiere el significado de estar libre de arresto arbitrario y del peligro o riesgo de daño o menoscabo a la persona.

123. Aplicación del artículo I- El Gobierno de los Estados Unidos ha sostenido que su programa de interdicción "salva vidas de haitianos en el mar" y es realmente un programa de "rescate" humanitario. Nota del Gobierno de los Estados Unidos del 4 de mayo de 1994 (en adelante, "la nota del Gobierno"), pág. 3. Los peticionarios nunca han objetado los esfuerzos que el Gobierno de los Estados Unidos pueda realizar para salvar y rescatar a las personas del mar. Esta petición impugna la política del Gobierno de los Estados Unidos de realizar interdicciones forzadas y retornar a las personas a un país donde existían generalizadas violaciones de los derechos humanos, sin ofrecerles entrevistas de asilo justas, plenas y no discriminatorias, en cumplimiento del derecho internacional.[29] Durante este período, a los haitianos interceptados sólo se les brindó la oportunidad de entrevistas superficiales o incluso no tuvieron en absoluto entrevistas. La declaración de David I. afirma, en parte, que: "Nuestro bote zarpó el 7 de febrero de 1989 con 179 personas a bordo. Siete horas más tarde, a las 10:50 a.m. nos interceptó la Guardia Costera Norteamericana. Nos dijeron que si no subíamos a su embarcación, nos golpearían para obligarnos a hacerlo. Nos obligaron a abordar su barco. Incendiaron nuestro bote. Desde el instante en que abordamos su embarcación no nos hicieron ninguna pregunta. Allí no había ningún inspector de inmigración que nos preguntara algo. Fuimos regresados a Puerto Príncipe el 9 de febrero de 1989". Declaración de David I. Documento de los peticionarios 5.1-3 (se agregó el énfasis).

124. La declaración de Salomon P., afirma en parte: "Fuimos interceptados por la Guardia Costera y regresados a Puerto Príncipe el 2 de abril de 1989. Quemaron nuestro bote. Nos dijeron que no llevarían a Miami. Mientras estuvimos a bordo, nos preguntaron por qué salimos de Haití. Tales preguntas fueron formuladas al grupo. Entonces nos dimos cuenta que estábamos siendo conducidos a Puerto Príncipe. Quemaron nuestra ropa, nuestros zapatos. Algunas de las personas regresaron descalzas a Puerto Príncipe. Yo fui uno de ellos". Declaración de Salomón P. Documento de los peticionarios 5 (se agregó el énfasis). La declaración de Guerresony D., afirma en la parte pertinente: "La Guardia Costera de los Estados Unidos interceptó la embarcación dos días después de que partimos... Sin preguntarnos nada, nos metieron en una embarcación de la Guardia Costera Americana. Durante esta operación, hubo personas que sufrieron golpes..., hubo personas a las que les rasgaron la ropa porque se resistieron. Yo no hablé con nadie ... norteamericano o haitiano ... que se me acercó a hablar a bordo del barco de la Guardia Costera hasta que éste regresó al muelle en Puerto Príncipe el 9 de marzo de 1989". Declaración de Guerresony D., Documento de los peticionarios 5 (se agregó el énfasis).

125. La declaración de Monel A. afirma en la parte pertinente: "Después de tres días, la Guardia Costera Norteamericana nos interceptó. Hundieron nuestro bote. Nos pusieron en la cubierta, nos dijeron que nos llevarían a Miami. A bordo de la embarcación nos preguntaron por qué razón habíamos partido. Tal pregunta fue formulada al grupo. Pensábamos que íbamos para Miami, pero el 2 de abril nos encontramos en el embarcadero de Puerto Príncipe en medio del conflicto armado entre los Leopardos y la Guardia Presidencial". Declaración de Monel A. Documento de los peticionarios 5 (se agregó el énfasis).[30]

---

[29] Los peticionarios reiteraron los hechos de las condiciones en Haití durante el período del presente caso, y las políticas de interdicción de los Estados Unidos.

[30] De acuerdo con declaraciones juramentadas del caso del Centro Haitiano de Refugiados contra Baker, No.91-2635-CIV-Atkins (C.D.Florida.1991). Personal del Servicio de Naturalización e Inmigración entrevistó a haitianos objeto de interdicción mientras se encontraban enfermos, exhaustos y desnutridos; rutinariamente, las

126. Dukens Luma, quien testificó ante la Comisión el 26 de febrero de 1993, dijo que "después de haber sido interceptado la primera vez, fuimos recogidos por la Guardia Costera Norteamericana y brevemente interrogados. La entrevista no estuvo bien. Yo estaba débil y no me sentía bien. Tenía un intenso dolor en una pierna. Ni el entrevistador norteamericano ni el intérprete haitiano se identificaron ante mí. Yo tenía miedo de ellos porque no entendía quiénes eran... Cuando me preguntaron por qué había salido de Haití, les dije que había salido por problemas políticos. Les hablé de los peligros que allí había para las personas como yo, y cómo me había roto la pierna huyendo de los militares. Quería hablarles más acerca del MPP (Movimiento Campesino Papaya, "Mouvement Peyizan Papaye") y de otras actividades políticas que me causaron problemas con el Gobierno militar, pero fui interrumpido. La entrevista sólo duró cerca de tres minutos en total".

127. Pese a las promesas hechas por el Gobierno haitiano (en intercambio de notas diplomáticas) de que las personas retornadas no serían castigadas por dejar Haití, los balseros involuntariamente interceptados y devueltos por el Gobierno de los Estados Unidos han sido rutinariamente detenidos una vez llegan a Haití. Los días 7, 8 y 13 de mayo de 1990, cuarenta y tres (43) haitianos retornados, incluyendo algunos de los que habían sido detenidos en Centro de Detención Krome del SNI de Miami, Florida, fueron inmediatamente arrestados y detenidos en la Penitenciaría Nacional por las autoridades militares de Haití una vez llegaron a Puerto Príncipe. El 5 de junio de 1990, otro grupo de treinta y un (31) haitianos deportados de Krome fueron arrestados una vez llegaron a Haití y alegaron que se les dijo que de allí en adelante, su paradero sería monitoreado muy de cerca por el Gobierno.[31]

128. El Gobierno de los Estados Unidos le ha negado a los haitianos su derecho a la "seguridad" bajo el artículo I de la Declaración Americana. Primero, el programa de interdicción del Gobierno de los Estados Unidos no tiene una razón prescrita por la ley para proceder a la detención de los haitianos en aguas internacionales, destruyendo sus embarcaciones y forzando su regreso a una situación peligrosa en Haití, sin entrevistas para determinar su condición de refugiados. El derecho internacional no consagra el *refoulement*, lo prohíbe. Ver discusión sobre el *non-refoulement* bajo el artículo XXVII del presente documento. Segundo, el Gobierno de los Estados Unidos no ha seguido los procedimientos establecidos por la ley. Tanto antes como después de la emisión de la Orden Kennebunkport de 1992, el Gobierno de los Estados Unidos dejó de ofrecer entrevistas adecuadas tendientes a determinar si la repatriación conduciría a una devolución forzada (a un *refoulement*). Muchos de los haitianos objeto de interdicción no fueron interrogados en absoluto acerca de sus solicitudes de asilo. Otros fueron interrogados en grupos. Otros, como Dukens Luma, fueron entrevistados durante unos pocos minutos, pero sus entrevistas terminaron cuando empezaron a hablar acerca de sus razones para solicitar el asilo.

129. Significado del artículo II, el derecho a la igualdad ante la ley- Este derecho ha sido definido como "el derecho de todas las personas a igual protección de la Ley sin discriminación". Bjorn Stomorken y Leo Zwaak, Terminología de Derechos Humanos en el Derecho Internacional: Un Thesaurus, (Dordrecht, Países Bajos; Publicaciones Martinus Nihoff, 1988). Este derecho se encuentra en el artículo 24 de la Convención Americana: "Todas las personas son iguales ante la

---

entrevistas duraban sólo unos minutos, muchos de los cuales se pasaban mientras se realizaban las traducciones; en ocasiones, los entrevistadores con frecuencia eran hostiles, no se identificaban ni manifestaban su propósito, y rehusaban hacer un seguimiento de cualquier explicación sobre persecución política; y algunos entrevistadores les dijeron a los interdictos que, independientemente de lo que dijeran, serían regresados a Haití.

[31] "Haití Insight" Vol.3, No.4, junio de 1990, pág.1. Ver también Declaración de Jean L., incluida en el testimonio de Jocelyn McCalla, Director Ejecutivo de la Coalición Nacional para los Refugiados Haitianos ante la Subcomisión sobre Inmigración, Refugiados, y Derecho Internacional del Comité Jurídico de la Cámara. Documento de los peticionarios 7, nota 10, pág. 105.

ley". En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, "a igual protección de la ley". Un lenguaje similar se encuentra en el artículo 7 de la Declaración Universal: "Todos son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación alguna a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra cualquier discriminación violatoria de esta Declaración y contra cualquier incitación a dicha discriminación[32]".

130. El derecho a la igualdad ante la ley no significa que las disposiciones legales deban ser las mismas para todas las personas, sino que la aplicación de la ley debe ser igual, sin discriminación. Ello se demuestra en los trabajos preparatorios del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. "La disposición tenía por objeto garantizar la equidad, no la identidad, de tratamiento, y no impide las diferencias razonables entre individuos o grupos de individuos". Nota del texto del Proyecto del Pacto Internacional sobre Derechos Humanos, 10 U.N., GOAR, Anexos (Tema 28 de la Agenda, punto II) 1, 61, U.N. Doc. A/2929 (1955).

131. Aplicación del artículo II- El Gobierno de los Estados Unidos ha negado a los refugiados haitianos sus derechos bajo el artículo II de la Declaración Americana. El Gobierno de los Estados Unidos ha otorgado a los refugiados haitianos un trato desigual en comparación con otros grupos de refugiados en circunstancias análogas. En la Ley de Refugiados de 1980, los Estados Unidos reformaron la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA), entre otras cosas, revocando las limitaciones geográficas e ideológicas que habían favorecido en el pasado a los refugiados que huían del comunismo o de otros países en el Medio Oriente, y redefinieron "refugiado" para adaptarlo a las definiciones utilizadas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados. Vialet, J. Breve historia de la Política de Inmigración de los Estados Unidos, Especialista en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos; Documento N° 88-713 EPW, 25 de noviembre de 1988, impreso por el Comité Jurídico de la Cámara de Representantes, 8° edición, (abril de 1989); Oficina de Publicaciones del Gobierno, Washington, D.C., 1989, pág. 425.

132. El Comité de Abogados por los Derechos Humanos, con sede en los Estados Unidos, informó en 1990 que "el programa de interdicción es parte de un patrón de discriminación practicado contra los haitianos por el Gobierno de los Estados Unidos desde fines de los años 70. A través de investigación inadecuada y detención arbitraria, el Gobierno ha demostrado reiteradamente su predisposición hacia los haitianos. *Lawyers Committee for Human Rights,* Refoulement de refugiados: el retorno forzado de haitianos bajo el Acuerdo de Interdicción E.U.-Haití (marzo de 1990).

133. Mientras que Haití es un territorio saturado de violencia política, el Gobierno de los Estados Unidos ha establecido que sólo seis (6) de cada 21,000 balseros haitianos no sean devueltos forzadamente a Haití y se les permita solicitar asilo político en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, el Gobierno de los Estados Unidos consideró que más del 50% de todos los nicaragüenses tenían un reclamo legítimo para solicitar el asilo político. El Gobierno de los Estados Unidos también consideró que la gran mayoría de quienes buscaban asilo, provenientes de los países comunistas, poseían un reclamo legítimo de asilo.

134. En un caso de la jurisdicción interna llamado Molaire contra Smith, 743 F. Supp. 839 (S.D. Fla. 1990), la Corte manifestó que el INS "se había ocupado rutinariamente de disimular tácticas para el

[32] El Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra que "Todas las personas son iguales ante la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación basada en la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra categoría".

manejo de los haitianos en busca de asilo en los Estados Unidos y los había individualizado para darles un tratamiento discriminatorio especial. Repetidamente, la Corte y otros tribunales federales han concluido que el INS está comprometido en prácticas y políticas ilegales con respecto a los haitianos..." Diez casos abstractos, 6 Int. J. de refugiados L. 110, 115 (1994).

135. En noviembre, diciembre y enero de 1991-1992, el Servicio de Inmigración y Naturalización calculó que 15,081 haitianos fueron objeto de interdicción.[33] De los 10,459 supuestamente entrevistados, 9,058 (el 87.6%) se consideraron como deportables inmediatamente. Sólo 1,401 (el 13.4%) fueron "filtrados" --es decir, considerados por los funcionarios investigadores como susceptibles de tener una queja plausible de asilo. De aquellos haitianos a quienes se les permitió presentar solicitudes de asilo, históricamente sólo al 1.8% se le concede efectivamente el asilo. Ver *Refugee Reports*, Vol. XII, N° 12, diciembre 30 de 1991, pág. 12. Estas cifras parecen escandalosamente bajas para los grupos internacionales de derechos humanos, que han reportado más de 1,500 muertes, 300 arrestos y la persecución masiva del movimiento pro-Aristide, que obligó a más de 200,000 personas a esconderse. Ver Amnistía Internacional, Haití, la tragedia de los derechos humanos: las violaciones a los derechos humanos desde el golpe. Enero de 1992, págs. 5-6. Los grupos de derechos humanos calculan que el número de haitianos con solicitudes viables de asilo estaba cerca del 60 al 70% de los haitianos objeto de interdicción. Ver Comité de Abogados de San Francisco para Asuntos Urbanos. Refugiados Haitianos: hechos actuales y leyes vigentes, febrero 3 de 1992, en 2, n.1. No existe ninguna diferenciación razonable entre los refugiados haitianos y los refugiados de otro país. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos rutinariamente discrimina en contra de los haitianos objeto de interdicción mientras que acoge los refugiados de otros países, incluyendo decenas de miles de Cuba.

136. Significado y aplicación del artículo XVII- Este importante derecho se refiere al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas. Al discutir la Convención Americana, el entonces Vice-presidente de la Comisión Interamericana, Marco Gerardo Monroy Cabra, escribió que la personalidad jurídica incluye el derecho al reconocimiento civil y la capacidad legal. Los derechos y deberes establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 30 Am., U.L.R. 21. 25 (1981). A diferencia de otros instrumentos internacionales, la Declaración Americana incluye específicamente el derecho de "disfrutar los derechos civiles básicos". Al rechazar sumariamente las solicitudes de asilo, los Estados Unidos están ignorando los "derechos civiles básicos" de los refugiados en el mar, quienes tienen el derecho de "ser reconocidos en cualquier parte como sujetos de derechos". El Gobierno de los Estados Unidos ha negado los derechos de los refugiados haitianos bajo el artículo XVII de la Declaración Americana. El Gobierno de los Estados Unidos ha dejado de reconocer que las leyes se aplican incluso a los haitianos que huyen de la persecución. El Gobierno de los Estados Unidos ha negado que los haitianos aún posean los derechos internacionalmente reconocidos que desean ejercer, además del derecho a la vida. Estos refugiados también desean ejercer su derecho de petición y recibir el asilo, su derecho a no ser devueltos forzadamente, su derecho de igualdad ante la ley, y su derecho a un debido proceso. El Gobierno de los Estados Unidos niega la personalidad jurídica de los refugiados haitianos al negarles una oportunidad significativa de ejercer sus derechos.

137. Significado y aplicación del artículo XVIII- Este derecho se encuentra en la Convención Americana, artículo 8 (1) y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Gobierno de los Estados Unidos ha negado a los refugiados haitianos sus derechos bajo el artículo XVIII de la Declaración Americana. Mientras que el artículo XVII establece que "Toda persona

[33] Estas cifras se obtuvieron en una entrevista telefónica con un funcionario de prensa del INS, el 5 de febrero de 1992.

puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos", el Gobierno de los Estados Unidos no ha ofrecido a los haitianos objeto de interdicción el acceso a los tribunales para garantizar el respeto por sus derechos legales. Tampoco les ha proporcionado "procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales...". Por el contrario, el Gobierno de los Estados Unidos ha convencido a la Corte Suprema de que los tribunales de los Estados Unidos no tienen autoridad para extender la protección a los haitianos objeto de interdicción.

138. Significado y aplicación del artículo XXIV- La Declaración Americana proclama que "Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución". La Comisión solicitó a los peticionarios que interpretaran la frase "presentar peticiones... a cualquier autoridad competente", para distinguirla del derecho a acudir a los tribunales bajo el artículo XVIII. Este derecho es único en la Declaración Americana. En los otros instrumentos internacionales existe un derecho de petición ante los órganos supranacionales de derechos humanos. En el presente caso, los balseros haitianos tienen el derecho de petición ante "las autoridades competentes", el Gobierno de los Estados Unidos, a través del Servicio de Inmigración y Naturalización, y a que sus peticiones sean consideradas y resueltas. El derecho de acudir ante los tribunales bajo el artículo XVIII de la Declaración Americana difiere del derecho de presentar peticiones ante cualquier autoridad competente bajo el artículo XXIV, entendiendo que las autoridades competentes incluyen las agencias del Gobierno de los Estados Unidos y las organizaciones intergubernamentales.

139. El Gobierno de los Estados Unidos ha negado claramente a los refugiados haitianos su derecho bajo el artículo XXIV de presentar "peticiones a cualquier autoridad competente" y su "derecho a obtener pronta resolución". No hay discusión acerca de que los balseros haitianos objeto de interdicción deseaban presentar peticiones ante el Gobierno de los Estados Unidos para obtener su reconocimiento como refugiados, pero el Gobierno de los Estados Unidos les negó el derecho de petición antes de repatriarlos de manera forzada a Haití. Esto es cierto tanto en la política previa a la orden Kennenbunkport (antes del 24 de mayo de 1992) de la repatriación forzada sin entrevistas o con entrevistas superficiales o en grupo, como en la política posterior a Kennebunkport (después del 24 de mayo de 1992) de repatriación forzada sin oportunidad de solicitar ante las autoridades competentes dentro del Gobierno de los Estados Unidos.

140. Significado y aplicación del artículo XXVII, el derecho a buscar y recibir asilo[34] - Convenios internacionales- La Comisión específicamente solicitó argumentación respecto del significado de la frase "de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales". En síntesis, este lenguaje significa que los haitianos objeto de interdicción y detención por parte del Gobierno de los Estados Unidos tienen el derecho de "buscar" y "recibir" asilo de manera consistente con los tratados internacionales y "las leyes" de los Estados Unidos. En su preámbulo, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados garantiza a los refugiados el ejercicio más amplio posible de sus derechos y libertades fundamentales, y la no devolución forzada *(non-refoulement)* constituye el más fundamental de esos derechos. Clínica Lowenstein Internacional de Derechos Humanos, Los extranjeros y el deber de no devolución: Centro de Concejos Haitianos contra McNary, 6 Harv. H.R. J.1, 14 (1993). La no devolución es "uno de los pocos derechos que se consideran no derogables y ningún Estado puede formular reservas al respecto al acceder a la Convención o al Protocolo". Idem. El artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados proclama que "Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras

[34] Un resumen de los argumentos de los peticionarios es reproducido aquí.

de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas".

141. El derecho internacional prohíbe la acción del Estado más allá de las fronteras de un Estado que viola otros derechos considerados fundamentales. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que un Estado Parte puede ser considerado responsable bajo el artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 por violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto cometidas por sus agentes en territorio de otro Estado, con o sin la aquiescencia del Gobierno de ese Estado. El Comité determinó que la calificación "sujeto a su jurisdicción" contenida en el artículo 29(1) del Pacto, no se refiere al lugar donde ocurre la violación sino a la relación entre el individuo y el Estado involucrado. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha concluido que las obligaciones del Estado bajo la Convención Europea sobre Derechos Humanos se extiende a "todas las personas bajo su autoridad y responsabilidad actual, si dicha autoridad es ejercida dentro de su propio territorio o fuera del mismo". P. Sieghart, El derecho internacional de los derechos humanos, 58, (1983).

142. Goodwin-Gill, un experto sobresaliente en el derecho internacional de los refugiados, escribió que "Existe una autoridad sustancial, si no concluyente, acerca de que la no devolución *(non-refoulement)* es vinculante para todos los Estados, independientemente de su asentimiento específico". Idem, pág, 97. No se encuentra oposición formal o informal al principio de la no devolución. Las resoluciones de la Asamblea General relativas a la no devolución han sido adoptadas por consenso.

143. Obligaciones procedimentales adjuntas al derecho de asilo- Bajo la Convención de Ginebra, el derecho de buscar asilo constituye, por lo menos, el derecho de presentar una petición. Richard Plender, El Estado Actual de la Investigación realizada por la Sección Angloparlante del Centro de estudios e investigaciones en derecho internacional y relaciones internacionales: El Derecho de Asilo, página 82 (1980). Plender escribe: "el derecho de presentar una petición tiene un contenido práctico mínimo si los Estados se encuentran plenamente en libertad de determinar, en su juicio absoluto, cómo debe ser adelantada dicha solicitud, y cómo debe ser considerada. Se deben tener precauciones al aseverar que el derecho internacional impone limitaciones a la libertad de los estados para elegir el procedimiento apropiado para la determinación de las solicitudes, de acuerdo con sus propias condiciones y sus propios sistemas legales; pero puede ser posible identificar algunas restricciones mínimas en la libertad de que gozan los estados en esta materia... Plender identifica una obligación de establecer un procedimiento de decisión. Idem. Este procedimiento debe "asegurar la aplicación equitativa e imparcial de los principios (relativos a la determinación del Estatuto de Refugiado)..., debe crearse un sistema especial de funcionamiento semi-judicial, con una adecuada constitución, procedimientos y términos de referencia". Idem, página 83.

144. El proceso debe incluir "entrevistas personales de los solicitantes adelantadas por funcionarios" que evalúen la credibilidad de las personas que reclaman condición de refugiados. Idem, página 84. La segunda obligación se describe a continuación: "los funcionarios de fronteras a quienes se dirige una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, deben respetar el principio de *non-refoulement* y remitir la solicitud a una autoridad superior... Los funcionarios normalmente involucrados con las tareas de los puertos de entrada, no deben decidir, además, sobre las solicitudes de refugio. Las solicitudes deben ser enviadas a una autoridad superior". Idem. Plender también identifica una obligación de permitir una apelación. A Los solicitantes a quienes un estado inicialmente los rechazó se les "debe dar un tiempo razonable para apelar a una reconsideración formal de la decisión, ante la misma autoridad, o ante una diferente, bien sea administrativa o judicial...". Idem. página 87. Guy S. Goodwin-Gill escribe: "(a los Estados) se les requiere... tratar al

refugiado de acuerdo con estándares tales que permitan una solución apropiada, bien sea repatriación voluntaria, integración local, o reasentamiento en otro país". Refugiados en el Derecho Internacional, páginas 122-123.

145. Leyes de los Estados Unidos- En la Ley sobre Refugiados de 1980, los Estados Unidos modificaron la Ley de Inmigración y Nacionalidad (LIN) y, entre otras cosas, redefinieron "refugiado" para ajustarlo a las definiciones utilizadas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo Relativo al Estatuto de los Refugiados, de 1967. Bajo la Ley de los Estados Unidos de 1980 (y las Convenciones de Refugiados) los Gobiernos pueden considerar si un individuo tiene un "temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, u opinión política". Sección 101(a)(42)(A) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Si la persona es considerada como "refugiado", cuya "vida o libertad podría estar amenazada en su país por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, u opinión política", las leyes internas establecen que el Gobierno de los Estados Unidos "no deportará o regresará" al refugiado al país donde enfrenta persecución.

146. Hasta hace poco, el Gobierno de los Estados Unidos respaldó vigorosamente el principio de *non-refoulement*. Extranjeros y el Deber de *Non-refoulement*, página 15. Sin embargo, pese al compromiso de mucho tiempo del Gobierno de los Estados Unidos de *non-refoulement*, éste justificó su programa de interdicción de haitianos con base en que las protecciones del artículo 33 no son extensivas a los refugiados localizados fuera de los Estados Unidos. Aun si ésto es cierto, como lo decidió la Corte Suprema de los Estados Unidos, que el Presidente posee inherente autoridad constitucional para devolver desde las entradas de los Estados Unidos a cualquier extranjero, tal poder no autoriza la interdicción y regreso sumario de refugiados que están lejos de los Estados Unidos y que no necesariamente se dirigen allí. El programa de interdicción del Gobierno de los Estados Unidos tuvo el efecto de prohibirle a los haitianos el ingreso a Bahamas, Jamaica, Cuba, México, Islas Caimán, o cualquier otro país en el cual ellos pudieran buscar refugio seguro. Nunca se ha establecido cuántos de los haitianos sujeto de interdicción se dirigían a los Estados Unidos. La propia Oficina de Consejería Legal del Departamento de Justicia afirmó en 1981 que "la experiencia sugiere que" sólo "dos tercios de las embarcaciones (haitianas) se dirigen hacia los Estados Unidos". Propuesta de interdicción de embarcaciones con bandera haitiana, 5 Op. Oficina de Consejería Legal, páginas 242-243 (1981).

147. Los peticionarios ya han presentado una copia de Sale contra Concejo de Centros Haitianos, en el cual la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos defiende la posición del Gobierno de los Estados Unidos, faltando, de este modo, a la defensa del principio de *non-refoulement*, y confiriéndole "autoridad interna" en la decisión de violar el derecho internacional. En la ausencia de cualquier recurso interno, la responsabilidad de los Estados Unidos está fuera de disputa. Tal como escribe Guy S. Goodwin-Gill: "no solamente la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos es responsable por la violación del derecho internacional, sino el Sistema de Administración como un todo, comenzando por los actos ejecutivos del Presidente, que han producido un resultado contrario al principio de *non-refoulement*. La garantía de *non-refoulement*, para los refugiados es una protección fundamental y específica, independiente de la posibilidad de admisión o el otorgamiento de asilo". Guy S. Goodwin-Gill, El Caso Haitiano de Refoulement: Un Comentario, 6 Int. J. Refugiados L. páginas. 103, 109 (1994).

VI. CUESTIÓN

148. La cuestión debatida en el presente caso consiste en determinar si el Gobierno de los Estados Unidos ha violado los artículos de la Declaración Americana de Derechos Humanos, tal como lo sostienen los peticionarios.

VII. ANÁLISIS DE LA COMISIÓN

149. Los peticionarios sostienen que el Gobierno de los Estados Unidos violó varios instrumentos internacionales sobre derechos humanos. El instrumento rector es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.[35] Estados Unidos es signatario de la Convención Americana de los Derechos Humanos, pero no la ha ratificado.

150. Los artículos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre supuestamente violados son los siguientes:

a. El artículo I, que dispone: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona".

b. El artículo II dispone: Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna".

c. El artículo XVII dispone: "Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales".

d. El artículo XVIII dispone: "Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente".

e. El artículo XXIV dispone: "Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución".

[35] Para los Estados miembros de la Organización, la Declaración es el texto que define los derechos humanos consagrados en la Carta. Además, los artículos 1(2) (b) y 20 del Estatuto de la Comisión definen la competencia de ese cuerpo con respecto a los derechos humanos enunciados en la Declaración, con el resultado de que hasta ese punto la Declaración es para dichos Estados una fuente de obligaciones internacionales relacionadas con la Carta de la Organización. "Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-10/89, 14 de julio de 1989, página 49, párrafo 45.
Ver también "Otros tratados" objeto de la competencia consultiva de la Corte, artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, página 55. La Corte por unanimidad resolvió que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, respecto de cualquier disposición que tenga que ver con la protección de los derechos humanos, establecida en cualquier tratado internacional aplicable a los Estados Americanos, independientemente de si sea bilateral o multilateral, sea cual fuere el objeto principal de dicho tratado, y si Estados miembros o no del sistema interamericano son o tienen el derecho de ser Partes.

f. El artículo XXVII dispone: "Toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales".

151. Es conveniente comenzar con un análisis del artículo XXVII de la Declaración Americana, que se titula "Derecho de asilo". El artículo expresa dos criterios que son de orden acumulativo y ambos deben ser satisfechos para que exista el derecho. El primero, es que el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero debe "...ser de acuerdo con la legislación de cada país...", vale decir del país en el que se procura el asilo. El segundo, es que el derecho de buscar asilo en territorio extranjero debe ser "...de acuerdo con los convenios internacionales".

152. La labor preparatoria muestra que el primer proyecto del artículo no incluía la frase "de acuerdo con la legislación de cada país". Esta frase fue incorporada en el sexto período de sesiones de la Sexta Comisión del Comité Jurídico Interamericano en ocasión de la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Bogotá en 1948 y sobre la cual se deliberó en el séptimo período de sesiones de la Sexta Comisión, para proteger la soberanía de los Estados en materia de asilo.

153. La naturaleza acumulativa de los dos criterios expresados en el artículo XXVII resulta en que, si el derecho se establece en la legislación internacional, pero no se constituye en la legislación nacional, no es un derecho reconocido por el artículo XXVII de la Declaración.

154. La Comisión observa que el artículo 22(7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada veintiún años después que la Declaración Americana, contiene una redacción similar a la del artículo XXVII de esta última, que dice: "Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales".

155. La Comisión pasará a referirse al aspecto de la aplicación de los dos criterios y encarará, en primer lugar, el que se refiere a "los convenios internacionales". Los convenios internacionales pertinentes son la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre la situación de los refugiados de los cuales los Estados Unidos es parte. En la Convención se definen ciertos criterios para calificar a una persona de "refugiado". En opinión de la Comisión la legislación internacional ha evolucionado a un nivel en el que se reconoce el derecho de audiencia de una persona que busca refugio para determinar si cumple con lo previsto en la Convención.

156. Una disposición importante de la Convención de 1951 está consagrada en el artículo 33(1) que dice: "Ningún Estado Contratante podrá expulsar ni devolver ("refouler") de manera alguna a un refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o libertad puedan correr peligro en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política". La Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso de Sale, Director Interino del Servicio de Inmigración y Naturalización, Et..A. v. Haitian Centers Council, INC., Et. Al., No. 92-344, que fue dictaminado el 21 de junio de 1993, interpretó que esta disposición no corresponde cuando se trata de una persona que es devuelta de alta mar al territorio del cual huyó. La Corte Suprema sostuvo, específicamente, que el principio de no rechazo consignado en el artículo 33 no se aplica en el caso de los haitianos que han sido interceptados en alta mar y no en el territorio de los Estados Unidos.

157. La Comisión no concuerda con ese fallo y comparte la opinión adelantada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, expresada en el alegato amicus curiae presentado a la Corte Suprema, de que el artículo 33 no reconoce limitaciones geográficas.

158. Sin embargo, el fallo de la Comisión de que el Gobierno de los Estados Unidos ha violado sus obligaciones contractuales con arreglo al artículo 33, deja sin resolver la cuestión de si ha contravenido el artículo XXVII de la Declaración Americana porque el efecto acumulativo de los dos criterios contenidos en este último establece que, para que exista el derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero, debe estar de acuerdo no sólo con los convenios internacionales sino, también, con la legislación del país en que se procura asilo.

159. Después de varias audiencias judiciales relacionadas con los haitianos que huyeron del país en embarcaciones frágiles, la Corte Suprema finalmente se pronunció, en el caso Sale, Director Interino del Servicio de Inmigración y Naturalización, Et..A. v. Haitian Centers Council, INC., Et. Al., No. 92-344, que fue dictaminado el 21 de junio de 1993 , en lo atinente a la legislación interna de los Estados Unidos. El Gobierno de los Estados Unidos, al responder el 19 de enero de 1995 a la pregunta específica de la Comisión sobre el significado de la frase "de acuerdo con la legislación de cada Estado", manifestó que: "Como se indica sin reservas en el alegato de méritos presentado por los Estados Unidos el 4 de mayo de 1994, la legislación de los Estados Unidos es perfectamente transparente en lo que se refiere al 'derecho de asilo' de los haitianos: los haitianos interceptados por los Estados Unidos en alta mar no tienen el derecho de ingresar a los Estados Unidos o de evitar su repatriación a Haití, aunque sean refugiados según las disposiciones de la Convención de Refugiados de 1951 y de la legislación de los Estados Unidos". Esta declaración está basada en la decisión de la Corte Suprema en el caso Sale. Sin embargo, de acuerdo con las leyes nacionales de Estados Unidos, los haitianos y otros refugiados que hayan logrado llegar a las costas de dicho país tienen el derecho de "buscar" asilo conforme a la ley de Estados Unidos. Pero no existe una concesión obligatoria de "asilo". El asilo se concede sólo a los refugiados que cumplan los criterios de "refugiado" de acuerdo con las leyes nacionales de Estados Unidos y sus obligaciones internacionales.

160. La Comisión ha tomado nota de que antes de y con posterioridad a la decisión de la Corte Suprema, Estados Unidos admitió y reconoció el derecho de los refugiados haitianos a buscar y recibir asilo en dicho país.[36] Así se revela en el argumento de Estados Unidos, en la página 2 del documento presentado el 19 de enero de 1995, donde afirma que:

> El 8 de mayo de 1994, el presidente Clinton anunció su decisión de acabar con la política de repatriar directamente, sin oportunidad de presentar una solicitud de estatuto de refugiado, a los haitianos interceptados en el mar por los guardacostas de Estados Unidos, en vista del deterioro de la situación de los derechos humanos en Haití. Estados Unidos firmó varios convenios con diversas naciones de la región latinoamericana para permitir el procedimiento para la concesión del estatuto de refugiado, en su territorio o aguas territoriales, a los haitianos interceptados en el mar. En junio del presente año, con la ayuda del Alto Comisionado de las Naciones

[36] Véase la Orden Ejecutiva 12324... "ninguna persona que sea un refugiado será repatriada sin su consentimiento... el Fiscal General, tras consultar con los secretarios de Estado y Transporte, adoptará las medidas apropiadas para garantizar la justa aplicación de nuestras leyes relativas a la inmigración y la estricta observancia de nuestras obligaciones internacionales en relación con quienes huyen verdaderamente de la persecución en su país". La Orden Ejecutiva 12807, emitida por el Presidente Bush, afirmaba en parte que: "el Fiscal General tiene discreción inapelable para decidir que una persona que está refugiada no sea repatriada sin su consentimiento".

> Unidas para los Refugiados, Estados Unidos empezó a tramitar los casos de los haitianos interceptados a bordo de la embarcación patrullera de la marina norteamericana en aguas territoriales de Jamaica, para la concesión del estatuto de refugiados y el permiso de establecerse en Estados Unidos. El número de haitianos que huían de su país desbordó muy pronto la capacidad de la patrullera de Estados Unidos para tramitar los casos y, a principios del mes de julio, el presidente Clinton anunció la decisión de ofrecer refugio a todos los haitianos interceptados que deseen protección en la Base Naval de la Bahía de Guantánamo, Cuba, o en otras instalaciones seguras de la región. Con este fin, Estados Unidos ha firmado convenios de zonas de seguridad con varios países de la región.

161. Los peticionarios, en su respuesta a la Comisión de fecha 2 de febrero de 1995, manifestaron en lo que se refiere a la pregunta de la Comisión sobre el significado del artículo XXVII que: "Aunque es verdad, como la Corte Suprema de los Estados Unidos ha fallado, que el Presidente tiene la autoridad inherente que le otorga la Constitución de devolver a un extranjero de los puntos de entrada al país, esa autoridad no lo faculta para interceptar y regresar en forma sumaria refugiados que están lejos del territorio de los Estados Unidos y que no necesariamente se dirigen a él. El programa de interdicción de los Estados Unidos ha tenido como efecto, impedir que los haitianos ingresen a Las Bahamas, Jamaica, Cuba, México, las Islas Caimán, o a algún otro país en el cual podrían haber buscado un refugio seguro. Nunca se ha precisado cuántos de los haitianos interceptados, en realidad se dirigían a los Estados Unidos. La propia oficina del Asesor Jurídico del Departamento de Justicia declaró en 1981 que 'según la experiencia indica' sólo 'las dos terceras partes de las embarcaciones (haitianas) se dirigían a los Estados Unidos'. Propuesta de intercepción de embarcaciones de bandera haitiana, 5 Op. Of. del Asesor Jurídico 242, 243 (1981)".

162. Se observa que el artículo XXVII prevé el derecho de buscar y recibir asilo en "territorio extranjero". El fallo de la Comisión de que el Gobierno de los Estados Unidos no contravino el artículo XXVII se limita al hecho de que el territorio extranjero era el territorio de los Estados Unidos. El Gobierno de los Estados Unidos no ha disputado o impugnado la declaración de los peticionarios. La Comisión ha tomado nota de que, tras el Golpe de Estado que derrocó al Presidente Aristide el 30 de septiembre de 1991, y durante el período de interceptación, los refugiados haitianos ejercieron su derecho a buscar y recibir asilo en otros territorios extranjeros como la República Dominicana, Jamaica, Bahamas, Cuba (que concedió asilo a 3,851 haitianos durante 1992), Venezuela, Suriname, Honduras, Islas Turcos y Caicos y otros países latinoamericanos.[37]

163. La Comisión halla que Estados Unidos interceptó a refugiados haitianos y los repatrió sumariamente a Haití sin hacer un examen adecuado de su estado ni concederles una entrevista para determinar si reúnen los requisitos de "refugiados". La Comisión halla asimismo que se ha satisfecho la prueba del doble criterio sobre el derecho de "buscar" y "recibir" asilo en "territorio extranjero" conforme al artículo XXVII (de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales) de la Declaración Americana. Por consiguiente, la Comisión halla que Estados Unidos violó el artículo XXVII de la Declaración Americana cuando interceptó y repatrió sumariamente a Haití a Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean y otros haitianos no

[37] Actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) financiadas con fondos voluntarios: Informe para 1991-1992 y Presupuesto para 1993, Parte IV. Las Américas: Norteamérica, América Latina y el Caribe, presentado por el Alto Comisionado, A/AC.96/793 (Parte IV); y Actividades de ACNUR financiadas mediante fondos voluntarios: Informe para 1992-1993 y Presupuesto para 1994, Parte IV. Las Américas: Norteamérica, América Latina y el Caribe. Presentado por el Alto Comisionado, A/AC.96/808 (Parte IV).

identificados, y les impidió ejercer su derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero como prevé la Declaración Americana.

164. El artículo I de la Declaración Americana dispone que: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"[38] Los peticionarios, al interpretar este artículo en lo que se refiere "al derecho a la vida", citan numerosas ocasiones en que los haitianos repatriados fueron víctimas de la violencia y, en particular, las declaraciones formuladas en cuatro entrevistas realizadas por funcionarios de las Naciones Unidas a haitianos en la Base Naval de los Estados Unidos, en Guantánamo, a las que se hace referencia en la Parte I, página 4, párrafos 9 y 10 de este informe. Los peticionarios alegaron que (párrafo 10) "las entrevistas presuntamente no dejan duda acerca de que los haitianos objeto de interdicción que han sido repatriados por la fuerza por el Gobierno de los Estados Unidos, han sido y serán sometidos a brutalidades por el Gobierno militar una vez que regresan a Haití".

165. Los peticionarios argumentaron, además, que las entrevistas indicaban que: "Cuando se repatriaron los haitianos que habían sido interceptados, había soldados del Gobierno en el muelle; que se les solicitó nombre y dirección después de haber pasado el control de la Cruz Roja haitiana y que, más tarde, muchos de ellos fueron arrestados en sus domicilios. Otros nunca llegaron a sus domicilios y que fueron arrestados en barricadas que se habían levantado en el camino. Se encontraron los cuerpos de muchos que habían sido baleados, otros fueron golpeados en público por los militares que habían obligado a la concurrencia, a punta de pistola, a identificar a los repatriados. Otros fueron llevados a la Penitenciaría Nacional adonde se les negó alimento y se les aplicó castigos diarios y algunos murieron en la prisión bajo tortura. Hubo por lo menos un guardia de la prisión que les dijo a los detenidos que se los torturaba por haber huido del país y que habría otros que sufrirían el mismo castigo. A otros se les informó que un juez de la localidad había firmado autos de detención porque se habían ido de Haití y habían criticado a las fuerzas militares".

166. La Comisión es de la opinión de que la evidencia demuestra que los actos de violencia descritos en el párrafo 4, fueron cometidos por los militares en Haití o cumpliendo sus órdenes, después de que Estados Unidos interceptara y repatriara a Haití a los refugiados haitianos. La Comisión ha tomado nota del argumento de los peticionarios que refiere que el 6 de junio de 1984 una embarcación que transportaba entre 70 y 89 haitianos naufragó mientras era abordada por el servicio de guardacostas. Se recuperaron seis cuerpos, incluido el de un intérprete del INS, y 23 se dieron por desaparecidos y presuntamente ahogados. El 11 de noviembre de 1988 se ahogaron dos personas mientras los guardacostas intentaban interceptar el Sea Eagle. La embarcación se hundió después de que la abordara un equipo de cuatro hombres, funcionarios del servicio de guardacostas y del INS. La política de intentar detener, abordar o remolcar en malas condiciones embarcaciones llenas por completo o en exceso en alta mar es, en sí, una operación de alto riesgo que no sólo pone a muchas personas en peligro sino que ha producido la pérdida de vidas humanas.

167. La Comisión ha tomado nota del argumento de los peticionarios de que al exponer a los refugiados haitianos a un peligro de muerte auténtico y previsible, la política de interceptación del Gobierno de Estados Unidos ha violado claramente su derecho a la vida, protegido por el artículo I. La Comisión ha tomado nota asimismo de la jurisprudencia internacional que prevé que si un Estado extradita a una persona en su ámbito de jurisdicción y si, como consecuencia, existe un peligro real, conforme al Convenio, de que sus derechos vayan a verse violados en otra jurisdicción, el propio

[38] La Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 dispone que: "Persona alguna...; persona alguna será colocada dos veces, por el mismo delito, en una situación que represente riesgo de pérdida de la vida o una extremidad; ni será obligada en un juicio criminal a testificar en su contra, ni será privada de la vida, la libertad, o de su propiedad, sin que se siga el debido procedimiento legal".

Estado puede estar violando el Convenio.[39] Estados Unidos, en sus documentos presentados, ha afirmado que la interceptación de barcos en los que viajan refugiados haitianos rescató y salvó vidas, porque los barcos no eran navegables y desde diciembre de 1982, aproximadamente 435 haitianos han naufragado camino de las costas estadounidenses.[40]

168. La Comisión ha tomado nota asimismo de que, en la respuesta de Estados Unidos, antes de la decisión de la Corte Suprema y su política de interceptación, los refugiados eran llevados a la Base Naval de Guantánamo. Con posterioridad a la decisión de la Corte Suprema, Estados Unidos buscó la ayuda de otros países y "empezó a tramitar los casos de haitianos interceptados, a bordo de la embarcación patrullera de la marina de Estados Unidos y en aguas territoriales de Jamaica, para la concesión del estatuto de refugiado y su establecimiento en Estados Unidos, y posteriormente llevaron a otros refugiados a la Base Naval de Guantánamo o a otras zonas de seguridad en la región".[41] La Comisión halla, por tanto, que Estados Unidos ha violado el derecho a la vida de dichos refugiados haitianos, cuyo nombre no se cita pero que los peticionarios identifican en sus documentos, que fueron interceptados por Estados Unidos y repatriados a Haití, y que después perdieron sus vidas tras ser designados como "repatriados" conforme al artículo I de la Declaración Americana.[42]

169. En lo que se refiere al "Derecho a la libertad" según lo dispuesto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Comisión opina que el acto de interceptar a los haitianos en embarcaciones en alta mar constituye una violación del derecho a la libertad de los haitianos según lo dispuesto en el artículo I. En vista de ello, la Comisión considera que el Gobierno de los Estados Unidos contravino el derecho a la libertad de Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean, de los cuatro haitianos que fueron entrevistados en la Base Naval de los Estados Unidos en Guantánamo y el de muchos otros no identificados.

170. Los peticionarios también alegaron que se violó el artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que se refiere al "Derecho de la seguridad de su persona". El artículo I dispone que: "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". Este derecho se define como "el goce legal e ininterrumpido de la vida de una persona, de sus extremidades, su cuerpo, su salud y su reputación".[43] La evidencia presentada por los peticionarios es apremiante y muestra que la seguridad de las personas de los haitianos identificados,

---

[39] Véase Soering contra Reino Unido, 161 Eur. Ct. H.R. (ser.A) (1989). El Tribunal Europeo interpretaba el Artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que disponía que: "Nadie será sometido a tortura o a tratamiento o castigo inhumano o degradante." El Tribunal sostuvo que "las partes firmantes [no están absueltas] de responsabilidad conforme al Artículo 3 en relación con todas las consecuencias previsibles de la extradición que se sufran fuera de su jurisdicción. Id. en par. 83, 86 (énfasis añadido). Véase también N.g. contra Canadá, Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1994, en 203, donde el Comité siguió el razonamiento del caso Soering al interpretar el Artículo 7 del Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos. En ambos casos, buscaban la extradición los estados peticionarios en los que los acusados estaban condenados a muerte por asesinato. En Soering, el Tribunal Europeo decidió que el "fenómeno de la condena a muerte" en Estados Unidos violaba el Artículo 3, y en el caso de N.g., la muerte por cámara de gas violaría el Artículo 7 del Convenio sobre Derechos Políticos y Civiles, que es similar al Artículo 3.

[40] Respuesta de Estados Unidos, con fecha de 4 de mayo de 1994.

[41] Documento de Estados Unidos, con fecha de 19 de enero de 1995, en 2.

[42] Véase los documentos de los peticionarios en los que se identificó a repatriados muertos, y el testimonio de cuatro haitianos interceptados que fueron repatriados a Haití. Las entrevistas fueron realizadas por funcionarios de Naciones Unidas.

[43] Id. Black's Law Dictionary, 1523. Véase también 1 BI.Comm.129. Sanderson v. Hunt, 7 S.W. 179, 25 Ky.L.Rep. 626.

y de los no identificados, que fueron repatriados a Haití contra su voluntad, fue violada cuando regresaron al país. Este hecho está claramente ilustrado por las pruebas que obran en poder de la Comisión, presentadas por los cuatro haitianos que fueron entrevistados en la Base Naval de los Estados Unidos en Guantánamo y por los testimonios de Dukens Luma, Fito Jean y Pierre Esperance.

171. Por lo tanto, la Comisión opina que la acción del Gobierno de los Estados Unidos al interceptar haitianos en alta mar, transbordarlos a embarcaciones de su jurisdicción y devolverlos a Haití, exponiéndolos a actos de brutalidad en manos de los militares haitianos y sus partidarios, constituye una violación del derecho a la seguridad de los refugiados haitianos. Sin embargo, sobre la base del testimonio y la evidencia que le fueron presentadas con respecto a Dukens Luma, Fito Jean y Pierre Esperance y los cuatro refugiados que fueron entrevistados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados[44] en el sentido de que muchos de los repatriados fueron arrestados, detenidos, encarcelados y que estuvieron sujetos a violencia en manos de las fuerzas militares haitianas al regresar al país, la Comisión limita la contravención al "derecho a la seguridad de la persona" a los casos de Dukens Luma, los cuatro entrevistados en Guantánamo y algunos haitianos no identificados. Los peticionarios no han probado que se violó el "derecho a la seguridad de la persona" en el caso de Jeannette Gedeon.

172. Con respecto al artículo II, el "Derecho de igualdad ante la ley", los peticionarios argumentaron en su petición[45] que el programa de intercepción violó claramente la legislación internacional y constituyó una discriminación flagrante contra los ciudadanos haitianos que representan un porcentaje pequeño de los que buscan asilo en los Estados Unidos, pero que son el único grupo que está sujeto al programa de interdicción. Discriminó, también, al impedir que los haitianos tuvieran por lo menos una oportunidad equitativa para presentar su reclamo de persecución. Afirmaron que el 28 de septiembre de 1990 el periódico "The Miami Herald" informó que el Gobierno de los Estados Unidos había rescatado 16 cubanos de las aguas en la costa de la Florida y que "todos estaban en buenas condiciones de salud, que habían sido llevados a los Estados Unidos y entregados a funcionarios del Servicio de Inmigración y de Naturalización". Se incluía además una lista con sus nombres. El informe indicó, por otra parte, que "un barco pesquero con 136 haitianos a bordo había sido devuelto a Haití por un guardacostas que lo interceptó 500 millas al sudeste de Miami...". Que es evidente que el Gobierno de los Estados Unidos está aplicando una práctica de discriminación basada en la raza y el lugar de origen.

173. Los peticionarios argumentaron[46] que el artículo II de la Declaración Americana mencionado supra dispone que: "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna". Los peticionarios también hicieron referencia al artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Refugiados.[47] El artículo 3 dispone que: "los Estados contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a todos los refugiados sin distinción de raza, religión o país de origen".

174. Al examinar los argumentos de los peticionarios y del Gobierno de los Estados Unidos, ambas partes, en respuesta a la pregunta planteada por la Comisión, reconocen que "el derecho de igualdad ante la ley" es un derecho que tiene vigencia en la aplicación sin distinción de un derecho fundamental y no que los aspectos substantivos de la ley serán iguales para todos. Los peticionarios

[44] Véase el Capítulo IV, "Actuaciones ante la Comisión", págs. 9-13.
[45] Id en el numeral 18 de la petición.
[46] 2 de febrero de 1995.
[47] Id. Informe No. 28/93, Caso No. 10.675, parte V:21.

argumentaron que "esto figura en la labor preparatoria de la ICPR" y que "la disposición tenía como objetivo asegurar la igualdad, no la identidad, de tratamiento y que no excluiría diferenciaciones razonables entre personas o grupos de personas".[48]

175. El Gobierno de los Estados Unidos argumentó que no hace distinción contra los haitianos, que se los trató con más preferencia que a otros extranjeros y que entre 1981 y 1991 más de 185,000 regularizaron su situación legal con la excepción de México, las Filipinas, la antigua Unión Soviética y Vietnam. Por otro lado, los peticionarios argumentan que de 21,000 haitianos que huyeron en embarcaciones, hubo sólo (6) a quienes el Gobierno de los Estados Unidos no obligó a volver a Haití por la fuerza. Que ha considerado que el 50% de los nicaragüenses tenían derecho a asilo político y que la gran mayoría de los procedentes de países comunistas que buscaban asilo, incluida Cuba, tenían el derecho legítimo a solicitar asilo. Manifestaron que incluso la tramitación interna del Gobierno de los Estados Unidos discriminó contra los haitianos.

176. Los peticionarios se respaldaron en gran medida en el caso de Molaire contra Smith 743 F. Supp.839 (S.D.Fla. 1990) en el cual la Corte opinó que el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) "había utilizado en forma habitual tácticas solapadas cuando se trataba de haitianos que buscaban asilo en los Estados Unidos y que los había distinguido como grupo al que se le daría tratamiento discriminatorio" y que, además, "tanto la Corte como otros tribunales federales habían llegado a la conclusión de que el INS había utilizado prácticas y políticas ilegales en el tratamiento de los haitianos...". Abstractos de diez casos, 6 Int.J. of Refugee L. 110, 115 (1004). Se presenta esa evidencia para fundamentar que el Gobierno de los Estados Unidos ejerció discriminación en el tratamiento de los refugiados haitianos.

177. La Comisión opina que el Gobierno de los Estados Unidos ha violado el derecho de igualdad ante la ley con respecto a lo siguiente:

> (a) La interdicción de haitianos en alta mar en comparación con nacionales de otros países como es el caso de los cubanos, que en lugar de verse sometidos a ese tratamiento, son acogidos favorablemente y traídos a los Estados Unidos o llevados a bordo de guardacostas de los Estados Unidos.
>
> (b) Al no conceder audiencia a los haitianos interceptados en alta mar para que puedan reclamar la condición de refugiados; la distinción desfavorable en comparación con el tratamiento dispensado a nacionales de otros países, como es el caso de los cubanos que buscan asilo y son interceptados en alta mar y traídos a los Estados Unidos para que presenten su reclamo ante el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos.

178. La Comisión desea señalar que la contravención del artículo II surge no solo de la aplicación de un derecho sustantivo sino, también, de la diferenciación irrazonable en lo que se refiere al tratamiento de personas de la misma clase o categoría. Por lo tanto, la opinión de que los haitianos no tienen un derecho sustantivo a asilo de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXVII, no excluye la opinión de que se ha contravenido el artículo II por razón de diferenciación irrazonable entre el tratamiento de los haitianos y de los nacionales de otros países que buscan asilo en los Estados Unidos. La Comisión opina que el Gobierno de los Estados Unidos contravino el "Derecho de igualdad ante la ley" consagrado en el artículo II de la Declaración Americana en las personas de

[48] Anotaciones sobre el texto del proyecto de convenio internacional sobre derechos humanos, 10. ONU Anexos GOAR (Punto 28 del Temario, pt. (II)) 1, 61, UN Doc. A/2929 (1955).

Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean, las cuatro personas entrevistadas en Guantánamo y de haitianos no identificados.

179. Con respecto a la presunta violación del artículo XVII de la Declaración Americana, la Comisión opina que no hubo contravención.

180. En lo que se refiere al artículo XVIII de la Declaración Americana, la Comisión no concuerda con el Gobierno de los Estados Unidos en su opinión de que este derecho está limitado a las personas acusadas de delitos. La Comisión halla que varios de los peticionarios (refugiados haitianos) que llegaron a las costas de Estados Unidos pudieron recurrir ante los tribunales de Estados Unidos, en un intento de reclamar sus derechos, como muestran los distintos casos instruidos en Estados Unidos que culminaron en la decisión del caso Sale. Sin embargo, la Comisión halla que Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean y los ciudadanos haitianos cuyo nombre no se cita no pudieron recurrir ante los tribunales en Estados Unidos para reclamar sus derechos porque fueron sumariamente interceptados y repatriados a Haití sin tener oportunidad de ejercer sus derechos. Por consiguiente, la Comisión halla que Estados Unidos violó el artículo XVIII de la Declaración Americana en relación con Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean y los ciudadanos haitianos sin identificar que fueron interceptados y repatriados sumariamente a Haití.

181. Con respecto al artículo XXIV de la Declaración Americana que en opinión de la Comisión es de mayor alcance que el artículo XVIII que se limita a los tribunales en lo que se refiere a los derechos legales, en base a la evidencia, la Comisión considera que no hubo contravención.

182. El 6 de noviembre de 1996, la Comisión transmitió al Gobierno de los Estados Unidos una copia de su decisión sobre la cuestión de fondo del caso. El 3 de enero los Estados Unidos respondieron por medio de carta, en la cual declaran lo siguiente:

> Por largo tiempo los Estados Unidos han sido uno de los partidarios más fuertes de la Comisión. Somos, asimismo, fuertes partidarios de la democracia y los derechos humanos en Haití y contribuyentes principales a las operaciones de la ONU y la OEA en Haití, que tienen como fin fomentar la paz, la estabilidad y la protección de los derechos humanos.
>
> En este caso debemos manifestar muy respetuosamente nuestro desacuerdo con las conclusiones de la Comisión. No repetiré aquí la respuesta de los Estados Unidos a cada uno de los argumentos aducidos en este caso. Nuestros puntos de vista fueron expresados detalladamente en nuestros extensas comunicaciones con la Comisión y, a nuestra manera de ver, demostramos la razón por la cual las acciones de los Estados Unidos no contravinieron ninguna de las normas de los derechos humanos consignadas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Nuestras comunicaciones demostraron especialmente que no existe fundamento para interpretar dichas pautas de los derechos humanos de manera que requieran que los Estados Unidos admita a su territorio haitianos que huyen. Estas normas tampoco excluyen el que los Estados Unidos puedan repatriar los migrantes a Haití.
>
> Mi Gobierno cree también que el análisis de la Comisión es jurídicamente defectuoso. Por ejemplo, es un error sostener que el Protocolo de 1967 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados aplica a los migrantes haitianos interceptados en alta mar. También fue un error interpretar la obligación de no expulsión (no refoulement) en el sentido de que los interceptados

en alta mar deben tener la misma audiencia sobre sus demandas de asilo que si encontraran en el territorio del Estado interceptor y sostener también que un grupo de presuntos inmigrantes tiene derecho a recibir el trato de mayor preferencia otorgado a otro grupo. Lo que es más, no existe fundamento de Derecho para afirmar que los Estados Unidos son responsables de los actos y omisiones de otro gobierno en relación con los ciudadanos de ese gobierno.

Los Estados Unidos han asumido y siguen asumiendo un profundo compromiso con la restauración de la democracia en Haití, la salvaguardia de vidas humanas y el trato justo de refugiados auténticos. Creemos que nuestras acciones fueron consecuentes con estas metas y no violaron ninguna obligación en cuanto a los derechos humanos. Sea como sea, por las razones explicadas aquí y detalladas en nuestras comunicaciones previas con la Comisión, no encontramos base alguna para convenir con la decisión de la Comisión y, por consiguiente, no cumpliremos con su petición de pago de compensación.

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CONCLUYE QUE:

183. Estados Unidos ha violado el "derecho a la vida", conforme al artículo I de la Declaración Americana, de refugiados haitianos cuyo nombre no se cita, identificados por los peticionarios, que fueron interceptados y repatriados a Haití por Estados Unidos.

184. Estados Unidos ha violado el "Derecho a la Libertad" consagrado en el artículo I de la Declaración Americana en las personas de Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean, los cuatro entrevistados en Guantánamo y los haitianos no identificados que fueron interceptados.

185. Estados Unidos ha violado el "Derecho a la Seguridad de la Persona" al que hace referencia el artículo I de la Declaración Americana en los casos de Dukens Luma, los cuatro entrevistados en Guantánamo y los haitianos no identificados que fueron interceptados.

186. Estados Unidos ha violado el "Derecho de Igualdad de la Persona" según lo dispuesto en el artículo II de la Declaración Americana en lo que se refiere a Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean, las cuatro personas entrevistadas en Guantánamo y los haitianos no identificados que fueron interceptados.

187. Estados Unidos ha violado el "derecho a recurrir a los tribunales" para garantizar el respeto a los derechos legales de Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean, los cuatro entrevistados en Guantánamo y ciudadanos haitianos cuyo nombre no se cita, interceptados, conforme al artículo XVIII de la Declaración Americana.

188. Estados Unidos violó el derecho a "buscar y recibir asilo" conforme al artículo XXVII de la Declaración Americana, en relación con Jeannette Gedeon, Dukens Luma, Fito Jean, los cuatro entrevistados en Guantánamo y ciudadanos haitianos interceptados cuyo nombre no se cita.

LA COMISIÓN RECOMIENDA QUE:

189. Estados Unidos debe proveer indemnización apropiada para las víctimas por las violaciones citadas arriba en párrafos 183-188, e informar a las autoridades competentes de su decisión.

190. De conformidad con lo establecido en el artículo 54.5 de su Reglamento, la Comisión ha decidido publicar este Informe en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.