



REUNIÓN DEPARTAMENTAL DE FACILITACIÓN (FAL)

Duodécima reunión

(El Cairo, 22 de marzo - 2 de abril de 2004)

Cuestión 4 del orden del día: Control del fraude relacionado con los documentos de viaje y de la migración ilegal

ANEXO 9 – FACILITACIÓN CAPÍTULO 5 – PERSONAS NO ADMISIBLES Y DEPORTADAS

[Nota presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, (ITF)]

RESUMEN

La ITF cuenta entre sus miembros a un gran número de trabajadores de la aviación de todo el mundo, que poseen experiencia de primera línea sobre la aplicación de la política de los Estados sobre deportación y personas inadmisibles. Basado, en particular, en las experiencias sobre la aplicación de la legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas, este documento de trabajo propone medios de reconciliar de manera más completa los objetivos de facilitación de la OACI con las obligaciones más amplias de los Estados, para proteger los derechos de los refugiados, de quienes solicitan asilo y de las personas deportadas.

Las medidas adoptadas por la reunión figuran en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las organizaciones sindicales de distintas partes del mundo afiliadas a la ITF tienen amplia y variada experiencia sobre el impacto de la política de inmigración sobre la infraestructura de aviación civil en sus países. En determinadas ocasiones, las aerolíneas actúan a manera de cabo salvavidas que hace posible que ciertas personas puedan huir de la persecución, mientras que, en otros momentos, contribuyen a los sistemas de control, que les impiden abandonar su país. Si bien comprendemos que el WP/5 del Secretariado no puede abarcar la amplia gama de problemas relacionados con la política de inmigración, estamos plenamente de acuerdo con la conclusión de la FAL/12-WP/5 de que los Estados han intensificado sus medidas de control y de intercepción, con inclusión de legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas. En este documento de trabajo presentamos medios que permitirían conseguir una reconciliación más adecuada entre las medidas de control e intercepción y el derecho internacional sobre los derechos de los refugiados y personas que

¹ Las versiones en español y francés han sido proporcionadas por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte.

solicitan asilo, junto con recomendaciones para la consecución de mejoras en las normas de facilitación.

2. RESPONSABILIDAD DE LAS AEROLÍNEAS

2.1 Han sido muchos los países que, en años recientes, han experimentado un aumento en el número de inmigrantes y de personas que, deseando solicitar asilo, han utilizado el transporte aéreo, como medio de viaje. Como respuesta a esta situación, algunos gobiernos han introducido legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas, por la que se sanciona a las aerolíneas comerciales que transportan a pasajeros que carecen de suficiente documentación, haciéndolas responsables por el alojamiento, repatriación y demás costes relacionados con dichas personas. Dichas medidas se establecen dentro del marco del Anexo 9.

2.2 Estamos de acuerdo con FAL/12-WP/5 en que la responsabilidad de las líneas aéreas y los procedimientos de inmigración imponen una carga extraordinaria sobre las compañías explotadoras de servicios aéreos. En el párrafo 2.2 de WP/5 se habla de los “*considerables costos*” para la industria del transporte aéreo, se hace referencia a los “*desmesurados recursos*” exigidos de la entera comunidad de la aviación civil, a que la naturaleza de dichas medidas requiere “*mucho tiempo*” y a que ello lleva a la “*deterioración*” de las normas de servicio, además de “*crear problemas para la seguridad*” del vuelo.

2.3 La ITF cree que no forma parte de la función de las compañías comerciales civiles de la aviación o de cualquier otro modo de transporte actuar a manera de agentes encargados de la aplicación legal de la política de inmigración. La custodia y la deportación no son actividades comerciales normales de las aerolíneas y, en consecuencia, creemos que existen buenas razones para que los Estados abandonen su legislación sobre la responsabilidad de las líneas aéreas como medida de su política sobre inmigración y, por ende, la necesidad de que la OACI tenga que armonizar dichas medidas.

2.4 Los razonamientos a favor de nuestra postura son tanto prácticos como de principio. En particular, apenas si existen pruebas sobre la eficacia de la responsabilidad de las aerolíneas y de otras medidas de control. En el Reino Unido, por ejemplo, investigadores del Ministerio del Interior encargados de revisar 10 años de prácticas de intercepción en Europa, concluyeron:

“Existen también claras pruebas circunstanciales (si bien la investigación sería escasa) que indican que las medidas restrictivas introducidas han resultado en un crecimiento en el tráfico y entrada ilegal de personas que desean solicitar asilo y de emigrantes económicos²”

3. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS Y DE LAS PERSONAS QUE SOLICITAN ASILO EN EL TRANSPORTE AÉREO

3.1 Lo que sí que se sabe es que la legislación sobre la responsabilidad de las líneas aéreas actúa a manera de elemento disuasivo y de obstáculo para el ejercicio de los derechos de los refugiados. A menudo, las personas que están genuinamente huyendo de la persecución y de violaciones de sus derechos humanos no se hallan en posición de poder obtener la documentación correcta requerida para abandonar su país. A veces, dichas personas se esconden de gobiernos opresores y se ven forzadas a abandonar su país clandestinamente. En otros casos, su situación es demasiado urgente para permitirles seguir los cauces correctos. Existen asimismo casos en los que, como consecuencia de conflictos armados, las funciones del Estado se han visto desbaratadas, con lo que se imposibilita la obtención de documentación. En dichas circunstancias, quienes buscan asilo

² An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000, Findings 168, Home Office, United Kingdom, 2003.

pueden ver reducida su capacidad para utilizar el transporte aéreo como medio para huir de la persecución, cosa que contraviene sus derechos fundamentales³.

3.2 Comentando sobre las medidas internacionales de control en su más reciente informe sobre protección, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) afirma que “*surge preocupación, cuando dichos acuerdos no van acompañados de salvaguardias adecuadas para identificar a quienes se hallan necesitados de protección internacional*”⁴. Valga apuntar que dicho punto de vista no es exclusivo de quienes defienden los derechos humanos. Cuanto sigue es el punto de vista expresado en el año 2000 por una aerolínea sujeta a la legislación sobre la responsabilidad de las líneas aéreas:

“Creemos que la legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas puede perjudicar los derechos de un individuo a obtener asilo. Al impedir que determinados individuos vuelen a un país, las aerolíneas están negándole la oportunidad de solicitar asilo. Según tenemos entendido, desde 1987, se ha concedido la condición de refugiados a un mínimo de 400 pasajeros, que se embarcaron en vuelos de British Airways, al parecer, con la documentación de viaje correcta y que llegaron al Reino Unido sin documentos válidos. Si bien es posible que existan oportunidades para la solicitud de asilo fuera del Reino Unido, si en el momento de abandonar el país hubiéramos establecido que dichos pasajeros carecían de la documentación requerida, la legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas nos habría obligado a negarles ser transportados al Reino Unido, perjudicando con ello su derecho a solicitar asilo.”⁵

3.3 La ITF se opone a la devolución de cualquier persona a un país en donde pueda tener que hacer frente a serias violaciones de sus derechos humanos, tales como la tortura o la ejecución. El principio de derecho internacional conocido como *non-refoulement* (principio de no devolución) es generalmente reconocido como obligatorio para todos los Estados. A fin de poder cumplir con dicho principio, los Estados deberán cerciorarse de que todas las personas que solicitan asilo tienen acceso a procedimientos justos que determinen si tienen necesidad o no de protección. Dichos principios se encuentran en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 y, en particular, en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951 y en su *Protocolo* de 1967.

3.4 La ITF cree que, dentro del contexto del Anexo 9, debería darse mayor importancia explícita a las obligaciones de los Estados de conformidad con los antedichos convenios internacionales. En particular, nos preocupa que la *Nota* propuesta dentro del punto 5.4 del Capítulo 5, a saber:

Nota.— Nada en esta disposición deberá interpretarse en el sentido de permitir el regreso de una persona que busque asilo en el territorio de un Estado contratante a un país donde su vida o libertad pudieran verse amenazadas por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o de sus opiniones políticas

no es suficientemente amplia, puesto que hace referencia al problema concreto de los refugiados, más bien que a las responsabilidades más amplias de *non-refoulement* o a si es posible que se requiera una

³ *No Flights To Safety: Carrier Sanctions; Airline Employees and the Right of Refugees* Amnesty International in coordination with the International Transport Workers’ Federation, November 1997.

⁴ United Nations General Assembly 54th Session: UNHCR, *Note On International Protection*, 2 July 2003.

⁵ Extract from Comments submitted by James Forster, Manager Facilitation, Government and Industry Affairs, on the Council of the European Union Initiative of the French Republic with a view to the adoption of a *Council Directive concerning the harmonisation of financial penalties imposed on carriers transporting into the territory of the Member States third-country nationals lacking the documents necessary for admission*, October 2000.

cláusula de salvedad más específica, en la que se haga explícitamente referencia a los instrumentos internacionales aplicables.

3.5 Creemos asimismo que, mediante una mejor integración entre las políticas de inmigración de los Estados y sus medidas de facilitación del transporte, se contribuiría a superar los problemas generalizados de la aplicación deficiente y de la falta de coordinación o de cooperación identificadas por el Secretariado en su documento WP/5. Creemos que la OACI debería asignar prioridad a la iniciación de un diálogo más a fondo con ACNUR y con la OIT, en particular, colaborando entre sí, junto con las partes interesadas, para conseguir una mayor convergencia de la política sobre este tema.

4. MEDIDAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A PERSONAS NO ADMISIBLES Y REFUGIADOS

4.1 La ITF cree que, por intermedio de la OACI, deberían prepararse normas más específicas y prácticas recomendadas (junto con material de orientación) sobre el tema de las personas no admisibles y sobre los refugiados.

4.2 Recomendamos la inclusión en el Anexo 9 de una referencia *específica* a las obligaciones de los Estados en relación con el Artículo 31 de la *Convención* de 1951, en el que se reconoce que algunos refugiados no tendrán otra opción sino utilizar medios ilegales de entrada y estipula que los Estados “no deberán imponer sanciones” a los refugiados, como consecuencia de ello. Debería también indicarse explícitamente que, en las antedichas circunstancias, tampoco deberían imponerse sanciones sobre las compañías aéreas. Esta disposición iría más allá de la mera defensa contra sanciones, de que se habla en el propuesto punto 5.14 del Capítulo 5.

4.3 A menudo, el grado en que los Estados utilizan el sector comercial para la provisión de servicios públicos –con inclusión de los servicios penales y de otros servicios de aplicación de la ley, tales como las cárceles privadas– es un tema polémico. Sin embargo, dichos acuerdos tienen, en general, un carácter comercial entre gobiernos y compañías y se hallan limitados a la provisión de servicios, más bien que a la transferencia de responsabilidades. Por el contrario, la legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas impone sobre las compañías funciones de aplicación de la ley, que tal vez vayan más allá de la subcontrata de operaciones. Quisiéramos preguntar, en particular, cuál es el principio de jurisprudencia internacional por el que es posible afirmar –tal como se propone para la nueva Norma (con anterioridad, una práctica recomendada) en 5.9, que “*el explotador será responsable de la custodia y cuidado de una persona desde el momento en que se considera no admisible y se le entrega nuevamente al explotador para su traslado del Estado, de conformidad con 5.4*”.

4.4 Estimamos que, si organismos públicos o compañías comerciales deben ejercitar este tipo de responsabilidad, debería proporcionarse orientación específica por intermedio de la OACI y del Anexo 9. En particular, invitamos a esta División y a la OACI a incorporar en el Anexo 9 las *Conclusiones sobre salvaguardias de protección en las medidas de intercepción*, aprobadas por la ACNUR⁶ el 10 de octubre del 2003, en las que se afirma, *entre otras cosas*:

- ii. *todas las personas interceptadas deberían ser tratadas, en todo momento, de manera humana, que respete sus derechos humanos. De conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho internacional, las autoridades estatales y las personas que actúan en nombre del Estado interceptor deberían adoptar todas las medidas apropiadas, dentro del contexto de la aplicación de las medidas de intercepción, a fin de salvaguardar y proteger el derecho de las personas*

⁶ *Conclusion on Protection Safeguards in Interception Measures*, Executive Committee Conclusions, UNHCR, October 2003.

interceptadas a la vida y a no ser víctima de la tortura o de cualquier otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante;

- iv. las medidas de intercepción no deberían llevar consigo la imposibilidad de que los refugiados y las personas que buscan asilo tengan acceso a la protección internacional o hacer que quienes tienen necesidad de protección internacional sean directa o indirectamente devueltos a las fronteras de territorios en los que su vida o su libertad podrían verse amenazadas por alguna de las razones de que se habla en la Convención o cuando la persona tiene otros motivos que exigen se le proporcione protección en virtud del derecho internacional. Las personas interceptadas que se juzgue tienen necesidad de protección internacional deberían tener acceso a soluciones duraderas.*

4.5 Las deportaciones constituyen un serio reto para las compañías de la aviación civil y para sus empleados. Algunos de estos problemas han sido señalados por la IATA en WP/35. Tomamos nota de que se ha producido la muerte de personas en vías de deportación, mientras se encontraban bajo custodia, y creemos que dichas tragedias deben evitarse a toda costa. Con demasiada frecuencia, las medidas adoptadas para controlar a personas en vías de deportación, que no quieren cooperar, han estado por debajo de las normas mínimas aceptables de respeto por los derechos humanos fundamentales. La ITF cree que no es aceptable contener a pasajeros drogándolos, mediante el uso de una fuerza excesiva o por medios de sujeción improvisados, tales como cinta aislante, etc.

4.6 Consiguientemente, consideramos como apropiado que el Anexo 9 incluya una referencia a normas mínimas aceptables para el cuidado especificado en el propuesto párrafo 5.9 del nuevo Capítulo 5. ACNUR trata de este tema en su *Conclusión sobre la devolución de personas que se considera que no tienen necesidad de protección internacional*, que podría constituir la base de Normas y prácticas recomendadas (SARP) de la OACI:

- c) Reitera que el retorno de personas que se juzga no tienen necesidad de protección internacional debería realizarse de manera humana, que respete plenamente sus derechos humanos y su dignidad y que el uso de la fuerza, cuando sea necesario, debería ser proporcional y aplicado de manera que se adecuó a la legislación sobre derechos humanos⁷.*

4.7 Finalmente, creemos que la OACI y los Estados deben reconocer la importancia del elemento humano y de la competencia profesional en relación con la gestión de procedimientos difíciles y delicados. Como mínimo, invitamos a la OACI a que incorpore el siguiente párrafo adicional de las *Conclusiones sobre las salvaguardias de protección en las medidas de intercepción*, aprobadas por el ACNUR el 10 de octubre del 2003, en el que se dice:

- i. Todas las personas, con inclusión de los funcionarios de un Estado y los empleados de una compañía comercial, que deban aplicar medidas de intercepción deberían recibir preparación especializada, de la que formen parte medios para dirigir a las personas interceptadas que expresen necesidad de protección internacional a las autoridades competentes del Estado en el que se ha producido la intercepción o, en casos apropiados, al ACNUR⁸.*

⁷ *Conclusion on the return of persons found not to be in need of international protection* Executive Committee Conclusions, UNHCR, October 2003.

⁸ *Conclusion on Protection Safeguards in Interception Measures*, Executive Committee Conclusions, UNHCR, October 2003.

5. **MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PIDE A LA REUNIÓN DEPARTAMENTAL Y A LA OACI**

5.1 Se invita a la Reunión departamental a que dé su aprobación a las siguientes Recomendaciones tipo B:

Recomendación B/XX —

Se recomienda que la OACI, en colaboración con otros organismos, promueva la integración de medidas de facilitación con las obligaciones más amplias de los Estados, para proteger los derechos de los refugiados, de quienes buscan asilo y de las personas deportadas.

Recomendación B/XX —

Se apremia a los Estados para que adopten todas las medidas necesarias para conseguir que las medidas de intercepción y control, con inclusión de la legislación sobre la responsabilidad de las aerolíneas, no lleven a que se niegue a los refugiados y personas que buscan asilo acceso a la protección internacional o que hagan que, de manera directa o indirecta, se devuelva a quienes necesitan protección internacional a las fronteras de territorios en los que su vida y su libertad podrían verse amenazadas.

Recomendación B/XX —

Se alienta a los Estados a que colaboren, a nivel nacional e internacional, con las partes interesadas, con inclusión de los operadores y empleados y con organizaciones tales como el ACNUR y la OIT, para preparar protocolos y procedimientos relacionados con las normas de custodia y cuidado, así como con materias relativas a la aplicación de las medidas de intercepción y control.

—FIN —