



Declaración de la señora Erika Feller

Alta Comisionada Asistente en Materia de Protección, ACNUR

Reunión anual de operadores de carga INTERTANKO

Tokio, Japón

14 de mayo de 2009

SALVAMENTO EN EL MAR: ¿UN DEBER Y UNA CUESTIÓN DE CONCIENCIA!

El salvamento en el mar es una tradición consagrada, un asunto de conciencia fundamental y una responsabilidad jurídica internacional. También es objeto de una gran presión debido a factores tan diversos como la crisis económica mundial, el resurgimiento de la piratería, un crecimiento de los delitos transnacionales como el tráfico de personas, así como la reaparición de la xenofobia vinculada a esto, junto con un endurecimiento de los gobiernos hacia todo tipo de inmigración irregular. El tema de mi presentación es el imperativo de proteger de un desgaste mayor la tradición de salvamento en el mar de cara a tal multiplicidad de preocupaciones, o quizás a pesar de ellas.

Dudé en abordar este tema después de leer esta mañana el artículo en primera página del *International Herald Tribune* sobre los buques vacíos que se están acumulando en Singapur en espera de carga. Entiendo que la crisis económica mundial ha golpeado duramente a la industria del transporte marítimo. Si se considera que el trabajo de los buques supone ser la más alta inversión en el mundo después de los oleoductos y gasoductos, que las tarifas de transporte y los mercados se encuentran marcadamente a la baja, y que muchas empresas navieras no pueden siquiera garantizar que podrán cubrir sus gastos de funcionamiento diario, imagino que una presentación sobre el salvamento en el mar como una cuestión de conciencia y una obligación puede provocar una mezcla de escepticismo y desinterés en esta audiencia. No obstante, agradezco mucho a los

organizadores por haberme dado la oportunidad de explicar por qué el ACNUR está directamente interesado en este asunto, cuáles entendemos que son las responsabilidades en juego, lo que esperamos de ustedes y lo que ustedes pueden esperar de nosotros. Sobre estas cuestiones, puedo ofrecer cuatro respuestas muy breves. Nuestro interés es asegurarnos de que los refugiados que han tenido que huir en pequeñas embarcaciones y están en peligro en el mar, no sean ignorados por los buques más grandes, sino rescatados. A nuestro entender, no sólo se trata de un imperativo humanitario, sino también de una responsabilidad jurídica internacional. Esperamos que ustedes estén de acuerdo y que esto se traduzca en instrucciones claras de salvamento a los capitanes de los buques. De nuestra parte, pueden esperar varios tipos de ayuda para que esto sea lo menos penoso posible.

Permítanme explicar con más detalle, primero a través de algunos extractos de otro informe de noticias reciente.

Represento a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. Somos, posiblemente, una empresa modesta en comparación con los bienes y mercancías que ustedes poseen y mueven. Trabajamos con un presupuesto promedio anual un poco por encima de los \$1,000 millones y una plantilla de unas 6,500 personas distribuidas en oficinas en 116 países. Sin embargo, estamos a cargo de ayudar a un número considerable de personas. En la actualidad, el ACNUR está trabajando en favor de 31 millones de personas en todo el mundo. Las compañías de transporte marítimo de vez en cuando nos ayudan en este esfuerzo, con donaciones en efectivo o en especie, mediante el traslado de suministros de emergencia de forma gratuita. Aquí en Japón, Mitsui O.S.K. Lines nos ayuda con frecuencia.

Lo más probable es que la imagen que ustedes tengan de los refugiados provenga de las noticias y documentales, que tienden a presentarlos padeciendo condiciones espartanas en campamentos en África y Asia. El hecho es, sin embargo, que muchos millones –un número cada vez mayor– son parte del fenómeno moderno de la urbanización y viven en tugurios en las grandes ciudades o sus alrededores. Han llegado allí de manera legal o irregular, a menudo después de haber cruzado varias fronteras, por tierra, mar o aire.

Trágicamente, muchos no logran hacerlo, en particular los que optan por la ruta marítima.

La globalización ha facilitado en gran medida y de forma positiva la circulación legal alrededor del mundo de los bienes y el dinero. No puede decirse lo mismo sobre la circulación de las personas. Aunque en la actualidad hay muchas más posibilidades de transporte internacional, éstas se han visto acompañadas de un endurecimiento de las normas en lo que se refiere a la entrada en terceros países, junto con un marcado crecimiento en los obstáculos creados para impedir el progreso de quienes quieren entrar. Si bien esto puede ser comprensible en sí mismo, significa que para los refugiados –que tienen que huir para proteger su propia integridad física y la de sus familias en situaciones de persecución, guerra o grave discriminación– cada vez es más difícil encontrar asilo legalmente. La actitud que enfrentan, con la reducción cada vez mayor del espacio de asilo, es: “bien, nos solidarizamos con su situación; pero, por favor, resuélvala en algún otro país”. Una evidente consecuencia desfavorable de esto ha sido, además de la devolución de los refugiados al peligro del que trataban de escapar, que la entrada ilegal se haya convertido en un gran negocio para los traficantes de personas. Este es particularmente el caso cuando se trata de llegadas por mar.

Los refugiados del mar no son un fenómeno nuevo. Uno sólo tiene que recordar la década de 1980 y principios de 1990, cuando se produjo una de las salidas en mayor escala de personas por mar, procedentes de los países de Indochina. Actualmente, cualquier día aparecen publicados en los medios artículos principales o secundarios, en función de la pérdida de vidas, sobre la más reciente llegada de barcos y su carga humana a las costas de Yemen, Marruecos, Mauritania o Malta, las islas frente a Australia, los países en el Mar de la China Meridional o la isla de Lampedusa, en Italia, las Islas Canarias de España, o las islas griegas como Mitilene, frente a la costa turca. El problema es que las llegadas por mar que difunden los medios de comunicación evoca imágenes fuera de proporción con su número real en los movimientos mundiales. Incluso dejando de lado la afluencia masiva de refugiados, las llegadas de refugiados por barco en realidad constituyen un pequeño porcentaje del total de los solicitantes de asilo que llegan a los países de destino. Para presentar un solo dato, en Australia en 2008 se presentaron

más de 4,500 solicitudes de asilo; de ellas, sólo 179 eran de personas que llegaron en barco. En Italia las cifras son más grandes, pero igual de reveladoras: de un total de 31,000 solicitantes de asilo, unos 12,000 llegaron por barco.

Dicho esto, no importa lo modesto de las cifras, los peligros de estos viajes por mar son muy alarmantes. Las historias son diversas, pero tienen en común que las embarcaciones de salida suelen ser pequeñas, sin condiciones apropiadas para navegar y con capacidad para transportar un número considerablemente menor del que en realidad se embarca en ellas. La gran mayoría de los barcos utilizados es de menos de 15 metros de longitud, y de estos la mayoría no tiene más de 8 metros, de acuerdo con las estadísticas de la guardia costera italiana. Si tienen presente que por lo general los barcos más pequeños transportan hasta 50 personas y los más grandes entre 100 y 150 personas, e incluso más allá de las 200, no es difícil entender el peligro extremo que corre la gente. Además, por lo general las personas a bordo no saben nadar, a menudo son muy maltratadas por los traficantes que les acompañan y los barcos no están preparados para enfrentar los imprevistos de las condiciones del mar. En lo que va de 2009 han muerto 131 personas y al menos 66 desaparecieron en su intento de cruzar el Golfo de Adén desde el Cuerno de África. Se cree que en aguas de Libia se ahogaron más de 300 personas que intentaron llegar a Europa la primera semana de abril. Según funcionarios libios, cuatro barcos repletos de personas partieron cerca de Trípoli durante un fin de semana con destino a Italia. Se cree que se encontraron con feroces tormentas de arena y zozobraron. Los pasajeros provenían principalmente de Eritrea, Somalia, Egipto y Túnez. El jueves 16 de abril, un barco que partió de Indonesia con destino a Australia con 49 personas a bordo, principalmente afganos, pero también algunos srilanqueses, sufrió una explosión en la sala de máquinas y se hundió, dejando como resultado muchos lesionados y algunos muertos.

En otra parte del mundo, el mismo 16 de abril, el Centro de Coordinación de Rescate de Malta instruyó al buque turco de carga con bandera panameña Pinar E, que se dirigía a Túnez, que prestara asistencia a aproximadamente 70 personas que se encontraban a la deriva en una pequeña embarcación a 45 millas de Lampedusa, en la región de

salvamento y rescate de Malta. El Pinar E informó que otro barco de madera, con aproximadamente 75 personas a bordo, se dirigía a él. Los grupos afectados incluían a unos 40 menores de menos de 18 años de edad, así como a mujeres embarazadas y un cadáver. Provenían de varios países, principalmente Nigeria, pero también había somalíes. El Pinar E recogió a ambos grupos de pasajeros a bordo, algo que recuerda el famoso caso de Tampa, pero no obtuvo el permiso de atracar en Lampedusa, a donde tenía instrucciones de dirigirse. El desembarco se logró finalmente el 19 de abril, pero no antes de que las condiciones a bordo se volvieran muy problemáticas, en términos de salud. Fue necesario enviar suministros y personal médico por medio de helicópteros de la marina italiana. En todo el proceso, el ACNUR se mantuvo en contacto constante con el capitán del carguero y con las autoridades italianas para instar al desembarco.

Podría poner muchos más ejemplos. Ocurren constantemente. Elegimos estos tres porque ilustran con claridad los desafíos. La pérdida de la vida es una amenaza real y constante. Los barcos son inadecuados; los traficantes inescrupulosos, y las personas están muy mal preparadas para el viaje. Lamentablemente estos hechos no desalientan las salidas; los factores para la salida son más fuertes que el miedo, lo que significa que los viajes se intentarán a pesar de todo. La mayoría de las veces los factores de salida son una mezcla compleja de situaciones que generan refugiados y migrantes, incluida la guerra, violaciones de los derechos humanos y condiciones de vida insostenibles en el hogar, que se mezclan con factores de atracción, entre ellos la reunificación de las familias y el atractivo de mejores posibilidades económicas y de educación en el extranjero. Muy a menudo son muy limitadas la capacidad y la inclinación de los Estados ribereños de donde salen los barcos a efectos de controlar las salidas, habida cuenta de la extensión de las costas y las sumas de dinero que cambian de manos, lo que alienta a las autoridades locales a hacerse de la vista gorda. También puede haber una cierta simpatía por aquellos que buscan una vida más sostenible para ellos y sus familias, o incluso una sensación de “no es nuestro problema si la gente no quiere quedarse”. De cualquier manera, siempre habrá quienes ayudarán a los inmigrantes y refugiados en su camino por diferentes razones, pero en particular a la luz de los lucrativos incentivos financieros.

El rescate es imprescindible, pero está lejos de ser sencillo. En la mayoría de los casos el que presta auxilio es un buque oficial de un Estado ribereño, pero puede ser también un buque comercial privado, como en el caso del Pinar E. Puede ser uno de sus propios buques. Por supuesto, es evidente que los cargueros no están provistos ni tienen la experiencia de buques de salvamento. Los costos de jugar ese papel son muchos. Los retrasos significan pérdida de ingresos. La presencia de pasajeros a bordo, incluso por un corto período, puede ser un peligro para la salud y la seguridad. El desembarque de personas que llegan irregularmente origina que los buques tengan una interacción jurídica con las autoridades portuarias. La proliferación de ataques de piratas y las preocupaciones que esto conlleva a la hora de considerar quién y cómo rescatar, producen toda una serie de otras cuestiones. Todo esto inevitablemente tiene un gran peso en las decisiones de los capitanes de buques sobre cómo responder a las situaciones de los refugiados del mar.

Las preocupaciones de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados son inevitablemente muy diferentes. Aunque no todas estas personas son refugiadas según la definición internacional de refugiado, es probable que un buen número de ellas sí lo sea. De provenir de países productores de refugiados, como Irak, Somalia, Afganistán, Sri Lanka o Eritrea, como muchos lo son, la probabilidad es alta. De nuevo, para darles un dato ilustrativo, en Australia aproximadamente el 40% de las personas que llegan por aire o por tierra tiene éxito en su solicitud de asilo, mientras que la cifra aumenta dramáticamente al 90% para las llegadas por barco. Como refugiados, tienen derecho a solicitar y obtener asilo y no existe ningún requisito de que traten de ejercerlo sólo en forma legal, con visados y billetes ordinarios. De todos modos, esto es muy difícil, cuando no imposible, para las personas que huyen para salvar sus vidas. Ciento cuarenta y cinco Estados han firmado el convenio internacional de los refugiados, la Convención de 1951, que les impide denegarles la entrada a los solicitantes de asilo si con ello están expuestos a la persecución o ponen en peligro su vida. La Convención contiene un régimen de derechos y responsabilidades que los firmantes están legalmente obligados a respetar en relación con los refugiados. Además, el humanismo y el marco más amplio de los derechos humanos al que hoy en día se han adherido la mayoría de los Estados,

también exigen que se respete el derecho a la vida de todas las personas, sean refugiados o no, y que nadie sea tratado en una forma cruel, inhumana o degradante. En resumen, cuando se trata de refugiados del mar, los Estados de arribo están obligados en virtud del derecho internacional, y muy probablemente en virtud de sus propias leyes, a responder a los refugiados y otras personas que buscan protección y asistencia.

Luego, existe otro régimen de derechos y responsabilidades que es absolutamente pertinente. El salvamento de personas en peligro en el mar es una obligación del derecho internacional, aparte de ser una necesidad humanitaria, sin importar quiénes son las personas o las razones que impulsaron su movimiento. Por ello, para el título de la portada de la revista que distribuimos en esta conferencia, escogimos “Refugiados o migrantes: Qué importa”. Es evidente que no importa en la etapa de salvamento.. Entendemos que se debe proteger escrupulosamente la integridad del régimen de búsqueda y salvamento mundial –que se rige por el Convenio internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) de 1974 y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR) de 1979– como una responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto. Obviamente los capitanes de buques tienen un primer deber de asistir, que se inicia al momento del salvamento y termina cuando los pasajeros han desembarcado en un lugar seguro. La forma de ejercer este deber se verá influida por factores tales como la seguridad y el bienestar de la nave y su tripulación y lo adecuado del lugar de desembarque, medidas contra factores tales como la seguridad, la cercanía y el itinerario del buque antes del salvamento. En este caso, el criterio profesional de los capitanes es clave. Pero también es responsabilidad de los Estados, en virtud del derecho internacional y como un imperativo para la preservación de la larga tradición de prácticas de salvamento, facilitar el rescate de todas las maneras posibles, con un enfoque que minimice las pérdidas y los inconvenientes para los actores privados que están cumpliendo sus obligaciones marítimas. Evidentemente esto exige, en primera instancia, acelerar el desembarco.

El ACNUR no es una entidad de derecho marítimo sino una agencia de protección de los refugiados. Sin embargo, en cumplimiento de nuestras tareas de protección,

consideramos necesario colaborar con los capitanes de los buques y los Estados ribereños y los de bandera en el contexto del derecho marítimo y, más en general, promover enfoques de salvamento marítimo que respeten no sólo el derecho de los refugiados sino también los fundamentos del derecho marítimo, de modo que los refugiados no se vean doblemente en peligro al ser ignorados en alta mar. Defendemos con firmeza ante nuestros interlocutores de los Estados la aceptación y el respeto de la siguiente base de entendimiento:

- los capitanes de buques que realizan operaciones de rescate no son parte del problema, los Estados deben reconocer y apoyar sus acciones para salvar la vida de las personas en peligro;
- un buque no estatal no es un lugar apropiado para seleccionar y clasificar a los rescatados ni para concebir soluciones para ellos. No se debe utilizar tal buque como un centro de detención flotante;
- los capitanes de los buques tienen el derecho de esperar la asistencia de los Estados costeros en la facilitación del desembarco y la conclusión del salvamento;
- los Estados no deben imponer a las compañías navieras o sus aseguradoras el requisito de cubrir los gastos de repatriación de las personas rescatadas en el mar como una condición previa al desembarco;
- los procedimientos de desembarco no se deben regir por los objetivos de control de la inmigración. La responsabilidad de encontrar la solución oportuna para permitir el desembarco de manera humanitaria recae exclusivamente en el Estado y no en los actores privados.

Si he cubierto con cierto detalle los objetivos que perseguimos, es con el fin de mostrarles que consideramos gran parte del proceso de salvamento en términos muy similares al de ustedes y que somos su aliado en tratar de reforzar la aceptación de estos entendimientos básicos. Durante los últimos años hemos organizado una serie de reuniones internacionales para discutir y asegurar el apoyo intergubernamental para ellos. Hemos difundido ampliamente los resultados de estas reuniones, incluyendo a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en las conferencias de Derecho del Mar en Nueva York, así como a nuestro propio Comité Ejecutivo intergubernamental, que incluye a 75

Estados miembros. Trabajamos estrechamente con la OMI para promover la evolución de los instrumentos de Derecho del Mar, o su interpretación, que apoyan propuestas como las que acabo de resumir. Realizamos actividades de sensibilización, inclusive con representantes de la industria del transporte marítimo, en un intento por fomentar una mayor comprensión de la situación de los refugiados y las razones por las que se encuentran en el mar, así como el marco jurídico que consagra sus derechos y las obligaciones de los Estados. Nuestras actividades no se limitan al apoyo. En esta Conferencia distribuimos un Prospecto de Salvamento en el Mar que produjimos junto con la OMI. Actualmente se encuentra en su segunda edición, en cuatro idiomas. Tenemos la intención de complementar esto con un folleto simplificado que contenga datos básicos y explique la forma en que interactuamos en el rescate de personas que pueden ser de nuestro interés.

Como se puede observar en el caso de Pinar E, y muchos que le han seguido, jugamos un papel ejerciendo presión sobre los Estados de desembarco y dándoles asistencia para encontrar soluciones tras el desembarque. Podemos llegar a ser uno de los intermediarios entre el capitán y los Estados ribereños en las negociaciones para el desembarque. También estamos elaborando acuerdos con los Estados en los ámbitos de nuestra cooperación directa a fin de fomentar el desembarque, para que sea lo menos penoso posible. En determinados países como Yemen, Italia o Grecia, desarrollamos junto con las autoridades programas específicos de asistencia y protección para las llegadas de refugiados. También somos parte de un mecanismo de consulta con otras organizaciones intergubernamentales pertinentes en Nueva York, Viena, Ginebra y Londres —tales como la OMI, la Oficina de Control de Drogas y el Delito, la Secretaría con Responsabilidades del Derecho del Mar que trabaja con la Asamblea General en Nueva York, etc.—, para mejorar la colaboración de las Naciones Unidas en cuestiones de salvamento en el mar. Este acuerdo se podría ampliar para servir como una herramienta para gestionar mejor situaciones reales en las que la ONU podría desempeñar un papel.

En conclusión, los capitanes de buques y las empresas para las que trabajan no están solos al hacer lo correcto. El salvamento en el mar tiene siglos de tradición y el derecho a

su favor. En el momento del salvamento no son importantes las distinciones entre refugiados o migrantes, entre inmigrantes con visado o ilegales. No obstante, la responsabilidad de no soslayar a las personas es integral e implica no sólo a los capitanes de los buques, sino también a las empresas para las que trabajan, los Estados de bandera y los Estados ribereños que son los actores principales en el rescate, y la comunidad internacional en su conjunto, incluidos los organismos de las Naciones Unidas como el nuestro. Sólo si se plantea como un compromiso o responsabilidad colectiva, que depende de que todos los interesados desempeñen su propio papel, podrá sobrevivir, no sólo como un principio sino, más importante aún, como una práctica real. Podemos fomentar, incluso facilitar, esta responsabilidad compartida. Pero necesitamos que ustedes —o más bien los refugiados necesitan que ustedes— también se comprometan de corazón.