



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME N<sup>o</sup> 121/06  
PETICIÓN 554-04  
ADMISIBILIDAD  
JOHN DOE Y OTROS  
CANADÁ  
27 de octubre de 2006

## I. RESUMEN

1. El 1 de abril de 2004, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión") recibió una denuncia contra el Estado de Canadá (en adelante "Canadá") interpuesta por el Consejo Canadiense para Refugiados, *Vermont Refugee Assistance*, Amnistía Internacional Canadá, *Freedom House* (Detroit, MI), *Global Justice Center*, la Clínica de Harvard para la Inmigración y los Refugiados, y *Advocates for Human Rights* de la Facultad de Derecho de Harvard (en adelante, "los peticionarios"), en nombre de tres personas no designadas por su nombre, conocidas como John Doe 1, John Doe 2 y John Doe 3, respectivamente, (en adelante referidos colectivamente como "los John Does" o "las presuntas víctimas"). Los peticionarios sostienen que no pudieron determinar los nombres de las presuntas víctimas, pero las identifican como ciudadanos de Malasia, Pakistán y Albania, respectivamente.

2. En la petición se afirma que, en enero de 2003, Canadá implementó una nueva política de inmigración (conocida como la política de "devolución directa"), en cuyo contexto los solicitantes de la condición de refugiado que llegaron a Canadá a través de puntos fronterizos con Estados Unidos de América son directamente devueltos a este país sin ninguna consideración inmediata de sus solicitudes. Antes de su partida, se otorga a los solicitantes de la condición de refugiados fechas para que, al regresar al Canadá, mantengan entrevistas para determinar su elegibilidad. En el marco de esta política, los solicitantes de la condición de refugiado son obligados a permanecer fuera de Canadá hasta las fechas de sus entrevistas, sin que el gobierno canadiense haya procurado u obtenido del gobierno de Estados Unidos garantías de que se permitirá a los solicitantes regresar para las entrevistas.

3. De acuerdo con la petición, las presuntas víctimas fueron todas devueltas a Estados Unidos después de llegar a Windsor, Canadá, un punto fronterizo entre ambos países. Llegaron en abril, enero y agosto de 2003, respectivamente. Tras obtener fecha para regresar al Canadá, fueron devueltos a Estados Unidos, donde fueron arrestados por autoridades de inmigración de ese país y posteriormente deportados a sus países de origen.

4. Los peticionarios afirman que la política de devolución directa tiene el efecto de : a) violar el derecho de las presuntas víctimas a pedir asilo en el marco del artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; b) violar las prohibiciones contra *refoulement* contenidas en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; y c) violar el derecho de las víctimas al debido proceso previsto en el artículo XVIII, en la medida en que fueron privadas de acceder a los procesos judiciales para impugnar el retorno forzado a los Estados Unidos de América sin una determinación de sus pedidos de asilo.

5. El Estado afirma que esta política de "devolución directa" no viola la Declaración Americana ni el derecho internacional en general, sino que se trata meramente de una medida administrativa que es excepcionalmente utilizada por los funcionarios de inmigración para hacer frente al excesivo número de solicitantes de refugio que llegan de Estados Unidos. El Estado argumenta que la petición es inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos y por ser extemporánea. Además, el Estado sostiene que la Comisión carece de competencia *ratione personae*, teniendo en cuenta la ausencia de una explicación (de los peticionarios) acerca de por qué no se nombra a las presuntas víctimas; o de por qué estas presuntas víctimas no presentaron una petición en su propio nombre. El Estado agrega que los peticionarios no han establecido que tengan autoridad para presentar una petición en nombre de los presuntos peticionarios; en consecuencia, la petición constituye una *actio popularis* inadmisibles. Finalmente, el Estado argumenta que la petición no revela ninguna violación de la Declaración Americana y es manifiestamente infundada.

6. Como se establece en el presente informe, tras examinar los argumentos de las partes sobre la cuestión de la admisibilidad, y sin prejuzgar sobre los méritos de la cuestión, la Comisión decidió: (a) admitir las denuncias de la presente petición en relación con los artículos XXVII y XVIII de la Declaración; (b) remitir este informe a las partes; (c) continuar con el análisis de los méritos del caso y; (d) publicar este informe e incluirlo en el Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

7. Tras recibir la petición, el 1º de abril de 2004, la Comisión recibió una carta de dieciséis personas/ONG que expresaban su deseo de figurar como co-peticionarios.

8. Mediante comunicación de 26 de julio de 2004, la Comisión remitió las partes pertinentes de la petición al Estado solicitándole que respondiera en dos meses.

9. Por carta de 1º de septiembre de 2004, los peticionarios solicitaron una audiencia en el 121º período ordinario de sesiones de la Comisión, en octubre de 2004.

10. Por comunicación a la Comisión de 23 de septiembre de 2004, el Estado respondió a la petición, respuesta de la cual se enviaron las partes pertinentes a los peticionarios por comunicación de 27 de junio de 2005. La Comisión otorgó un mes a los peticionarios para responder.

11. Por carta de 11 de julio de 2005, los peticionarios solicitaron prórroga hasta el 8 de agosto de 2005 para presentar sus observaciones, a lo que la Comisión accedió por carta de 14 de julio de 2005. Posteriormente, la Comisión recibió estas observaciones de los peticionarios el 12 de agosto de 2005, acompañada por un pedido de audiencia en el curso del 123º período ordinario de sesiones de la Comisión, que se celebraría en octubre de 2005.

12. Por nota de 17 de agosto de 2005, la Comisión remitió al Estado las partes pertinentes de las observaciones de los peticionarios de 12 de agosto de 2005, con un pedido de que respondiera dentro del plazo de un mes. Por comunicación de 9 de setiembre de 2005, el Estado pidió prórroga de un mes para responder, a lo que la Comisión accedió mediante carta de 15 de septiembre de 2005.

13. Por comunicaciones de 19 de septiembre de 2005 a las partes, la Comisión comunicó que había accedido a la solicitud de audiencia en el curso del 123º período ordinario de sesiones, audiencia que se convocaría para el 17 de octubre de 2005. En respuesta a ello, el Estado y los peticionarios confirmaron su participación por cartas de 4 de octubre de 2005, y 12 de octubre de 2005, respectivamente.

14. Por nota de 13 de octubre de 2005, el Estado presentó una respuesta complementaria a las observaciones de los peticionarios del 12 de agosto de 2005. La Comisión remitió las partes pertinentes de la respuesta complementaria del Estado a los peticionarios por carta de 20 de octubre de 2005. En una respuesta de 18 de noviembre de 2005, los peticionarios presentaron nueva información, cuyas partes pertinentes fueron remitidas al Estado por nota de 19 de diciembre de 2005.

15. La Comisión convocó debidamente a una audiencia el 17 de octubre de 2005, en el curso de su 123° período ordinario de sesiones, en el que las partes presentaron exposiciones a la Comisión sobre la admisibilidad y los méritos de la petición.

16. Por nota de 17 de enero de 2006, el Estado pidió prórroga de un mes para responder, a lo que siguió una nueva carta de 23 de febrero de 2006, en la que pedía una nueva prórroga del plazo para presentar observaciones adicionales.

17. Mediante comunicación de 2 de marzo de 2006, la Comisión comunicó al Estado que las disposiciones del artículo 30.3 del Reglamento impedían otorgar una prórroga más allá del 19 de marzo de 2006. Por nota recibida por la Comisión el 15 de marzo de 2006, el Estado presentó su segunda respuesta complementaria a la petición.

18. Por carta de 14 de marzo de 2006, los peticionarios remitieron nuevos escritos sobre la respuesta complementaria del Estado el 13 de octubre de 2005. Por comunicación de 24 de marzo de 2006, la Comisión acusó recibo de los nuevos escritos de los peticionarios y les remitió las partes pertinentes de la segunda respuesta complementaria del Estado el 15 de marzo de 2006. Por carta de la misma fecha, la Comisión remitió al Estado las partes pertinentes de los nuevos escritos de los peticionarios (de 14 de marzo de 2005).

19. Por nota recibida por la Comisión el 20 de abril de 2006, el Estado acusó recibo de la nota de la Comisión de 24 de marzo de 2006, solicitando una extensión de 30 días a partir de la fecha de recibo por los peticionarios de la segunda respuesta complementaria del Estado, para facilitar una respuesta cabal a las observaciones de los peticionarios del 14 de marzo de 2006 y toda otra observación que los peticionarios pudieran tener a la segunda respuesta complementaria del Estado. Por carta de 13 de abril de 2006, los peticionarios respondieron a la segunda respuesta complementaria del Estado. Por nota de 12 de junio de 2006, la Comisión remitió al Estado las partes pertinentes del escrito de los peticionarios, solicitando sus observaciones dentro del plazo de un mes.

### **III. POSICIÓN DE LAS PARTES SOBRE LA ADMISIBILIDAD**

#### **A. Los peticionarios**

20. Los peticionarios en general argumentan que la Comisión es competente *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci* para considerar la petición, y que esta satisface todos los demás requisitos de admisibilidad.

21. De acuerdo con los peticionarios, el Canadá aplica una política de “devolución directa” en el trámite de los pedidos de la condición de refugiado de personas que llegan a través de puntos fronterizos con Estados Unidos de América. Esta política se aplica en el marco de la Norma 41 del Reglamento Canadiense de Inmigración y Protección de los Refugiados. Este reglamento dispone que:

...un funcionario que examina a un extranjero que procura ingresar a Canadá proveniente de Estados Unidos le indicará a éste que regrese temporalmente a Estados Unidos si (a) no hay ningún funcionario disponible para completar el examen; (b) el Ministro no está disponible para considerar... un informe

preparado respecto de la persona, o (c) la División de Inmigración no puede celebrar una audiencia de admisibilidad.

22. Los peticionarios agregan que, antes de enero de 2003, no se aplicaba la política de devolución directa a los solicitantes de refugio que procedían de Estados Unidos, a menos que este país hubiera confirmado a Canadá que permitiría que tales solicitantes regresaran a Canadá para seguir el trámite. A este respecto, el organismo de inmigración canadiense, *Citizenship Immigration Canada* (CIC), había impartido una directiva (en octubre de 2001), por la que informaba a sus funcionarios que se podrían aplicar "devoluciones directas" a los solicitantes de refugio que llegaran desde Estados Unidos, pero solo caso por caso, cuando, a juicio del director del punto de entrada o zona de entrada, las presiones sean tan grandes que resulte imposible o impracticable realizar los trámites pertinentes a su arribo; y solo en los casos en que el funcionario se manifieste satisfecho de que el solicitante podrá regresar a Canadá para presentar su pedido. La directiva instruía también lo siguiente: "En cada caso, debe obtenerse confirmación de [el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (USINS)] de que el cliente estará a disposición para un nuevo examen en la fecha y hora especificada en la carta en que se fija la fecha de la entrevista" y de que "en ausencia de una confirmación positiva, no se podrá hacer efectiva la devolución a Estados Unidos."

23. De acuerdo con los peticionarios, el CIC cambió su política el 27 de enero de 2003, como lo documenta un nuevo conjunto de directrices tituladas *Instructions for Front-end Processing of Refugee Protection Claims* ("Las Instrucciones"). Los peticionarios sostienen que, modificando su política anterior, estas Instrucciones "eliminaron la salvaguardia fundamental de la política de devolución directa: el requisito de que el CIC obtuviera garantía de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (BCIS, ex USNIS) de que los solicitantes de refugio pudieran estar en condiciones de regresar a Canadá para que se determinara su elegibilidad."<sup>11</sup>

24. Con estos antecedentes –alegan los peticionarios– en 2003, tres solicitantes de refugio no identificados conocidos como John Doe 1, John Doe 2 y John Doe 3 ingresaron a Canadá en la Oficina de CID de Windsor en tres oportunidades diferentes. John Doe 1, ciudadano de Malasia, entró a Canadá a comienzos de abril de 2003; John Doe 2, ciudadano de Pakistán entró a Canadá en enero de 2003; y John Doe 3, ciudadano de Albania ingresó a Canadá en agosto de 2003, con su esposa y dos hijos. A todos se les fijaron fechas de entrevistas y se les dio instrucciones de que regresaran inmediatamente a Estados Unidos de América hasta las fechas de las entrevistas. A su regreso a Estados Unidos de América, las presuntas víctimas fueron arrestadas por las autoridades de inmigración estadounidenses por estar presentes en ese país sin la debida documentación. De acuerdo con los peticionarios, las presuntas víctimas fueron deportadas a sus países de origen por las autoridades estadounidenses, sin que se les diera oportunidad de regresar a Canadá para mantener las entrevistas. John Doe 1 fue deportado a Malasia en julio o agosto de 2003; John Doe 2 fue deportado a Pakistán en agosto de 2003, y John Doe 3 fue deportado a Albania a fines de octubre o comienzos de noviembre de 2003. En el caso de John Doe 3, los peticionarios argumentan que su esposa y dos hijos no fueron arrestados por las autoridades al ingreso a Estados Unidos de América. De acuerdo con los peticionarios, lograron reingresar a Canadá, donde residen actualmente. Con referencia a la afirmación del Estado de que no han cumplido con el artículo 28.e del Reglamento de la Comisión, los peticionarios afirman que el artículo 28.e exige los nombres de las presuntas víctimas, no como requisito obligatorio, sino sólo "si es posible".

25. Los peticionarios argumentan también que el Reglamento de la Comisión permite retener los nombres de las presuntas víctimas. Los peticionarios sostienen que la Comisión es competente *ratione personae* para examinar la petición, a estar a lo dispuesto por el artículo 23 del Reglamento de la Comisión, sobre la base de que las presuntas víctimas estaban sujetas a la jurisdicción de Canadá a la fecha de las alegadas violaciones, y de que los peticionarios son organizaciones gubernamentales reconocidas por Canadá y Estados Unidos.

Los peticionarios agregan que, aunque el Reglamento de la Comisión prevé la retención de la identidad de las presuntas víctimas, los peticionarios han suministrado de buena fe toda la información disponible en relación con John Doe 1, John Doe 2, y John Doe 3. Los peticionarios afirman que no es posible que brinden los nombres de las presuntas víctimas a esta altura dadas las circunstancias de las violaciones alegadas.<sup>[2]</sup> En respuesta a la afirmación del Estado de que la petición es inadmisibile *ratione personae*<sup>[3]</sup>, los peticionarios argumentan que "en ninguna disposición del sistema interamericano existe alguna sugerencia, para no hablar de requisito, de que las víctimas de presuntas violaciones presenten su propio caso o de que terceros peticionarios expliquen por qué los peticionarios no pueden presentar ellos mismos las peticiones".<sup>[4]</sup> Los peticionarios repudian la afirmación del Estado de que la no presentación de nombres perjudica su capacidad para verificar o refutar la denuncia de los peticionarios. A este respecto, los peticionarios sostienen que la información que brindaron es suficientemente detallada como para que Canadá identifique a las presuntas víctimas o refute la denuncia de los peticionarios, y que Canadá ha reconocido que tiene registros de los solicitantes de refugio devueltos directamente, en particular de los que no regresaron para mantener las entrevistas programadas.<sup>[5]</sup> Los peticionarios sostienen que esta información está bajo control del Estado y que éste tiene la obligación de poner esta información a disposición de la Comisión. Los peticionarios se fundan en la jurisprudencia interamericana<sup>[6]</sup> para demostrar que se han admitido peticiones en nombre de grupos no identificados de presuntas víctimas. Como corolario de ello, los peticionarios sostienen que la Comisión tiene jurisdicción *ratione personae* para dar vista a la petición.

26. Los peticionarios también desestiman el argumento del Estado de que la petición constituye un *actio popularis*, argumentando, entre otras cosas, que a) la petición no afirma que la existencia de una política de devolución directa de por sí constituya una violación de la Declaración Americana, sino que los peticionarios comparecen en nombre de víctimas conocidas y putativas de esta política, y b) los John Does 1 a 3 son personas naturales, no construcciones jurídicas ficticias, que se presentaron ellos mismos ante la frontera canadiense como refugiados, pero fueron devueltos directamente por Canadá, detenidos por las autoridades estadounidenses y, en última instancia, devueltos a los países en los que temían ser perseguidos.

27. En función de ello, los peticionarios sostienen que la política del Estado de devolución directa viola los derechos de las presuntas víctimas en relación con su derecho a:

- (a) pedir asilo al amparo del artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, conjuntamente con las prohibiciones contra *refoulement* contenidas en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951;
- (b) el debido proceso consagrado en el artículo XVIII de la Declaración Americana, por no brindar ningún acceso a un proceso judicial para impugnar su devolución a Estados Unidos de América sin una determinación de su pedido de asilo.

28. Sobre la cuestión del agotamiento de los recursos internos, los peticionarios argumentan que la petición es admisible por tres razones, a saber: a) el Canadá no ha otorgado un recurso interno para reparar los derechos violados, con lo que las presuntas víctimas quedan exceptuadas del requisito del agotamiento de la vía interna conforme al artículo 31.2.a del Reglamento de la Comisión; (b) inclusive si la Comisión concluye que existen recursos disponibles, el requisito del agotamiento sigue siendo inaplicable porque los recursos ofrecidos son inadecuados e ineficaces, y c) como alternativa al segundo fundamento, las víctimas están exceptuadas de agotar cualquier recurso interno porque se les ha negado el acceso a los recursos internos de Canadá al amparo de la excepción al artículo 31.2.b.

29. De acuerdo con el primer argumento, los peticionarios afirman que no existen recursos internos en Canadá para contestar la "devolución directa", alegando que cuando John Doe 2 se dirigió por escrito a las autoridades canadienses desde Estados Unidos solicitando asistencia, estas autoridades reconocieron que no existía ningún recurso interno y que debía regresar al Pakistán y presentar su solicitud desde allí. Con respecto al tercer fundamento, y basándose en jurisprudencia de la Comisión y de la Corte Interamericana, los peticionarios sostienen que las presuntas víctimas vieron negado su acceso a todos los recursos internos de Canadá. Los peticionarios también afirman que, al ser devueltos a Estados Unidos de América, las presuntas víctimas se vieron privadas de la oportunidad, del conocimiento y los recursos jurídicos para efectivamente contestar la adopción de las decisiones de devolución directa. Al volver a Estados Unidos de América, los peticionarios sostienen que las presuntas víctimas fueron detenidas sin ningún acceso práctico al sistema jurídico canadiense. En consecuencia, inclusive si existieran recursos internos o una instancia de revisión judicial en Canadá, se negó efectivamente a las víctimas el acceso a ellos al aplicarse las decisiones originales de devolución directa.

30. Con respecto al segundo fundamento, los peticionarios se basan en el *Caso Velásquez Rodríguez* para argumentar que la revisión judicial (de las decisiones de devolución directa), aunque resultaran accesibles para las presuntas víctimas, serían inadecuadas e inefectivas para proteger el derecho de asilo debido a que

- (a) las decisiones de devolución directa son implementadas de inmediato, privando a los solicitantes de refugio de una oportunidad suficiente para presentar una solicitud de revisión judicial ante la Corte Federal Canadiense.;
- (b) no existe una suspensión automática de la deportación mientras está pendiente un pedido de revisión judicial, de modo que el solicitante de refugio puede ser obligado a abandonar el Canadá aún estando en condiciones de interponer un caso; una vez que el solicitante de refugio ha sido retirado del Canadá, la Corte Federal Canadiense pierde jurisdicción sobre él o ella;
- (c) los solicitantes de refugio que son devueltos, habitualmente no tienen conocimiento de los posibles recursos internos ni de cómo invocarlos; en general, disponen de recursos limitados y de acceso limitado a una representación letrada, en particular si han sido detenidos al reingresar a los Estados Unidos de América.

31. En respuesta a las afirmaciones del Estado de que las presuntas víctimas no han agotado los recursos internos, los peticionarios sostienen que rige la excepción del agotamiento de los recursos internos, puesto que ninguno de los recursos sugeridos por el Canadá (la revisión judicial y un litigio por interés público) son capaces de brindar una reparación efectiva en el caso en cuestión.<sup>[7]</sup> A este respecto, los peticionarios argumentan que, de acuerdo con el artículo 31.2.a del Reglamento de la Comisión, se aplica una excepción al agotamiento de los recursos internos cuando ‘no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados.’ Los peticionarios sostienen que el “resultado relevante” a obtenerse a través de un recurso jurídico interno... comportaría como mínimo garantizar el regreso de las víctimas al Canadá para tramitar su pedido de asilo”, y que “la medida adecuada de la efectividad de los presuntos recursos sugeridos por Canadá es si serán o no capaces de producir este resultado para las víctimas de este caso.”

32. Teniendo en cuenta el criterio señalado, los peticionarios sostienen que ninguna de las modalidades de recursos jurídicos sugeridas por Canadá satisfacen los requisitos del

sistema interamericano para ser considerado un recurso efectivo. En particular, los peticionarios argumentan que ninguna forma de reparación disponible a través de una revisión judicial es capaz de garantizar el regreso a Canadá de las presuntas víctimas de este caso, puesto que estas personas fueron detenidas en Estados Unidos en el momento en que era más pertinente esa reparación y fueron posteriormente enviadas a sus países de origen. Además, los peticionarios sostienen que el litigio por interés público no es un recurso aplicable porque no puede brindar una reparación individual efectiva por violaciones pasadas de los derechos de las víctimas.<sup>[8]</sup>

33. Los peticionarios desestiman la revisión judicial como reparación efectiva, argumentando que el proceso de revisión judicial no es capaz de garantizar el regreso de las presuntas víctimas de Estados Unidos a Canadá. Los peticionarios argumentan que, aunque los tribunales canadienses impartieran una orden de retorno, el gobierno canadiense carecería de jurisdicción extraterritorial para retirar a las personas detenidas en Estados Unidos y devolverlas al Canadá. En cuanto al caso citado por Canadá (El Jechi c. Canadá), los peticionarios sostienen que “lejos de respaldar la efectividad de la revisión judicial, el caso El Jechi ilustra el fracaso total de la Corte Federal de brindar una reparación sustancial a los solicitantes de refugio devueltos directamente<sup>[9]</sup>, porque en ese caso la Corte declinó dictar autos que garantizaran que los apelantes serían admitidos al intentar reingresar al Canadá.

34. Los peticionarios desestiman el litigio por interés público como recurso, afirmando que es improbable que estuviera a disposición de las presuntas víctimas y que dicho litigio es ineficaz debido a su incapacidad para brindar una reparación individual efectiva por violaciones pasadas de los derechos de las víctimas. Con respecto a la disponibilidad, los peticionarios afirman que el litigio por interés público probablemente sea inaccesible para ellos como cuestión de legitimación procesal (*locus standi*). A este respecto, los peticionarios concuerdan con el argumento del Canadá de que se otorgaría un derecho a iniciar una acción por interés público “solo si no existen litigantes particulares directamente afectados o capaces de iniciar una impugnación constitucional para garantizar sus derechos” ((Respuesta oficial de Canadá, párr. 49). De acuerdo con los peticionarios, Canadá ha afirmado que los solicitantes de asilo individuales tienen acceso a una revisión judicial de las órdenes de devolución directa que los afectan (Respuesta de Canadá, párr. 30-46; respuesta complementaria, párr. 9), que *ipso facto* los descalificaría para iniciar una acción fundada en un del interés público. Los peticionarios agregaron que “independientemente de que esté o no disponible una acción por interés público, ese recurso es inaplicable en el caso en cuestión, porque no brinda una reparación a las violaciones individuales del pasado (párr 33). En el párrafo 34, los peticionarios argumentan que “la acción por interés público no está destinada a brindar reparación a víctimas individuales de violaciones de derechos del pasado; más bien, esta forma de litigio permite que los demandantes (tales como las ONG) procuren una reparación prospectiva, es decir, la invalidación de una política o ley [véase *Canadian Council of Churches c. v R y Ministro de Empleo e Inmigración* (1992 16 Imm. L.R. (2d) 161]. Como afirma Canadá en su respuesta (párrs. 50-51), solo está disponible una reparación declaratoria o de desagravio: la declaración de invalidez de una política y un posible mandato interlocutorio para impedir la aplicación de la política en el futuro, extremos que ni remotamente reparan la situación de personas cuyos derechos ya han sido directamente violados por la aplicación de la política de devolución directa.

35. Los peticionarios “reafirman que en este caso es aplicable una excepción al agotamiento de los recursos internos pues Canadá no ha otorgado ninguna vía jurídica que tenga posibilidades de brindar una reparación efectiva a personas cuyos derechos han sido violados.

36. Como alternativa, los peticionarios exhortan a la Comisión a diferir la consideración de la cuestión del agotamiento de los recursos internos hasta la decisión de méritos, porque existe una clara conexión entre la cuestión del agotamiento de la vía interna y las violaciones alegadas en los méritos de la petición en lo que se refiere a la no disponibilidad de procesos para las presuntas víctimas. Específicamente, los peticionarios alegan la violación

del derecho de los solicitantes de refugio a un juicio imparcial previsto en el artículo XVIII de la Declaración Americana. A este respecto, los peticionarios recurren a la anterior jurisprudencia interamericana<sup>[10]</sup> para basar el argumento de que, cuando existe una interrelación entre la disponibilidad efectiva de procedimientos internos y una de las violaciones sustantivas de derechos humanos alegadas en los méritos del caso”, la cuestión del agotamiento de los recursos internos puede considerarse con los méritos.

37. En cuanto a la oportunidad, los peticionarios reconocen que el artículo 31.1 del Reglamento de la Comisión prescribe un plazo de seis meses para interponer una petición, a partir de la fecha en que se notificó a la presunta víctima de la decisión que agotaba la vía interna. En el caso presenta, la petición fue interpuesta en marzo de 2004, después que las presuntas víctimas fueran devueltas directamente a Estados Unidos, a comienzos de 2003 (John Doe 1), en enero de 2003 (John Doe 2) y en agosto de 2003 (John Doe 3). Los peticionarios también hacen referencia al artículo 32 (2) del Reglamento de la Comisión, el cual dispone que “en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso.” Teniendo en cuenta los argumentos anteriores de los peticionarios sobre los recursos internos, estos sostienen que se aplica una excepción al requisito sobre los recursos internos y que la petición ha sido presentada dentro de un plazo razonable, como lo establece artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión. Los peticionarios argumentan que el período transcurrido entre las devoluciones directas y la presentación de las peticiones es atribuible a las dificultades en la identificación de las víctimas de la política de devolución directa del Canadá, su localización, la comunicación con ellas e informarse de que habían sido expulsadas por las autoridades de inmigración de Estados Unidos<sup>[11]</sup>. Teniendo en cuenta estos factores, los peticionarios sostienen que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable. Agregan que el período transcurrido entre las devoluciones directas y la presentación de la petición no es atribuible a falta de empeño de su parte, sino a la falta de transparencia de las autoridades canadienses respecto de la implementación de la política de devolución directa.

38. Como alternativa, los peticionarios argumentan que, si la Comisión consolidara la cuestión del agotamiento de los recursos internos y los méritos del caso, la cuestión de la oportunidad en la presentación de la petición podría análogamente incorporarse a los méritos del caso. Los peticionarios argumentan que la cuestión del plazo depende de la determinación de la Comisión respecto del requisito del agotamiento de los recursos internos. Los peticionarios agregan que, cuando la Comisión en casos anteriores ha consolidado la cuestión del agotamiento con los méritos y cuando dicha excepción es cuestionada, la Comisión también ha diferido la cuestión del plazo de presentación.<sup>[12]</sup>

39. Los peticionarios sostienen que la petición revela hechos que tienden a establecer la violación de derechos consagrados en la Declaración Americana, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento de la Comisión<sup>[13]</sup>. Los peticionarios rechazan la afirmación en contrario del Estado de que la petición es manifiestamente infundada o improcedente, citando la decisión de la Comisión en *Ruben Luis Godoy* (Argentina). En esta decisión, la Comisión declaró que

La distinción entre el examen requerido para declarar la admisibilidad y el requerido para determinar la existencia de una violación está reflejada en el propio Reglamento de la Comisión, que diferencia claramente la admisibilidad de los méritos.<sup>[14]</sup>

40. Los peticionarios argumentan también que han afirmado sus denuncias utilizando las mejores pruebas a su disposición y que el carácter de la violación alegada de Canadá y las circunstancias en que opera la política de devolución directa impiden que los peticionarios



recojan más pruebas. Finalmente, los peticionarios afirman que la Comisión ya ha concluido en casos anteriores que la petición requiere un “análisis del fondo del asunto para ser resuelta” cuando se considera “manifiestamente infundada” o “evidente su total improcedencia”.<sup>[15]</sup> En base a ello, los peticionarios argumentan que sus alegaciones y los hechos presentados ameritan una mayor consideración por parte de la Comisión y satisfacen el requisito de que haya un caso *prima facie*. Finalmente, los peticionarios argumentan que la petición revela un caso *prima facie* de que la política de devolución directa del Estado viola los derechos de las presuntas víctimas con respecto a:

- a. pedir asilo al amparo del artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, junto con las prohibiciones contra *refoulement* contenidas en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951;
- b. el debido proceso, previsto en el artículo XVIII de la Declaración Americana, por no brindar ningún acceso a procesos judiciales para impugnar su devolución a Estados Unidos de América sin una determinación de sus pedidos de asilo.

## **B. El Estado**

41. Por vía de antecedentes, el Estado explica que la política de “devolución directa” es “una medida administrativa que se usa excepcionalmente, cuando los funcionarios fronterizos canadienses están tan superados por el número de solicitantes de refugio que llegan de Estados Unidos que son incapaces de iniciar debidamente los procesos de determinación, teniendo en cuenta la necesidad de poder tomar decisiones fundadas respecto de la identidad de cada solicitante, su admisibilidad en Canadá, la elegibilidad para solicitar la condición de refugiado y si el solicitante plantea un riesgo para la seguridad, es un criminal grave o un criminal de guerra.” Dado este contexto, el Estado sostiene que la devolución directa “no es una decisión de denegación del asilo ni del acceso al sistema de determinación de la condición de refugiados del Canadá, ni una denegación de una audiencia para determinar la condición de refugiado.”<sup>[16]</sup>

42. El Estado impugna la admisibilidad de la petición en base a los fundamentos siguientes:

- a. falta de competencia *ratione personae* de parte de la Comisión, dado el anonimato de las presuntas víctimas y el hecho de que los peticionarios no hayan demostrado estar autorizados para actuar en nombre de estas presuntas víctimas;
- b. no agotamiento de los recursos internos;
- c. no establecimiento de ninguna excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos;
- d. no presentación de la petición en plazo;
- e. no revelación de ninguna violación de la Declaración Americana, ni establecimiento *prima facie* de que la política de devolución directa constituya un *refoulement* directo de parte de Canadá o un *refoulement* indirecto de parte de Estados Unidos de América en contravención de la Convención sobre los Refugiados.

### **1. Ratione personae**

43. Con referencia al artículo 28.e del Reglamento de la Comisión, el Estado afirma que los peticionarios no han explicado la ausencia de los nombres de las presuntas víctimas, ni por qué éstas no podían presentar la petición en su propio nombre, teniendo en cuenta la declaración jurada presentada por los peticionarios en respaldo de su petición. De acuerdo con el Estado, esta declaración jurada presentada por los peticionarios (Testigo Uno) indica que uno de los peticionarios (Freedom House) representaba a los tres John Does, o tenía contacto con ellos, antes de su presunta deportación por Estados Unidos. El Estado sostiene que su capacidad para abordar las alegaciones se ve “gravemente perjudicada por el anonimato de las presuntas víctimas”. El Estado argumenta también que los peticionarios no han establecido que tengan autoridad o mandato para presentar esta petición en nombre de las presuntas víctimas; y en tal sentido sostiene que la petición constituye un *actio popularis* inadmisibles. En tal sentido, el Estado argumenta que la Comisión carece de jurisdicción *ratione personae*.

## **2. Agotamiento de los recursos internos**

44. El Estado sostiene que las presuntas víctimas o los peticionarios podrían haber solicitado revisión judicial (de las decisiones de devolución directa), “sumado a una solicitud de suspensión urgente para evitar ser directamente devueltos a Estados Unidos”. El Estado agrega que los peticionarios, como “litigantes por un interés público”, podrían haber procurado una reparación declaratoria o de desagravio al amparo de la *Carta Canadiense de Derechos*. El Estado agrega que no es esencial que la persona esté presente en Canadá para impugnar una decisión de devolución directa. De acuerdo con el Estado, inclusive si la persona ha sido expulsada a Estados Unidos después de iniciar el proceso, éste continuaría, aún en ausencia del reclamante. El Estado sostiene que los tribunales canadienses han estado “dispuestos a ordenar -en caso de resultados favorables del pedido de revisión judicial planteado por una persona que ya no está en Canadá- que el gobierno retorne a la persona al Canadá a costa del Estado.”<sup>[17]</sup>

## **3. No se ha establecido una excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos**

45. En respuesta al argumento de los peticionarios de que las presuntas víctimas carecen de recursos o de conocimiento jurídico para agotar los recursos internos, el Estado sostiene que este argumento no está respaldado por las propias pruebas de los peticionarios, en particular la declaración jurada del Testigo Uno. El Estado afirma que, de acuerdo con esta declaración jurada, dos de las presuntas víctimas (John Doe 1 y John Doe 2) hablaban buen inglés y habían trabajado en Estados Unidos de América, y que por lo menos una de las víctimas (John Doe 1) había recibido asistencia de abogados de Freedom House (uno de los peticionarios). El Estado argumenta que esta prueba demuestra que las presuntas víctimas tenían sí acceso a asistencia letrada y podrían haber invocado recursos ante la justicia canadiense, y que los peticionarios no brindaron explicación alguna sobre por qué no brindaron asistencia a las presuntas víctimas con la invocación de los recursos internos en su nombre.

## **4. Plazo para la presentación de la petición**

46. De acuerdo con el artículo 32.1 del Reglamento de la Comisión, el Estado afirma que la Comisión considerará las peticiones que sean interpuestas dentro de los seis meses a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota la vía interna. El Estado observa que los peticionarios argumentan que el artículo 32.2 los obliga sólo a presentar la petición dentro de “un plazo razonable” porque se aplican las excepciones al agotamiento de los recursos internos. Sobre la base de que los peticionarios no han establecido la aplicabilidad de las excepciones al requisito del agotamiento de la vía interna, el Estado afirma que rige el plazo de seis meses para presentar las peticiones ante la Comisión, y no un “período razonable”. En este sentido, el Estado argumenta:

- a. que la política de devolución directa impugnada fue impartida el 27 de enero de 2003, y que, si esta se considera la fecha de entrada en funcionamiento, entonces los peticionarios deberían haber interpuesto su petición, a más tardar, el 27 de julio de 2003, y no nueve meses después, el 1 de abril de 2004.;
- b. alternativamente, si las fechas de entrada en funcionamiento son aquellas en que las presuntas víctimas fueron directamente devueltas, el Estado afirma que los peticionarios siguen estando fuera de plazo, dado que John Doe 1 fue devuelto directamente en abril o alrededor de abril de 2003; John Doe 2, en enero de 2003, y John Doe 3, en agosto de 2003.

## 5. Caracterización de los hechos

47. El Estado argumenta que la petición no presenta hechos o pruebas que tiendan a establecer una violación de los derechos consagrados en la Declaración Americana, de acuerdo con el artículo 34.a y b) del Reglamento de la Comisión. A este respecto, el Estado sostiene que no existen pruebas suficientes para sustanciar las pretensiones de que la política de devolución directa violó los derechos de las víctimas al asilo y al debido proceso. En respaldo de esta afirmación, el Estado sostiene que:

- a. Los peticionarios no han satisfecho los dos criterios del artículo XXVII de la Declaración Americana, que deben ser satisfechos para que exista el derecho de asilo: el derecho de asilo debe estar de acuerdo con las leyes del país en que se procura el asilo y debe estar de acuerdo con los tratados internacionales. Según el Estado, el efecto de los dos criterios acumulativos en el artículo XXVII es que, si el derecho está establecido en el derecho internacional, pero no en la legislación interna, no se trata de un derecho reconocido por el artículo XXVII.
- b. La política de devolución directa de Canadá está expresamente autorizada por la legislación canadiense en relación con la protección de los refugiados y que el derecho a procurar asilo en la legislación interna incluye la posibilidad de que no se trasmite inmediatamente un pedido y que se pida al solicitante regresar temporalmente a Estados Unidos en tanto se encuentra pendiente su entrevista de inmigración.
- c. Si bien los acuerdos internacionales, (primordialmente la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967) prohíben el *refoulement* de una persona a un lugar donde será perseguida, el derecho internacional no exige que el pedido de refugio sea tramitado en el momento y el lugar de elección del solicitante y, además, no prohíbe medidas tales como la “devolución directa”. La devolución directa no constituye un *refoulement*.

## IV. ANÁLISIS

### A. Competencia de la Comisión Interamericana *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci*

48. Los peticionarios afirman que el Estado violó los derechos de John Doe 1, John Doe 2 y John Doe 3 consagrados en los artículos XVIII y XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El Estado es miembro de la Organización de los Estados Americanos pero no es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Declaración pasó a ser fuente de obligaciones jurídicas para su aplicación por la Comisión<sup>[18]</sup> cuando Canadá se incorporó como Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos, el 8 de enero de 1990.<sup>[19]</sup> Además, la Comisión tiene autoridad en virtud de la

Carta de la Organización de los Estados Americanos, el artículo 20 de su Estatuto<sup>[20]</sup> y su Reglamento para dar vista a las violaciones alegadas de la Declaración planteadas por los peticionarios contra el Estado, que se relacionan con actos u omisiones ocurridos después que el Estado se incorporó a la Organización de los Estados Americanos.

49. Dado que en la petición se alega la violación de derechos protegidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que ocurrieron en el territorio de un Estado parte, la Comisión concluye que tiene competencia *ratione loci* para examinarla.

50. Además, la Comisión tiene competencia *ratione temporis* para examinar esta materia. La petición está basada en hechos que se alega ocurrieron a partir de 2003, fecha en que estaban vigentes las obligaciones asumidas por el Estado en virtud de la Declaración Americana.

51. En la medida en que los peticionarios han presentado denuncias en que se alegan violaciones a los artículos XVIII y XXVII de la Declaración Americana, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* para examinar la sustancia de las denuncias.

52. El Estado sostiene que la Comisión carece de jurisdicción *ratione personae* porque los peticionarios no han explicado la ausencia de los nombres de las presuntas víctimas ni por qué éstas no pudieron presentar la petición en su propio nombre, y que la petición es un *actio popularis* inadmisibles, en ausencia de toda autoridad clara o mandato de interponer esta petición en nombre de las presuntas víctimas.

53. El artículo 23 del Reglamento de la Comisión, dispone que:

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento. El peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u otra persona para representarlo ante la Comisión.

54. El artículo 28 del Reglamento de la Comisión establece que las peticiones que se presentan ante la Comisión deben incluir el nombre, la nacionalidad y la firma de la persona o las personas que formulan la denuncia; o, en los casos en que el peticionario no es una entidad no gubernamental, el nombre y la firma de su representante legal y, de ser posible, el nombre de la víctima o de alguna autoridad pública que ha tomado conocimiento del hecho o de la situación alegada.

55. Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión no considera que la ausencia de nombres de las alegadas víctimas afecta su competencia *ratione personae*. El Reglamento de la Comisión permite la presentación de peticiones a favor de presuntas víctimas; no existe un requisito de que la presunta víctima se presente por sí misma o que los peticionarios tengan un

poder o mandato especial para hacerlo. Consecuentemente, la Comisión considera que tiene competencia *ratione personae* para considerar la petición.

## **1. Agotamiento de los recursos internos**

56. El artículo 31 del Reglamento de la Comisión dispone que la admisibilidad de una petición interpuesta ante la Comisión Interamericana en virtud del artículo 23 de su Reglamento está sujeta al requisito de que se hayan invocado y agotado los recursos de la legislación interna de acuerdo con los principios generalmente reconocidos del derecho internacional. El objetivo de este requisito es permitir que las autoridades nacionales tengan oportunidad de abordar la alegada violación de un derecho protegido y, si corresponde, resolverla, antes de su presentación ante un mecanismo internacional.

57. El requisito del agotamiento previo de los recursos internos rige cuando los recursos internos están en la práctica disponibles dentro del sistema nacional y siempre que sean adecuados y efectivos para ofrecer una reparación de la violación alegada. En este sentido, el artículo 31.2 especifica que el requisito no rige cuando la legislación interna no otorga el debido proceso para la protección del derecho en cuestión, si la presunta víctima no tuvo acceso a los recursos internos o si existió una demora injustificada en el pronunciamiento de la sentencia penal en respuesta a la invocación de los mencionados recursos. Como lo indica el artículo 31 del Reglamento de la Comisión, cuando el peticionario alega alguna de estas excepciones, corresponde al Estado demostrar que no se han agotado los recursos internos, a menos de que ello surja claramente del expediente.

58. De acuerdo con los principios del derecho internacional, reflejados en los antecedentes establecidos por la Comisión y la Corte Interamericana, corresponde observar en primer lugar que el Estado en cuestión puede renunciar expresa o tácitamente a la invocación de esta norma. Segundo, para que sea considerada oportuna, la objeción de que no se han agotado los recursos internos debe plantearse durante las primeras etapas del proceso; de lo contrario, se presumirá que el Estado interesado renuncia tácitamente a su invocación. Finalmente, el Estado que alega el no agotamiento de los recursos internos debe indicar qué recursos debieron agotarse y brindar pruebas de su efectividad. En consecuencia, si el Estado en cuestión no ofrece argumentos oportunos con respecto a este requisito, se entenderá que renuncia a su derecho a argumentar el no agotamiento de los recursos de la vía interna y con ello se libera de la carga de la prueba que le hubiera correspondido.

59. En el presente caso, los peticionarios sostienen que (a) el Canadá no otorgó recursos internos para procurar la reparación de los derechos presuntamente violados, con lo que las presuntas víctimas quedan exceptuadas del requisito del agotamiento previsto en el artículo 31.2.a del Reglamento de la Comisión; (b) aún si la Comisión concluye que existen recursos internos, el requisito de su agotamiento sigue siendo inaplicable porque los recursos que se ofrecen no son adecuados ni eficaces, y (c) como alternativa al segundo fundamento, las víctimas están exceptuadas de agotar los recursos internos porque se les negó el acceso a la vía interna del Canadá, en virtud de la excepción del artículo 31.2.b.

60. Por otro lado, el Estado afirma que existían recursos internos disponibles y efectivos que los peticionarios no invocaron. El Estado afirma que las presuntas víctimas o los peticionarios podrían haber pedido una revisión judicial (de las decisiones de devolución directa), “junto con una petición de suspensión urgente para evitar que fueran devueltos directamente a Estados Unidos”. El Estado agrega que los peticionarios, como “litigantes por el interés público”, podrían haber procurado una reparación declaratoria o de desagravio al amparo de la Carta Canadiense de Derechos. El Estado afirma también que no es esencial que una persona esté presente en Canadá para impugnar una decisión de devolución directa. De acuerdo

con el Estado, aunque la persona haya sido expulsada a Estados Unidos después de iniciar los procedimientos, estos podrían continuar aún en ausencia del solicitante. El Estado afirma que los tribunales canadienses han estado dispuestos a ordenar -en caso de resultados favorables del pedido de revisión judicial planteado por una persona que ya no está en Canadá- que el gobierno retorne a la persona al Canadá a costa del Estado.<sup>[21]</sup>

61. En respuesta a los argumentos de los peticionarios de que las presuntas víctimas carecían de recursos o de conocimientos letrados para agotar los recursos internos disponibles, el Estado sostiene que este argumento no está respaldado por las propias pruebas de los peticionarios, en particular, la declaración jurada del Testigo Uno. El Estado sostiene que, de acuerdo con esta declaración jurada, dos de las presuntas víctimas (John Doe 1 y John Doe 2) hablaban buen inglés y habían trabajado anteriormente en los Estados Unidos de América, y que, por lo menos, una de las víctimas (John Doe 1) había recibido asistencia de los abogados del Freedom House (uno de los peticionarios). El Estado argumenta que esta evidencia demuestra que las presuntas víctimas sí tenían acceso a asistencia letrada y podrían haber invocado los recursos de los tribunales internos canadienses, y que los peticionarios no han brindado explicación alguna de por qué no asistieron a las presuntas víctimas en la invocación de los recursos internos en su nombre.

62. La Comisión ya sostuvo que cuando existe una “interconexión entre la disponibilidad efectiva de [los procedimientos internos del peticionario] y una de las violaciones de derechos humanos sustantivas alegadas en los méritos del caso”, la cuestión del agotamiento previo de los recursos internos puede ser considerada con los méritos [cita CIDH, Informe No 61/03, Caso 10.301, Roberto Moreno Ramos (Estados Unidos), 10 de octubre de 2003, párr. 63, donde se cita el Caso Velásquez Rodríguez, párr. 94. Véase también CIDH, Informe no 6/02, Caso 12.071, 120 Ciudadanos cubanos y 8 Ciudadanos haitianos detenidos en Las Bahamas (Bahamas), 27 de febrero de 2002, párr. 50]. Como en casos anteriores en que la cuestión de los recursos internos se ha consolidado con los méritos, existe en este caso una “conexión estrecha entre la cuestión del agotamiento de los recursos internos y las violaciones alegadas en los méritos de la petición en relación con la no disponibilidad de procesos para las víctimas. Específicamente, los peticionarios alegan la violación del derecho de los que piden asilo a un juicio imparcial, al amparo del artículo XVIII de la Declaración Americana.

63. Habiendo considerado los argumentos de ambas partes, la Comisión entiende que la cuestión del agotamiento de los recursos internos está inextricablemente vinculada a las alegadas violaciones de la Declaración Americana, a la cuestión del agotamiento de los recursos internos y a las violaciones alegadas en los méritos de la petición en cuanto a la no disponibilidad de procesos para que las víctimas afirmaran su pedido de la condición de refugiados, y al derecho al acceso a los procesos judiciales para impugnar la devolución de las presuntas víctimas a los Estados Unidos a la espera de que llegaran las fechas de las entrevistas para determinar su elegibilidad. Dada la interconexión entre estos elementos, la Comisión considera que la cuestión del agotamiento previo de esos recursos debe tratarse junto con los méritos del caso. En consecuencia, la Comisión consolidará este aspecto del agotamiento de los recursos internos con los méritos del caso.

## **2. Plazo para la presentación de la petición**

64. De acuerdo con el artículo 32.1 del Reglamento de la Comisión, las peticiones deben ser presentadas en plazo para ser admitidas, a saber, dentro de los seis meses a partir de la fecha en que la parte demandante haya sido notificada de la sentencia definitiva a nivel nacional. La norma de los seis meses garantiza la certeza y la estabilidad jurídicas una vez adoptada una decisión. Sin embargo, en los casos en que se aplica una excepción al requisito del agotamiento previo, el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión dispone que las peticiones deben ser presentadas dentro de un plazo razonable, conforme lo determine la Comisión. En el caso que nos ocupa, la Comisión, tras considerar los argumentos de las partes, concluye que

existe una estrecha vinculación entre la cuestión del agotamiento de los recursos internos, el plazo de presentación de la petición y las violaciones alegadas en los méritos de la misma en relación con la no disponibilidad de proceso para que las víctimas afirmen sus reivindicaciones de la condición de refugiados. En efecto, la Comisión considera que la cuestión del plazo de presentación depende en última instancia de su determinación respecto del agotamiento de los recursos internos. En consecuencia, la Comisión decide consolidar, no sólo la cuestión del agotamiento de los recursos internos, sino también la del plazo de presentación de la petición, a los méritos del caso.

## **B. Duplicación de procedimientos**

### **1. Duplicación de procedimientos y *res judicata***

65. Los peticionarios han indicado que su petición no duplica en esencia una petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión o por otra organización gubernamental internacional de la que sea miembro el Estado afectado. El Estado no ha contestado la cuestión de la duplicación de procedimientos. Por tanto, la Comisión concluye que no existe impedimento alguno a la admisibilidad de las denuncias de los peticionarios, a estar a lo dispuesto en el artículo 33 de su Reglamento.

### **2. Verosimilitud de la denuncia**

66. Las partes han discrepado en torno a la cuestión de si la petición revela una denuncia verosímil. El artículo 34.a y b) del Reglamento de la Comisión requiere que ésta considere inadmisibile la petición que no afirme hechos que tiendan a establecer una violación de los derechos garantizados por la Convención o por otros instrumentos aplicables, o si las afirmaciones del peticionario o el Estado indican que la petición es manifiestamente infundada o evidentemente improcedente.

67. El Estado solicitó que la Comisión rechazara la denuncia porque los peticionarios no han satisfecho el doble criterio del artículo XXVII de la Declaración Americana y porque la política de devolución directa del Canadá está autorizada por su legislación. El Estado también sostuvo que el derecho internacional no exige que un pedido de refugio sea tramitado en el lugar y el momento de elección del reclamante, y que el derecho internacional no prohíbe medidas como la “devolución directa”. Finalmente, el Estado afirmó que la devolución directa no constituye *refoulement*.

68. La Comisión opina que no es necesario a esta altura de los procedimientos resolver estas cuestiones de derecho para determinar la existencia de una denuncia *versimil prima facie*. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los actos alegados tienden a establecer una violación, como lo dispone el artículo 34.a de su Reglamento y si la petición es “manifiestamente infundada” o “evidentemente improcedente”, de acuerdo con el artículo 34.b.

69. Con respecto a la presente petición, la Comisión considera que los argumentos presentados por ambas partes requieren un análisis profundo de la sustancia de la materia a los efectos de una resolución. Más particularmente, la Comisión concluye que la petición revela hechos que, de ser verdaderos, tienden a establecer una violación del derecho de las presuntas víctimas a procurar asilo al amparo del artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y de su derecho al debido proceso, en virtud del artículo XVIII. La Comisión, teniendo en cuenta su jurisprudencia, y sin prejuzgar sobre los méritos del caso, concluye que la petición no es “manifiestamente infundada” ni “evidentemente improcedente”, con lo cual los peticionarios han satisfecho los requisitos del artículo 34.a y b) de su Reglamento.

70. Sobre la base de los argumentos de hecho y de derecho establecidos precedentemente y sin prejuzgar sobre la sustancia de la cuestión,

## LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### DECIDE:

1. Declarar admisible la petición en virtud de los artículos XXVII y XVIII de la Declaración Americana;
2. Consolidar la cuestión del agotamiento de los recursos internos y del plazo de presentación de la petición con los méritos del caso.
3. Remitir el presente Informe al Estado del Canadá y a los peticionarios.
4. Proceder al examen de los méritos del caso.
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 27 días del mes de octubre de 2006. (Firmado: Evelio Fernández Arévalos, Presidente; Paulo Sérgio Pinheiro, Primer Vicepresidente; Florentín Meléndez, Segundo Vicepresidente; Freddy Gutiérrez, Paolo G. Carozza y Víctor E. Abramovich, Miembros de la Comisión.

---

<sup>[1]</sup> Petición de los peticionarios de 31 de marzo de 2004, pág. 2. Según los peticionarios, las nuevas *Instrucciones* expresamente afirman que la “no se requerirá confirmación de USNIS de que el solicitante estará disponible para el futuro examen, en la fecha y hora especificadas.”

<sup>[2]</sup> En los párrafos 5-11 de su respuesta (recibida por la Comisión el 15 de agosto de 2005) a la respuesta oficial de Canadá, los peticionarios identifican una serie de factores que inhiben la identificación de las presuntas víctimas, tales como: a) las personas (como los John Does) que son devueltas directamente y detenidas tenían poca capacidad para contactar a familiares o procurar una representación letrada; b) después de su detención, los John Does (y un número desconocido de otros en situación similar) fueron devueltos a sus países de origen por las autoridades de inmigración de Estados Unidos, lo que hace improbable que estas víctimas pudieran (suponiendo que conocen el recurso) solicitar a los peticionarios que presentaran su caso ante la Comisión; c) los peticionarios asisten a un gran volumen de solicitantes de refugio que piden asilo en Canadá, inclusive los que entran desde Estados Unidos y personas detenidas; en las circunstancias, en que los solicitantes de refugio no pudieron contactar a los peticionarios antes de ser devueltos directamente, los peticionarios en general pudieron asistirlos en la tramitación de la fijación de fechas de las entrevistas y evitar que los solicitantes fueran devueltos directamente; d) durante el período en cuestión, los peticionarios no podían prever cuándo en un punto fronterizo en particular se devolvería a los solicitantes de refugio, ni contaban con los recursos para destacar defensores de los derechos humanos en cada puesto fronterizo, para brindar asistencia.

<sup>[3]</sup> Con referencia al artículo 28 (e) del Reglamento de la Comisión, el Estado sostiene que los peticionarios no han explicado la ausencia de los nombres de las presuntas víctimas, ni por qué estas presuntas víctimas no podían presentar la petición en su propio nombre, teniendo en cuenta una declaración jurada presentada por los peticionarios en respaldo de su petición. De acuerdo con el Estado, esta declaración jurada presentada por los peticionarios (Testigo Uno) indica que uno de los peticionarios (Freedom House) representaba a los tres John Does, o tenía contacto con ellos, antes de su alegada deportación de Estados Unidos. El Estado sostiene que su capacidad para abordar las alegaciones se ve “gravemente perjudicada por el anonimato de las presuntas víctimas.” El Estado argumenta también que los peticionarios no han establecido su autoridad o mandato para presentar esta petición en nombre de las presuntas víctimas.

<sup>[4]</sup> *Ibid.* párrafo 12

<sup>[5]</sup> A este respecto, los peticionarios se basan en los párrafos 14-15 de la respuesta del Estado.



[6] CIDH Informe N° 6/02, Caso 12.071, 120 Ciudadanos cubanos y 8 Ciudadanos haitianos detenidos en Las Bahamas; 27 de febrero de 2002; Corte IDH, Caso de la Cárcel de Urso Branco, Medidas Provisionales, 18 de junio de 2002; CIDH Informe No 28/93, Caso 10.675, Caso Interdicción de Haitianos, Estados Unidos de América, 13 de octubre de 1993

[7] Véase escrito de los peticionarios de 14 de marzo de 2006, párrs. 18-19, pág. 14

[8] *Ibid.* Párr. 21

[9] *Ibid.* Párr.25; Los peticionarios argumentan que, aunque la Corte concluyó que el funcionario de inmigración estaba equivocado al impartir la orden de devolución directa, la anulación no tenía beneficio práctico alguno para los peticionarios, dado que la Corte se negó a impartir un consiguiente auto de prohibición para evitar que la familia fuera devuelta directamente una segunda vez, si trataban una vez más de atravesar la frontera canadiense, ni un auto de suspensión para garantizarles el permiso de retorno al Canadá a efectos de esperar la entrevista fijada para determinar la admisibilidad. La familia quedó sin ninguna garantía de que se admitiría su reingreso a Canadá.

[10] Los peticionarios citan CIDH, Informe No 61/03, Caso 10.301, Roberto Moreno Ramos (Estados Unidos), 10 de octubre de 2003, párr. 63, donde se cita Caso Velásquez Rodríguez, párr. 94, y también CIDH, Informe no 6/02, Caso 12.071, 120 Ciudadanos cubanos y 8 Ciudadanos haitianos detenidos en Las Bahamas (Bahamas), 27 de febrero de 2002, párr. 50

[11] Véase escrito de los peticionarios recibido por la Comisión el 15 de agosto de 2005, párr. 41, pág. 20

[12] Los peticionarios citan CIDH Informe N° 6/02, Caso 12.071, 120 Ciudadanos cubanos y 8 Ciudadanos haitianos detenidos en Las Bahamas (Bahamas), 27 de febrero de 2002, párr. 50.

[13] Véase petición de los peticionarios de 31 de marzo de 2004, pág. 12 y escrito de los peticionarios a la Comisión recibido el 15 de agosto de 2005, párrs. 44-45.

[14] CIDH, Informe N° 4/04, Caso 12.324, Ruben Luis Godoy (Argentina), 24 de febrero de 2004, párr. 43

[15] CIDH, Informe N° 32/03, Caso 12,281, Gilda Rosario Pizarro Jiménez y otros, (Chile), 7 de marzo de 2003, párr. 46.

[16] Véase pág. 2 de la respuesta del Estado de los peticionarios de 23 de setiembre de 2004

[17] Véase respuesta oficial del Estado de 23 de setiembre de 2004, párrafo 38, nota al pie 35, En respaldo de esta posición, el Estado cita los casos de San Vicente Freitas c. Canadá (Ministro de Ciudadanía e Inmigración), [1999] 2 F.C. 432 (T.D.); Cassells c. Canadá (Ministro de Ciudadanía e Inmigración), [1999] F.C.J. No. 936, párr.11 (T.D.).

[18] Corte I.D.H., *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 OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10.

[19] La Corte Interamericana y la Comisión han determinado previamente que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como consecuencia de los artículos 3 (l), 17, 45 a), 45 i), 53 e), 91 f), 106, y 145 de la Carta de la OEA. Véase el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Arts. 1, 2(2) 18 y 20; Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Arts. 23, 27, 28-43, 45-47, 49-50; Carta Democrática Interamericana, artículo 8; Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89 “*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*”, 14 de julio de 1989, Ser. A No. 19 (1989), párrs. 35-45; CIDH, *James Terry Roach y Jay Pinkerton c. Estados Unidos*, Caso 9647, Res. 3/87, 22 de setiembre de 1987, CIDH INFORME ANUAL 1986-1987, párrs. 46-49.

[20] El artículo 20 del Estatuto de la Comisión dispone lo siguiente:

En relación con los Estados miembros de la Organización que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, las siguientes:

- a. prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- b. examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;

c. verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución prescrita en el inciso b. anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados.

<sup>[21]</sup> Véase respuesta oficial del Estado de 23 de setiembre de 2004, párrafo 38, nota al pie 35, En respaldo de su posición, el Estado cita los casos de San Vicente Freitas c. Canadá (Ministro de Ciudadanía e Inmigración), [1999] 2 F.C. 432 (T.D.); Cassells c. Canadá (Ministro de Ciudadanía e Inmigración), [1999] F.C.J. No. 936, t párr.11 (T.D.).