



Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general
2 de mayo de 2024
Español
Original: francés

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Decisión adoptada por el Comité en virtud del artículo 14 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 79/2021* **

<i>Comunicación presentada por:</i>	S. H. (representado por el abogado Fazil Ahmet Tamer)
<i>Presunta víctima:</i>	El peticionario
<i>Estado parte:</i>	Suiza
<i>Fecha de la comunicación:</i>	31 de agosto de 2021 (presentación inicial)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	1 de diciembre de 2023
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 91 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 7 de diciembre de 2021 (no se publicó como documento)
<i>Asunto:</i>	Discriminación racial por prohibir la entrada en Suiza a un refugiado
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad; inadmisibilidad <i>ratione temporis</i> ; falta de sustanciación de las alegaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Discriminación por motivo de origen nacional o étnico
<i>Artículo de la Convención:</i>	2, párr. 2

1. El peticionario es S. H. Afirma que es nacional turco, nacido en 1974, y refugiado en Chipre, y que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2, párrafo 2, de la Convención. Suiza se adhirió a la Convención el 29 de noviembre de 1994 y formuló la declaración prevista en el artículo 14 el 19 de junio de 2003. El peticionario está representado por un abogado.

Hechos expuestos por el peticionario

2.1 El peticionario tiene por costumbre atravesar, en calidad de turista, el territorio suizo cuando va a visitar a su pareja, que vive en Lörrach (Alemania), una localidad situada cerca de la frontera con Basilea. El 20 de junio de 2020 llegó a Suiza en avión procedente de Chipre,

* Adoptada por el Comité en su 111^{er} período de sesiones (20 de noviembre a 8 de diciembre de 2023).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Michal Balcerzak, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahima Guissé, Yanduan Li, Mehrdad Payandeh, Verene Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Mazalo Tebie, Faith Dikeledi Pansy Tlakula y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



con la intención de viajar a Alemania. Sin embargo, a su llegada al aeropuerto de Zúrich, se le denegó la entrada en Suiza. Las autoridades suizas fundamentaron su decisión en el Decreto núm. 3 de medidas de lucha contra la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), de 19 de junio de 2020¹. El peticionario afirma que, según ese decreto, los nacionales de la Unión Europea (UE), de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como los miembros de sus familias, tienen derecho a la libertad de circulación, con independencia de su nacionalidad. Las autoridades suizas consideraron que, aunque el peticionario era refugiado en Chipre y tenía un permiso de residencia en vigor, no gozaba de la libertad de circulación reconocida en el Decreto de 19 de junio de 2020.

2.2 El peticionario alega que la decisión de prohibirle la entrada en Suiza fue ilegal y discriminatoria, ya que se cumplían todas las normas de libre circulación de conformidad con la normativa suiza pertinente. El peticionario alega también que, según la Secretaría de Estado de Migración, la denegación de entrada en Suiza estaba justificada por la Directiva núm. 323.7-5040/3, promulgada por dicho organismo el 15 de junio de 2020². Según esta directiva, el peticionario no pertenecía al grupo de personas que tenían derecho a la libre circulación³. El peticionario sostiene que en esa directiva se establece que entre las categorías de personas autorizadas a entrar en el territorio, siempre que cumplan las condiciones ordinarias para ello, se incluyen:

Los nacionales de la UE o la AELC y los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, así como los nacionales de terceros países que estén destinados en Suiza por un período máximo de 90 días por una empresa con sede en la UE o en la AELC, siempre que previamente hayan estado admitidos en el mercado de trabajo regular de un Estado miembro de la UE o de la AELC durante al menos un año⁴.

2.3 El 22 de junio de 2020, el peticionario interpuso un recurso ante la Secretaría de Estado de Migración contra la decisión por la que se había prohibido su entrada en Suiza, el cual fue desestimado el 30 de junio de 2020. La Secretaría de Estado consideró que el artículo 4, párrafo 1, del Decreto núm. 3 de medidas de lucha contra la pandemia de COVID-19 autorizaba la entrada en Suiza a personas procedentes de un país o región de riesgo si gozaban de la libertad de circulación.

2.4 El 3 de julio de 2020, el peticionario interpuso un recurso contra esa decisión⁵ ante el Tribunal Administrativo Federal. El 8 de julio de 2020⁶, el Tribunal desestimó el recurso alegando que el peticionario no tenía ningún interés o vínculo sustancial que lo autorizara a entrar en Suiza, ya que su destino final era Alemania. El Tribunal señaló asimismo que el peticionario había abandonado Suiza por voluntad propia antes de que concluyera el proceso de tramitación del recurso⁷. El Tribunal señaló además que no podía considerarse que el peticionario tuviera un interés digno de protección en virtud del artículo 48, párrafo 1 c), de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El Tribunal declaró que, en razón de la

¹ Suiza, Consejo Federal, Decreto núm. 3 de medidas de lucha contra la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), de 19 de junio de 2020 (puede consultarse en <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/438/fr>).

² Suiza, Secretaría de Estado de Migración, Directiva sobre la aplicación del Decreto núm. 2 de medidas de lucha contra el coronavirus y sobre el procedimiento de entrada y salida de Suiza, de 15 de junio de 2020 (puede consultarse en https://www.vd.ch/uploads/tx_vdfilesdbsecr/Directive_SEM_Corona_%C3%A0_partir_15.06.2020_FR__2_.pdf).

³ El peticionario aclara que fue devuelto a Chipre el 22 de junio de 2020, antes de que la Secretaría de Estado de Migración adoptara su decisión.

⁴ Suiza, Secretaría de Estado de Migración, Directiva de 15 de junio de 2020 (véase la nota 2), arts. 1.5 y 1.5.2.

⁵ El peticionario solicitó que se revocara la decisión de 30 de junio de 2020, que se le concediera la entrada en Suiza, que se le reembolsaran los gastos de viaje entre Lárnaca (Chipre) y Zúrich y que se le abonara una indemnización de 5.000 francos suizos por daños morales.

⁶ Cabe señalar que, contrariamente a lo que afirma el peticionario, según los documentos que obran en el expediente en apoyo de su comunicación, la decisión del Tribunal Administrativo Federal se dictó el 8 de julio de 2020 y no el 8 de julio de 2021.

⁷ El peticionario tenía que permanecer en la zona de tránsito del aeropuerto.

pandemia de COVID-19, el peticionario debería haber previsto que la entrada en Suiza estaría sujeta a restricciones y haber viajado directamente a Alemania, ya que ese era su destino final.

Denuncia

3.1 El peticionario afirma que se han violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2 de la Convención. Recuerda que el Estado parte levantó la prohibición de viajar y las medidas conexas para los países de la UE y la AELC el 15 de junio de 2020. Subraya que todos los pasajeros que viajaban con él desde Chipre fueron autorizados a entrar en Suiza. Por consiguiente, afirma que fue discriminado por su condición de refugiado.

3.2 El peticionario considera que la interpretación del Tribunal Administrativo Federal es infundada, ilegal e inhumana. Señala que el hecho de ser refugiado no significa que represente un mayor peligro en lo que respecta a la propagación de la COVID-19. Además, subraya que los refugiados tienen las mismas características biológicas y genéticas que los demás seres humanos.

3.3 El peticionario señala que los artículos 5, 7 y 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados⁸ reconocen a los refugiados los mismos derechos que a los ciudadanos del país de asilo cuando viajan al extranjero. También recuerda que Suiza forma parte del espacio Schengen⁹ desde el 12 de diciembre de 2008. Dado que los pasajeros procedentes de Chipre no suponían un riesgo para la salud pública, el peticionario considera que debería haber sido aceptado en las mismas condiciones que los nacionales chipriotas. Por consiguiente, el peticionario considera que la negativa del Estado parte a permitirle entrar en territorio suizo constituye una violación de los derechos que lo asisten en virtud del artículo 2 de la Convención.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 El 21 de febrero de 2022, el Estado parte presentó sus observaciones, en las que alega que la presente comunicación debería ser declarada inadmisibles por los siguientes motivos: a) en primer lugar, por incumplimiento del plazo de seis meses establecido en el artículo 91 f) del reglamento del Comité; y b) con carácter subsidiario, por incompatibilidad *ratione materiae* con la Convención.

4.2 El Estado parte recuerda que el Tribunal Administrativo Federal se pronunció sobre el recurso interpuesto por el peticionario el 8 de julio de 2020. La comunicación del peticionario está fechada el 31 de agosto de 2021, lo que quiere decir que se presentó al Comité más de un año después de que se hubieran agotado todos los recursos internos disponibles. El Estado parte recuerda que el peticionario no ha invocado ninguna circunstancia excepcional que justificara el hecho de que presentara esta comunicación fuera del plazo establecido. Por consiguiente, el Estado parte solicita al Comité que declare inadmisibles la presente comunicación por incumplimiento del plazo de seis meses establecido en el artículo 91 f) del reglamento del Comité.

4.3 El Estado parte afirma que la presente comunicación debe ser desestimada por ser incompatible *ratione materiae* con la Convención. Reitera los argumentos que figuran en la decisión del Tribunal Administrativo Federal de 8 de julio de 2020, en la que se especifican los motivos por los que se desestimó el recurso interpuesto por el peticionario. El Tribunal

⁸ En principio no se efectúan controles de personas en las fronteras entre Estados miembros del espacio Schengen (fronteras interiores); las personas que cruzan las fronteras exteriores del espacio Schengen son sometidas a controles uniformes; a todos los Estados miembros del espacio Schengen se les aplican las mismas condiciones de entrada; se aplica una política de visados uniforme para estancias cortas.

⁹ Los refugiados que residan en un Estado miembro del espacio Schengen, el Reino Unido, Irlanda o Rumanía y sean titulares de un documento de viaje para refugiados expedido por dicho Estado están exentos de la obligación de tramitar un visado para las estancias en Suiza que no requieran visado. Véase Suiza, Secretaría de Estado de Migración, Anexo CH-1, lista 2: Requisitos relativos a los documentos de viaje y los visados: disposiciones específicas con independencia de la nacionalidad, párr. 2.4.2 (Documento de viaje para refugiados expedido por un Estado miembro de la UE, Noruega, Islandia o Liechtenstein).

determinó que el peticionario no tenía ningún vínculo con Suiza y que su único objetivo era atravesar el territorio suizo para reunirse con su esposa en Lörrach (Alemania). El Tribunal señaló que pocas horas después de que se le denegara la entrada en Suiza en el aeropuerto de Zúrich, el peticionario tomó un avión con destino a Chipre sin esperar el resultado del procedimiento previsto en el artículo 65, párrafo 3, de la Ley Federal de Extranjería e Integración¹⁰. Por consiguiente, el peticionario no se acogió a la posibilidad de permanecer en la zona de tránsito del aeropuerto durante un período de 15 días a la espera de que se adoptara una decisión respecto de su solicitud. El Tribunal determinó también que, en este caso concreto, el peticionario no había demostrado que perteneciera a la categoría de personas que tienen un interés digno de protección en virtud del artículo 48, párrafo 1 c), de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4.4 El Estado parte afirma que el peticionario no ha explicado como se debe por qué no viajó directamente a Alemania para ir a ver a su pareja, con lo que habría evitado atravesar otro país. Observa asimismo que el peticionario no ha indicado por qué no preguntó con antelación si la entrada al país con fines de tránsito estaba autorizada en esas circunstancias particulares. Es más, el peticionario debió prever que no podría entrar en muchos Estados debido a las restricciones de viaje impuestas en todo el mundo a causa de la pandemia de COVID-19 o que solo podría entrar aduciendo “motivos excepcionales”. El Estado parte señala también que unas semanas más tarde el peticionario pudo viajar directamente a Alemania.

4.5 El Estado parte observa que la pandemia de COVID-19 dio lugar a restricciones a los viajes y a otro tipo de restricciones en todo el mundo, que se fueron imponiendo a medida que avanzaba la pandemia de COVID-19 y estaban en conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional. Con el fin de mantener la capacidad de Suiza para hacer frente a la pandemia y, en particular, para garantizar las condiciones necesarias para un suministro adecuado de productos sanitarios y terapéuticos a la población, el 13 de marzo de 2020 el Consejo Federal impuso unas restricciones extraordinarias a los viajes en el marco del Decreto de medidas de lucha contra la pandemia de COVID-19, que posteriormente fueron prorrogadas. El Estado parte recuerda también que, el 13 de marzo de 2020, el Consejo Federal dejó sin efecto las restricciones específicas a los viajes en virtud del Decreto relativo a la pandemia de COVID-19, que se prorrogaron con la eliminación, el 15 de junio de 2020, de todos los países del espacio Schengen de la lista de países de riesgo. El Estado parte señala asimismo que Chipre¹¹ no fue retirada de la lista de países de riesgo de la Secretaría de Estado de Migración hasta el 20 de julio de 2020.

4.6 El Estado parte sostiene que las autoridades no hicieron caso omiso de las dificultades con que tropezó el peticionario durante su viaje. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Administrativo Federal de 8 de julio de 2020 fue una decisión de carácter exclusivamente formal, en la que se debía determinar si el peticionario presentaba un interés suficiente como para que se examinara su recurso. El Estado parte señala que el requisito de presentar un interés oportuno y práctico para gozar de protección jurídica en el sentido del artículo 48, párrafo 1 c), de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplica a todas las categorías de personas, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma, nacionalidad o religión. Por lo tanto, la alegación de discriminación racial es infundada desde el primer momento.

4.7 El Estado parte señala que el peticionario, en cuanto que apátrida¹² titular de un permiso de residencia chipriota válido para refugiados, no podía invocar el derecho a la libertad de circulación, y que no existe una situación de extrema necesidad en el sentido de la normativa sobre la pandemia de COVID-19, por lo que su impugnación fue desestimada. Además, el Estado parte indica que, contrariamente a lo afirmado en la comunicación del

¹⁰ Suiza, Ley Federal núm. 142.20 de Extranjería e Integración, de 16 de diciembre de 2005, art. 65, párr. 3.

¹¹ En sus observaciones, el Estado parte señala que Suiza es un “país no perteneciente a la Unión Europea”. Sin embargo, cabe señalar que en el momento en que se presentó la comunicación, Chipre ya figuraba en la lista de Estados miembros de la Unión Europea.

¹² En la copia del permiso de residencia chipriota presentada por el peticionario consta que es nacional turco, que se le ha reconocido la condición de refugiado y que puede trabajar.

petionario, las restricciones de entrada se levantaron el 15 de junio de 2020 no para los países de la UE y la AELC propiamente dichos, sino para los titulares de la libertad de circulación, es decir, los nacionales de la UE y de la AELC y los miembros de sus familias. Los nacionales de terceros países que deseaban entrar en Suiza procedentes de Chipre —que en aquel momento todavía se consideraba un país de riesgo de conformidad con la normativa sobre la pandemia de COVID-19— seguían estando sujetos a restricciones de entrada relacionadas con la pandemia, aunque tuvieran un permiso de residencia válido expedido por la UE o la AELC en el marco de un régimen jurídico determinado. Está claro que la diferencia de trato entre los titulares de la libertad de circulación y los nacionales de terceros países no se basaba en consideraciones raciales, sino en razones objetivas y en el derecho internacional público. Los atentados contra la libertad personal también estaban justificados por la pandemia y previstos por la ley y eran proporcionados.

4.8 Según el Estado parte, de lo que antecede se desprende claramente que la denegación de entrada en Suiza al petionario no se basó en motivos relacionados con la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico en el sentido del artículo 1 de la Convención. De ello se deduce que, en el presente caso, no se ha producido ningún acto de discriminación racial en el sentido del artículo 1 de la Convención y, por consiguiente, y habida cuenta de la práctica del Comité, la presente comunicación debe ser declarada inadmisibles por ser incompatible *ratione materiae* con la Convención.

Comentarios del petionario sobre las observaciones del Estado parte

5.1 El 2 de julio de 2022, el petionario presentó sus comentarios sobre las observaciones del Estado parte. En ellos refuta el argumento del Estado parte de que su comunicación es inadmisibles.

5.2 En lo que respecta a la inadmisibles *ratione temporis* en virtud del artículo 91 f) del reglamento del Comité, el petionario afirma que el incumplimiento del plazo de seis meses para presentar su comunicación es imputable al Estado parte. A este respecto, subraya que las autoridades suizas le impidieron entrar en Suiza con arreglo a una normativa que ellas habían promulgado. El petionario afirma que el Tribunal Administrativo Federal desestimó su recurso contra la decisión de la Secretaría de Estado de Migración y lo condenó a pagar 250 francos suizos en concepto de costas judiciales.

5.3 El petionario considera que la actitud del Estado parte es discriminatoria y constituye una amenaza para su libertad. Además, el petionario refuta la afirmación del Estado parte de que es apátrida, y reafirma su condición de nacional turco y refugiado en Chipre. Asimismo, impugna los motivos con los que se justifican las diferencias de trato entre los refugiados de Chipre y otros titulares de la libertad de circulación en la UE y la AELC. El petionario reitera que estos dos grupos de personas tienen las mismas características biológicas y las mismas condiciones de vida. También impugna los argumentos del Estado parte sobre las “razones objetivas” por las que se denegó su entrada en Suiza, a diferencia de los ciudadanos de otro país.

5.4 El petionario afirma que la multa que le impuso el Tribunal Administrativo Federal también tuvo un efecto disuasorio sobre él, ya que es un refugiado que tiene dificultades económicas en su país de acogida. Además, la Directiva de la Secretaría de Estado de Migraciones sobre la aplicación del Decreto núm. 2 de medidas de lucha contra la pandemia de COVID-19 carece de sentido en el contexto de la pandemia, la biología y los derechos humanos. En su opinión, se trata de una discriminación absoluta y un acto de humillación para con los refugiados y los “extranjeros”.

5.5 El petionario alega que, el 22 de junio de 2020, impugnó la decisión de la Secretaría de Estado de Migraciones por la que se le denegó su entrada en Suiza y que la Secretaría de Estado de Migraciones no se pronunció sobre su impugnación en un plazo de 48 horas¹³, alegando que el petionario no había adjuntado la decisión impugnada. El petionario refuta ese motivo de denegación puesto que la decisión por la que se le denegó la entrada había sido adoptada por la oficina de la Secretaría de Estado en Zúrich. Según el petionario, dado que la Secretaría de Estado está necesariamente en posesión de una copia de su propia decisión,

¹³ El petionario no ha aportado más detalles sobre ese plazo de 48 horas.

no tenía sentido pedirle que adjuntara una copia a su impugnación. El peticionario recuerda que la Secretaría de Estado tomó una decisión sobre su impugnación el 30 de junio de 2020 sin esperar a recibir de ese documento.

5.6 El peticionario considera inaceptable que el Estado parte le exigiera permanecer más de 18 días en la zona de tránsito del aeropuerto, que es un espacio cerrado en el que no hay libertad de movimiento. El peticionario señala asimismo que no regresó a Chipre por voluntad propia, sino que lo metieron en un avión sin su pasaporte. También señala que su viaje corrió por cuenta del Gobierno suizo.

5.7 El peticionario afirma además que lo importante en el presente caso no es determinar sus vínculos con Suiza a los efectos de justificar su viaje al país, sino la posición discriminatoria del Estado parte hacia él. Por último, el peticionario afirma que fue discriminado por las autoridades suizas, ya que, aunque no representaba un peligro más grave que los ciudadanos chipriotas para la sociedad suiza, se le impidió entrar en el país; dicha acción por parte del Estado parte constituye una violación de la Convención.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe asegurarse, con arreglo al artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención, de que se han agotado los recursos internos.

6.2 El Comité toma nota de la afirmación del peticionario de que ha sido objeto de una vulneración del artículo 2 de la Convención como consecuencia de la negativa de las autoridades suizas a permitir su entrada en Suiza debido a las restricciones relacionadas con las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19. Toma nota también de que el peticionario considera que, debido a su condición de refugiado, fue tratado de forma diferente a los demás pasajeros, que, siendo de origen chipriota, pudieron entrar en Suiza sin problema. El Comité toma nota además de que el peticionario interpuso un recurso contra esa decisión de la Secretaría de Estado de Migración el 3 de julio de 2020, que fue desestimado por el Tribunal Administrativo Federal el 8 de julio de 2020. El Comité observa que el Estado parte no niega que, en el presente caso, se hayan agotado los recursos internos de conformidad con el artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención.

6.3 No obstante, el Comité toma nota de la afirmación del Estado parte según la cual la presente comunicación debe ser declarada inadmisibles porque no se ha presentado dentro del plazo establecido en el artículo 91 f) del reglamento del Comité. El Comité recuerda que, según lo allí dispuesto, las comunicaciones se deben presentar, excepto en circunstancias excepcionales debidamente comprobadas, dentro de los seis meses posteriores al agotamiento de todos los recursos de la jurisdicción interna¹⁴.

6.4 El Comité toma nota de que, en el presente caso, el Tribunal Administrativo Federal dictó su decisión definitiva sobre los hechos a los que se refiere la presente comunicación el 8 de julio de 2020. Asimismo, observa que el peticionario presentó su comunicación el 31 de agosto de 2021, es decir, más de seis meses después de la fecha en la que se habían agotado todos los recursos internos disponibles. El Comité toma nota asimismo de que el peticionario justifica el retraso en la presentación de su comunicación con el argumento de que el Estado parte le denegó el acceso a su territorio. El Comité observa que el peticionario inició un procedimiento ante las autoridades suizas para recurrir la negativa a permitirle la entrada, procedimiento que se desarrolló entre el 22 de junio y el 3 de julio de 2020, sin que fuera necesaria su presencia en territorio suizo. En el presente caso, el Comité considera que el argumento de que el peticionario no se encontraba en territorio suizo no puede aceptarse como circunstancia excepcional en el sentido del artículo 91 f) del reglamento del Comité. Por último, el Comité observa que el peticionario no ha aportado ningún otro motivo para justificar que presentase su comunicación fuera del plazo establecido¹⁵.

¹⁴ *F. A. c. Noruega* (CERD/C/58/D/18/2000), párr. 6.2.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 6.3.

6.5 En vista de lo que antecede, el Comité determina que no se dan “circunstancias excepcionales debidamente comprobadas” que justifiquen que no se deba aplicar la disposición relativa al plazo de seis meses establecido en el artículo 91 f) del reglamento.

7. Por consiguiente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial decide:
- a) Que la comunicación es inadmisibile;
 - b) Que la presente decisión se comunique al Estado parte y al peticionario.
-