
PRÓLOGO

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo
IIDH

Constituye un honor para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) compartir la edición de este libro, que se publica en el marco del aniversario de nuestras dos instituciones, cincuenta años del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y veinte años del IIDH, tiempo en el cual han venido realizando amplias labores conjuntas de promoción, protección, investigación, educación y capacitación en derechos humanos y derecho internacional de refugiados, demostrando en la práctica la compatibilidad de ambos sistemas de protección de los derechos de la persona humana.

Desde su inicio en 1980 hasta la fecha, el IIDH ha venido abordando el refugio y las migraciones con especial interés: Sonia Picado, Antônio Cançado Trindade, Juan Méndez, Robert K. Goldman, Diego García-Sayán, Héctor Gros Espiell, Cristina Zeledón y el suscrito, antiguos directores, miembros y funcionarios del Consejo Directi-

vo, hicieron suyo estos temas no solo en aspectos conceptuales y doctrinales sino también en la práctica de organismos del sistema interamericano como son la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos o en distintas instancias de las Naciones Unidas.

El Instituto también tuvo también la oportunidad de acompañar al ACNUR en el desarrollo del importante proceso que constituyó la Conferencia Internacional sobre Refugiados, Repatriados y Desplazados en Centroamérica – CIREFCA –, así como también en el establecimiento de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas – CPDIA –, que por varios años desarrolló misiones de investigación, capacitación y buenos oficios a favor de los derechos de los desplazados internos y colaboró con iniciativas de la Comisión Interamericana y del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados In-

ternos. Asimismo, ambas instituciones tuvieron a su cargo la organización de dos importantes reuniones, el Coloquio internacional conmemorativo de los 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, realizado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994 y del que emanó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y el Foro Regional sobre Derechos Humanos, Refugiados y Migraciones en América Central, con el coauspicio del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, realizado en San José del 28 al 30 de octubre, 1996.

Cincuenta y veinte años después de haber sido establecidas, nuestras organizaciones enfrentan nuevos desafíos en el marco de sus respectivos mandatos. A continuación presento algunas reflexiones sobre el tema, derivadas de mi experiencia de trabajo.

Los hechos

En todas las regiones de América, los trabajadores de las poblaciones pobres y marginadas y sus familias se mueven de sus domicilios, cambian sus hábitat habituales y rápidamente traspasan las

fronteras internacionales cuando son expulsados por la violencia y cuando son afectados por graves depresiones económicas.

Estos flujos de personas desplazadas, silenciosos e intermitentes, son víctimas de las guerras y del autoritarismo, y aquellas masas de población migrante, son víctimas de la exclusión social. Su situación, ni voluntaria ni deseada, los coloca en condiciones de vulnerabilidad, especialmente en lo que respecta a sus derechos fundamentales. En los dos casos, el fenómeno supone una desafiante tarea para la democracia y para los derechos humanos: la protección y promoción de los derechos de las poblaciones desplazadas, con especial énfasis en el drama de la región Andina hoy; y de los trabajadores migrantes y sus familias, en todas las fronteras del hemisferio americano.

En América Central los que dejan sus pueblos son una buena parte de los 18 millones de personas relegadas de los beneficios sociales y humanitarios en esas entidades democráticas. Quién sabe cuál es el futuro y qué nos deparan las migraciones en países donde el salario mínimo es de 30 dólares mensuales y en donde la delin-

cuencia es la forma más natural de capear el desempleo creciente. América Latina está fracasando ante la persistencia de los flujos migratorios y las malogradas políticas están aumentando el déficit de derechos, el déficit de justicia y el déficit de protección social que deben asegurar los Estados en la región.

Si hay un espacio neutral - y despolitizado - en que tendría que generarse mayor cooperación y entendimiento entre el Estado y las entidades de la sociedad civil - ONGs- es en la atención política y humanitaria de miles de personas y de sus familias que cruzan las fronteras andinas, las fronteras del MERCOSUR y las de México, Estados Unidos y Canadá, olvidados y marginados de los beneficios de nuestras democracias. Utilizar la cuestión migratoria como política nacionalista o como arma de reproches y censuras entre gobiernos y ONGs es un desatino social y contradictorio con la globalización de los mercados.

Las normas internacionales

En las últimas tres décadas, los problemas del desplazamiento interno y del derecho de las poblaciones refugiadas desafiaron las

bases mismas de la normativa internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en las conferencias de Cartagena de Indias, en la CIREFCA de Guatemala y, finalmente, en las Declaraciones de San José y de Tlatelolco, se dieron respuestas a muchas situaciones no previstas por las leyes internacionales de derechos humanos. Hoy se suma el fenómeno *in crescendo* de los flujos de migraciones forzadas, que se ha ensanchado paralelamente al establecimiento de regímenes formalmente democráticos en las Américas, cuyas causas no son esencialmente diferentes a las del refugio y de las del desplazamiento interno.

Para hacer frente a la fenomenología de las migraciones forzadas, las Naciones Unidas aprobó en diciembre de 1990 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la que ha recibido muy pocas ratificaciones. El núcleo de aplicación principal que subyace a la Convención es que todos los trabajadores migratorios deben disfrutar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica regular o irregular. La comprensión de los derechos de los trabajadores migratorios abar-

ca, en la Convención, una visión integral de los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Al esfuerzo de la Convención se agregan los del establecimiento de las relato-rías especiales de las Naciones Unidas y de la Comisión Interame-ricana de Derechos Humanos que, sin duda, amplían el horizonte para el examen de las políticas migratorias y de las consecuencias que tienen para el disfrute de los derechos humanos en el mundo y en las Américas.

El sistema interamericano

Ante la problemática imperante y las graves violaciones a los dere-chos humanos que sufren los y las migrantes, la Comisión Interame-ricana de Derechos Humanos ha establecido dos relatorías en dicho ámbito migratorio, una sobre desplazados internos y otra sobre los trabajadores migratorios y sus familiares. En su capacidad de realizar estudios en los países que sufren graves violaciones a los derechos humanos así como de llevar a cabo visitas *in loco*, la Comisión ha elaborado documen-tos con recomendaciones a los Es-tados, a fin de fortalecer la protec-ción y vigencia de los derechos fundamentales, con apartados

específicos relacionados con los derechos de las poblaciones mi-grantes. Asimismo, la Comisión ha interpuesto medidas cautelares pa-rra la protección de los derechos humanos de la población migrato-ria que lo requiere, a fin de evitar daños irreparables a las personas que se encuentran en situaciones de peligro comprobado. En algu-nos casos, la Comisión ha solici-tado a la Corte Interamericana ordenar dichas medidas para su efectivo cumplimiento por parte de los Estados.

La Comisión ha conocido y se ha pronunciado sobre temas migra-torios como en el caso Riebe y otros contra México, el de los hai-tianos en tránsito a Estados Uni-dos, los cubanos que salieron de Cuba en el Mariel y la situación de los haitianos en República Domi-nicana. Asimismo, realizó una visi-ta *in loco* a Texas y California. Por su parte, la Corte Interamericana, en su función consultiva, ha emiti-do dictámenes sobre normas que afectan a los migrantes, entre otras la opinión consultiva a soli-citud del Gobierno de México sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debi-do proceso legal y la resolución de medidas provisionales para la pro-tección de haitianos y dominicanos

de origen haitiano en la República Dominicana, solicitada por la Comisión Interamericana, que han constituido importantes avances en la materia dentro del sistema.

Sin embargo, no debe perderse de vista la importancia de trabajar en la transformación de las leyes y el marco normativo, especialmente el constitucional, porque la justicia interamericana es subsidiaria. Esto significa que se pone en marcha únicamente cuando los recursos nacionales de los juzgados locales y las garantías constitucionales han sido utilizados previamente. Por tanto, la Comisión y la Corte Interamericanas, en su labor de protección y el IIDH, en su labor de promoción, constituyen instituciones de índole subsidiaria que apoyan la transformación de la conducta y los parámetros normativos.

El rol de las organizaciones de derechos humanos

El fenómeno de las migraciones forzadas y de los flujos crecientes de miles de personas que cruzan las fronteras en búsqueda de seguridad humana y de seguridad social, requiere de un acuerdo regional en las Américas. Un papel relevante lo tienen las organiza-

ciones no gubernamentales y las entidades de la sociedad civil: la asistencia jurídica y la protección humanitaria, la denuncia de las violaciones a los derechos humanos de migrantes, el respaldo al fortalecimiento de políticas poblacionales, y la educación en derechos humanos a modo de menguar la xenofobia y la discriminación, son tareas impostergables.

Desde hace muchos años el Instituto Interamericano de Derechos Humanos desarrolla actividades tendientes a la comprensión del fenómeno y al desarrollo de mecanismos de protección de refugiados, repatriados y desplazados. Hoy en día considera además de manera especial la situación de los migrantes y sus familias en el marco del tratamiento de la problemática de la discriminación, el racismo y la xenofobia, con miras a la Conferencia Mundial convocada por Naciones Unidas sobre estos temas.

Mujeres migrantes y derechos humanos

El IIDH cuenta con muchos años de trabajo en género y derechos de las mujeres, que se ha visto reflejado en su abordaje de la

problemática de las mujeres migrantes. Desde inicios de los años noventa con talleres especializados para las mujeres refugiadas en los campamentos del sudeste de México, pasando por investigaciones con el ACNUR sobre la situación de las mujeres desarraigadas en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica a mediados de la década de los noventa, incluyendo publicaciones diversas como tesis, artículos especializados y otros materiales divulgativos, las mujeres han estado muy presentes en el quehacer y propuestas institucionales. Asimismo, ambas instituciones colaboraron ampliamente para llevar a cabo el I Foro regional "Enfoque de género en el trabajo con las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas", realizado en Guatemala en 1992, que puso de relieve la necesidad de prestar protección y asistencia particularizada a los derechos de las mujeres migrantes en la región, reconociendo las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres y, por tanto, sus necesidades e intereses específicos.

A manera de conclusión

La vigencia de los derechos humanos de las poblaciones migrantes pasa necesariamente por el fortalecimiento del conocimiento de

las personas de sus derechos, independientemente del sector social de que se trate, enfatizando los esfuerzos en aquellas que – por su naturaleza – no pueden gozar de ellos muchas veces de manera inmediata, como la población migrante y refugiada.

Paralelamente, es de suma importancia mejorar los sistemas de acceso a la justicia, el tratamiento y asistencia humanitaria y la atención. Es fundamental promover en los gobiernos esta preocupación por la extensión de los derechos humanos de las poblaciones migrantes.

Es también imperativo fortalecer los mecanismos de prevención y atención de los migrantes y refugiados y en esto juegan un papel trascendental las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos, por medio de la prevención de situaciones que pongan en peligro los derechos humanos. Sobre este aspecto debemos aspirar también a la creación de un sistema de alerta temprana de flujos masivos y fenómenos de violencia, discriminación, inseguridad y exclusión social, que son precisamente las causas que ponen en jaque las democracias.

Dentro de sus compromisos, en primer lugar el IIDH continuará predicando el valor supremo de la dignidad humana y sus derechos. En segundo lugar, insistirá en afirmar que el núcleo de los derechos de la ciudadanía no es solamente civil y político, sino un conjunto de derechos que incluye los derechos económicos, sociales y culturales sin distinción de la población. En este sentido reafirmará que el acceso a los sistemas para afirmación y reclamación de los derechos humanos, en este caso de migrantes y refugiados, es fundamental para el adecuado desarrollo de la democracia.

Durante veinte años el IIDH ha trabajado intensamente y continuará promoviendo alianzas locales, pero especialmente continuará fortaleciendo las ventajosas y muy privilegiadas colaboraciones internacionales, en la esperanza de que se vuelvan realidad los deseos del ACNUR de racionalizar y

articular propuestas para unificar esfuerzos en alianzas estratégicas. El libro que hoy presentamos constituye un esfuerzo de puesta en común de experiencias diversas y propuestas conceptuales y doctrinales en el ámbito de la protección y la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, por medio de artículos preparados por destacadas personalidades en el campo, con la esperanza de que sirvan de base de reflexión y de propuestas futuras para la elaboración y ejecución de políticas, legislación y acciones diversas – tanto en los países de salida como de tránsito y recepción - tendientes a asegurar un mejor futuro a los habitantes de nuestra América, y que el derecho a migrar o a la permanencia cuenten con todas las garantías de vida, seguridad y libertad, sin verse privados de sus derechos más fundamentales ni expuestos al racismo, la discriminación racial o la xenofobia.