

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA RELATORÍA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS EN EL HEMISFERIO*

*Pablo Saavedra***

1) INTRODUCCIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión” o la “CIDH”), ha iniciado recientemente un estudio sobre la situación de los trabajadores migratorios en las Américas desde la perspectiva de los derechos humanos. Para llevar a cabo el referido estudio, la Comisión decidió crear una Relatoría Especial sobre “Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio” (en lo sucesivo la “Relatoría Especial”)¹. Asimismo, la Comisión delimitó el campo de acción de esta Relatoría Especial, y señaló que ésta no se abocaría al

* El presente artículo refleja la opinión de su autor y no representa necesariamente la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

** Pablo Saavedra, abogado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, LL.M Universidad de Notre Dame, J.S.D. (candidate) Universidad de Notre Dame.

1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 92.º Período Ordinario de Sesiones celebrado en mayo de 1996, decidió por la unanimidad de sus miembros iniciar el referido estudio. Asimismo, durante este período de sesiones creó la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio. Esta Relatoría Especial está a cargo de uno de los comisionados de la CIDH quien se desempeña como Relator de la misma, y cuenta con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. Véase, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996.

conocimiento de temas como los referentes a “personas desplazadas en el ámbito interno”, los “apátridas” o los “refugiados”².

La CIDH decidió dar inicio a este estudio y crear la Relatoría Especial sobre “Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio” en consideración a su experiencia sobre la materia, en la cual ha podido observar como consecuencia de sus visitas *in loco*, denuncias sobre violaciones de derechos humanos, audiencias especiales, que los trabajadores migratorios y miembros de sus familias son sectores especialmente vulnerables de la sociedad, y en muchas ocasiones objeto de abusos y violaciones de sus derechos esenciales o desconocimiento de los mismos. Asimismo, la CIDH tomó en consideración para la creación de la Relatoría Especial la importancia primordial que la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los Estados miembros del hemisferio le han dado al tema de los trabajadores migratorios en el último tiempo en la agenda hemisférica.

En el presente artículo, analizaré sucintamente algunas experiencias pasadas de la Comisión en materia de trabajadores migratorios. De igual manera, haré una breve mención a recientes instrumentos internacionales adoptados por los Estados miembros del hemisferio que reflejan la importancia que éstos le han dado al tema de los trabajadores migratorios en la agenda continental; finalmente, señalaré las principales actividades realizadas hasta ahora por la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias.

2) EXPERIENCIAS DE LA CIDH EN MATERIA DE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

Dentro de las diversas funciones y actividades que realiza como órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en lo referente a la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la posibilidad de conocer de cerca y pronunciarse sobre diferentes situaciones que tratan la problemática de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias. Sobre el particular, haré mención de los casos de República Dominicana y Suriname.

a) *El caso de República Dominicana*

En junio de 1991 la Comisión recibió diversas denuncias que indicaban que miles de trabajadores haitianos que participan cada año en la zafra de

2 Idem.

azúcar en República Dominicana se encontraban viviendo en condiciones inhumanas y que eran objeto de violaciones a sus derechos humanos. Asimismo, se señalaba que con las políticas de repatriación y deportación iniciadas por el Estado dominicano, su autoridades estaban llevando a cabo redadas por calles y “bateyes” contra braceros haitianos o de personas consideradas como tales que trabajan en los ingenios azucareros estatales de la República Dominicana, situación que estaba originando un alto número de detenidos y de violaciones a los derechos fundamentales de estas personas³.

Ante tal situación la Comisión, el 21 de junio de 1991, en virtud del artículo 29 de su Reglamento, solicitó al Gobierno de República Dominicana que adoptara las medidas cautelares necesarias “para evitar que se consumen daños irreparables” a los nacionales haitianos que estaban a punto de ser deportados. Asimismo, la CIDH le solicitó al Estado dominicano que no pusiera en práctica el Decreto de Repatriación No 233-91 (este decreto establecía que las medidas de repatriación se aplicarían a los menores de 16 años y mayores de 60 y según denuncias estaba dando lugar a múltiples abusos)⁴.

Como consecuencia de los hechos y denuncias antes descritos que motivaron la adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión y la buena disposición mostrada por el Gobierno dominicano en el sentido de cooperar con ella, en agosto de 1991 la CIDH realizó una visita *in loco* a República Dominicana con el fin de conocer y analizar en terreno la situación de los derechos humanos de los haitianos en el Estado dominicano. Con posterioridad a la visita *in loco* la Comisión emitió un exhaustivo informe titulado la “Situación de los Haitianos en República Dominicana”, en donde en términos generales concluyó que conforme a las denuncias recibidas y a la información obtenida durante la visita, “existen testimonios y evidencias claras que las medidas de aplicación del Decreto 233 y de la Ley de Inmigración No. 95 que ejecuta el gobierno de República Dominicana violan derechos humanos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos”⁵.

El Estado dominicano le señaló a la Comisión que las medidas adoptadas, en relación a los trabajadores haitianos se habían tomado en base a la

3 Véase, “Situación de los Haitianos en la República Dominicana”, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1991.

4 Véase, carta enviada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Secretario de Estado de Relaciones Exteriores de República Dominicana, publicada en el Informe sobre la “Situación de los Haitianos en la República Dominicana”.

5 *Op. cit.* at 3.

Constitución Política y a sus leyes, lo que representaba un ejercicio de su soberanía que se tradujo en repatriar a cualquier persona que permanezca en calidad de ilegal en su territorio⁶. Sobre el particular, la Comisión señaló que

en efecto la soberanía es el poder supremo y jurídico del Estado; es el derecho de los Estados para organizar y regirse con independencia de toda intromisión política extranjera. Sin embargo, la soberanía en el derecho internacional moderno tiene sus limitaciones, una de ellas son los instrumentos de protección de los derechos humanos. Así el individuo, independientemente de su nacionalidad, ha llegado a ser sujeto del derecho internacional y recibe protección directa de sus derechos y libertades, mediante disposiciones internacionales legalmente obligatorias. El derecho internacional reconoce la personalidad jurídica del extranjero y le imparte su protección, los extranjeros son considerados al igual que los nacionales, en todo lo relativo a las garantías individuales⁷.

Asimismo, la Comisión concluyó en su informe que entre junio de 1991 y finales de septiembre del mismo año se habían expulsado de República Dominicana alrededor de 60.000 haitianos, lo que significaba una violación del artículo 22, inciso 9, de la Convención Americana, que prohíbe la expulsión masiva de extranjeros. De igual manera, la Comisión señaló que en lo referente a las redadas y deportaciones indiscriminadas contra las personas que trabajaban en la zafra de azúcar en muchos casos conllevaba la expulsión de personas nacidas en República Dominicana, lo que traía consigo una violación del artículo 22, inciso 5 de la Convención Americana que señala que “nadie puede ser expulsado del territorio del cual es nacional...”. También, la Comisión señaló que estas deportaciones indiscriminadas constituyen una violación del artículo 22, inciso 6 de la Convención Americana, en cuanto los haitianos que podrían probar su condición de residentes, también eran deportados sin proceso legal. En relación con esto último, la Comisión también observó que los expulsados eran llevados “a la frontera sin ser oídos ni darles la oportunidad de conocer y por consiguiente de controvertir los cargos por los cuales eran repatriados o deportados”, significando esto una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en cuanto significaba una violación a las normas del debido proceso legal. A su vez, la forma apresurada como se desarrollaron las deportaciones impedía a los afectados por completo de cualquier acceso a un recurso judicial efectivo para la determinación de si tenían o no derecho a permanecer en el país⁸.

La Comisión observó también que muchos de los expulsados eran nacidos en la República Dominicana y les correspondía constitucionalmen-

6 *Idem.*

7 *Idem.*

8 *Idem.*

te el derecho de nacionalidad dominicana. Sobre el particular, la Comisión señaló que esto significaba una violación del artículo 20, inciso 3, de la Convención Americana, ya que nadie puede ser privado arbitrariamente de su nacionalidad.

La CIDH también señaló que las expulsiones masivas habían llevado consigo la separación forzada de miembros de las familias. Sobre el particular, dijo que “algunos niños han sido expulsados sin sus padres, padres expulsados sin sus hijos. A algunas mujeres deportadas no les permitieron ir por sus hijos, a pesar de ser recién nacidos”. La Comisión señaló al respecto que el Estado dominicano había violado el artículo 17.1 de la Convención Americana al no cumplir con su obligación de proteger a la familia. Asimismo, había violado el artículo 19 de la Convención Americana por cuanto no había cumplido con su obligación de proteger a los niños⁹.

La Comisión también encontró que República Dominicana había violado el artículo 2 de la Convención Americana por cuanto el Estado dominicano no había tenido una conducta que llevara a asegurar una existencia real de los derechos consagrados en la Convención Americana respecto a los haitianos que se encontraban en su territorio. A su vez, la Comisión también concluyó que el Estado dominicano tampoco había cumplido con su obligación señalada en el artículo 1.1 de la Convención Americana de respetar y garantizar los derechos consagrados en ella¹⁰.

b) *El caso de Suriname*

La Comisión realizó una visita *in loco* a Suriname en 1985, durante la cual la Comisión analizó entre otras cosas la situación de los inmigrantes guayaneses a consecuencia de las denominadas “operaciones tabla rasa” (operational clean sweep) llevadas a cabo por las autoridades militares surinameses en contra de inmigrantes guayaneses, quienes en muchas ocasiones “fueron reunidos por la fuerza y transportados a los centros de deportación”, dando lugar a deportaciones masivas de inmigrantes guayaneses, a su país de origen. De igual forma, la Comisión recibió denuncias sobre los abusos de que eran objeto estos inmigrantes guayaneses¹¹.

Sobre el particular, las autoridades de Suriname con las cuales la Comisión se entrevistó le indicaron “que la población guayanesa era responsable del aumento del crimen y del tráfico de narcóticos en el país”.

9 *Idem.*

10 *Idem.*

11 Véase, “Segundo Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname”, publicado en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1985.

Asimismo, el Gobierno de Suriname indicó que cerca de 30.000 extranjeros indocumentados representaban una amenaza para su seguridad nacional¹².

Sobre el particular, la Comisión concluyó en su informe sobre la visita *in loco* a Suriname en relación a la situación que afectaba a los trabajadores migratorios de origen guayanes que si bien ésta era sensible "...al derecho soberano de una nación de controlar sus fronteras y la emigración de su territorio. Sin embargo, las numerosas denuncias de esta brutal operación revelan que el Gobierno de Suriname ha violado las normas de derecho internacional que prohíben la expulsión masiva de extranjeros..."¹³.

3) *El tema de los trabajadores migratorios en la agenda hemisférica*

Hoy en día en el mundo, más de 100 millones de personas son consideradas trabajadores migratorios. Los factores que mueven a los trabajadores a emigrar son de las más variada índole; principalmente es posible señalar que éstos emigran producto de las insuficientes oportunidades de empleo existentes en sus países de origen, en busca de nuevas oportunidades de vida, la demanda de trabajadores inmigrantes en los países de destino y las posibilidades de mejorar la situación económica del trabajador migratorio y de su familia. A su vez, las migraciones de trabajadores se ven favorecidas por el proceso de globalización en que se encuentra el mundo y la liberación del comercio mundial.

En la agenda de la Organización de Estados Americanos y en la de los diversos Estados miembros del hemisferio, la problemática de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias ha tenido el último tiempo una relevancia especial y ha sido objeto de mención en diferentes instrumentos internacionales adoptados por los Estados.

En la Declaración de Montrouis llamada "Una Nueva Visión de la OEA", aprobada por la Asamblea General en Haití en 1995, se señaló que como producto de la creciente interdependencia e integración económica se obliga al tratamiento del problema de los trabajadores migratorios y de sus familias a través de enfoques basados en la solidaridad entre los Estados miembros, y con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de dichas personas. En la misma Declaración, se expresa una especial preocupación por la situación de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, cuya dignidad, derechos humanos y civiles deben ser respetados y protegidos por todos los Estados miembros¹⁴.

12 *Idem.*

13 *Idem.*

14 AG/DEC.8 (XXV-0/95).

En la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas de 1994, suscrita por los Presidentes y Jefes de Estado de los Estados miembros de la OEA, se señaló que resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestra sociedad se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Asimismo se dijo que todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión. En el Plan de Acción de la citada Cumbre se indicó que los gobiernos asumen el compromiso de revisar y fortalecer las leyes para la protección de los grupos minoritarios, a fin de asegurar que no sufran discriminación, garantizar el goce de la protección legal plena e igualitaria y facilitar su activa participación.

En la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, los gobernantes y jefes de Estado de las Américas señalaron en la Declaración de Santiago que “desplegaremos especiales esfuerzos para garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias”. Asimismo, en el Plan de Acción de esta Cumbre, entre otras cosas, se señala que los Estados deben velar por el pleno cumplimiento y protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios, deben tomar medidas a fin de eliminar y erradicar todas las formas de discriminación en su contra, deben impedir su abuso y maltrato por parte de los empleadores, y deben procurar de proporcionarles las mismas condiciones laborales de protección jurídica otorgada a los trabajadores nacionales. De igual manera, los Jefes de Estado y Gobierno señalaron con respecto a la Comisión que “apoyarán las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, particularmente por medio del Relator Especial para Trabajadores Migrantes.

4) *Actividades desarrolladas por la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*

Una de las primeras actividades de la Relatoría Especial sobre “Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio”, fue la de elaborar dos cuestionarios con el fin de recabar información sobre la situación de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias. Uno de los cuestionarios fue enviado a cada uno de los Estados miembros de la OEA, y el otro a organizaciones no gubernamentales que se dedican al tema de trabajadores migratorios en la región. El objetivo que se busca con el cuestionario es tener la más amplia visión sobre las características, prácticas y legislación existente en cada Estado con respecto al fenómeno de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias.

La Comisión ha desarrollado a la fecha dos visitas *in situ* de carácter especial, una al Estado de California y otra al Estado de Texas para analizar la situación de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias en tales estados. Durante estas visitas, los miembros de la CIDH sostuvieron reuniones con diferentes representantes y funcionarios de los gobiernos federales, del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), y de organizaciones no gubernamentales, entre otros. Asimismo, visitó diferentes centros de detención y pasos fronterizos en cada uno de estos estados¹⁵. La Comisión decidió incorporar en la agenda de sus visitas *in loco* a los diferentes Estados de la región el tema de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias, así lo hizo con motivo de sus visitas *in loco* durante 1997 a Canadá y Guatemala.

De igual manera, la Comisión ha participado en diferentes seminarios y talleres, dando a conocer el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos como una herramienta que puede ser utilizada para defender los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias.

La CIDH creó un fondo voluntario para la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias con el objeto de financiar de manera particular las actividades de esta Relatoría Especial, el cual está abierto entre otros a la contribución de los Estados miembros y observadores ante la OEA, organizaciones gubernamentales e intergubernamentales, agencias de cooperación, y fundaciones.

La Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias seguirá realizando visitas *in loco* a los Estados miembros de la OEA con el fin de conocer de cerca la problemática de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias en cada Estado en particular, participará y organizará talleres y seminarios que analicen la problemática de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias desde una perspectiva de los derechos humanos e informará oportunamente sobre los avances del estudio que se encuentra realizando.

15 Véase, comunicados de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 20/99 y 12/98.
(Nota del editor. El comunicado 12/98 también se encuentra en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Actividades enero-junio 1998", *Revista IIDH*, No. 27, p. 509.)