

Los derechos humanos de las personas migrantes: respuestas del Sistema Interamericano¹

I. Introducción. II. La migración en Centroamérica. III. Instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos. IV. Los órganos del sistema interamericano y su jurisprudencia. V. Conclusiones.

I. Introducción

La migración, entendida como el movimiento de personas de un Estado a otro con el propósito de radicarse de manera temporal o permanente, es un fenómeno cada vez más importante en las Américas. Su trascendencia radica no sólo en el volumen de personas involucradas, sino también en el impacto económico y social que conlleva, tanto para el Estado emisor, como para el Estado receptor. A pesar de lo masivo y del impacto de los flujos migratorios, poco se repara en los derechos humanos de las personas migrantes. En muchos casos, la violación de sus derechos -tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales- en sus países de origen, es el factor primordial en la decisión de emigrar. A pesar de ello, se observa con frecuencia que las personas migrantes son víctimas de violaciones a sus

¹ Por **Helena Olea**, Candidata a Doctor en Derecho, Universidad de Notre Dame; Consultora para la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Documento elaborado en julio de 2004.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

derechos humanos tanto en el tránsito como en el lugar de destino. La condición de no ciudadanos coloca a las personas migrantes en una situación de particular vulnerabilidad. El desconocimiento de la lengua, las costumbres, la legislación y las prácticas dificulta su relación con las autoridades estatales y limita o pone trabas al acceso a servicios y programas estatales, resultando en violaciones a sus derechos humanos.

Partiendo de la premisa de que la jurisprudencia del sistema interamericano es un reflejo de la situación de los derechos humanos en las Américas, desde hace algunos años se observa un incremento en el número de casos y una ampliación del espectro de temas tratados, relativos a las personas migrantes. Esto es, por lo tanto, indicativo de la importancia numérica y temática de las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes en el continente y de la necesidad de atender esta problemática.

La jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), indica que las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes tienen lugar en muchos Estados de las Américas, tanto en puntos de destino, como de tránsito. El trabajo de la Comisión y de la Corte ha contribuido a determinar el contenido y el alcance de las obligaciones de los Estados para con las personas migrantes. La jurisprudencia del sistema interamericano tiene el potencial de contribuir a transformar la legislación y la práctica, de manera que se protejan y garanticen efectivamente los derechos humanos de las personas migrantes.

El propósito de este trabajo es describir de manera exhaustiva la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano, así como el trabajo promocional de la Comisión, en particular a través de la Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. Este trabajo está circunscrito a las personas migrantes

internacionales, es decir que incluye tanto a los refugiados y asilados como a los migrantes económicos, siempre que su condición de no nacionales esté estrechamente vinculada con la violación de sus derechos. Las víctimas del desplazamiento interno forzado y los migrantes económicos internos, no hacen parte de este trabajo.

La estructura del documento es la siguiente. El documento comienza con un panorama general de la migración en Centroamérica y continúa con la presentación de las normas de los instrumentos interamericanos relacionadas con el tema. A continuación se presenta el trabajo de la Comisión y de la Corte, desglosando los desarrollos más relevantes en la materia. El trabajo concluye con aportes en torno a la utilización y desarrollo del sistema interamericano para la protección de los derechos de las personas migrantes.

II. La migración en Centroamérica

La migración es un fenómeno importante para los Estados centroamericanos. Los flujos migratorios son una de las respuestas a las crisis y conflictos políticos, económicos y sociales de la región. En Centroamérica confluyen la emisión, el tránsito e incluso el destino de personas migrantes, tanto de la misma región, como de América del Sur, África y Asia.

Los Estados centroamericanos, son casi todos países emisores de migrantes. Una proporción significativa de los habitantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua viven fuera del país. En las últimas tres décadas, conflictos armados internos, represión política, condiciones económicas, criminalidad organizada, demanda de empleo y desastres naturales, han llevado a millones de centroamericanos a abandonar sus países, en búsqueda de mejores condiciones de vida. Por otra parte, se observan algunos flujos migratorios muy pequeños a Centroamérica,

desde Asia y Norteamérica. Lo anterior se refleja en tasas de migración negativas en los cuatro países arriba mencionados².

La excepción la constituye Costa Rica, el Estado receptor de la región. La condición de países vecinos, aunada a la actividad agrícola y del sector servicios en Costa Rica, constituyen factores de atracción de población nicaragüense. Se estima que un número cercano al medio millón de ciudadanos nicaragüenses habitan en Costa Rica. Por otra parte, Costa Rica se ha convertido en un Estado receptor de migrantes extraregionales, atraídos por oportunidades laborales, de turismo y de retiro o jubilación.

En la actualidad, además de Costa Rica, el destino de la mayoría de los migrantes centroamericanos es Estados Unidos. También se observan flujos de trabajadores migratorios agrícolas de Guatemala a México. En décadas pasadas, también México fue un país receptor de un número significativo de refugiados centroamericanos y actualmente es receptor de un número menor de migrantes económicos centroamericanos.

Además, en razón de su situación geográfica, la región centroamericana es una región de tránsito. Millones de migrantes en ruta hacia los Estados Unidos y México cruzan por Centroamérica. Estos flujos migratorios llegan por

² Por ejemplo, mientras El Salvador alcanzó la tasa de migración por mil habitantes más baja en 1980-85: -14.8, el flujo migratorio ha disminuido considerablemente, de manera que se calcula que desde 1995 y hasta 2010, la misma tasa fluctuará entre -1.3 y -1.1. En Guatemala, la tasa de migración se mantuvo por debajo de -7.0 desde 1985 hasta 2000, el flujo migratorio se mantendrá relativamente alto, en -5.0 para el quinquenio 2000-05 y -0.3 en 2005-10. En Honduras se calcula que la tasa de migración era ligeramente negativa hasta el año 2000. En Nicaragua, en cambio, la tasa de migración se mantendrá relativamente alta. En el quinquenio 1985-90 fue de -8.3 y en 1995-2000 volvió a repuntar a -6.6. Se espera que, para el 2010, se encuentre alrededor de -2.8. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población, Boletín Demográfico No. 73, América Latina y Caribe, Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050, Santiago, Chile, enero de 2004.

avión, tierra o barco desde otros Estados centroamericanos, de América del Sur, África y Asia y se dirigen todos a la frontera norte de Guatemala.

La migración internacional no es un fenómeno reciente. La tradición de migrar de manera temporal o permanente, existe desde hace varias décadas. Los centroamericanos están acostumbrados a buscar protección, trabajo e incluso un estilo de vida diferente, en Mesoamérica y Norteamérica. Los flujos iniciales de migrantes forzados, conformaron comunidades centroamericanas en algunas ciudades y estados de México y Estados Unidos. Años más tarde, estas mismas comunidades de migrantes centroamericanos, han apoyado y estimulado la migración de sus connacionales.

La migración es un factor importante para las economías de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, las cuales se benefician de manera significativa de las remesas de sus ciudadanos en el exterior³. Por otra parte, la inmigración, en Costa Rica, ha contribuido a la actividad agrícola y al sector servicios. En Centroamérica, la migración ha tenido un impacto significativo en la composición de la población, produciendo cambios en la estructura familiar y transformando las necesidades de protección estatal.

El aumento de los flujos migratorios no ha coincidido con políticas que favorezcan la migración. Por el contrario, factores económicos y políticos han presionado por controles migratorios más estrictos, lo cual ha resultado en un aumento de la migración no autorizada. Adicionalmente, el control migratorio se ha convertido en un elemento fundamental de las políticas de seguridad nacional. El endurecimiento de los controles migratorios no ha resultado en la disminución de

³ En el 2002, los Estados centroamericanos recibieron las siguientes sumas por concepto de remesas (las cifras están en millones de dólares): Costa Rica 196, El Salvador 1932, Guatemala 1579, Honduras 720 y Nicaragua 600. Fuente: Manuel Orozco, Impacto de la Emigración en la Región del Caribe y de América Central, Focal Documento de Política, mayo 2003.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

los flujos migratorios, pero si ha contribuido a hacer más difícil, costoso y peligroso el viaje. La falsificación de documentos, la violencia común, el tráfico de migrantes, la trata de personas, los viajes en medios de transporte que no ofrecen condiciones de seguridad, se han convertido en parte de la migración, acentuando la percepción del inmigrante como infractor de la ley y aumentando su condición de vulnerabilidad.

Por otra parte, una vez que llegan al país de destino, los inmigrantes no autorizados deben continuar viviendo en la clandestinidad. Los empleadores y las autoridades conocen la imposibilidad de los migrantes no autorizados de solicitar protección en caso de abuso o violación de las normas, lo que resulta para ellos en condiciones de trabajo violatorias de la ley, en la imposibilidad de acceder a bienes y servicios como el resto de la población y en su propia renuencia a solicitar protección estatal cuando son víctimas de delitos o de faltas administrativas, o cuando requieren de atención a necesidades especiales. Adicionalmente, en los procesos penales y migratorios de los que son parte, no se garantiza adecuadamente el debido proceso, ni a nivel normativo ni a nivel práctico. En concreto, se observan deficiencias en los servicios de traducción, en la información sobre la protección consular y en la existencia de un amplio margen de discrecionalidad en los actos administrativos, entre otros.

Por último, es importante tomar en cuenta que la población migrante está también compuesta por grupos a los cuales se les ha reconocido una protección especial. Miembros de comunidades indígenas, mujeres y niños migrantes, requieren de la atención a sus necesidades específicas. Por otra parte, la discriminación racial contra las comunidades afrodescendientes, indígenas y contra otros grupos étnicos, también repercute en el fenómeno migratorio y debe tenerse en cuenta para la protección efectiva y para la

garantía de los derechos de las personas migrantes.

III. Instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos

Los instrumentos interamericanos relevantes con respecto a la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”. Como se verá más adelante, los derechos establecidos en estos instrumentos se relacionan con las personas migrantes y muchos de ellos han sido considerados en informes de la Comisión y en las decisiones de la Corte.

El artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura es relevante con respecto a las personas migrantes, porque establece la prohibición de deportar o expulsar a una persona, a un Estado en el cual existe la posibilidad de que esa persona sea víctima de tortura.

Un instrumento relativamente reciente, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, puede ser relevante con respecto a los migrantes discapacitados.

Por último, es importante tener en cuenta que los órganos del sistema interamericano pueden acudir a instrumentos del sistema universal como *ley specialis*, para interpretar y desarrollar derechos consagrados en los instrumentos interamericanos.

IV. Los órganos del Sistema Interamericano y su jurisprudencia

El trabajo de los órganos del sistema interamericano se ha venido incrementando paulatinamente. Algunos casos particularmente importantes y relevantes por los temas que tratan, se encuentran actualmente en estudio por parte de la Comisión y de la Corte. No obstante, la jurisprudencia existente ofrece elementos importantes que pueden dar pie a la presentación de nuevos casos en el futuro en esta materia o bien a otras estrategias de trabajo a nivel interno, utilizando la jurisprudencia del sistema interamericano como desarrollo de estándares internacionales en la materia.

A. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1. Casos individuales

En las decisiones sobre casos individuales por parte de la Comisión resulta importante tomar en cuenta, tanto las condiciones de admisibilidad de los casos, como los argumentos en las decisiones de fondo. Los informes de admisibilidad son útiles para identificar los recursos internos que deben agotarse, o bien las condiciones en las que es posible argüir que se está ante una excepción al agotamiento de los mismos, especialmente cuando se evalúa la posibilidad de presentar un caso ante la Comisión. Los informes de admisibilidad contribuyen a identificar las instancias y los recursos internos apropiados para denunciar violaciones a los derechos humanos. Los informes de admisibilidad también permiten identificar aquellos casos que se encuentran en trámite ante la Comisión.

De otra parte, los informes de fondo de la Comisión y las sentencias de la Corte desarrollan el contenido de las obligaciones estatales de proteger y garantizar los derechos humanos y establecen las consecuencias para el Estado, cuando desconoce tales obligaciones.

- *Interdicción de embarcaciones y devolución de sus*

ocupantes contra su voluntad (derecho a la vida, a la libertad, a la integridad personal, a la igualdad, derecho de acceso a la justicia y de asilo)

En octubre de 1990, varias organizaciones no gubernamentales presentaron una petición contra Estados Unidos relativa al Programa de Interdicción de Emigrantes Haitianos. Este programa consiste en la interdicción de embarcaciones de nacionales haitianos que viajan hacia Estados Unidos por la Guardia Costera de dicho país y en la devolución de sus ocupantes, contra su voluntad, a Haití. Las personas haitianas que viajan en estas embarcaciones se conocen como *boat people*. El Programa de Interdicción se fundamenta en la decisión gubernamental de impedir la entrada por mar de personas no autorizadas, por cuanto atenta contra la seguridad nacional, así como en acuerdos celebrados con el gobierno haitiano dirigidos a detener la migración no autorizada. Los peticionarios indicaron que muchos de estos *boat people* tenían un temor razonable de ser perseguidos si regresaban a Haití, pero les fue negado un procedimiento para resolver su solicitud de asilo y un adjudicador imparcial en el mismo. Adicionalmente, los *boat people* que han sido víctimas de interdicción dentro de este programa, con frecuencia han sido detenidos y objeto de persecución a su regreso a Haití. Los peticionarios alegaron que, desde la iniciación del programa, más de 361 botes, en los que viajaban 21,461 haitianos, han sido interceptados y solamente seis personas han podido llegar a los Estados Unidos para solicitar asilo.

En octubre de 1991, los peticionarios presentaron una “Solicitud de Emergencia para la Acción Provisional de la Organización de Estados Americanos (OEA) a fin de Detener la Política de Interdicción y Deportación de Refugiados Haitianos por parte de Estados Unidos”. Los peticionarios indicaron que durante el tiempo del trámite de la petición ante la Comisión, el Programa de Interdicción continuó funcionando. En febrero de 1992, los peticionarios

presentaron una nueva “Solicitud de Emergencia para la Acción Provisional de la OEA a fin de Detener la Política del Gobierno de Estados Unidos de Devolución de Refugiados Haitianos que han sido objeto de Interdicción desde el Golpe Militar del 30 de Septiembre de 1991”. En octubre de 1991, la Comisión envió una comunicación al Secretario de Estado de Estados Unidos, instando a dicho país a detener su política de interdicción y deportación de refugiados haitianos, por razones humanitarias, hasta tanto se restaurase el orden legal en Haití. El gobierno de Estados Unidos no respondió a esta comunicación. Por otra parte, en enero de 1992, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos resolvió que los haitianos objeto de interdicción, podían ser devueltos por la fuerza a Haití.

Los peticionarios solicitaron a la Comisión ordenar la suspensión temporal del Programa de Interdicción, declarar que constituye una violación de los artículos XXVII (derecho de asilo), XXIV (derecho de petición) y XVIII (derecho de acceso a la justicia) de la Declaración Americana y solicitar al gobierno de Estados Unidos que termine dicho programa o bien insistir en que se pongan en práctica procedimientos que garanticen el derecho de asilo. Adicionalmente, los peticionarios solicitaron a la Comisión que considerara otros instrumentos de derechos humanos, en la determinación de las violaciones alegadas. Ellos adujeron que el Programa de Interdicción viola los artículos 22(2), (7), (8), 24 y 25 de la Convención Americana, de la cual Estados Unidos es signatario, por lo cual está obligado a “abstenerse de acciones que pudieran frustrar el objeto y propósito del tratado”, como lo establece el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Asimismo, indicaron los peticionarios, dicho programa viola los artículos 8, 13(2) y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 3, 16(1) y 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Los peticionarios explicaron a la Comisión, que las personas que son objeto de interdicción no tienen un recurso efectivo para oponerse a dicha medida, ni cuentan con condiciones bajo las cuales puedan solicitar asilo al momento de la interdicción; otras veces son interrogadas de manera individual o incluso en grupo, impidiéndoseles presentar sus casos individuales. Los peticionarios indicaron que habían agotado todos los recursos internos, porque presentaron recursos judiciales impugnando la legalidad del Programa de Interdicción y solicitando la aplicación de la legislación nacional. Finalmente, los peticionarios sostuvieron que Estados Unidos discrimina en contra de los nacionales haitianos, ya que ellos son el único grupo nacional sujeto a un Programa de Interdicción.

Estados Unidos respondió a la petición solicitando a la Comisión que la declarase inadmisibile, ya que no había sido presentada oportunamente. Los peticionarios respondieron a los argumentos del Estado indicando que las víctimas carecen de legitimación procesal en los tribunales de Estados Unidos, por lo que les es imposible agotar los recursos internos. En consecuencia, solicitaron se les aplique la excepción al agotamiento de los recursos internos y por tanto se omita el requisito del plazo de 6 meses para la presentación de la petición, sustituyéndolo por un plazo razonable.

Posteriormente, Estados Unidos alegó que no se habían agotado los recursos internos, pues se encontraba pendiente de resolución por parte de la Corte Suprema, un recurso presentado -entre otras- por algunas de las organizaciones que presentaron la petición ante la Comisión, por los mismos hechos. Los peticionarios reiteraron que no existía ningún recurso pendiente de resolución. Por el contrario, los tribunales habían reiterado que no existen recursos disponibles, ya que la política exterior escapa a las competencias de los tribunales. Los peticionarios explicaron que el caso pendiente ante la Corte Suprema, difería de la petición ante la Comisión. La Corte Suprema decidiría sobre

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

la legalidad de la repatriación sin una entrevista. En cambio, la petición ante la Comisión se refería a la violación de derechos con el Programa de Interdicción en su totalidad.

En el informe de admisibilidad⁴ la Comisión determinó que se agotaron los recursos internos, ya que la decisión que se encontraba pendiente, fue resuelta por la Corte Suprema en junio de 1993. La Comisión determinó que, para que se protegieran los derechos de los nacionales haitianos, sería necesario que se encontraran físicamente en los Estados Unidos. La Comisión encontró que se reunían los demás requisitos para la admisibilidad de la petición.

En el informe de fondo⁵, la Comisión identificó dos elementos del derecho de asilo, de acuerdo con su consagración en la Declaración Americana. El primero es que el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero debe “... ser de acuerdo con la legislación de cada país ...”, vale decir, del país en el que se procura el asilo. El segundo es que el derecho de buscar asilo en territorio extranjero, debe ser “... de acuerdo con los convenios internacionales”.

Con respecto a la existencia de legislación interna –el primer requisito del derecho de asilo–, la Comisión encontró que en Estados Unidos la legislación prevé la posibilidad de solicitar asilo, para los extranjeros que hayan llegado a sus costas. Con respecto a los convenios internacionales –el segundo requisito–, la Comisión acudió a la definición de

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 28/93, Caso 10.675, Personas Haitianas -Haitian Boat People- (Estados Unidos), 13 de octubre de 1993.

5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo No. 51/96, Caso 10.675, Personas Haitianas -Haitian Boat People- (Estados Unidos), 13 de marzo de 1997.

6 El artículo 33.1 de la Convención de 1951 establece:

Ningún Estado Contratante podrá expulsar ni devolver (“refouler”) de manera alguna a un refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o libertad puedan correr peligro en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.

refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el Protocolo de 1967, en los cuales encontró la consagración del derecho de audiencia que asiste a las personas que buscan refugio⁶. La decisión de la Corte Suprema por la cual se agotaron los recursos internos, determinó que el requisito de entrevista previa no tiene aplicación para los haitianos que son interceptados, ya que ellos no se encuentran en territorio estadounidense. La Comisión Interamericana expresó su desacuerdo con esa decisión y su coincidencia con el *amicus curiae* presentado ante la Corte Suprema por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en el que argumentó que el principio de no devolución (*non refoulement*) no tiene limitaciones geográficas.

La Comisión determinó que Estados Unidos interceptó a refugiados haitianos y los repatrió sumariamente a Haití, sin examinar su estado y sin concederles una entrevista para determinar si reúnen los requisitos de la condición de refugiados, violando el artículo XXVII de la Declaración Americana.

En relación con los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, establecidos en el artículo I de la Declaración Americana, los peticionarios presentaron información relativa a las detenciones, desapariciones, ejecuciones, agresiones físicas y torturas en Haití, de personas que habían sido repatriadas por Estados Unidos. Igualmente, los peticionarios describieron numerosos incidentes en los que las embarcaciones naufragaron cuando estaban siendo interceptadas, resultando en la muerte de varias personas.

La Comisión determinó que Estados Unidos violó el derecho a la vida y a la seguridad de los refugiados haitianos asesinados y víctimas de agresión por parte de las autoridades haitianas cuando fueron repatriados por las autoridades estadounidenses. De otra parte, la Comisión consideró que el acto de interceptar a los haitianos en alta mar, constituye una violación al derecho a la libertad.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Comisión consideró que Estados Unidos violó el derecho de igualdad (artículo II de la Declaración Americana) con el Programa de Intercepción de Haitianos, si se lo compara con las disposiciones aplicables a los nacionales de otros países, quienes en lugar de ser interceptados, son acogidos. También se violó este derecho al negar a los haitianos interceptados una audiencia para solicitar el reconocimiento de su condición de refugiados, mientras a los nacionales de otros países interceptados en alta mar, se les conduce a Estados Unidos y se les permite presentar dicha solicitud. La Comisión explicó que la violación del derecho de igualdad se fundamenta en una “diferenciación irrazonable en lo que se refiere al tratamiento de personas de la misma clase o categoría”⁷.

La Comisión consideró que no se violó el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles (artículo XVII de la Declaración Americana). Por otra parte, la Comisión precisó que el derecho de acceso a la justicia (artículo XVIII de la Declaración Americana) no está limitado a las personas acusadas de delitos; de hecho, algunos de los pocos refugiados haitianos que llegaron a las costas de Estados Unidos, tuvieron la posibilidad de acudir a los tribunales de ese país para reclamar sus derechos. En cambio, la mayoría de los haitianos que fueron interceptados no pudieron hacerlo, con lo cual les fue violado su derecho de acceso a la justicia. Por último, la Comisión consideró que no se violó el derecho de petición (artículo XXIV de la Declaración Americana).

La Comisión recomendó a Estados Unidos proveer una indemnización apropiada a las víctimas de las violaciones mencionadas anteriormente.

- *Procedimiento para solicitar asilo (derecho de acceso a*

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo No. 51/96, Caso 10.675, Personas Haitianas -Haitian Boat People- (Estados Unidos), 13 de marzo de 1997, pág. 178.

la justicia y de asilo)

En agosto de 1998, varias organizaciones no gubernamentales presentaron una petición a la Comisión, en favor de 120 ciudadanos cubanos y ocho haitianos detenidos en *Carmichael Road Detention Center* en Nassau, Bahamas. Los peticionarios indicaron que muchas de las víctimas habrían podido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiados, pero no pudieron hacerlo porque el Estado no cuenta con un procedimiento establecido para este propósito. En consecuencia, no puede exigírsele a las víctimas que agoten los recursos internos. Por otra parte, algunas de las víctimas no tuvieron ni siquiera la oportunidad de plantearse la cuestión del agotamiento de los recursos internos, por cuanto fueron deportadas.

Los peticionarios afirmaron que Bahamas no garantiza el debido proceso, ya que a las víctimas les ha sido negado el acceso a los recursos internos, incluso contra la decisión de mantenerlos privados de la libertad. Por lo anterior, los peticionarios sostienen que tendría aplicación una de las excepciones al agotamiento de los recursos internos. Asimismo, los peticionarios alegan que se violaron los siguientes derechos: a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad de la persona (artículo I); a la igualdad ante la ley (artículo II); a la protección de la honra, de la reputación personal y a la vida privada familiar (artículo V); el derecho a la constitución y a la protección de la familia (artículo VI); el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles (artículo XVII); el derecho de acceso a la justicia (artículo XVIII); el derecho de protección contra la detención arbitraria (artículo XXV) y el derecho de asilo (artículo XXVII), establecidos en la Declaración Americana.

Los peticionarios solicitaron a la Comisión que dictara medidas cautelares dirigidas a suspender las deportaciones (hasta tanto se establezca un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado) y a establecer un tiempo máximo de detención. La Comisión dictó medidas

⁸ Ver la siguiente sección sobre medidas cautelares.

cautelares en agosto de 1998⁸.

El Estado indicó que los recursos internos no habían sido invocados y/o agotados. Explicó que el ordenamiento jurídico de Bahamas ordena a los oficiales de las fuerzas de defensa, de la aduana y de la policía, que ejerzan su poder cuando tengan elementos para considerar de manera razonada que una persona se encuentra en una embarcación en las aguas territoriales de Bahamas o está aterrizando o preparándose para aterrizar en el territorio de ese Estado, en violación de las normas migratorias. En esos casos, los funcionarios deben abordar las embarcaciones o aeronaves, registrarlas, interrogar a las personas y exigir la presentación de documentos. El Estado agregó que es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo y que aplica los procedimientos conforme a dicho instrumento internacional. No obstante, dicha Convención no ha sido desarrollada a nivel legislativo y en la práctica se lleva a cabo un procedimiento *ad hoc*.

En el informe de admisibilidad⁹, la Comisión estableció que, con respecto a la violación del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional, hará referencia a instrumentos del sistema universal de protección de los derechos humanos, en la medida en que contribuyan a la interpretación del artículo XXVII de la Declaración Americana, relativo al derecho de asilo.

La Comisión determinó que, de acuerdo con la jurisprudencia del sistema interamericano establecida en el caso Velásquez Rodríguez¹⁰, la regla del agotamiento de los recursos internos exige que éstos se encuentren disponibles y

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 6/02, Petición 12.071, 120 ciudadanos cubanos y 8 ciudadanos haitianos detenidos en Bahamas (Bahamas), 27 de febrero de 2002.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 29 de julio de 1988, páginas 112-113, párrafos 56-67 en la que se cita (Caso Velásquez Rodríguez Excepciones Preliminares, párr. 88).

sean adecuados y efectivos. En este caso, los peticionarios alegan que los recursos no se encuentran disponibles, con lo cual la carga de la prueba se transfiere al Estado, al que le corresponde demostrar lo contrario. En su respuesta, Bahamas admitió que si bien no existen normas que establezcan un procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, en la práctica se lleva a cabo un proceso administrativo.

La Comisión determinó que dado que existe una relación entre el agotamiento de los recursos internos y las violaciones a los derechos humanos alegadas en este caso, deferiría lo relativo al agotamiento de los recursos internos y al plazo para la presentación de la petición, a la decisión de fondo. Por último, encontró que no existen otros procesos pendientes ante una organización intergubernamental por los mismos hechos. En virtud de lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición por violación a los artículos I, II, V, VI, VII, XVII, XVIII, XXV y XXVII de la Declaración Americana.

- *Condena a pena de muerte (derecho a la vida, de acceso a la justicia y a la información sobre la protección consular)*

Ramón Martínez Villareal

En mayo de 1997, la Comisión recibió una petición relativa a la condena a pena de muerte de Ramón Martínez Villareal, ciudadano mexicano, en el estado de Arizona, Estados Unidos, en mayo de 1983. La ejecución estaba programada para mayo de 1997, pero fue postergada varias veces y continúa pendiente en razón de acciones judiciales internas. Los peticionarios sostienen que el señor Martínez Villareal padece una enfermedad mental, por lo que era inimputable para ser juzgado y condenado a muerte. De otra parte, los peticionarios afirman que Estados Unidos incumplió su obligación de notificación consular, establecida en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (en

adelante la Convención de Viena) y que la dilación en dictar una sentencia definitiva, en este caso, también constituye una violación a los derechos de la víctima. La petición se fundamenta en la violación del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (artículo I), el derecho de acceso a la justicia (artículo XVIII) y el derecho a un proceso regular (artículo XXVI), todos de la Declaración Americana.

Los peticionarios sostienen que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el artículo 36 (1) (b) de la Convención de Viena confiere un derecho a la persona extranjera detenida, a ser informada sobre la posibilidad de recibir asistencia consular. Cuando un Estado incumple esta obligación, afecta las garantías del debido proceso y, en caso de que se imponga la pena de muerte en estas condiciones, ésta constituiría una privación arbitraria de la vida¹¹. Los peticionarios destacaron la importancia de la protección consular en el proceso penal contra el señor Martínez Villareal, teniendo en cuenta que no hablaba inglés, que fue representado por un abogado neófito y que durante las audiencias preliminares no contó con servicios de traducción o interpretación. Muchas de estas condiciones hubieran podido resolverse, con la participación del consulado desde las primeras etapas del proceso.

Los peticionarios alegan que el señor Martínez Villareal no tuvo una representación legal eficaz, durante el proceso penal en su contra y lo ilustran con omisiones y errores que resultaron en que no se consideró su condición mental durante el proceso, con lo cual se violaron los artículos I, II, XVIII y XXVI de la Declaración Americana. Posteriormente, pese a que el Tribunal estableció que el señor Martínez Villareal padecía una enfermedad mental –retraso mental y/o daño cerebral orgánico–, consideró que tenía la capacidad mental para ser ejecutado. Los peticionarios afirman que existe una norma vinculante de

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, 1º de octubre de 1999.

derecho internacional entre los Estados miembros de la OEA, que los obliga a abstenerse de ejecutar personas mentalmente incapaces y que Estados Unidos tiene el deber de cumplirla.

Estados Unidos respondió a la petición con varios argumentos. Primero, indicó que la Convención de Viena no establece derechos individuales y que en cualquier caso, el gobierno mexicano tuvo conocimiento del proceso penal, a través de los medios de comunicación. El Estado difiere de la versión de los peticionarios en torno a la determinación del Tribunal sobre el estado mental del señor Martínez Villareal. Por último, sostiene que no se violó el derecho a la igualdad ante la ley, ya que todos los estados de Estados Unidos que aplican la pena capital, están obligados a cumplir las normas establecidas por la Corte Suprema.

La Comisión admitió la petición con respecto a los derechos establecidos en los artículos I, II, XVIII y XXVI de la Declaración Americana¹². Por tratarse de un caso de pena de muerte, la Comisión aplicó el máximo nivel de escrutinio y explicó que con ello no contradice la fórmula de la cuarta instancia, ya que solamente se admite una petición cuando se determina que no se protegieron y garantizaron los derechos de la víctima en los recursos internos. Igualmente, la Comisión estableció que, si bien no tiene competencia para pronunciarse respecto de la responsabilidad internacional de un Estado por la violación de la Convención de Viena, puede considerar si se violaron las obligaciones establecidas en dicho instrumento, en la medida en que éstas hacen parte del derecho al debido proceso y a un juicio justo de una persona extranjera. La Comisión consideró que en razón de la naturaleza de las garantías judiciales, la falta de acceso a la asistencia consular puede poner a una persona extranjera

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad No.108/00, Petición 11.753, Ramón Martínez Villareal (Estados Unidos), 4 de diciembre de 2000.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo N° 52/02, Petición 11.753, Ramón Martínez Villareal (Estados Unidos), 10 de octubre de 2002.

detenida, en una situación de particular desventaja.

La Comisión aprobó el informe de fondo de este caso en el 2001¹³. La Comisión determinó que el Estado no demostró que haya dado cumplimiento al artículo 36 de la Convención de Viena, en el caso del señor Martínez Villareal. Asimismo, la Comisión consideró que en atención a sus condiciones personales (no hablaba inglés y desconocía el sistema jurídico) y a las incapacidades de la defensa (un abogado que no hablaba español y que omitió ponerse en contacto con la familia del procesado y que de hecho reconoció que su desempeño había estado afectado por su inexperiencia e ineficacia), el derecho a la información sobre la protección consular es un componente fundamental de las garantías judiciales del debido proceso.

De manera que la omisión del Estado de informar al señor Martínez Villareal sobre su derecho a la protección consular, constituye una violación de su derecho al debido proceso y a un juicio imparcial. Además, la Comisión advirtió que si el Estado aplica la pena capital al señor Martínez Villareal con fundamento en un proceso penal en el que se violaron estos derechos, se trataría de una privación arbitraria de la vida, contraria a la Declaración Americana. Por lo anterior, la Comisión determinó que la reparación adecuada a estas violaciones consiste en que se lleve a cabo un nuevo juicio, en el que se aseguren y garanticen estos derechos y, si ello no es posible, se ponga en libertad al señor Martínez Villareal.

Roberto Moreno Ramos

Una organización no gubernamental presentó a la Comisión una petición en nombre de Roberto Moreno Ramos, un ciudadano mexicano que fue condenado a pena de muerte en el estado de Texas, Estados Unidos. El peticionario sostuvo que el Estado era responsable de la violación del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (artículo I), del derecho a la igualdad ante la ley (artículo II), del derecho de acceso a la

justicia (artículo XVIII), del derecho de protección contra la detención arbitraria (artículo XXV) y del derecho a un proceso regular (artículo XXVI) establecidos en la Declaración Americana, en razón de las deficiencias e injusticia del proceso penal en contra del señor Moreno Ramos, deficiencias que incluyen la omisión del Estado de notificarlo sobre su derecho a la información sobre la protección consular en el momento de su arresto, como lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (en adelante la Convención de Viena).

El peticionario sostuvo que se agotaron los recursos internos, o que se le negó el acceso a los mismos, o que se le ha impedido agotarlos, por lo que la petición es admisible. De otra parte, el peticionario reconoció que la mayoría de los alegatos presentados en la petición, no fueron sometidos a la justicia estadounidense en los recursos agotados. No obstante, afirmó que en este caso se encuentran ante una excepción al agotamiento de los recursos internos, ya que el derecho al debido proceso no le fue garantizado a la víctima. Concretamente, explicó que esto se debió a la incompetencia del abogado defensor, tanto en la primera instancia como en la apelación. Esto en virtud de que el sistema jurídico estadounidense no permite que se aleguen nuevos hechos, tales como la violación al artículo 36 de la Convención de Viena (asistencia jurídica inadecuada, confesión de un delito por el cual no fue acusado) y los comentarios discriminatorios del fiscal, con posterioridad a la condena. Por lo anterior, presentar una segunda revisión de la condena resultaría ineficaz para proteger al señor Moreno Ramos de una ejecución ilegal y, por el contrario, impediría que la Comisión tuviera conocimiento del caso a tiempo.

El peticionario indicó que el proceso de clemencia a nivel estatal no puede considerarse como una oportunidad para revisar y considerar la decisión, de manera que cumpla satisfactoriamente con la decisión del caso LaGrand ante la Corte Internacional de Justicia (en adelante la CIJ). De otra parte, el peticionario explicó que el proceso presentado

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

recientemente por México ante la CIJ (México c. Estados Unidos) no resulta en una duplicación de procedimientos, porque no reúne las condiciones que en ese sentido establece el artículo 33 (1) del Reglamento de la Comisión (relativo a la duplicidad de procedimientos), sino que más bien se encuadra dentro de las excepciones del artículo 33 (2), por tres razones. Primera, el proceso ante la CIJ no constituye una petición individual, ya que los individuos no pueden acudir ante esta Corte, sino solamente los Estados. Segunda, en razón de lo anterior, no puede decirse que exista un proceso pendiente de negociación ante la CIJ, ya que el caso del señor Moreno Ramos es uno de los 51 casos individuales citados por México con el fin de ilustrar la naturaleza sistemática de la violación al artículo 36 de la Convención de Viena, por parte de Estados Unidos. Por último, no hay certeza en torno al impacto de una decisión de la CIJ, con respecto a las violaciones de los derechos del señor Moreno Ramos. Además, la CIJ no tiene competencia para conocer violaciones a la Declaración Americana y el peticionario no sólo alega ante la Comisión la violación de sus derechos consulares, sino también de su derecho al debido proceso.

En noviembre 8 de 2002, la Comisión dictó medidas cautelares a favor del señor Moreno Ramos. La Comisión solicitó a Estados Unidos tomar las medidas necesarias para preservar la vida del señor Moreno Ramos, hasta tanto se pronuncie sobre el fondo de la petición¹⁴.

El Estado respondió a tal solicitud indicando que la petición debía declararse inadmisible por varias razones: primera, la falta de agotamiento de los recursos internos; segunda, los hechos no son competencia de la Comisión, por tratarse de violaciones a la Convención de Viena; tercera, este caso se encuentra pendiente ante la CIJ y por lo tanto se constituye un caso de duplicidad de procedimientos; y

¹⁴ Ver la siguiente sección sobre medidas cautelares.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad No. 61/03, Petición P4446/02, Roberto Moreno Ramos (Estados Unidos), 10 de octubre de 2003.

cuarto, no se demostró una violación a la Declaración Americana.

La Comisión admitió la petición a partir del siguiente análisis¹⁵. Determinó que tiene competencia *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci* para conocer esta petición. Con respecto a la competencia *ratione materiae*, la Comisión reiteró que tiene competencia para conocer violaciones a la Convención de Viena, en tanto una omisión en la notificación consular es una violación del derecho al debido proceso¹⁶.

Con respecto a la duplicación de procedimientos, la Comisión consideró que dado que en el proceso de México contra Estados Unidos ante la CIJ no están actuando las mismas partes, ni se está discutiendo lo mismo, no se trata de una duplicación de procedimientos.

La Comisión decidió diferir el análisis sobre el agotamiento de los recursos internos a la discusión del fondo del caso, en tanto estos dos aspectos se encuentran directamente relacionados. Adicionalmente, la petición fue presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la última decisión de la Corte Suprema de Justicia. Por todo lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición con respecto a los artículos I, II, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana y decidió continuar con el análisis del fondo del caso. Igualmente, reiteró las medidas cautelares solicitando que se suspenda la ejecución, hasta tanto la Comisión tome una decisión de fondo con respecto a la petición.

- *Deportaciones masivas y sumarias (derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial)*

En febrero de 1995, la Comisión recibió una denuncia por la violación de los derechos humanos de un grupo de 46

¹⁶ La Comisión fundamentó su decisión en un informe anterior: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo 52/02, Petición No. 11.753, Ramón Martínez Villareal (Estados Unidos), 10 de octubre de 2002.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

ciudadanos nicaragüenses que fueron deportados de Costa Rica. Los peticionarios indicaron que se violaron sus derechos a las garantías judiciales (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25) establecidos en la Convención Americana. En el caso de dos de ellos, también se alegó la violación de su derecho a la integridad personal.

Los peticionarios sostienen que José Sánchez Guner Espinales y otras 45 personas fueron capturadas en Costa Rica e inmediatamente deportadas a Nicaragua, por carecer de documentos migratorios. Estas personas afirman que no tuvieron la posibilidad material de presentar una denuncia o de interponer recurso jurisdiccional alguno ante las autoridades costarricenses competentes, en razón del reducido tiempo entre la aprehensión y la deportación. Dado que los peticionarios carecen de documentación que les permita ingresar a Costa Rica, no pueden denunciar los malos tratos de los que presuntamente fueron objeto o acudir a los tribunales para impugnar su deportación. Adicionalmente, los peticionarios indicaron que dos de las personas fueron golpeadas por las autoridades costarricenses y separadas del resto del grupo y se desconoce su paradero. De otra parte, el Jefe de Migración y Extranjería de la IV Región en Nicaragua, protestó por escrito ante el Jefe de Migración de Piedras Blancas, Costa Rica, por no haber solicitado el aval de las autoridades consulares de Nicaragua para el ingreso de las personas deportadas -peticionarias en el presente caso-, como lo establecen los acuerdos suscritos entre los dos Estados en esta materia.

El Estado alegó que la petición era inadmisibile, por cuanto no se habían agotado los recursos internos. Los peticionarios habrían podido impugnar la resolución que ordenó su deportación, mediante los recursos de revocatoria y apelación. Estos recursos están disponibles para las personas cuyo ingreso fue autorizado. De otra parte, señaló el Gobierno de Costa Rica, los peticionarios habrían podido presentar un recurso de *habeas corpus* o denunciar el maltrato del que habían sido objeto, ante las autoridades

competentes. Después de su deportación, los peticionarios hubieran podido solicitar su reingreso a Costa Rica por los medios legalmente establecidos, con el propósito de denunciar los hechos objeto de esta solicitud. En cualquier caso, el Estado negó que las dos personas mencionadas en la petición hubieran sido golpeadas e indicó que ellas fueron notificadas de las órdenes de deportación y abandonaron las oficinas de migración por sus propios medios. Adicionalmente, el Estado negó que a las personas se les hubiera impedido cobrar sus salarios, antes de ser aprehendidos.

A partir de la información presentada por las partes, la Comisión concluyó que a los peticionarios no se les permitió ni les fue posible agotar los recursos internos, lo cual configura una excepción al requisito de agotamiento de los mismos. La Comisión concluyó que tiene competencia para conocer el caso y que la petición es admisible¹⁷. El primer escrito presentado a la Comisión hacía referencia a 47 personas. No obstante, la solicitud de una de ellas, el señor Juan Ramón Chamorro Quiroz, fue desglosada en una petición independiente, la cual fue declarada admisible por la Comisión, mediante un análisis similar¹⁸.

- *El deber de un Estado de presentar una petición por la violación de los derechos de sus ciudadanos en el exterior (derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial)*

En junio de 1998, Lidia Guerrero presentó a la Comisión una petición contra la República Argentina, por la violación de la Declaración Americana y la Convención Americana en

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 37/01, Caso 11.529, José Sánchez Guner Espinales y otros (Costa Rica), 22 de febrero de 2001.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 89/00, Caso 11.495, Juan Ramón Chamorro Quiroz (Costa Rica), 5 de octubre de 2000.

perjuicio de su hijo, Víctor Saldaño.

Víctor Saldaño, de nacionalidad argentina, fue condenado a pena de muerte en el estado de Texas, Estados Unidos. La peticionaria considera que durante el proceso penal contra su hijo, se violaron sus derechos consagrados en los artículos I, II, XVIII, XXIV y XXVI de la Declaración Americana. La peticionaria solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina que denunciara a Estados Unidos ante la Comisión por la violación de la Declaración Americana, en el curso del proceso penal seguido contra su hijo. La peticionaria sostuvo que el Estado argentino omitió presentar una comunicación interestatal contra Estados Unidos. Dicha omisión constituye una violación de la Declaración, así como de los derechos protegidos en los artículos 4, 8, 25 y 1(1) de la Convención Americana. La peticionaria considera que la petición es admisible por cuanto el Ministerio de Relaciones Exteriores no dio respuesta a su solicitud, a pesar del tiempo transcurrido. Agrega que también tendría aplicación la excepción al agotamiento de los recursos internos, ya que la legislación argentina no prevé un mecanismo para proteger el derecho a la vida de un ciudadano condenado a muerte en el extranjero.

La Comisión rechazó la petición *in limine*, por carecer de competencia para dar trámite a la misma. La petición se refiere a una persona que no se encuentra sujeta a la jurisdicción del Estado argentino en los términos del artículo 1(1) de la Convención Americana y, a partir de los hechos del caso, no puede colegirse que Argentina tenga la obligación de presentar una comunicación interestatal contra Estados Unidos¹⁹.

- *Las deportaciones y la unidad familiar (derecho de acceso a la justicia y a la protección de la familia)*

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 38/99, Víctor Saldaño (Argentina), 11 de marzo de 1999.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

En noviembre de 2000, la Comisión recibió una petición en nombre de Mario Lares-Reyes, Vera Allen Frost y Samuel Segura. Las víctimas eran extranjeros radicados en Estados Unidos, país en el que habían obtenido la calidad migratoria de residentes permanentes. El gobierno estadounidense ordenó su expulsión del país, debido a que cada uno de ellos había sido condenado por un “delito agravado”, conforme la clasificación de los mismos que establece la *Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante*, de 1996.

Los peticionarios indicaron que los señores Lares-Reyes, Allen Frost y Segura habían agotado los recursos internos o que, alternativamente, les son aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos internos, con lo cual su petición es admisible. Los peticionarios indicaron que Estados Unidos es responsable de la violación del derecho a la protección de la vida privada y familiar (artículo V), del derecho a la constitución y a la protección de la familia (artículo V), del derecho a la protección de la maternidad y de la infancia (artículo VI), del derecho de acceso a la justicia (artículo XVIII) y del derecho a la protección contra la detención arbitraria (artículo XXV) establecidos en la Declaración Americana, en razón de su expulsión y de las consecuencias que esta medida tuvo para ellos y para sus familias.

Los peticionarios sostuvieron que el concepto de “delito agravado” es muy amplio, de manera que los residentes legales declarados culpables de delitos cometidos hace varios años, en cuyo juzgamiento no se garantizó el debido proceso, se ven ahora afectados por una norma migratoria posterior. Igualmente sostienen que la decisión de expulsar a quienes cometen delitos graves, no permite considerar factores humanitarios u otras razones y que el concepto de “delito agravado” se aplica retroactivamente, a condenas impuestas antes de la promulgación de la ley. La norma mencionada suprimió la posibilidad de la revisión judicial, ya que la decisión de la expulsión debe apelarse ante la Junta

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

de Apelaciones de Inmigración y, la posterior revisión judicial, se encuentra expresamente excluida para las deportaciones con fundamento en “delitos agravados”. Agregaron los peticionarios, que la ley migratoria estadounidense autoriza la privación de la libertad, sin fianza, durante el proceso de expulsión. Por último, señalaron que las normas y prácticas vigentes interfieren de manera grave e injustificada con los derechos de la familia, ya que en muchos casos estas medidas desintegran las familias de los inmigrantes.

En junio de 2001, la Corte Suprema de Estados Unidos dictó dos sentencias que se relacionan con los hechos denunciados por los peticionarios. La primera de ellas es *INS c. St. Cyr*, en la cual la Corte determinó que no podía aplicarse la definición de “delito agravado” de manera retroactiva, otorgándole efectos migratorios no previstos en el momento de la condena penal, a sentencias proferidas antes de la promulgación de la ley migratoria de 1996. Por otra parte, en *Zadvydas et al. c. Davis* la Corte determinó que, el periodo de revisión de la decisión de mantener privada de la libertad a una persona cuya deportación fue ordenada pero no ha podido hacerse efectiva, no puede exceder de seis meses.

Los peticionarios explicaron a la Comisión que las decisiones de la Corte Suprema no tienen efecto sobre los casos de las presuntas víctimas, por cuanto los supuestos de hecho son diferentes. Por otra parte, el Estado indicó que la petición es inadmisibile porque la Declaración Americana no tiene carácter vinculante y porque no se señalan hechos que constituyan violaciones a ese instrumento. Además, el Estado considera que no se agotaron los recursos internos ante las Cortes Federales, cuyas decisiones son apelables ante la Corte Suprema de Justicia.

En relación con los derechos que se alegan violados, el Estado sostuvo que el derecho a la familia y los derechos conexos, no tienen un peso mayor que la responsabilidad legítima del Estado de garantizar el bienestar y la seguridad

de los ciudadanos. Alegó, por otro lado, que la protección a la familia no se convierte en un derecho de libertad en un país del cual no se es ciudadano, cuando la persona se encuentra en desconocimiento de las normas de ese Estado. Indicó, asimismo, que el derecho de protección contra la detención arbitraria (artículo XXV de la Declaración Americana), no incluye la detención y deportación por razones migratorias, por tratarse de procedimientos de naturaleza civil. El Estado indicó que la deportación no es un castigo por delitos pasados, sino una consecuencia civil de la carencia del derecho a permanecer en los Estados Unidos, por haber incumplido las normas. Además, los procedimientos de revisión administrativa y judicial, son suficientes para garantizar y proteger los derechos establecidos en los artículos XVIII y XXV de la Declaración Americana y, de otra parte, las personas migrantes privadas de libertad, pueden impugnar la decisión relativa a su detención, ante las autoridades administrativas y judiciales.

La Comisión declaró la petición inadmisble, por considerar que los peticionarios no agotaron los recursos internos, ni establecieron cuáles son los hechos violatorios de los derechos protegidos por la Declaración Americana²⁰. En sus consideraciones, la Comisión indicó que coincide con los peticionarios en que la apelación administrativa y judicial de la calificación de una conducta como “delito agravado”, no constituye un recurso eficaz. Por lo anterior, la Comisión consideró que las presuntas víctimas no agotaron los recursos internos mediante un procedimiento de *habeas corpus* ante los tribunales federales.

- *Expulsión de sacerdotes (libertad personal, derecho a las garantías judiciales, derecho de circulación y residencia y derecho a la protección judicial)*

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 19/02, Petición 12.379 Mario Alfredo Lares-Reyes, Vera Allen Frost y Samuel Segura (Estados Unidos), 27 de febrero de 2002.

Carlos Stetter

En 1980, la Comisión recibió una petición relativa a la expulsión de Guatemala del sacerdote Carlos Stetter. El sacerdote había residido en Guatemala desde 1971 y había adquirido la calidad de residente, cumpliendo con los requisitos legales. La comunicación del peticionario indica que éste no es el primer caso de expulsión de un religioso extranjero en Guatemala. El sacerdote, párroco de la región de Ixcán, fue aprehendido por hombres armados vestidos de civil, quienes lo condujeron a la frontera con el Salvador, donde fue expulsado del país. No le permitieron recoger sus pertenencias, informar a sus superiores o comunicarse con la representación diplomática de su país. El sacerdote fue tildado como “extranjero indeseable” y fue acusado de haber violado las normas del país, sin precisar cuáles. No tuvo lugar una audiencia, ni se le permitió ejercer su derecho a la defensa.

El Estado no respondió a la petición. En virtud de lo anterior la Comisión aprobó una resolución, dando por ciertos los hechos de la denuncia²¹. La Comisión determinó que se violó el derecho a la libertad personal, al debido proceso, a la libertad de movimiento y residencia y a la protección judicial, consagrados en la Convención Americana. La Comisión recomendó al Estado de Guatemala permitir al sacerdote Stetter regresar a ese país y radicarse en él -si así lo desea- e investigar los hechos y castigar a los responsables.

- *Derecho a la integridad personal, a las garantías judiciales, a la honra, a la propiedad, a la protección judicial, libertad de conciencia y de religión y de asociación*

Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo, Resolución No. 30/81, Caso 7.378, Carlos Stetter (Guatemala), 25 de junio de 1981.

Rodolfo Izal Elorz

La Comisión aprobó informes de admisibilidad y de fondo en el caso de tres sacerdotes extranjeros, Riebe Star, Barón Guttlein e Izal Elorz, quienes trabajaban en Chiapas y fueron expulsados de México²². Los peticionarios alegaron la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana: integridad personal (artículo 5), libertad personal (artículo 7), garantías judiciales (artículo 8), protección de la honra y de la dignidad (artículo 11), libertad de conciencia y de religión (artículo 12), libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), reunión (artículo 15), libertad de asociación (artículo 16), propiedad privada (artículo 21), circulación y residencia (artículo 22), igualdad ante la ley (artículo 24) y protección judicial (artículo 25).

Los hechos pueden sintetizarse de la siguiente manera. En junio de 1994, los sacerdotes fueron aprehendidos por policías, quienes se negaron a identificarse y carecían de una orden de aprehensión, en el estado de Chiapas, en circunstancias diferentes. Los tres fueron trasladados en avión a México D.F., donde fueron interrogados por las autoridades migratorias. Al día siguiente, los sacerdotes fueron expulsados del país por “realizar actividades no permitidas por su estatus migratorio”. Una vez habían abandonado el territorio mexicano, les entregaron una comunicación en la que les informaban las razones de su expulsión y las imputaciones en su contra.

El Estado respondió a la petición solicitando que se declarara inadmisibile, por falta de agotamiento de los recursos internos. En la decisión de admisibilidad, la Comisión recordó que cuando el Estado alega la inadmisibilidad de la petición, corresponde al peticionario

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 34/98, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México), 5 de mayo de 1998; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo, N° 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999.

probar que los recursos fueron agotados o que proceden las excepciones a su obligado agotamiento. Los peticionarios indicaron que habían interpuesto un amparo directo para cada víctima, en julio de 1995. Los tres fueron rechazados, por lo cual interpusieron el recurso de revisión. El tribunal revocó el rechazo y ordenó al juez de distrito admitir los amparos y continuar con el procedimiento. El juez de distrito continuó con el procedimiento y negó la protección. Nuevamente interpusieron recurso de revisión. El tribunal confirmó la decisión, con lo cual agotaron los recursos internos. La Comisión consideró que el amparo era el recurso idóneo disponible en México para remediar las violaciones alegadas, de manera que se habían agotado los recursos internos y la petición devenía admisible.

En relación con el fondo del caso, la Comisión tomó en cuenta la situación en Chiapas en 1995, cuando numerosos extranjeros que se encontraban en la región como observadores y defensores de derechos humanos, fueron expulsados.

Los peticionarios afirmaron que las autoridades violaron el derecho a la libertad personal de los sacerdotes Riebe Star, Barón Guttlein e Izal Elorz. La detención se produjo sin verificarse flagrancia, por personas fuertemente armadas, que no se identificaron y que tampoco exhibieron las respectivas órdenes de aprehensión o aseguramiento. Los peticionarios indicaron que durante el tiempo que los sacerdotes estuvieron en poder de las autoridades en Chiapas, hasta que se les interrogó en el aeropuerto de la Ciudad de México, no se les comunicó el motivo de su privación de libertad, ni los cargos en su contra. Además, los sacerdotes no tuvieron acceso a un abogado de su elección, ni pudieron comparecer ante un juez para que determinara la legalidad del arresto o detención, sino a través de sus representantes y después de haber sido expulsados del país. Por todas esas razones, se violó el artículo 7 (numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6) de la Convención Americana.

Con respecto a la expulsión, los peticionarios alegaron

que se violó la garantía de audiencia prevista en el ordenamiento jurídico mexicano y el derecho al debido proceso establecido en la Convención Americana. De acuerdo con la petición, los sacerdotes no tuvieron la oportunidad de defenderse de los cargos en su contra, ni de contar con la asesoría de abogados o de personas de su confianza. Además, la denuncia señala que los religiosos fueron obligados a efectuar una declaración con base en un interrogatorio sobre crímenes que no cometieron y sobre la doctrina social de la Iglesia Católica y, a pesar de haberlo solicitado, no se les entregó copia de su declaración. Los peticionarios sostuvieron que los sacerdotes no conocieron -de manera verbal o por escrito- los cargos en su contra, ni documento alguno relativo a la orden de expulsión.

Los peticionarios indicaron que los juicios de amparo fueron desechados por el juez competente sin haber estudiado el fondo del asunto, y que la decisión fue confirmada en apelación. Según los peticionarios, la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos constituye una violación del derecho a la protección judicial. Por último, los peticionarios denunciaron que el proceso de expulsión fue arbitrario y contrario a la ley y que los sacerdotes recibieron un tratamiento discriminatorio.

En su respuesta a la petición, el Estado sostuvo que los religiosos fueron arrestados porque realizaban actividades para las cuales no estaban autorizados (“conductas proselitistas en favor de organizaciones que realizan actos ilícitos, induciendo a campesinos e indígenas a efectuar actos en contra de autoridades y particulares”). Por ello, los sacerdotes fueron asegurados de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Población²³. El Instituto Nacional de Migración levantó un acta en contra de los sacerdotes extranjeros, quienes argumentaron lo que convenía a su derecho; en todo momento se respetaron sus derechos

²³ Ley General de Población aprobada en México D.F. el 29 de octubre de 1996.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

humanos y estuvieron presentes miembros de los consulados de los Estados de origen de los sacerdotes, así como representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Estado sostuvo que no se ha violado la Convención Americana, ya que los sacerdotes fueron “privados de su libertad en ejecución de una orden expedida por autoridad competente”; que se les informó las razones que motivaron su detención y los cargos en su contra; que fueron juzgados en un plazo razonable; que se respetó la integridad física, psíquica y moral de los detenidos; que en todo momento se respetó la honra y se reconoció la dignidad de los religiosos; que el amparo resultó un recurso efectivo para su reclamo judicial de los mismos y que no se discriminó en su contra. Por todo ello, el Estado solicitó a la Comisión que declare el caso inadmisibile, por no haberse configurado hechos violatorios de la Convención Americana.

En el informe de admisibilidad, la Comisión determinó que la petición era admisible porque se habían reunido los requisitos establecidos en el artículo 46 de la Convención Americana. Igualmente, la Comisión concluyó que los hechos denunciados tienden a caracterizar una posible violación de derechos protegidos por dicho instrumento; que no resulta viable el procedimiento de solución amistosa y que, en consecuencia, corresponde continuar con el análisis sobre el fondo de la denuncia.

En el informe de fondo, la Comisión inició su análisis reconociendo la prerrogativa que tiene cada Estado de definir sus políticas y leyes migratorias y, por lo tanto, de decidir legalmente acerca de la entrada, permanencia y expulsión de extranjeros, en y de su territorio. Sin embargo, esa prerrogativa está sujeta a la obligación del artículo 1(1) de la Convención Americana, de respetar los derechos y libertades reconocidos por ella.

Con fundamento en los hechos demostrados, la Comisión

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

encontró que a los sacerdotes se les negó el derecho a recurrir ante el órgano jurisdiccional competente a fin de obtener una decisión rápida acerca de la legalidad de su detención y también se les negó el acceso a un abogado. Por lo anterior, se violó su derecho a la libertad personal.

A partir del análisis de los hechos, la Comisión determinó que las autoridades no cumplieron con los requisitos establecidos en la legislación mexicana, en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de dicho país y en la Convención Americana, para hacer efectivo el derecho de audiencia. Este derecho incluye los siguientes elementos: el derecho a ser asistido durante el procedimiento administrativo sancionatorio; el derecho a conocer los cargos; el derecho a ejercer su defensa -lo que incluye la posibilidad de prepararla adecuadamente- y el derecho a la presentación de las pruebas correspondientes. Por lo tanto, la Comisión concluyó que el Estado violó el derecho a las garantías del debido proceso.

En este caso, si bien las partes coincidieron en que el recurso de amparo era el medio idóneo para remediar las violaciones alegadas, difirieron en torno al momento oportuno para su presentación, de manera que fuera un recurso efectivo. La sencillez, rapidez y efectividad del recurso, debe medirse a partir de la posibilidad de establecer la existencia de violaciones, de remediarlas, de reparar el daño causado y de permitir el castigo de los responsables. En esta oportunidad el recurso no cumplió con esas funciones; por el contrario, a las víctimas les fue negada la protección judicial a sus derechos (artículo 25 de la Convención Americana).

Los peticionarios alegaron la violación del derecho a la integridad personal de los sacerdotes, durante el arresto y mientras se encontraban privados de su libertad. La

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo N° 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz (México), 13 de abril de 1999, pár. 91.

Comisión estableció que el derecho a la integridad personal protegido por la Convención Americana “es mucho más amplio que la ausencia de golpes, torturas físicas u otros tratos que dejan evidencia o huellas visibles en la víctima”²⁴. De manera que la Comisión rechazó de plano el argumento del Estado respecto a la existencia de un examen médico, como evidencia de que no se violó la integridad personal de las víctimas. La Comisión concluyó que México no respetó la integridad personal de los religiosos, al someterlos a tratos crueles, inhumanos y degradantes y que, durante el tiempo de su detención, no fueron tratados con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. En consecuencia, el Estado violó el artículo 5 de la Convención Americana.

La Comisión también concluyó que se violó el derecho a la protección de la honra y de la dignidad de los religiosos. Adicionalmente, a partir de los hechos que tuvo por demostrados, la Comisión estableció que los sacerdotes fueron castigados en razón de su actividad religiosa, de manera que la Comisión determinó que se violó su derecho a la libertad de conciencia y de religión. Finalmente, en razón de las actividades asociativas que desempeñaban los sacerdotes, la Comisión concluyó que, con su expulsión, se violó su libertad de asociación con fines religiosos.

Dado que los sacerdotes eran extranjeros que se encontraban residiendo legalmente en México; que ejercían su sacerdocio con autorización de las autoridades migratorias y que la Comisión estableció que la decisión de expulsarlos fue adoptada violando sus derechos, la Comisión concluyó que el Estado violó la libertad de residencia y circulación (artículo 22 (6) de la Convención Americana). También concluyó que no se demostró que se haya violado el derecho a la igualdad.

Con posterioridad a la aprobación del informe de fondo, el Estado informó a la Comisión que habían sido aprobadas algunas modificaciones a la legislación dirigidas a garantizar el derecho al debido proceso, en el sentido de evitar que ocurran nuevamente violaciones como las encontradas en

este caso. La Comisión recomendó al Estado revisar el procedimiento administrativo; investigar las responsabilidades de los funcionarios implicados y aplicar las sanciones correspondientes; restablecer la situación jurídica infringida y el goce los derechos de las víctimas y reparar adecuadamente las violaciones cometidas.

- *Inmigrantes privados de la libertad en el desarrollo de procesos penales (libertad personal y derecho a la información sobre la protección consular)*

Enrique Valderrama Perea

En febrero de 2002 la Comisión admitió la petición presentada por Jesús Enrique Valderrama Perea, ciudadano colombiano, respecto a la violación a sus derechos humanos en Ecuador²⁵. El peticionario alega que dicho Estado es responsable de la privación de libertad y de los malos tratos a los que fue sometido durante la detención preventiva, que se prolongó de manera considerable. En el momento de aprobación del informe de admisibilidad, el señor Valderrama Perea continuaba detenido en Ecuador.

El peticionario fue detenido por tres personas que no se identificaron y omitieron presentar una orden de captura, en mayo de 1996, en Quito, cuando se disponía a abordar un avión. Estas personas lo maltrataron físicamente al trasladarlo a las instalaciones de la Interpol en Quito, donde fue interrogado y se le informó que había sido arrestado por narcotráfico. El peticionario afirma que continuó siendo objeto de maltratos y de amenazas verbales y, posteriormente, fue torturado y amenazado. El peticionario alega la violación de los siguientes derechos: a la integridad personal (artículo 5); a la libertad personal (artículo 7); a las garantías judiciales (artículo 8); a una indemnización (artículo 10); a la protección de la honra y de la dignidad (artículo 11); a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad No. 12/02, Caso 12.090, Jesús Enrique Valderrama Perea (Ecuador), febrero de 2002.

protección judicial (artículo 25), así como a la obligación de respetar los derechos establecidos en la Convención Americana (artículo 1).

El Estado no respondió a las comunicaciones de la Comisión, por lo que se desconoce su posición frente a los hechos alegados por el peticionario. La falta de respuesta del Estado conlleva una renuncia tácita a su derecho de alegar excepciones a la admisibilidad de la petición.

La Comisión determinó que tenía competencia *ratione personae, ratione materiae, ratione temporis y ratione loci*. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, el peticionario indicó que lleva cinco años privado de la libertad, sin que exista una sentencia definitiva. De otra parte, el silencio del Estado conlleva una renuncia tácita a la posibilidad de oponer la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos. La Comisión determinó que el peticionario presentó la petición dentro de un plazo razonable. No hay información que indique que este asunto esté siendo considerado por otro procedimiento de carácter internacional. Por lo anterior, la Comisión admitió la petición.

Juan Carlos Chaparro Álvarez

Dos peticiones presentadas en 1998, fueron acumuladas y admitidas por la Comisión mediante un informe de admisibilidad²⁶. La primera petición fue presentada en nombre de Juan Carlos Chaparro Álvarez, ciudadano chileno, por la violación de sus derechos a la integridad personal (artículo 5(1) y (2)), a la libertad personal (artículo 7(2), (3), (4), (5) y (6)), a las garantías judiciales (artículo 8(1) y (2)), a la propiedad privada (artículo 21 (1) y (2)) y a la protección judicial (artículo 25 (1)) en conexión con la obligación de respetar los derechos establecidos en la Convención Americana (artículo 1(1)). La segunda petición

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad No. 77/03, Peticiones 12.091 y 172/99, Juan Carlos Chaparro Álvarez y Freddy Hernán Lapo Iñiguez, respectivamente (Ecuador), 2003.

fue presentada por la violación de los derechos humanos de Freddy Hernán Lapo Ñíguez, ciudadano ecuatoriano. En este caso, el peticionario alegó la violación del artículo 7 (2), (3) y (5) en relación con el artículo 1(1) de la Convención Americana. La Comisión decidió consolidar las dos peticiones en un caso por tratarse de los mismos hechos, conforme con el artículo 29(1)(d) de su Reglamento. En este trabajo solamente se hace referencia a los hechos y violaciones relacionados con el señor Chaparro Álvarez, por tratarse de un trabajador migratorio.

De acuerdo con la petición, el señor Chaparro Álvarez fue detenido por la policía en su casa, sin orden de arresto, acusado de narcotráfico. Ese mismo día, fueron detenidos algunos empleados de la empresa de su propiedad. El señor Chaparro Álvarez fue conducido a una celda, donde permaneció incomunicado durante cinco días. Las autoridades no le permitieron contactar a su familia o a un abogado y omitieron informar al consulado chileno sobre su detención. Habiendo estado detenido 23 días, se emitió una orden de detención en su contra, a pesar de que la información pericial indicaba que las acusaciones carecían de fundamento. El señor Chaparro Álvarez fue acusado de pertenecer a una organización de narcotraficantes. En el momento de la presentación de la denuncia ante la Comisión, la víctima llevaba nueve meses privada de la libertad. Posteriormente, al ser declarada inconstitucional la norma en la que se fundamentó la acusación en su contra, solicitó su liberación, la cual ocurrió después de un año, seis meses y once días de detención. El caso todavía no ha concluido y se encuentra suspendido a raíz de la liberación. El señor Chaparro Álvarez sostiene que su detención y posterior acusación, tenían el propósito de confiscarle una fábrica de su propiedad.

El peticionario alegó la violación del derecho a la libertad personal porque fue detenido sin orden judicial, en circunstancias que no pueden considerarse como flagrancia; permaneció privado de la libertad durante 18 meses por un

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

delito que no cometió; su detención superó el término establecido en la ley y el recurso de amparo presentado fue rechazado sin fundamento. Sostiene que se violó el derecho de la víctima a la integridad personal, porque estuvo privada de la libertad e incomunicada. Asimismo, se le violó su derecho a la propiedad con respecto a su empresa y su derecho a las garantías judiciales porque el proceso judicial y la privación de la libertad no respetaron los requisitos legales y no se le informó sobre su derecho a la asistencia consular, cuando se encontraba detenido.

El Estado respondió indicando que no se violó derecho alguno, por cuanto se observó estrictamente el derecho al debido proceso. También sostiene que el peticionario no agotó los recursos internos ya que, una vez que se profiere la sentencia, él puede presentar un recurso de casación ante la Corte Suprema y también puede interponer un recurso de revisión.

La Comisión determinó que tiene competencia para conocer las peticiones *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae*. En relación con el agotamiento de los recursos internos, la Comisión tuvo en cuenta que, con posterioridad a la respuesta del Estado, la Sala Cuarta del Tribunal Superior desestimó de manera provisional los cargos en su contra, con lo cual la víctima fue liberada. De manera que es posible concluir que se agotaron los recursos internos. Por otra parte, la petición fue presentada dentro del plazo de los seis meses y no existen peticiones pendientes ante instancias de otra organización internacional. Por lo anterior, la Comisión decidió admitir la petición por la violación de los artículos 5, 7, 8 y 21 de la Convención Americana.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad y Fondo N° 51/01, Caso 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros (Estados Unidos), 4 de abril de 2001.

- *Cubanos del Mariel (derecho a la libertad y protección contra la privación arbitraria de la libertad)*

La Comisión aprobó un informe conjunto, de admisibilidad y de fondo, relativo a la detención de un grupo específico de migrantes por parte de Estados Unidos²⁷. La petición fue presentada en abril de 1987 por varias organizaciones de derechos humanos, en nombre de un grupo de nacionales cubanos que formaban parte de la “Flotilla Libertad” del Mariel. Este grupo de personas salió de Cuba hacia los Estados Unidos²⁸. La petición inicial se hizo en nombre de 335 personas -bajo el nombre de Rafael Ferrer-Mazorra y otros-, quienes en ese momento se encontraban privadas de su libertad.

Es importante mencionar que, entre las pruebas recogidas en este caso, la Comisión Interamericana realizó diversas inspecciones *in situ* a lugares de detención de migrantes, donde estaban o habían estado privados de libertad nacionales cubanos, entre los que se contaban las víctimas de este caso. La finalidad de las inspecciones era evaluar las condiciones generales de detención de estas personas y recibir información de los funcionarios del Estados y de las personas que se encontraban detenidas. La Comisión observó que, en razón de tratarse de una detención administrativa, los peticionarios, quienes se llamaban a sí mismos *los cubanos del Mariel*, “se encuentran en una situación de significativa desventaja en comparación con otras personas privadas de la libertad que cumplen penas de prisión”²⁹. Por ejemplo, las personas bajo detención administrativa no tienen derecho a beneficiarse de programas de reforma y rehabilitación, tales como los de educación y trabajo.

²⁸ Más adelante se describen los antecedentes de este grupo de personas conocido como los cubanos del Mariel.

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad y Fondo N° 51/01, Caso 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros (Estados Unidos), 4 de abril de 2001, párrafo 39.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El Estado argumentó que la detención de los cubanos del Mariel no se encuentra amparada por la Declaración Americana. La Comisión puntualiza que si bien los Estados tienen un amplio margen de discrecionalidad en materia migratoria, ello no implica que esa facultad no se encuentre sujeta a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La Declaración Americana debe interpretarse y aplicarse de forma que se protejan los derechos básicos de los seres humanos -independientemente de su nacionalidad-, en los Estados en los que dicho instrumento es fuente de obligaciones internacionales. La Comisión sustenta su posición en el preámbulo de la Declaración Americana, en el que se establece que “los Estados Americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”. Otros artículos de la Declaración reiteran este postulado básico (artículos II y XVII).

En síntesis, los Estados miembros de la OEA están obligados a garantizar los derechos establecidos en la Declaración Americana, a todas las personas que se encuentren bajo su autoridad y control. El Estado tiene, entonces, la carga de probar la existencia de una disposición o de una reserva que expresamente limite o excluya la aplicación de la Declaración Americana a ciertas personas, por ejemplo los extranjeros excluibles³⁰. La Comisión consideró que el Estado no demostró que exista una disposición o reserva en este sentido. Los peticionarios y en general los cubanos del Mariel, se encuentran bajo la jurisdicción de Estados Unidos; no sólo se encuentran en el territorio de dicho Estado desde 1980, sino que además han sido objeto de procedimientos y medidas administrativas y judiciales. Conforme con la Declaración Americana, el

³⁰ El término extranjeros excluibles corresponde a la categoría migratoria bajo la cual las autoridades migratorias clasificaron a los cubanos del Mariel y por lo tanto a los peticionarios de este caso.

Estado está obligado a garantizar y proteger los derechos de los peticionarios, incluyendo la libertad personal.

La Comisión indicó que los Estados no pueden aducir disposiciones de su legislación interna como fundamento para incumplir las obligaciones de un tratado. En este caso, pese a que los tribunales nacionales consideren que los “extranjeros excluibles” nunca ingresaron al territorio de Estados Unidos para efectos de la legislación interna, ello no puede servir de justificación para incumplir la obligación de garantizar los derechos establecidos en la Declaración Americana. El trato que el Estado prodiga a los peticionarios, incluyendo su detención, no se encuentra al margen de la Declaración, sino que, por el contrario, debe ser acorde con dicho instrumento internacional. Lo anterior no obsta para que la condición migratoria de estas personas pueda tenerse en cuenta, al momento de evaluar la manera en que el Estado garantiza y protege sus derechos humanos. En cualquier caso, dicha protección debe garantizar -por lo menos- “las protecciones fundamentales” establecidas en la Declaración Americana. Por todo lo anterior, la Comisión es competente para conocer este caso.

Los peticionarios sostuvieron que habían agotado todos los recursos internos; habían acudido incluso ante la Corte Suprema, mediante un recurso de *certiorari* que fue desestimado. De otra parte, agregaron que el recurso de *habeas corpus* no constituye un recurso judicial efectivo, por cuanto los tribunales federales de Estados Unidos determinaron que los “extranjeros excluibles” no tienen derecho a la protección constitucional de las Enmiendas Quinta y Sexta de la Constitución. Afirmaron que la reconsideración de la detención mediante el plan de revisión no constituye un recurso efectivo, ya que no garantiza los elementos del debido proceso establecidos en la Declaración Americana. El Estado considera que los peticionarios se han beneficiado y siguen beneficiándose de los planes de revisión.

La Comisión determinó que se agotaron los recursos

internos. Con respecto a los planes de revisión la Comisión indicó que, precisamente uno de los argumentos de fondo de los peticionarios, es que dichos planes desconocen la protección de derechos fundamentales establecida en los artículos I, II, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana. Por lo anterior, la decisión respecto de este punto concreto, se difiere a la consideración de los méritos de este caso, más adelante. La Comisión encontró que los demás requisitos de admisibilidad fueron cumplidos.

Con respecto a los méritos del caso, la Comisión consideró que hay dos problemas fundamentales. El primero consiste en establecer si la detención de los cubanos del Mariel, está sujeta a la Declaración Americana. Si la respuesta es afirmativa, la segunda cuestión consiste en determinar si el Estado protegió y garantizó los derechos humanos de los peticionarios. La Comisión encontró que el Estado era responsable de proteger y garantizar los derechos de los peticionarios, a partir del momento en que ellos quedaron bajo su autoridad y control, en 1980.

Antes de referirse al segundo punto, la Comisión consideró necesario referirse a la forma en que los peticionarios fueron privados de su libertad y, posteriormente, puestos en libertad. Debido a que la Comisión no recibió información precisa respecto de cada uno de los 335 peticionarios, optó por hacer referencia a la información proporcionada por las partes, pese a que ésta sea a veces general y no necesariamente relevante para los peticionarios.

Entre abril y septiembre de 1980, alrededor de 125,000 personas de nacionalidad cubana arribaron a Estados Unidos, como parte de la “Flotilla Libertad” del Mariel. Pese a que la mayoría de estas personas no tenía documentación, alrededor de 117,000 personas fueron puestas en libertad, casi inmediatamente. Los restantes 8,000 cubanos fueron remitidos a campamentos de reasentamiento, para un proceso más complejo de selección de inmigración. En 1981 culminó ese proceso y alrededor de 6,200 cubanos quedaron

en libertad. Los restantes 1,800 continuaron detenidos en razón de su comportamiento, porque se sospechaba –o ellos mismos admitieron– que tenían antecedentes penales, por lo cual no podían ingresar a los Estados Unidos de acuerdo con la legislación migratoria, o porque sufrían de enfermedades mentales.

Los peticionarios eran parte de los 125,000 cubanos que llegaron a Estados Unidos como parte de la “Flotilla Libertad” del Mariel y algunos de ellos habían sido dejados en libertad en distintos momentos. Al presentar el caso ante la Comisión los 335 peticionarios se encontraban privados de la libertad, algunos desde su llegada al país y otros desde que fueron detenidos nuevamente, por haber cometido delitos o por haber violado las condiciones de su libertad condicional. Posteriormente, en desarrollo del plan de revisión establecido por las autoridades estadounidenses, varios de los peticionarios fueron puestos en libertad. Asimismo, algunos de los que habían sido liberados violaron las condiciones de la libertad condicional o cometieron delitos y fueron nuevamente privados de su libertad. Por todo lo anterior, el número de cubanos del Mariel –entre ellos los peticionarios de este caso– que permanecen privados de la libertad, fluctúa.

En 1988, el Estado estimaba que entre 100 y 150 de los cubanos del Mariel continuaban detenidos, desde su llegada a Estados Unidos. En 1999, el Estado afirmó que todos los peticionarios habían obtenido la libertad condicional por lo menos una vez. No obstante, la Comisión no recibió información respecto de cuál fue el tiempo de detención de cada uno de los peticionarios de este caso. A partir de la información parcial presentada por el Estado, la Comisión encontró que cuatro personas se encontraban privadas de su libertad entre 1988 y 1999, es decir durante 11 años; otras dos personas se encontraban detenidas desde 1994 y otras cuatro habían estado detenidas desde 1996. Durante el tiempo que estuvieron privados de libertad, los cubanos del Mariel debieron haber tenido acceso al proceso de revisión

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

para que se les otorgara la libertad condicional, la cual les fue negada o no tuvieron acceso a dicho proceso.

En relación con el segundo problema jurídico relativo a si el Estado garantizó y protegió los derechos humanos de los peticionarios, la Comisión desarrolló el siguiente análisis. El derecho a la libertad y la protección contra el arresto o la detención arbitraria, están consagrados en los artículos I y XXV de la Declaración Americana. Todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado tienen derecho a la libertad, sin distinción alguna. Este derecho no es absoluto, los Estados pueden privar a una persona de su libertad, en ciertas condiciones.

Los órganos internacionales de derechos humanos han indicado en su jurisprudencia, que las razones para la privación de la libertad no se relacionan únicamente con la investigación y sanción de delitos. Los Estados detienen a las personas con el propósito de controlar el ingreso y la residencia de extranjeros en su territorio, en razón de su salud mental y durante las ocupaciones de territorio bajo la figura de internación de población civil, conforme con el derecho internacional humanitario. La privación de la libertad de una persona, debe llevarse a cabo bajo las garantías y limitaciones establecidas en el artículo XXV de la Declaración Americana. La Comisión encontró que es posible derivar tres requisitos a partir del artículo XXV, a saber: a) la detención preventiva con fundamento en la seguridad pública, debe tener fundamento legal; b) la detención no puede ser arbitraria; y c) debe existir un control judicial de supervisión expedito y, en condiciones de detención continuada, la revisión de la decisión debe poder solicitarse a intervalos regulares. Los procedimientos de revisión de la detención deben cumplir con las normas de justicia procesal: adjudicador imparcial, oportunidad de presentar pruebas, derecho de defensa y derecho a representación legal.

El artículo XXV de la Declaración Americana se aplica a los peticionarios, por encontrarse o haber estado bajo

detención administrativa en razón de su categoría migratoria. A juicio de la Comisión, las circunstancias de la detención, incluyendo la ley que autoriza dicha detención, no cumplen con los requisitos de los artículos I y XXV de la Declaración Americana. La legislación interna no reconoce ningún derecho a la libertad en cabeza de los peticionarios, lo cual incide sobre la ley que autoriza la detención y sobre los mecanismos disponibles para determinar la legalidad de la misma.

La *Ley de Inmigración y Naturalización*, fundamento legal de la detención de los peticionarios, otorga amplias facultades al Procurador General para detener a los “extranjeros excluibles” en tanto son deportados, así como para otorgarles la libertad condicional, la cual no modifica su categoría migratoria. En otras palabras, bajo la legislación estadounidense, un “extranjero excluible” no tiene derecho a la libertad. A su vez, los tribunales estadounidenses coincidieron con la interpretación de la legislación respecto a la ficción que ésta hace de que los “extranjeros excluibles” no ingresaron al territorio nacional, lo cual junto, con el carácter administrativo de su detención, resulta en que estas personas sean privadas de su libertad y que no tengan derecho al debido proceso y a un recurso judicial efectivo. Lo anterior llevó a los tribunales estadounidenses a concluir que los “extranjeros excluibles” pueden estar detenidos indefinidamente.

Por todo lo anterior, la Comisión determinó que la legislación que autoriza la detención de los peticionarios es “en esencia la antítesis de las protecciones prescritas en los artículos I y XXV de la Declaración pues no reconoce ningún derecho a la libertad de parte de los peticionarios pese a su presencia física dentro del territorio del Estado”³¹. La ley migratoria estadounidense establece la presunción de detención en lugar de la de libertad, presunción que es

31 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad y Fondo N° 51/01, Caso 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros (Estados Unidos), 4 de abril de 2001, párrafo 219.

incompatible con el objetivo y propósito del derecho a la libertad (artículo I) y con el derecho a no ser privado arbitrariamente de la libertad (artículo XXV).

La Comisión concluyó que los procedimientos mediante los cuales los peticionarios fueron detenidos y se determinó la legalidad de su detención, no son congruentes con los requisitos del artículo XXV de la Declaración, por dos razones. Estos procedimientos son arbitrarios porque no definen con suficiente detalle los fundamentos para la privación de la libertad; invierten la carga de la prueba en perjuicio del detenido, quien debe justificar por qué debe ser puesto en libertad; están sujetos a un amplio margen de discrecionalidad por parte de los funcionarios y no ofrecen garantías de revisión de la detención a intervalos razonables.

La Comisión continuó examinando si los peticionarios tuvieron un recurso efectivo, para determinar la legalidad de su detención. Uno de los elementos del artículo XXV es la existencia de un control judicial de revisión de la detención y, en caso de que ésta continúe, la decisión de mantener a la persona privada de libertad debe poder ser objeto de revisiones periódicas. Dicho control se dirige a evitar que la persona detenida, se encuentre a merced de la autoridad que ordenó su privación de la libertad. La Comisión encontró que el Estado no garantizó dicho recurso, porque los tribunales aceptaron la validez de la ficción de la no entrada al país del “extranjero excluible”, como fundamento para la detención de los peticionarios y para negarles la protección constitucional de sus derechos a la libertad y a no ser privado arbitrariamente de ésta. Tanto la revisión judicial, como los planes de revisión, parten de la premisa de que los peticionarios no tienen derecho a no estar detenidos. Por lo anterior, la revisión judicial no garantiza efectiva y adecuadamente los derechos mencionados. La Comisión concluyó que los peticionarios estuvieron o se encuentran detenidos por el Estado, en violación de los derechos establecidos en los artículos I y XXV de la Declaración Americana.

El concepto de igualdad en la Declaración Americana, se relaciona con la aplicación de derechos sustantivos y con la protección de los mismos. El derecho a la igualdad incluye el requisito de una justificación objetiva y razonable como fundamento de una distinción. La aplicación del derecho a la igualdad en el contexto de la migración, implica que si bien se admiten diferencias de trato entre nacionales y extranjeros con respecto al ingreso y permanencia en el territorio de un país, el Estado debe demostrar que las distinciones de este tipo son razonables y proporcionadas al objetivo que persiguen.

En este caso, la Comisión observó que los peticionarios, al igual que otros “extranjeros excluibles”, han estado sometidos a un régimen legal diferente al de otras personas bajo la autoridad y control del Estado. El fundamento de la distinción es la categoría migratoria de los peticionarios, para la cual la legislación prevé esas consecuencias. La Comisión consideró que esta diferenciación no es razonable y que el Estado no demostró que los propósitos de establecer esta diferenciación se cumplan. En concreto, el Estado indicó que esperaba que la diferenciación en el trato, repercutiera en la política migratoria del Estado emisor. De otra parte, si bien el Estado tiene la facultad de regular el acceso de los extranjeros a su territorio y, para ello, puede imponer controles a la libertad física y de movimiento de personas, dichas restricciones no pueden ser arbitrarias y deben estar sujetas a una revisión inmediata y periódica. El Estado no explicó por qué ello no era posible en el caso de los peticionarios, quienes están privados de su derecho a la libertad, sujetos a la discrecionalidad casi ilimitada del Ejecutivo. De manera que el tratamiento de los peticionarios como “extranjeros excluibles” es desproporcionado y, en consecuencia, violatorio del artículo II de la Declaración Americana. Por las razones expuestas, la Comisión determinó que la privación de la libertad de los peticionarios viola los artículos XVII y XVIII de la Declaración Americana.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Comisión determinó que los Estados Unidos habían violado los artículos I, II, XVII, XVIII y XXV de la Declaración Americana, en relación con la privación de libertad de las personas arriba mencionadas. De otra parte, la Comisión expresó su inquietud respecto a las condiciones de detención de los peticionarios, a partir las visitas *in loco*, durante las cuales observó que los cubanos del Mariel no tienen derecho a beneficiarse de los programas de rehabilitación que se ofrecen en los centros de reclusión. Por ello, la Comisión instó al Estado a ofrecer a los cubanos del Mariel -que siguen detenidos o que pudieran ser detenidos en el futuro- algunas actividades mínimas de desarrollo personal, tales como las que se ofrecen a las personas procesadas y condenadas por delitos.

La Comisión recomendó a Estados Unidos que convoque a todos los peticionarios que se encuentran detenidos a los procesos de revisión y que revise las leyes, procedimientos y prácticas, de manera que garantice a todos los extranjeros que se encuentran detenidos -incluso a aquellos que forman parte de la categoría de “extranjeros excluibles”-, la protección de todos sus derechos humanos, conforme con la Declaración Americana.

- *Detención previa a la deportación (derecho a la libertad y protección contra la privación arbitraria de la libertad)*

En febrero de 2002, la Comisión aprobó el informe de admisibilidad de la petición del señor Manickavasagam Suresh, ciudadano de Sri Lanka, contra Canadá³². En 1990 el señor Suresh llegó a Canadá, donde le fue reconocida su condición de refugiado. Al año siguiente, el señor Suresh solicitó la residencia permanente, la cual no le fue concedida porque, en el desarrollo de la tramitación respectiva, el Estado inició el proceso de deportación en su contra, al

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 7/02, Petición 11.661, Manickavasagam Suresh (Canadá), 27 de febrero de 2002.

determinar que era inadmisibile por razones de seguridad. Al señor Suresh se le acusó de ser miembro de la organización *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, considerada por el gobierno de Canadá como terrorista y de captar fondos para esta agrupación. El señor Suresh alegó que, de ser deportado, sería torturado en Sri Lanka. La decisión de la deportación fue apelada ante la Corte Suprema de Canadá, la cual concluyó que la deportación de una persona a un país donde corre el riesgo de ser torturada, es inconstitucional. La Corte determinó, además, que el derecho al debido proceso del señor Suresh había sido violado, por lo que reenvió el caso al juez inferior para que llevara a cabo una nueva audiencia, para decidir sobre la deportación.

La petición fue presentada a la Comisión en julio de 1996, por un estudio jurídico canadiense. Los peticionarios alegan que el señor Suresh estuvo detenido de manera arbitraria, porque permaneció privado de la libertad durante dos años y cinco meses y no tuvo acceso a un procedimiento judicial para impugnar la detención, ya que no tenía la categoría migratoria de residente permanente, con lo cual recibió un tratamiento discriminatorio en relación con los ciudadanos canadienses que se encuentran privados de la libertad. Los peticionarios sostienen que, si bien los extranjeros no tienen todos los derechos de los ciudadanos canadienses, tales como el derecho a ingresar y permanecer en el país, el derecho al voto y a la participación en el gobierno, sí son titulares de los demás derechos humanos, tales como el derecho al debido proceso y a un recurso judicial para cuestionar la privación de la libertad. Al negar estos derechos a los extranjeros, Canadá está violando su deber de garantizar igual protección ante la ley. Agregan que el fundamento de la deportación es la “supuesta membresía” en una organización terrorista, con lo cual se está violando la libertad de asociación. Los peticionarios sostienen que Canadá violó los siguientes derechos: a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona (artículo I); el derecho de igualdad ante la ley (artículo II); el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos

civiles (artículo XVII); el derecho de acceso a la justicia (artículo XVIII); el derecho de asociación (artículo XXII); el derecho de petición (artículo XXIV) y el derecho de protección contra la detención arbitraria (artículo XXV), todos ellos establecidos en la Declaración Americana.

El Estado alega que la detención es parte del proceso de deportación y que la prolongación de la misma se debió, en parte, al peticionario. La *Ley de Inmigración* canadiense determina que los extranjeros no son admisibles cuando se encuentran involucrados en actividades de espionaje, subversión de gobiernos democráticos o terrorismo. Igualmente, la norma autoriza la detención de extranjeros que se encuentren bajo procesos de deportación, con la finalidad de garantizar la efectividad de la medida si se determina que no son admisibles, así como cuando se considera necesaria la protección de la sociedad canadiense de personas peligrosas. El Estado explicó que los tribunales habían confirmado la constitucionalidad del proceso de deportación y de la privación de la libertad, y que el procedimiento ante la Corte Suprema sustituía el recurso de *habeas corpus*.

En enero de 1998, ante la inminencia de la deportación del señor Suresh, los peticionarios solicitaron a la Comisión que dictara medidas cautelares dirigidas a suspender dicha decisión, hasta tanto ésta tuviera oportunidad de conocer el caso. La Comisión accedió a la solicitud y las medidas cautelares fueron dictadas³³.

En agosto de 1998 el Estado solicitó a la Comisión revocar las medidas cautelares, ya que el señor Suresh había sido dejado en libertad en marzo de ese año, con lo cual era innecesario que la Comisión se pronunciara sobre su detención. Explicó también que sólo quedaba por determinar si la privación de la libertad del señor Suresh había sido conforme con la *Ley de Inmigración* y la revisión de la detención mediante un recurso judicial —cuestión que se

³³ Ver la siguiente sección sobre medidas cautelares.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

encontraba pendiente ante la Corte Federal. Por lo anterior, el Estado solicitó que se declarara la inadmisibilidad de la petición, por falta de agotamiento de los recursos internos.

La Comisión determinó que tenía competencia *ratione personae*, *ratione loci* y *ratione temporis* para conocer la petición. En cuanto a la competencia *ratione materiae*, consideró que era competente con respecto a la privación de la libertad y a la existencia de un procedimiento judicial para impugnar esa medida, así como para pronunciarse sobre el tratamiento discriminatorio del señor Suresh en relación con los ciudadanos canadienses. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, se determinó que los peticionarios los habían agotado todos, incluso ante la Corte Suprema. La petición fue presentada nueve meses después de que el señor Suresh se encontraba privado de la libertad y, dado que la violación objeto de la petición se refiere a la inexistencia de un recurso judicial para cuestionar dicha detención, tiene aplicación el artículo 31 del Reglamento de la Comisión relativo a las excepciones al plazo de los seis meses, por lo cual la Comisión determinó que la petición había sido presentada dentro de un plazo razonable. Por último, los hechos objeto de esta petición no están pendientes de resolución ante ningún organismo intergubernamental. En síntesis, la petición fue declarada admisible por violación a los derechos de igualdad ante la ley (artículo II), de acceso a la justicia (artículo XVIII) y de protección contra la detención arbitraria (artículo XXV), establecidos en la Declaración Americana.

- *Negación de autorización para regresar a su país de origen (derecho de residencia y tránsito)*

Chile

En 1979 la Comisión recibió una denuncia relativa a la

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo, Resolución N° 56/81, Caso 5.713, Alberto Texier (Chile), 16 de octubre de 1981.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

violación de los derechos de Alberto Texier, por parte del Estado chileno. En 1982, la Comisión aprobó el informe de fondo³⁴. El señor Texier, ciudadano chileno, se encontraba viviendo en el exterior y se le prohibió el ingreso a su país. El Estado respondió a la petición indicando que la prohibición del ingreso se debía a que la presencia del señor Texier y su esposa, era inconveniente para la seguridad nacional. Agregó que el peticionario puede interponer los recursos de reposición de amparo contra la decisión. La Comisión determinó que el gobierno de Chile violó el artículo VIII (derecho de residencia y tránsito) de la Declaración Americana, al impedir al señor Alberto Texier y a su esposa, María Luz Lemus Aranguiz de Texier, regresar a Chile. La Comisión recomendó al Estado autorizar su ingreso.

Panamá

En febrero de 1970, la señora Thelma King H., ciudadana panameña, fue arrestada y conducida a la cárcel por la Guardia Nacional. Ocho días más tarde, fue conducida al aeropuerto y embarcada en un avión para Lima, Perú. Durante los días que estuvo detenida, no le dieron alimentos. El día en que fue obligada a abandonar el país, miembros de la Guardia Nacional allanaron su casa y arrestaron a su hija, a quien dejaron en libertad posteriormente. La emisora de radio de su propiedad fue clausurada y no puede regresar a su país por falta de garantías e ineficacia de los recursos judiciales.

El Estado respondió a la petición indicando que la señora King se había autoexiliado en razón de su participación en actividades ilegales, pero que había regresado al país y que no existía evidencia del caso denunciado.

En el informe de fondo, la Comisión determinó que se violaron los artículos I (derecho a la seguridad e integridad de la persona), VIII (derecho de residencia y tránsito) y

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo, Resolución N° 40/79, Caso 2.777, Thelma King y otros (Panamá), 7 de marzo de 1979.

XXVI (derecho a un proceso regular), consagrados en la Declaración Americana y recomendó al Estado investigar los hechos y sancionar a los responsables, e informar a la señora King que puede regresar a su país³⁵.

- *Negación de la nacionalidad a hijas de inmigrantes (derecho a la nacionalidad y a la educación)*

En el año 2001, la Comisión Interamericana declaró admisible un caso contra la República Dominicana³⁶. Dilcia Yean y Violeta Bosica son dos menores, de 4 y 15 años de edad, respectivamente, al momento de la presentación de la petición, a quienes se les negó la nacionalidad dominicana, pese a haber nacido en territorio dominicano y a que dicho Estado aplica el principio de *ius soli*. Los peticionarios afirmaron que los funcionarios dominicanos responsables del registro civil se negaron a registrar a las menores, aduciendo que sus apellidos son extranjeros y que sus padres se encontraban en el país sin autorización para ello.

Las organizaciones no gubernamentales que actuaron como peticionarios en este caso, adujeron que las menores estaban expuestas al peligro inminente de ser deportadas de su país de origen y que una de ellas no podía asistir a la escuela por carecer de un certificado de nacimiento. Los peticionarios alegaron que dichas actuaciones violan el derecho a la nacionalidad de las menores, reconocido en el artículo 20 de la Convención Americana. Los peticionarios aseveraron que los recursos internos fueron agotados, ya que ante la negativa de los funcionarios de registro de expedir la declaración tardía de nacimiento, las madres de las menores apelaron la decisión ante el Procurador Fiscal del Distrito Judicial, que confirmó la denegación de la expedición de la declaración tardía de nacimiento.

En agosto de 1999 la Comisión adoptó medidas cautelares en favor de las menores, con el propósito de

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°. 28/01, Caso 12.819, Dilcia Yean y Violeta Bosica (República Dominicana), 22 de febrero de 2001.

prevenir daños irreparables. En concreto, las medidas cautelares se dirigían a evitar que ellas fuesen expulsadas de la República Dominicana y, en particular, que se privara a Violeta Bosica del derecho a la educación, en razón de no poder demostrar su nacionalidad dominicana.

El Estado respondió a la petición indicando que las actuaciones de las autoridades se ajustaban a la legislación interna y, de otra parte, que los peticionarios no habían agotado los recursos internos.

La Comisión admitió el caso el 22 de febrero de 2001³⁷. La Comisión concluyó que el Estado no había demostrado cuáles eran los recursos internos idóneos y eficaces que debían haber agotado los peticionarios, aplicándose la excepción del artículo 46 (2) (a) de la Convención Americana. Alternativamente -a juicio de la Comisión- los peticionarios agotaron los recursos existentes con los trámites que llevaron a cabo, caso en el que se aplicaría el artículo 47 (1) de la Convención Americana. En este caso, la Comisión estimó que “el agotamiento de los recursos internos se encuentra estrechamente ligado con el fondo del caso, dada la obligación del Estado de proveer recursos judiciales efectivos”, de manera que lo relativo a la efectividad de los recursos internos se analizará en la decisión sobre el fondo.

La Comisión presentó a la Corte una demanda contra la República Dominicana por este caso. Proximamente, la Corte deberá proferir una sentencia.

2. Medidas Cautelares

En múltiples oportunidades, organizaciones e individuos han acudido a la Comisión para solicitarle que dicte medidas cautelares, con el propósito de proteger los derechos de una

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 28/01, Caso 12.819, Dilcia Yean y Violeta Bosica (República Dominicana), 22 de febrero de 2001.

persona de un daño irreparable. En el contexto de las peticiones individuales, la Comisión ha dictado numerosas medidas cautelares. En otras ocasiones, ha dictado medidas cautelares para proteger a defensores de los derechos de las personas migrantes que han recibido amenazas a raíz de su trabajo y para solicitar que el Estado se abstenga de deportar o expulsar a personas que alegan tener la condición de refugiados. En esta sección sólo se hace mención de aquellas medidas cautelares dictadas en el contexto de peticiones individuales.

- *Suspensión de interceptación de embarcaciones para proteger el derecho de asilo*

En el contexto de la petición relativa al programa de interdicción de embarcaciones con ciudadanos haitianos que viajan hacia Estados Unidos mencionado anteriormente, los peticionarios solicitaron a la Comisión medidas cautelares. El 5 de marzo de 1993 la Comisión dictó medidas cautelares, instando al gobierno de Estados Unidos a revisar la práctica de interceptar embarcaciones y devolver a sus ocupantes a Haití, sin verificar si cumplen las condiciones para ser calificados como refugiados o asilados. Asimismo, la CIDH instó al gobierno estadounidense a asegurarse que los nacionales haitianos que se encuentren en Estados Unidos, no sean devueltos a Haití sin verificar si cumplen las condiciones para ser calificados como refugiados o asilados³⁸.

- *Suspensión de deportaciones y agilidad en los procesos migratorios para proteger el derecho de acceso a la justicia y de asilo*

Junto con la presentación de una petición ante la

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Admisibilidad N° 28/93, Caso 10.675, Ciudadanos Haitianos en República Dominicana (República Dominicana), 13 de octubre de 1993, Sección IV, párr. 5.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Comisión relativa a la detención y deportación de ciudadanos cubanos, los peticionarios solicitaron que se dictaran medidas cautelares para evitar un daño irreparable a las víctimas. Las medidas debían dirigirse a solicitar a Bahamas que suspendiera las deportaciones de ciudadanos cubanos a Cuba; insistir en que se desarrolle un procedimiento escrito para la determinación de la condición de refugiado, conforme a los estándares internacionales y establecer un tiempo máximo en el cual debe llevarse a cabo este procedimiento, con el propósito de evitar la detención prolongada en el centro Carmichael Road, el cual no cuenta con condiciones adecuadas para la detención prolongada de personas. El 14 de agosto de 1998, la CIDH dictó medidas cautelares solicitando a Bahamas que suspendiera la deportación de nacionales cubanos, hasta tanto tuviera la oportunidad de estudiar la petición.

- *Suspensión de ejecución de sentencia de pena de muerte para proteger el derecho a la vida, al acceso a la justicia y a la información sobre la protección consular*

El 8 de noviembre de 2002, la Comisión otorgó medidas cautelares a favor del señor Roberto Moreno Ramos, un ciudadano mexicano que se encuentra condenado a pena de muerte en el estado de Texas, Estados Unidos. La Comisión solicitó a Estados Unidos tomar las medidas necesarias para preservar la vida del señor Moreno Ramos, hasta tanto la Comisión se pronuncie sobre el fondo de la petición. El peticionario sostiene que se violaron los derechos a la vida, al acceso a la justicia y a la información sobre la protección consular, del señor Moreno Ramos.

- *Suspensión de deportaciones masivas para proteger el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libre circulación y residencia y para otorgar especial protección a la niñez y a la familia*

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

En noviembre de 1999, la Comisión recibió una comunicación en la cual se denunciaba la realización de expulsiones masivas por parte del Estado dominicano, de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano. En la denuncia se indicaba que las expulsiones se realizaban mediante redadas colectivas, sin procedimiento legal que permitiera identificar adecuadamente la nacionalidad de los “expulsados”, su estatus migratorio ni sus vínculos familiares; simplemente eran separados de sus hogares, sin previo aviso y sin permitirles llevar sus pertenencias.

En ese mismo mes la Comisión emitió medidas cautelares y solicitó a la República Dominicana que cesara las expulsiones masivas y que, en caso de que éstas procedieran, las realizara satisfaciendo los requisitos del debido proceso.

- *Suspensión de una deportación para proteger el derecho a la libertad y el derecho a la protección contra la privación arbitraria de la libertad*

En enero de 1998, ante la inminencia de la deportación del señor Manickavasagam Suresh -ciudadano de Sri Lanka- de Canadá, los peticionarios solicitaron a la Comisión que dictara medidas cautelares dirigidas a suspender tal deportación, hasta tanto la Comisión tuviera oportunidad de conocer el caso. La Comisión accedió a la solicitud y las medidas cautelares fueron dictadas. La petición presentada a la Comisión, se refiere al proceso de deportación del señor Suresh a raíz de la revocatoria del estatus de refugiado, al encontrar que era miembro de una organización que el Estado considera terrorista.

- *Suspensión de una expulsión y orden de ofrecer educación para proteger el derecho a la nacionalidad y a la educación*

Dilcia Yean y Violeta Bosica son dos menores, de 4 y 15 años de edad respectivamente, a quienes se les negó la

nacionalidad dominicana, pese a haber nacido en territorio dominicano y a que dicho Estado aplica el principio de *ius soli*. Los funcionarios responsables del registro civil se niegan a registrar a las menores, aduciendo que sus apellidos son extranjeros y que sus padres se encontraban en el país sin autorización para ello. Las menores están expuestas al peligro inminente de ser deportadas de su país de origen y una de ellas no puede asistir a la escuela, por carecer de un certificado de nacimiento. El 27 de agosto de 1999 la Comisión adoptó medidas cautelares en favor de las menores, con el propósito de prevenir daños irreparables. En concreto, las medidas cautelares se dirigían a evitar que ellas fuesen expulsadas de la República Dominicana y, en particular, que se privara a Violeta Bosica del derecho a la educación, en razón de no poder demostrar su nacionalidad dominicana.

3. Audiencias ante la Comisión

En el período de sesiones de marzo de 2004, la Comisión Interamericana celebró una audiencia temática sobre migración. La organización solicitante, Sin Fronteras, presentó la situación de derechos humanos de las personas migrantes en México y Centroamérica. En algunos de los casos mencionados anteriormente, se han llevado a cabo audiencias con el propósito de impulsar dichos procesos.

4. Visitas

La Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Relatoría), ha llevado a cabo varias visitas. Dentro de éstas, es importante mencionar las visitas a Estados Unidos en 1998, a Costa Rica, a Guatemala y a México en 2002. La Relatoría elaboró un informe de cada una de estas visitas, en el que presenta un panorama de la situación existente y formula recomendaciones. En general,

cada uno de estos informes examina la situación del país a la luz de los siguientes temas: los derechos a la no discriminación, al debido proceso, a la libertad personal; los derechos económicos, sociales y culturales; la protección de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes. Los informes, además, incluyen un análisis de la migración en el contexto nacional, de la normatividad existente a partir de los instrumentos interamericanos y de la protección de los nacionales en el exterior³⁹.

Por otra parte, en el año 2000, la Comisión aprobó el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado. Dicho informe fue el resultado de una visita *in loco* que había llevado a cabo la Comisión en 1997. En concreto, el informe examina la protección y garantía de los derechos a la libertad, al debido proceso y a la unificación familiar, en dichos procedimientos.

Finalmente, la Relatoría participa en actividades académicas y de capacitación, en eventos a cargo de organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y de instituciones estatales. La Relatoría aprovecha estas visitas promocionales para desarrollar las actividades propias de su mandato.

5. Informes

Anualmente, la Relatoría elabora un informe de progreso. Estos informes son aprobados por la Comisión e incorporados al informe anual de ésta. En general, los informes incluyen capítulos temáticos en los que se analiza

³⁹ Los informes de las visitas hacen parte del informe anual de la Relatoría. El informe de la visita a México se encuentra en el informe anual del 2003, los demás se encuentran en el informe anual del año en que se llevó a cabo la visita.

un aspecto particular del fenómeno migratorio y su relación con la protección y garantía de los derechos humanos, describen la jurisprudencia, presentan un panorama general de la migración en las Américas e incluyen los informes de las visitas a los países.

B. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

1. Jurisdicción Consultiva

- *OC-16 Derecho a las garantías judiciales, derecho a la libertad personal y derecho a la información sobre la protección consular*

En diciembre de 1997, México presentó a la Corte una solicitud de opinión consultiva relativa al derecho a la información sobre la asistencia consular, en el marco de las garantías del debido proceso legal. La solicitud formuló doce preguntas relacionadas con la aplicación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (en adelante la Convención de Viena) y su relación con instrumentos internacionales de derechos humanos, así como su relevancia en los casos de personas condenadas a pena de muerte.

En octubre de 1999, la Corte emitió la Opinión Consultiva OC-16⁴⁰. La Corte inicia su análisis con definiciones que son particularmente importantes para precisar el contenido y el alcance de la Convención de Viena, en la protección y garantía del derecho al debido proceso.

El derecho a la información sobre la asistencia consular o derecho a la información, es el derecho del nacional del Estado que envía, que es arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, a ser informado sin dilación de su

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, 1º de octubre de 1999.

derecho a la notificación consular y a que cualquier comunicación que dirija a la oficina consular, sea transmitida sin demora. El derecho a la notificación consular o derecho a la notificación, es el derecho del nacional del Estado que envía a solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor, informen sin retraso alguno sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva, a la oficina consular del Estado que envía. El derecho de asistencia consular o derecho de asistencia, es el derecho de los funcionarios consulares del Estado que envía a proveer asistencia a su nacional. El derecho a la comunicación consular o derecho a la comunicación, es el derecho de los funcionarios consulares y de los nacionales del Estado que envía, a comunicarse libremente. Ahora bien, el Estado que envía es el Estado del cual es nacional la persona privada de libertad. El Estado receptor es, por su parte, el Estado en que se priva de libertad al nacional del Estado que envía.

Varios Estados presentaron observaciones escritas a la Corte. La Comisión también presentó sus observaciones. De otra parte, individuos y organizaciones no gubernamentales, presentaron escritos en calidad de *amici curiae*.

El siguiente es el razonamiento de la Corte en esa Opinión Consultiva. Parte de los siguientes supuestos fácticos: tanto el Estado que envía como el Estado receptor, son partes de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; tanto el Estado que envía como el Estado receptor son miembros de la OEA; tanto el Estado que envía como el Estado receptor han suscrito la Declaración Americana y el Estado receptor ha ratificado el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

En relación con los derechos a la información, a la notificación y a la comunicación y el derecho de asistencia consular y su vínculo con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, la Corte empieza por reiterar que la interpretación de toda norma debe hacerse de buena fe, conforme con el sentido corriente que debe atribuirse a los términos empleados por el tratado y teniendo

en cuenta su objeto y fin, como lo establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En atención a su naturaleza y a su historia legislativa, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no tiene por objeto otorgar derechos individuales. De hecho, los derechos de comunicación y de notificación consular son, sobre todo, derechos estatales. No obstante, la Corte recuerda que un tratado puede establecer una protección de los derechos humanos, independientemente de su objetivo central⁴¹. En este caso, a pesar de que el propósito de la Convención de Viena se relacione con el equilibrio en las relaciones consulares entre Estados, puede incluir una norma relativa a la protección de derechos fundamentales.

El derecho de la persona a comunicarse con los representantes consulares del Estado del cual es nacional, se encuentra establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena, sin hacer distinciones en relación con la situación de dichas personas. Esta comunicación tiene varios propósitos, entre ellos proteger los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, prestar ayuda y asistencia a sus nacionales, representarlos y tomar las medidas necesarias para su representación judicial ante otras autoridades. La Corte considera que la norma relativa a la comunicación consular tiene dos funciones: de una parte, reconocer el derecho de los Estados de asistir a sus nacionales a través de los funcionarios consulares y, de otra, reconocer el derecho correlativo del nacional del Estado que envía, de tener acceso al funcionario consular.

Del texto del artículo 36 de la Convención de Viena, se desprenden los derechos de la persona extranjera privada de la libertad a ser informada sobre: primero, su derecho a solicitar y lograr que las autoridades competentes del Estado receptor informen a la oficina consular competente sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva y, segundo,

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-1/82, "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 24 de septiembre de 1982, punto primero.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

su derecho a dirigir a la oficina consular competente cualquier comunicación, sin dilación. El titular de este derecho es la persona privada de la libertad. Por otra parte y relacionado con esos derechos, el mismo artículo 36 de la Convención de Viena reconoce el derecho de los funcionarios consulares a visitar a su nacional que se encuentre arrestado, detenido o en prisión preventiva, a hablar con él y a organizar su defensa ante los tribunales respectivos. Los funcionarios consulares también tienen el derecho de visitar a sus nacionales que se encuentren arrestados, detenidos o presos en cumplimiento de una sentencia. No obstante, los funcionarios consulares deben abstenerse de intervenir en favor del nacional privado de la libertad, cuando éste así lo solicite. A partir de este análisis, la Corte concluye que el artículo 36 de la Convención de Viena reconoce a las personas extranjeras detenidas derechos individuales, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor.

En ejercicio de los derechos establecidos en el artículo 36 de la Convención de Viena, el Estado puede asistir a la persona en su defensa, nombrando o contratando un abogado, obteniendo pruebas en el país de origen, verificando que tenga una adecuada representación legal y asistiendo al detenido. La comunicación consular se relaciona con la protección de los derechos del nacional del Estado que envía.

De otra parte la Corte determinó que, el cumplimiento del deber estatal correspondiente al derecho a la comunicación consular, no está sujeto al requisito de protesta previa del Estado que envía. De igual forma, la Corte indicó que el derecho a la información sobre la asistencia consular, no tiene requisito alguno para su exigibilidad. En cambio, el derecho a la notificación consular está condicionado, únicamente, a la voluntad del individuo interesado.

Con respecto al conocimiento por parte del Estado que tiene a la persona privada de la libertad de que se trata de un extranjero, la Corte indicó que la identificación del imputado

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

es un requisito indispensable para la individualización penal y es un deber del Estado que lo tiene bajo su custodia. Aún más, teniendo en cuenta la dificultad de establecer de inmediato la nacionalidad de la persona, la Corte indicó que el Estado debe informar al detenido los derechos que tiene en caso de ser extranjero, al igual que se le informa sobre otros derechos en razón de la privación de su libertad.

La Corte indicó que la obligación de información, no depende de la gravedad de la pena aplicable al delito que da lugar a la privación de la libertad. Con respecto al momento en que debe informarse a la persona detenida sobre sus derechos en caso de ser extranjero, la Corte recordó que el texto de la Convención de Viena establece que debe informarse “en el momento del arresto y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades”.

En relación con la interpretación y aplicación de la norma de la Convención de Viena junto con otras normas de instrumentos de derechos humanos, la Corte empieza su análisis indicando que “para que exista ‘debido proceso legal’ es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”⁴². Continúa considerando la situación de los extranjeros sujetos a un proceso penal, concluyendo que la notificación del derecho a comunicarse con el representante consular de su país, puede contribuir a mejorar su defensa y a que las actuaciones dentro del proceso se lleven a cabo conforme a la ley y al respeto de la dignidad humana. La Corte considera que el derecho a la información consular debe “ser

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, 1º de octubre de 1999, pár. 117.

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/99, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, 1º de octubre de 1999, pár. 122.

reconocido y considerado en el marco de las garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa y contar con un juicio justo”⁴³.

Partiendo del principio general de derecho internacional del deber de los Estados de dar cumplimiento a las obligaciones de un tratado de buena fe (*pacta sunt servanda*) y tomando como precedentes decisiones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas relativas a la aplicación de la pena de muerte (en las cuales ese Comité sostuvo que, cuando se encuentren violaciones a las garantías del debido proceso se viola también el derecho a la vida si la pena es ejecutada), la Corte concluye que la inobservancia del derecho a la información sobre la protección consular al detenido extranjero, afecta las garantías del debido proceso legal y, en esas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida “arbitrariamente”.

- *OC-18 Derecho a la igualdad y a la no discriminación de los migrantes indocumentados*

Algunos años más tarde, México presentó a la Corte una nueva solicitud de opinión consultiva, esta vez, relativa a la condición jurídica y a los derechos de los migrantes indocumentados. La solicitud fue presentada en mayo de 2002. El 17 de septiembre de 2003, la Corte resolvió la solicitud en un proceso con amplia participación de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, firmas de abogados, profesores y estudiantes de derecho.

La Corte respondió de la siguiente manera a las preguntas formuladas por México. Primero, determinó que era competente para rendir opiniones sobre la interpretación de

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), a partir de la relación de dicho instrumento con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Asimismo indicó que todo lo señalado en la Opinión Consultiva, tiene aplicación en los Estados Miembros de la OEA que firmaron la Carta, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos o ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de que hayan ratificado o no la Convención Americana de Derechos Humanos o sus protocolos facultativos.

A continuación, la Corte se refirió a la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos y concluyó que esta obligación se encuentra consagrada en los instrumentos internacionales y ha sido reiterada por la jurisprudencia internacional. Indicó que en desarrollo de esta obligación, los Estados tienen el deber de “adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental”⁴⁴. La Corte desarrolló su análisis indicando que la no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley, conforman un principio básico general. La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, está estrechamente vinculada con el principio de igualdad y no discriminación. De manera que el incumplimiento de esta obligación mediante un tratamiento discriminatorio, genera responsabilidad internacional para el Estado.

El principio de igualdad y no discriminación está consagrado en una extensa lista de instrumentos internacionales⁴⁵. La Corte indicó que este principio es fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos. De ahí que los Estados tengan la obligación de no incorporar

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, 17 de septiembre de 2003, pár. 81.

⁴⁵ Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, 17 de septiembre de 2003, nota al pie 33.

en su ordenamiento jurídico normas discriminatorias, de eliminar las normas de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias. La Corte acude a la jurisprudencia internacional comparada para distinguir e ilustrar entre una discriminación y una diferenciación o distinción justificada. Asimismo determina que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens* porque sirve de fundamento al orden público nacional e internacional. Enseguida, la Corte pasa a ilustrar cómo los actos jurídicos violatorios de este principio “por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” no son admisibles en la actualidad.

La Corte subraya que “la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas”⁴⁶. Una consecuencia de lo anterior es el deber de los Estados de establecer un recurso simple y efectivo al cual tenga acceso toda persona, independientemente de su condición migratoria, para solicitar la protección de sus derechos. Esta es una obligación *erga omnes*, que se impone a los Estados con respecto a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, independientemente de su condición migratoria. La Corte considera que esta obligación tiene aplicación para todos los derechos contemplados en la Convención Americana y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluido el derecho a las garantías judiciales.

La Corte hace énfasis en la condición de vulnerabilidad de las personas migrantes, la cual tiene una dimensión

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, 17 de septiembre de 2003, pár. 106.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

ideológica y se mantiene por condiciones de derecho y de hecho, redundando en diferencias entre éstas y los nacionales. Agrega que los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, contribuyen a dificultar la integración de las personas migrantes a la sociedad y a que las violaciones de sus derechos queden impunes. De ahí que la comunidad internacional haya reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes.

La garantía del principio de igualdad en favor de las personas migrantes, no implica que el Estado no pueda iniciar acciones en contra de aquellas personas que violen el ordenamiento jurídico del Estado en el que se encuentran. Pero incluso en esos casos, el Estado tiene el deber de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, sin discriminación alguna en razón de su condición migratoria regular o irregular, su nacionalidad, raza, género o cualquier otro motivo. La Corte aclara que el Estado puede dar un tratamiento diferente a los migrantes documentados de los indocumentados o a las personas migrantes de los nacionales, siempre y cuando éste sea “razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos”⁴⁷. Es importante que al considerar el principio de igualdad y no discriminación, se tenga en mente la continua evolución del derecho internacional.

La Corte consideró la situación de los trabajadores migratorios indocumentados y enfatizó que la condición migratoria no es justificación para privarlos del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos de los derechos laborales. Cuando un migrante indocumentado establece una relación de trabajo, adquiere todos los derechos laborales. Si bien el Estado y los particulares no están obligados a contratar a trabajadores indocumentados, cuando establecen una relación de trabajo con ellos, los

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, 17 de septiembre de 2003, pár. 119.

trabajadores indocumentados adquieren todos los derechos laborales sin discriminación alguna en razón de su condición migratoria. Explica la Corte que los particulares también tienen el deber de cumplir las obligaciones *erga omnes*. En este caso, en el marco de la relación laboral de derecho privado, el empleador tiene el deber de garantizar los derechos de sus trabajadores. Por otra parte, el Estado tiene la obligación de respetar y de garantizar todos los derechos laborales de todos los trabajadores y de no tolerar situaciones discriminatorias. En otras palabras, el Estado debe velar por el estricto cumplimiento de las normas laborales, con el propósito de erradicar las prácticas discriminatorias e igualmente debe garantizar la protección de estos derechos, cuando los trabajadores se vean en la necesidad de acudir al Estado para solicitar su protección.

La Corte subraya que los derechos laborales son aquéllos reconocidos por el sistema jurídico nacional e internacional. Dada la pluralidad de normas nacionales e internacionales en esta materia, su interpretación debe hacerse aplicando el principio *pro homine*; es decir, aplicando la norma que proteja mejor a la persona humana, en este caso al trabajador.

Algunos derechos laborales son fundamentales para el trabajador migratorio. A juicio de la Corte éstos son: “la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, y los derechos correspondientes a: asociación y libertad sindical, negociación colectiva, salario justo por trabajo realizado, seguridad social, garantías judiciales y administrativas, duración de jornada razonable y en condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), descanso e indemnización”⁴⁸. La Corte considera que el ejercicio de estos derechos garantiza al trabajador y a su familia una vida digna. Agrega que el trabajo debe ser una forma de realización y una oportunidad para desarrollar

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18, 17 de septiembre de 2003, pár. 157.

aptitudes, habilidades y potencialidades, de forma tal que la persona pueda alcanzar su desarrollo integral como ser humano.

Los Estados tienen la facultad de fijar políticas migratorias y de establecer medidas relacionadas con el control del ingreso, permanencia y salida de las personas de su territorio. Estas medidas deben proteger y garantizar los derechos humanos de toda persona y, en particular, los derechos de los trabajadores migratorios. No sólo el ordenamiento jurídico interno debe ser acorde con las obligaciones internacionales de los Estados, sino que los órganos y funcionarios de las tres ramas del poder público deben actuar conforme con estas obligaciones. En síntesis, el Estado no puede subordinar o condicionar la protección y garantía del principio de igualdad ante la ley y de no discriminación, a la consecución de objetivos en sus políticas públicas, inclusive a los objetivos en materia de política migratoria.

2. Medidas provisionales

La Corte puede dictar medidas provisionales, cuando así se lo solicita la Comisión. En estos casos, la Comisión suele acudir a la Corte cuando las medidas cautelares que dictó la Comisión no tuvieron efecto, entre otras cosas porque fueron ignoradas por el Estado. La Corte también suele dictar medidas cautelares con la finalidad de proteger a las víctimas y testigos de un proceso que se encuentra bajo su conocimiento.

- *Suspensión de expulsiones masivas para proteger los derechos a la vida, a la integridad personal, a la circulación y residencia y a la especial protección a la niñez y a la familia*

En mayo de 2000, la Comisión presentó a la Corte una solicitud de medidas provisionales de carácter genérico en

favor de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano, que se encontraban sujetas a la jurisdicción de la República Dominicana y que corrían el riesgo de ser expulsadas o deportadas colectivamente. Dicha situación ponía en riesgo los derechos a la vida e integridad física de los deportados, así como los de los familiares, especialmente de los menores de edad. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que adoptara las medidas provisionales necesarias, para que el Estado dominicano estableciera procedimientos que permitieran discernir los casos en los que no procede la deportación y aquéllos en que sí procede. En caso de proceder la expulsión o deportación de personas que se encuentran en territorio dominicano, en relación con esas personas deberían satisfacerse plenamente los requisitos del debido proceso, incluyendo el plazo mínimo de notificación, el acceso a miembros de su familia, audiencias adecuadas y decisiones adoptadas legalmente por las autoridades competentes. La Comisión también solicitó a la Corte que indicara que en todos los casos, las deportaciones deberían realizarse de manera individual y no en forma masiva.

En junio de 2000 la Comisión presentó a la Corte un *addendum* a la solicitud de medidas provisionales e individualizó una serie de personas víctimas de las expulsiones, para quienes también pidió medidas de protección. En agosto del mismo año se celebró una audiencia pública sobre la solicitud de medidas provisionales en la sede de la Corte, a la que comparecieron la Comisión y el Estado dominicano.

El 18 de agosto de 2000 la Corte otorgó medidas provisionales en favor de determinadas personas (aquéllas señaladas en el *addendum* y también en favor de los testigos), pero rehusó ordenar medidas en favor de categorías o grupos de personas, en número y de identidad

49 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Medidas Provisionales, Ciudadanos Haitianos y Dominicano Haitianos en la República Dominicana, Decisiones del 14 de septiembre de 2000, 12 de noviembre de 2000 y 26 de mayo de 2001.

indeterminadas⁴⁹.

Esta fue la primera vez que se puso en movimiento el mecanismo de medidas provisionales con el fin de: a) frenar las expulsiones masivas de personas; b) requerir a un Estado que se abstenga de expulsar de su territorio a determinadas personas; c) requerir a un Estado que permita el retorno inmediato de determinadas personas a su territorio y d) requerir a un Estado que permita la reunificación familiar de determinadas personas.

- *Derecho a la integridad personal y a las garantías judiciales de las víctimas y testigos de un proceso ante la Corte*

En resoluciones del 21 y 23 de noviembre de 2000, la Corte había ordenado que se tomaran medidas provisionales en favor del señor Baruch Ivcher Bronstein, su esposa, Neomy Even de Ivcher y sus hijas, Dafna Ivcher Even, Michal Ivcher Even, Tal Ivcher Even y Hadaz Ivcher Even, así como de la señora Rosario Lam Torres y de los señores Julio Sotelo Casanova, José Arrieta Matos, Emilio Rodríguez Larraín y Fernando Viaña Villa, para asegurar su integridad física, psíquica y moral y su derecho a las garantías judiciales. Durante el año 2001, la Corte tuvo noticia de que el Estado peruano había aceptado las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana en el Informe 94/98 de 16 de noviembre de 2000. En concreto, Perú restituyó la nacionalidad peruana al Señor Ivcher, así como su calidad de accionista de la Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A., que opera el Canal 2 de la televisión peruana. De otra parte, el peticionario y su familia retornaron a Perú y se levantaron las órdenes de captura que existían en contra del señor Ivcher. En virtud de lo anterior, la Corte determinó que no subsisten las razones y probabilidad de daño irreparable que

⁵⁰ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14 de marzo de 2001.

motivaron el dictado de las medidas provisionales en este caso⁵⁰. Por ello, la Corte levantó las medidas provisionales.

3. Jurisdicción contenciosa

- *Baruch Ivcher Bronstein (derecho a la nacionalidad, a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la propiedad)*

Este es el primer caso contencioso que llega a la Corte, relacionado con las personas migrantes. La presentación del caso ante el sistema interamericano, se fundamenta en la revocatoria de la nacionalidad peruana a Baruch Ivcher Bronstein, un trabajador migratorio de origen israelí, quien había adquirido la nacionalidad peruana por adopción o naturalización. El señor Ivcher Bronstein es accionista mayoritario, director y presidente del Canal 2 “Frecuencia Latina” de la televisión peruana. La legislación peruana vigente en 1997, establecía que los propietarios de empresas concesionarias de canales de televisión debían ser ciudadanos peruanos. Al privarlo de la nacionalidad peruana, el peticionario perdió el control editorial del canal.

El caso fue presentado ante la Corte con respecto a la violación de varios derechos protegidos por la Convención Americana, entre ellos el artículo 20 relativo al derecho a la nacionalidad. Los hechos relevantes del caso pueden sintetizarse de la siguiente manera: el señor Ivcher Bronstein no fue notificado, ni se le permitió defenderse en el proceso administrativo mediante el cual se le revocó la nacionalidad peruana. Este proceso formó parte de una serie de acciones de las autoridades, dirigidas a restringir las actividades periodísticas y económicas del señor Ivcher Bronstein. Es importante anotar que éste fue el primer caso en el Perú en el que se revocó la nacionalidad a una persona.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001.

⁵² Ibid, párrafo 86.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El caso fue decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵¹. La Corte partió de considerar el derecho a la nacionalidad como un derecho de la persona humana, “un estado natural del ser humano”, que no sólo es el “fundamento mismo de su capacidad política sino también de su capacidad civil”⁵². Si bien la determinación y la regulación de la nacionalidad son competencias de cada Estado, el derecho internacional impone ciertas limitaciones derivadas del deber de protección de los derechos humanos. La Corte observó que la Constitución peruana reconoce el derecho a la nacionalidad y establece que ésta sólo puede perderse por renuncia expresa ante autoridad peruana. Ni la Convención Americana, ni la legislación peruana, diferencian entre la nacionalidad adquirida por nacimiento y aquella adquirida por naturalización o adopción.

En este caso particular se probó que el señor Ivcher Bronstein adquirió la nacionalidad peruana el 7 de diciembre de 1984, para lo cual debió renunciar a la nacionalidad israelí. También se demostró en el proceso que, en julio de 1997, el Director General de Migraciones y Naturalización dejó sin efectos la resolución que le había otorgado la nacionalidad peruana, aduciendo que no había cumplido el requisito de renuncia a su nacionalidad israelí. La Corte encontró que dicha resolución desconoció disposiciones del derecho administrativo peruano⁵³ y privó arbitrariamente al señor Ivcher Bronstein de su nacionalidad, violando así los numerales 1 y 3 del artículo 20 de la Convención Americana.

La Corte también consideró oportuno referirse a la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana, relativo a las garantías judiciales y a su aplicación en procedimientos administrativos. La Corte reiteró que las garantías mínimas del debido proceso, establecidas en el numeral 2 del artículo 8, se aplican también a los procedimientos administrativos. En particular, el derecho a ser oído por un juez o tribunal competente, se aplica a las

⁵³ Ver Ibid, párrafo 95.

situaciones en las que una autoridad pública dicta una resolución que afecta derechos individuales. En el presente caso, la Corte encontró que el Director General de Migraciones y Naturalización, no informó al señor Ivcher Bronstein sobre las dudas que existían respecto del procedimiento para su naturalización y tampoco se le permitió presentar testigos o pruebas para aclarar la situación. Adicionalmente, la Corte encontró que la autoridad migratoria que dejó sin efectos la nacionalidad del peticionario era incompetente, debido a que la nacionalidad le había sido otorgada mediante una “resolución suprema” emanada del Ministerio y, por lo tanto, no podía ser anulada mediante una resolución proferida por una autoridad de inferior jerarquía, según la legislación peruana.

El peticionario interpuso varios recursos para defender sus derechos. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece que los tribunales deben ser competentes, independientes e imparciales. En el presente caso, se encontró que unos días antes de que dictara la resolución que dejó sin efecto el otorgamiento de la nacionalidad peruana al señor Ivcher Bronstein, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial alteró la composición de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia y otorgó a esta Sala la facultad de crear Salas Superiores y Juzgados Transitorios Especializados en Derecho Público. La Corte consideró que el hecho de que se crearan estas Salas y Juzgados, en el momento en que ocurrían los hechos del presente caso, afectó el derecho del peticionario a ser oído por jueces o tribunales establecidos “con anterioridad por la ley”, consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Por todo lo anterior, la Corte estimó violados los numerales 1 y 2 del artículo 8 de la Convención Americana, relativo a garantías judiciales.

De otra parte, la Corte encontró que se violó el derecho a la protección judicial que establece el artículo 25.1; el derecho a la propiedad regulado por el artículo 21, en sus numerales 1 y 2 y el derecho a la libertad de expresión

consagrado en el artículo 13, en sus numerales 1 y 3, todos de la Convención Americana.

El Estado peruano aceptó las recomendaciones formuladas por la Comisión y, mediante “resolución ministerial” de noviembre de 2000, declaró nula y sin efecto la “resolución directorial” que había dejado sin efecto el título de nacionalidad del señor Ivcher Bronstein. No obstante, la Corte agregó que debían facilitarse las condiciones para que el peticionario pueda llevar a cabo las gestiones necesarias para recuperar el uso y disfrute de sus derechos como accionista mayoritario de la Compañía Latinoamericana de Radiodifusión S.A., propietaria de Canal 2, conforme a las acciones y procedimientos del derecho interno. Adicionalmente y tomando en consideración los actos de persecución sufridos por el peticionario, la Corte otorgó una indemnización adicional de US\$20,000 por concepto de daño moral.

- *Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi (derecho a la nacionalidad y derecho a la educación)*

La Comisión presentó a la Corte el caso 12.189, en contra de República Dominicana⁵⁴. Esta es la primera oportunidad en que la Corte conocerá un caso contra ese Estado. La Comisión sometió la demanda el 11 de julio de 2003, con el objeto de que la Corte se pronuncie respecto de la responsabilidad internacional del Estado, en virtud de que las autoridades de dicho país negaron a las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi la nacionalidad dominicana, a pesar de haber nacido en la República Dominicana y de que su Constitución establece el principio de *jus solis*. En razón de

⁵⁴ Ver la sección sobre la Comisión Interamericana para conocer más información sobre los hechos de este caso.

⁵⁵ Los hechos y argumentos de las partes en este caso, se desarrollan en la sección relativa a las peticiones presentadas ante la Comisión Interamericana.

lo anterior, la Comisión solicitó a la Corte que declare la violación de los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a las garantías judiciales, a los derechos del niño, a la nacionalidad, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial establecidos, respectivamente, en los artículos 3, 8, 19, 20, 24 y 25, en conexión con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana⁵⁵. Este caso se encuentra actualmente en trámite ante la Corte.

V. Conclusiones

Este trabajo refleja la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes y sus familias. Las decisiones de la Comisión y de la Corte, se refieren a diversas situaciones en las que su condición de no nacionales, coloca a estas personas en una situación de vulnerabilidad que repercute en la violación de sus derechos.

Las medidas y prácticas estatales en materia de control migratorio, son las situaciones que dan origen al mayor número de casos. La jurisprudencia ha desarrollado -de manera amplia- la protección judicial de la libertad personal y del debido proceso. Las decisiones de la Comisión y de la Corte esbozan los elementos que debe garantizar un procedimiento de control migratorio.

De otra parte, la jurisprudencia ha hecho referencia a la protección del derecho a la nacionalidad, de los migrantes que deciden adoptar la nacionalidad del Estado en el que se radicaron y a la de sus hijos nacidos en dicho Estado. En este punto, nuevamente se hace referencia al derecho al debido proceso y a la violación de otros derechos como resultado de distinciones entre nacionales y extranjeros.

La Comisión también ha considerado la imposibilidad de retornar a su país de origen para algunas personas que fueron forzadas a abandonarlo. Igualmente, la Comisión ha tenido oportunidad de referirse a la deportación de residentes permanentes, de sacerdotes que trabajan en un Estado del cual no son nacionales y de solicitantes de asilo.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Por último, la jurisprudencia empieza a considerar la no discriminación en razón del estatus migratorio y la protección de los derechos laborales.

Esta investigación aspira a constituir una herramienta de trabajo, para los funcionarios de las Defensorías u oficinas Ombudsman de Centroamérica. El análisis que aquí se presenta, ofrece elementos para considerar las situaciones relacionadas con las personas migrantes a la luz del derecho internacional desarrollado en el sistema interamericano. De una parte, podrán considerar si un caso reúne las condiciones para ser presentado ante la Comisión, o si es conveniente llevarlo ante dicha instancia. Asimismo, las oficinas Ombudsman podrán evaluar su posible intervención en procesos ante la Comisión o ante la Corte presentando *amicus curiae*, conforme con su reglamentación y con los elementos del caso particular. También podrán contemplar la posibilidad de aplicar los estándares establecidos en la jurisprudencia del sistema interamericano, para propiciar cambios en las políticas y prácticas migratorias a nivel interno, mediante reformas del marco normativo y mediante capacitación a los funcionarios. Por último, el marco internacional aquí desarrollado, puede utilizarse en la argumentación de pronunciamientos o resoluciones de la Defensoría, relativas a la protección de los derechos de las personas migrantes.