

CRISTINA ZELEDÓN M.

Politóloga costarricense; Encargada, desde 1988, del Programa de Poblaciones Migrantes y Afectadas por la Violencia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Coordina desde 1992 la Secretaría Técnica de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas-CPDIA, instancia interagencial que desarrolla tareas de asistencia técnica, misiones in situ, información, capacitación y coordinación de organizaciones vinculadas a la temática; ha escrito numerosas ponencias sobre migraciones y derechos humanos; en setiembre del año en curso fue elegida miembro, por un periodo de siete años, de la Comisión de Iglesias sobre Asuntos Internacionales del Consejo Mundial de Iglesias, con sede en Ginebra, Suiza.

I. Introducción

En una sesión que podría considerarse histórica para la protección de los derechos humanos de los extranjeros y migrantes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH emitió una Opinión Consultiva el 1o. de octubre último, a solicitud del gobierno de México (diciembre, 1997), titulada “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”.¹ Entre otras, la Corte opinó, por unanimidad, que, el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho de información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor;

el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares concierne a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos; los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos; que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, inclusive la consagrada en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitario.

Más allá de dicha opinión, que aunque no es

vinculante sí constituye un marco de referencia importante para los países miembros del sistema interamericano (y que constituye también fuente de *opinio juris*), quiero referirme al voto concurrente del Juez Antonio A. Cancado Trindade, eminente jurista brasileño reconocido por sus brillantes aportes a la doctrina y jurisprudencia en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos, que constituye una de las propuestas más avanzadas en esta materia. A partir de una consideración sobre la relación entre el tiempo y el derecho, el Juez Cancado señala que “toda la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos ha desarrollado, de forma convergente, a lo largo de las últimas décadas, una interpretación dinámica o evolutiva de los tratados de protección de los derechos del ser humano.... (En ese sentido) la “emergencia y consolidación del *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos se deben a la reacción de la conciencia jurídica universal ante los recurrentes abusos cometidos contra los seres humanos, frecuentemente convalidados por la ley positiva: con esto, el derecho vino al encuentro del ser humano, destinatario último de sus normas de protección...En el marco de este nuevo *corpus juris*, no podemos ser indiferentes al aporte de otras áreas del conocimiento humano y, tampoco, al tiempo existencial; las soluciones jurídicas no pueden dejar de tomar en cuenta el tiempo de los seres humanos.”²

En tal virtud, ya la Corte Internacional de Justicia había señalado que “los tratados de derechos humanos son, efectivamente, instrumentos vivos, que acompañan la evolución de los tiempos y del medio social en que se ejercen los derechos protegidos.”³ Anteriormente, la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva 10, sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, señaló que su valor y significado no deben verse a la

luz de lo que se pensaba en 1948, “cuando su adopción.... sino ‘en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano’ de protección, ‘habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración.’”⁴ Por otra parte, es precisamente esta evolución del derecho internacional de los derechos humanos, la que ha llevado de nuevo a procurar restituir en una posición central al ser humano, a la persona humana, como “sujeto del derecho tanto interno como internacional – de donde fue indebidamente desplazado, con consecuencias desastrosas, evidenciadas en los sucesivos abusos cometidos en su contra en las últimas décadas...”⁵

El Juez Cançado entiende que el derecho a la información sobre la asistencia consular debe ser ubicado en este contexto y que la disposición del artículo 36(1)(b) de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, a pesar de haberse emitido tres años antes de la adopción de los dos Pactos de Derechos Humanos (Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de Naciones Unidas (1966) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), ya no puede dissociarse de la normativa internacional de los derechos humanos acerca de las garantías del debido proceso legal. “La evolución de las normas internacionales de protección ha sido, a su vez, impulsada por nuevas y constantes valoraciones que emergen y florecen en el seno de la sociedad humana, y que naturalmente se reflejan en el proceso de la interpretación evolutiva de los tratados de derechos humanos.”⁶

Expresa el voto del Dr. Cancado que: “Para salvaguardar la credibilidad de la labor en el dominio de la protección internacional de los derechos humanos hay que precaverse contra los dobles estándares: el real compromiso de un país con los derechos humanos se mide, no tanto por su capacidad de preparar unilateralmente, *sponte sua* y al margen de los instrumentos internacionales de protección, informes gubernamentales sobre la situación de los derechos humanos en otros países, sino más bien por su iniciativa y determinación de tornarse Parte en los tratados de derechos humanos, asumiendo así las obligaciones convencionales de protección en estos consagradas. En el presente dominio de protección, los mismos criterios, principios y normas deben ser válidos para todos los Estados, independientemente de su estructura federal o unitaria, o cualesquiera otras consideraciones, así como operar en beneficio de todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad o cualesquiera otras circunstancias.... La acción de protección, en el

ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, no busca regir las relaciones entre iguales, sino proteger los ostensiblemente más débiles y vulnerables. Tal acción de protección asume importancia creciente en un mundo dilacerado por distinciones entre nacionales y extranjeros (inclusive discriminaciones de jure, notablemente vis-à-vis los migrantes), en un mundo ‘globalizado’ en que las fronteras se abren a los capitales, inversiones y servicios pero no necesariamente a los seres humanos. Los extranjeros detenidos, en un medio social y jurídico y en un idioma diferente de los suyos y que no conocen suficientemente, experimentan muchas veces una condición de particular vulnerabilidad, que el derecho a la información sobre la asistencia consular, enmarcado en el universo conceptual de los derechos humanos, busca remediar.”⁷

II. La Situación Actual de las Migraciones y la Insuficiencia de los Sistemas de Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes. A) La Migración Forzada; B) la Migración en el Contexto Latinoamericano Actual; C) la Globalización de la Economía y las Migraciones

Con relación al tema que hoy me toca desarrollar, quisiera referirme a tres aspectos específicos del fenómeno migratorio actual en relación con los derechos humanos, no sin antes recordar que, como ha sido ya señalado, más de ciento veinticinco millones de personas se encuentran fuera de sus países de origen (uno de cada cuarenta y seis habitantes del planeta), migrantes que buscan mejores condiciones de vida. De estos, más de la mitad – según datos de la Organización Internacional del Trabajo – constituyen población económicamente activa. Un veinte por ciento se encuentra en América del Norte, el trece por ciento en América del Sur y América Central, veinticinco por ciento está establecido en África y otra cantidad igual en Europa y diez por ciento en Asia.⁸

A) La migración forzada

En lo que demuestra una de las paradojas del mundo actual, los cambios ocurridos en el escenario político internacional, a partir de 1989, no han significado – como se esperaba – una reducción de la migración forzada (ver Anexo I). Por el contrario, las antiguas contradicciones este-oeste han dado paso a situaciones de persecución, violencia y luchas étnicas, nacionalistas, religiosas, conflictos armados internos y violaciones graves a los derechos humanos, que ponen en peligro la estabilidad de los países afectados y representan nuevos desafíos para la protección jurídica y la asistencia humanitaria de las poblaciones obligadas a migrar para resguardar su vida, seguridad y libertad.⁹

Por otra parte, a las causas de la migración ya señaladas, se añaden la represión política, el hambre y la degradación ambiental, manifestaciones de la asimétrica relación existente entre los países del norte y el sur y de la creciente brecha entre riqueza y pobreza extremas dentro de los propios países en vías de desarrollo. Como acertadamente lo señala la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, el fin de la guerra fría no significó el final de los refugiados; por el contrario, la recesión económica y el empobrecimiento en muchas partes del mundo representan un alto factor de inestabilidad, que conduce al descontento social, huelgas y protestas recurrentes y éxodos masivos de cientos de personas, mostrando la fragilidad de la democracia en muchos de los países pobres. Es evidente, además, que el valor político y estratégico de la garantía de asilo han disminuido, forzando a una readecuación de las respuestas a los problemas del refugio.¹⁰

Muchos de los flujos migratorios revisten características abruptas, de carácter súbito, debido a graves violaciones de los derechos fundamentales en los países de origen, constituyéndose esta situación en un desafío a los sistemas nacionales e internacionales de protección a los migrantes forzados, debido a que los flujos se producen tanto a lo interior de los países afectados como al exterior de estos (países vecinos u otros). Uno de los aspectos más sensibles en este marco de salidas súbitas está constituido por el peligro que sufren los migrantes forzados de ser perseguidos o detenidos arbitrariamente y devueltos a su país de origen, demostrando la ineficiencia de los sistemas de protección de derechos humanos, particularmente el referido a la no devolución (“non refoulement”).

El concepto de migrante forzado reviste un carácter amplio, que comprende no solo a los refugiados “reconocidos” sino también a aquellas

personas que, obedeciendo a las mismas causas de salida, no han sido reconocidas oficialmente (“refugiados sin status o no reconocidos”, “solicitantes de asilo” o “personas en situación similar a la de los refugiados”). Razones de diversa índole como las dificultades que tienen los países de acogida (generalmente en desarrollo), para manejar y atender grandes flujos de migrantes y el peso económico que representan para sus agobiadas economías, han influido para que se les ofrezca únicamente un asilo temporal, condicionado al reasentamiento en terceros países.

B) La migración en el contexto latinoamericano actual

Como ha sido señalado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH¹¹, específicamente en el contexto latinoamericano, en un contexto no exento de dificultades, pero que busca consolidar una por ahora democracia insuficiente¹², nuestras sociedades se enfrentan a una nueva fenomenología de violaciones a los derechos humanos, surgidas principalmente por aquellas que vulneran los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo. Esto ha dado lugar a la emergencia de un nuevo tipo de “inmigración silenciosa” pero vasta, que crea un reto sin precedentes a los mecanismos tradicionales de asilo, refugio, asistencia y tratamiento humanitario, y que puede contribuir a debilitar la presencia e influencia de América Latina en las relaciones internacionales, lo mismo que amenazar el nivel y calidad de vida democrática que tanto ha costado levantar sobre la base del núcleo irreductible de los derechos humanos.

Por otra parte, en aquellos países que se encuentran en una etapa de postconflicto, se enfrenta el fenómeno de sociedades profusamente armadas, con conflictos no resueltos o el resurgimiento de viejas controversias que tienden a agravarse, como la propiedad de la tierra para los desmovilizados del conflicto armado. Se han incrementado los índices de pobreza y de pobreza extrema, convirtiéndose la marginalidad, la exclusión y la falta de equidad y de justicia social, en frustración y fuente de violencia de una gran mayoría de la población. A lo anterior se añade la persistencia de serios problemas en la administración de justicia, que unidos a la corrupción, la impunidad, la discriminación y otros, ponen también en grave peligro los sistemas de gobierno elegidos recientemente. Algunos de estos elementos se convierten en factores de expulsión de la población más afectada, dando lugar a un

fenómeno migratorio que adquiere otras expresiones, representa nuevos desafíos y exige otras respuestas tanto a los gobiernos como a las organizaciones de la sociedad civil que llevan a cabo acciones de protección jurídica, asistencia humanitaria y desarrollo de estas poblaciones afectadas.¹³ Esto nos coloca ante una dicotomía presente en el debate actual, como es el derecho a migrar, por una parte, y el derecho a la permanencia (o el derecho a no migrar), por la otra, teniendo que ser este segundo ampliamente analizado en cuanto su vinculación con las normas de protección de los derechos humanos.

En la búsqueda de un lugar seguro de “ida y vuelta”, las poblaciones afectadas con frecuencia sufren el deterioro cada vez mayor de las medidas de protección, que se manifiesta por medio de rígidas formas de control migratorio, cierre de fronteras, políticas migratorias (admisión y tratamiento) en los países receptores, sin coherencia con el flujo masivo de migrantes y sus derechos fundamentales. El aislamiento, la discriminación y tratos crueles y degradantes, incluyendo el abuso o acoso sexual en mujeres, niños y niñas, expulsiones y deportaciones inhumanas, tráfico ilegal, explotación de trabajadores y trabajadoras indocumentados, escasos recursos para la atención de emergencias en frontera o en etapas posteriores, son algunos de los graves problemas que afectan a esta población y que preocupan a las organizaciones que les apoyan desde la sociedad civil.¹⁴

C) La globalización de la economía y las migraciones

En un estudio preparado para el IIDH sobre las migraciones¹⁵, se afirma que la globalización es la nueva variable interviniente en los procesos de democratización, en los esfuerzos por garantizar los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales, en los procesos migratorios y en muchas otras esferas de la vida socioeconómica y política del continente. Es sin duda alguna un proceso estructural, de modo que llegó para quedarse por largo plazo. Pero además, también puede representar problemas para los intentos de construcción de una sociedad democrática en economías en vías de desarrollo, en donde una buena cantidad de su fuerza de trabajo acude a la migración internacional para mejorar sus condiciones de vida, ya que nada indica que al corto plazo los procesos migratorios internacionales en busca de trabajo, del sur al norte, vayan a disminuir y todo apunta a que en el norte, merced a la incorporación de nueva tecnología que la globalización hace posible, se va a necesitar cada vez

una menor cantidad de mano de obra, lo que conducirá a que la precaria solución para el desempleo y el ingreso que significaba la migración lo será aún más, pero no que el proceso migratorio se detendrá.

Como bien sabemos, la globalización ha incrementado la interdependencia entre los países del mundo. El proceso es irreversible pero a la vez, es desigual. El “futuro común de crecimiento y bienestar” que señalan algunos no ha llegado a todos, y las asimetrías entre países y adentro de los países, han aumentado. Las consecuencias de lo anterior son diversas, pero aquí se requiere únicamente señalar que estos reacomodos bien pueden traducirse en cambios en los patrones migratorios, que pueden tener que ver con su volumen, duración y destino, y con reacciones en las sociedades de tránsito, de meta o de retorno. En este sentido, bien puede plantearse que en el nuevo escenario la migración representa “una globalización desde abajo,” a modo de respuesta a la globalización desde arriba. La globalización no sólo es una y sus efectos también son diversos.

La preocupación por los posibles aspectos negativos del proceso de globalización, el reordenamiento y la agudización previsible de flujos migratorios casi incontrolables, entre ellos, no debe hacer olvidar los posibles aspectos positivos del proceso; el más obvio, la capacidad de utilizar transferencias de tecnología para superar rezagos históricos, la posibilidad de acceder a mercado internacionales antes vedados, y otros más. Sin embargo, el uso “político-social” del proceso de globalización en apoyo de las incipientes democracias del subcontinente va a depender mucho más del éxito en las políticas redistributivas que se implementen, que de la simple inserción exitosa “en el futuro.” Y esto, naturalmente, tiene que ver en gran medida con las propuestas gubernamentales y no gubernamentales acerca de los procesos migratorios¹⁶ y su tratamiento desde la perspectiva de los derechos humanos.

En todo caso, la combinación de los factores anteriormente reseñados (evolución de las condiciones socioeconómicas, impacto de la globalización, carencias institucionales de las “nuevas” democracias etc.) así como de otros apenas sugeridos, permite señalar incrementos en los movimientos migratorios del norte, y en los movimientos sur – sur, además de las migraciones dentro de cada país. En este último caso, el supuesto es que el ciudadano migrante está bajo la protección y tutela de lo poco o de lo mucho que haya sido legislado para el efecto y de las instituciones que para ello han sido creadas, y la relación Estado-ciudadano

permite ampararse a este último en lo que podría llamarse “políticas de migración laboral interna” y los mecanismos de efectivización de las mismas.

Sin embargo, al transponerse una frontera internacional como es sabido, las leyes del país de origen dejan de proteger al migrante (tanto al trabajador migrante legal como al de situación irregular, tanto al turista como al refugiado). Efectivamente, la protección nacional deja de ser efectiva al producirse la “variable transfronteriza” (Schiappa). Para contrarrestar estas y otras situaciones, la comunidad internacional ha ido creando una larga serie de instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ver artículo 13 y otros conexos), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, (artículos 12, 13 y conexos) o convenios como el 97 de la OIT (“Relativo a los trabajadores migrantes”), el 118 (“Relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social”) o el 143 de la misma organización (“Convenio sobre la migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de trato de los trabajadores migrantes”) o la recientemente proclamada Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y de sus familiares (ONU, Asamblea General, diciembre de 1990), y el sistema interamericano de protección a los derechos humanos ha ido también, desde sus inicios, desarrollando instrumentos y normas de importancia en la materia,¹⁷ a partir de la idea rectora de que aunque la persona migrante deje su país y pierda por esto los potenciales beneficios de su ciudadanía, de todos modos lleva dentro de sí un conjunto de derechos irrenunciables bajo cualquier circunstancia, situación o lugar: el conocido núcleo duro de los derechos humanos contemplado en el artículo 4, inciso 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refiere a los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2) 11, 15, 16 y 18 del mismo pacto, o la versión ampliada del núcleo duro contemplada en el artículo 27.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que se refiere a los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 12, 17, 18, 19, 20 y 23 de la misma. En resumen, se trata de la protección básica a la dignidad de las personas (los migrantes, en este caso) a partir de “mínimos” que deben tratar de incorporarse gradualmente a las prácticas de los Estados para normar así la relación con migrantes.

Sabemos que cada país puede, en el ejercicio de su soberanía, decidir cuántas personas extranjeras pueden vivir en él, incluso en qué regiones o provincias pueden hacerlo, lo que se espera es que esas decisiones soberanas (entre las que está incluida

la posibilidad de la deportación, por supuesto) se enmarquen en el debido respeto a los derechos humanos de los migrantes, erradicando o reduciendo gradualmente las conocidas y frecuentes arbitrariedades que se producen, tal como ha sido la preocupación en la materia de la comunidad internacional organizada y de otros sectores incorporados al trabajo con estas poblaciones. Impedir la migración ilegal, en todo caso, va más allá de las restricciones jurídico-migratorias que puedan establecerse, y se centra en la cuestión de la vigencia—garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, pues sólo el disfrute cotidiano de un nivel de vida digno en el país de origen, puede reducir las migraciones en busca de trabajo— ingreso, ilegales o no.

III - La cuestión de las políticas migratorias

Schiappa¹⁸ señala la poco adecuada respuesta institucional que se ha dado a los fenómenos migratorios actuales, parte por la dificultad que supone articular las políticas públicas y las respuestas de organización administrativa de una manera integrada e integral de todas las variables en juego. A su forma de ver, existe una contradicción básica entre las diversas consecuencias de las políticas económicas internacionalmente prevalecientes y determinadas obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Si bien se ha podido constatar que aún en los países desarrollados, con todos los recursos profesionales, presupuestales e infraestructurales, muchas veces son presa de la obsolescencia de sus políticas migratorias, en los países subdesarrollados ha habido una constante imposibilidad de articular políticas consistentes que tengan como centro medular la promoción de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo “el debido proceso migratorio”, en mucho – en ambos casos – por la falta de una voluntad política manifiesta por parte de los gobiernos respectivos.

En tal sentido, el planteamiento de la necesidad de armonizar las políticas migratorias de los estados tiene que ir precedido por una clara delimitación de cual debe ser el rumbo a seguir. Acciones como las que se han llevado a cabo en algunos países, con resultados positivos, de consulta popular, pueden tener resultados sumamente restrictivos en otros casos y expandir los niveles de regresión de las políticas migratorias, debido a los crecientes prejuicios y actitudes xenofóbicas e intolerantes manifiestas en la mayoría de los países hacia los extranjeros. Por otra parte, la armonización

de políticas es insuficiente si no se da un enfoque integral que garantice su aplicación real. El modo de lograr la implementación de políticas efectivas dependerá de cada caso. En algunos, el desarrollo de mecanismos administrativos y la armonización de políticas podrá resultar de la iniciativa individual de un Estado, en otros casos serán necesarios arreglos de tipo bilateral o multilateral regional, como puede ser la Conferencia Regional sobre Migraciones o Proceso de Puebla, que ha servido para reconocer que a pesar de la existencia de diferentes preocupaciones sobre causas, dimensiones y consecuencias, existe una necesidad objetiva de promover la cooperación regional para atenuar aquellos factores estructurales que producen los procesos migratorios que afectan economía y sociedad en los diferentes países escenarios del proceso (expulsores, de paso y receptores y las combinaciones del caso).

Conformado por países que presentan dinámicas migratorias sumamente complejas como los Estados Unidos, Canadá, México y Centroamérica, con la participación de organismos internacionales como la Organización Internacional de Migraciones – OIM, la Organización Internacional del Trabajo – OIT, el ACNUR y recientemente con presencia de ONG, Puebla ha venido analizando en forma progresiva las situaciones migratorias en búsqueda de soluciones, no solo en los aspectos jurídicos, administrativos y de políticas públicas, sino también en el ámbito de los derechos humanos y aspectos socioeconómicos. A partir de la III Conferencia Regional sobre Migración, realizada en Ottawa, Canadá, en febrero de 1998, se cuenta con un Plan de Acción que incluye temas de cooperación técnica, políticas migratorias, derechos humanos¹⁹, cooperación internacional para el retorno de migrantes extrarregionales, combate al tráfico ilegal de migrantes y vinculación entre desarrollo y migración. Este plan contiene objetivos, acciones para la implementación, actividades y un calendario de ejecución hasta 1999.

Es también fundamental impulsar la formulación y ejecución de políticas de apoyo a los migrantes económicos por parte de los gobiernos de los respectivos países de origen, a efectos de generar un marco de representación e incorporación política/protección institucional, en favor de los mismos. La incorporación cooperativa de los países de origen en la atención de los migrantes económicos es vital en el ámbito de las políticas migratorias. De allí la importancia de que se llegue a firmar y ratificar la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, en la medida que introducirá la premisa normativa y

política de la obligación internacional de cooperación interestatal para brindar protección y asistencia a dichos migrantes y sus familias, por otro lado desprotegidos hasta el momento, ya que en su Parte III contiene lo que podría calificarse como el núcleo básico de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, derechos no condicionados por la situación jurídica – migratoria o laboral – de los beneficiarios.

Por último en cuanto a políticas, resulta sumamente preocupante la carencia – por parte de los migrantes económicos – de oportunidades de representación e incorporación política, de participación en la vida en democracia, de ejercicio de una ciudadanía activa. En la medida en que las legislaciones constitucionales y electorales de los países de origen ignoren sustancialmente su condición de ciudadanos emigrados, carecerán de medios de representación política, que también les es denegada en el estado de residencia actual, muchas veces por encontrarse en situación irregular, transitoria o simplemente porque no han adquirido la respectiva nueva ciudadanía. Esta es una dimensión particularmente desafiante que requiere ser enfrentada a través de la concertación política y el desarrollo normativo.

IV - Conclusión

La seguridad de que el tratamiento de la cuestión migratoria debe tener como columna vertebral la lógica de los derechos humanos, presupone un papel distinto para la sociedad civil, con búsqueda de nuevas formas de expresión y espacios de acción para los grupos de muy distinta índole que la conforman, entre otras, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales, cooperativas, iglesias, sindicatos, empresarios y otros gremios, organizaciones de población afectada, de indígenas o mujeres. Su forma de relación con los gobiernos asume también otras expresiones: veeduría, monitoreo, cogestión, cabildos abiertos, participación ciudadana en procesos democráticos de elección popular, en diseño de políticas públicas para los migrantes, en la demanda de una gestión eficaz, transparente y honesta y la prestación de servicios eficaces y eficientes por parte del sector público. Estas acciones se complementan y refuerzan con las que llevan a cabo las procuradurías, defensorías u ombudsman de derechos humanos y contribuyen al fortalecimiento de la normativa interna, por medio de la adecuación y aplicación de la legislación internacional.

La nueva etapa migratoria regional, por sus características, constituye un reto y un desafío para todas las organizaciones vinculadas a la temática migratoria y a los derechos humanos, en la búsqueda de una protección sostenida y cualificada de las poblaciones afectadas. En ese sentido y como hemos venido señalando, algunas acciones vienen desarrollándose o deben ponerse en práctica, no solo en el norte y centro de América sino en todo el continente, tales como: a) adecuación y aplicación de la legislación internacional en la normativa interna; b) seguimiento de acuerdos interregionales como los emanados del Proceso de Puebla; c) articulación de una agenda común de tipo interinstitucional y multidisciplinaria, con carácter propositivo y proactivo; d) mejoramiento y fortalecimiento de la aplicación de los mecanismos que sustentan la democracia como son la administración de justicia, la

transparencia de la función pública, el respeto a los derechos humanos en su doble acepción: derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales y el desarrollo sostenible²⁰; e) la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al fenómeno; f) el diseño e implantación de políticas migratorias en los países receptores, con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes, respeto al debido proceso y a los mecanismos administrativos de deportación, expulsión y rechazo en frontera lo mismo que de recepción y estudio de casos de asilo y refugio; g) por último, el conocimiento y aplicación, por parte de las representantes de los países expulsores, de los tratados internacionales de protección consular (ver Anexo 2).

San José, Costa Rica, octubre, 1999

DEFINICIONES²¹

REFUGIADO

El que define el artículo 1-A de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los Refugiados, de 1951 y su Protocolo de 1967: "...toda persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad (o residencia) y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...". También puede ser reconocido como refugiado toda persona que "... ha huido de su país porque su vida, su seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público...", conforme a la Conclusión Tercera de la Declaración de Cartagena de 1984.

DESPLAZADOS INTERNOS

Los que emigran dentro del mismo país por razones de violencia interna, enfrentamientos armados, violación sistemática de los derechos humanos, alteración grave del orden público, incapacidad de los gobiernos de garantizar seguridad a sus ciudadanos ante la violencia armada de otros sectores.

DEPORTADOS

El migrante expulsado, rechazado o devuelto por un Estado a su país de origen o a un tercer Estado. Por lo general, es deportado al país fronterizo del Estado expulsor.

MIGRANTE EXTRARREGIONAL Y EXTRACONTINENTAL EN TRANSITO

Migrante extrarregional es el nacional de un país del continente que está fuera de la región centroamericana. Migrante extracontinental es el nacional de un país que está fuera del continente.

MIGRANTE FORZADO

El que emigra a un tercer país por causas ajenas a su voluntad. El origen de esas causas puede ser económico, político o desastres naturales. La Iglesia denomina a este tipo de migrante refugiado de facto.

PROPUESTAS DESDE LA IGLESIA EN CENTROAMERICA PARA EL TRABAJO DE MOVILIDAD HUMANA²²

Objetivo general

Promover y apoyar todas las acciones que vayan orientadas a defender la vida y los derechos humanos y a garantizar el respeto de la dignidad humana en equidad de géneros de la población meta.

Líneas de acción

En relación directa con la población meta

Formar, articular y coordinar redes de trabajo para la detección, atención y protección de cada una de las categorías de la población meta.

Promover la formación y capacitación de la población meta, concientizando la importancia al respecto del derecho a migrar y a no migrar.

Brindar asesoría legal y apoyar los trámites para la obtención de la documentación para la población meta.

Proveer asistencia de emergencia a la población meta, evitando el asistencialismo.

Promover la inserción y reinserción de la población meta desde el inicio.

Proponer y desarrollar programas para el desarrollo humano sostenible de la población meta.

Identificar y proponer soluciones a la problemática específica de mujeres, niñas y niños dentro de cada categoría de la población meta.

Concretar el establecimiento de centros especializados para la recepción y atención de la población meta en zonas fronterizas y de alto tránsito de esta población, a fin de dar trato equitativo y acorde con los principios internacionales.

Brindar apoyo psicosocial y espiritual a la población meta.

Hacer del conocimiento de la opinión pública, por parte de los sectores de la Iglesia y de los Organismos No Gubernamentales, los hechos evidentes de

Violaciones a los derechos humanos dirigidos a la

población meta.

En relación con los sectores participantes

Fomentar la articulación y la coordinación de redes de todos los sectores participantes, estableciendo planes de acción para su funcionamiento.

Promover la formación y capacitación para los diferentes sectores participantes que trabajan en la temática.

Estimular los espacios de diálogo para la cooperación con gobiernos en foros nacionales, regionales e internacionales.

Realizar cabildeo con gobierno y otros sectores para impulsar normativas adecuadas para la población meta e incidir en las políticas gubernamentales que afecten directa o indirectamente a esa población.

Propiciar encuentros binacionales entre los diferentes sectores que componen las redes de cada país, a fin de colaborar en la propuesta de soluciones en aquellas situaciones en las que la problemática se hace más aguda, de modo especial en las zonas fronterizas.

Apoyar las acciones que se encaminen a la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45-158, del 18 de diciembre de 1990.

Promover la formación de foros permanentes de migración, incluyendo en ellos el tema de refugio, en los países donde no existen y fortalecer los ya existentes, tomando en cuenta las experiencias del pasado, analizando debilidades y fortalezas, para sacar nuevos modelos de acción.

Analizar la actual presencia del ACNUR y cómo adecuar esta situación a los objetivos y funcionamiento de las redes y al contexto socio-político actual.

Sensibilizar la opinión pública a fin de globalizar el concepto de solidaridad con la población meta.

Referencias

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Opinión consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal."
2. *Op. cit.*, Voto concurrente del Juez A.A. Cancado Trindade, p. 2.
3. *Op. cit.*, p. 5.
4. *Op. cit.*, p. 5.
5. *Op. cit.*, p. 6.
6. *Op. cit.*, p. 7.
7. *Op. cit.*, p. 9.
8. Comité para la Protección de los Trabajadores Migratorios. Los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias no tienen fronteras. México, D.F., Sin Fronteras, 1999, p. 5.
9. Rogers, Rosemarie, Copeland, Emily. Forced Migration: Policy Issues in the Post-Cold War World. Massachusetts, The Fletcher School of Law and Diplomacy. Tufts University, 1993.
10. *Op. cit.*
11. Cf. Cuéllar, Roberto. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su importancia en el área de migración y refugio. En: Memoria del Seminario regional protección de las personas refugiadas en la nueva realidad centroamericana. San Salvador, El Salvador, 9-10 de julio, 1998. ACNUR/Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, pp. 31-41.
12. Como señala Juan Méndez en Una propuesta de acción sobre las migraciones forzadas repentinas: "Puede que éstas no sean expresiones de políticas de estado (violaciones graves de los derechos humanos y de la violencia política o cuasi política) como lo fueron en el pasado, pero nuestras democracias débiles e insuficientes no tienen capacidad de controlar la violencia o de proteger a los sectores más débiles de nuestras sociedades." En: Organización de Estados Americanos/Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Open Society Institute/Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Conferencia sobre emergencias debido a migraciones forzadas repentinas en las Américas. Washington, D.C. 30.09-1.10.1997, p. 8.
13. "...En ese clima, el interés legítimo de conservar el control de las fronteras está nublado por reacciones xenofóbicas y mal concebidas en el público en general, muchas veces explotadas por los políticos que rápidamente culpan a los recién llegados de todos los males de la sociedad. En el debate no especializado sobre la política de controles migratorios, los países receptores tienden a olvidar que el fenómeno global de la inmigración incluye a personas que no solo buscan cómo mejorar la condición familiar, sino que en realidad están escapando de graves amenazas en contra de sus vidas..." Cf. Méndez, Juan. *Op. cit.*, p. 2.
14. Idem. p. 1.
15. Salvadó, Luis Raúl. Balance y perspectivas del fenómeno migratorio en América Latina: punto de aproximación desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos. Guatemala, mayo 1998. p. 13.
16. Carlos Contreras, compilador, Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social. Retos del siglo XXI, (Caracas: Nueva Sociedad, 1996). Introducción al texto.
17. Ciertamente es que se presenta el problema de la vigencia vía ratificación de estos instrumentos, pero el punto a destacar ha sido el de la preocupación creciente de la comunidad internacional para lograr que la cuestión migratoria sea atendida básicamente con la perspectiva de los derechos humanos.
18. Schiappa, Oscar. Estudio inédito para el IIDH: Balance y perspectivas del fenómeno migratorio en América Latina: aproximaciones desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos. Washington, D.C., 1998.
19. En abril del presente año, en el marco de Puebla, se llevó a cabo en Washington, D.C., una reunión interinstitucional, sobre derechos humanos, con participación de gobiernos, ONG

de derechos humanos y migraciones y algunas agencias donante.

20. “En esta línea, resulta necesario en primer lugar ratificar a los derechos económicos, sociales y culturales – desc en su carácter de derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes de los derechos civiles y políticos, tal como se ha señalado en el Párrafo 5 de la Declaración de Viena. En segundo lugar, reconocer que la plena realización de ellos solo puede lograrse a lo largo de un cierto periodo de tiempo, durante el cual se irán creando las condiciones para facilitar el logro de las metas que ellos representan. De lo anterior se desprende una relación profunda entre el cumplimiento de los desc y una Respuesta

adecuada a los desafíos del desarrollo en América Latina, que tome en cuenta el logro de un desarrollo equitativo que permita el ejercicio de una moderna ciudadanía.” Cf. IIDH. La ciudadanía de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. San Josne, C.R.. IIDH-CEPAL, 1997, p. 52.

21. Cf. Conclusiones. En: Memoria del Encuentro centroamericano de movilidad humana: “Migrante y refugiado.” ACNUR/Secretariado Episcopal de América Central – SEDAC. San José, Costa Rica, 29-30 de julio, 1998, pp. 20-22.

22. Conclusiones. *Op. cit.*, pp. 22-24.