

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus mecanismos de protección aplicados a la situación de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo.

MARÍA CLAUDIA PULIDO
MARISOL BLANCHARD*

Parte I. El Sistema Interamericano

El Sistema Interamericano se ha desarrollado en el marco de la Organización de los Estados Americanos¹ en la segunda mitad del siglo XX, a la par de los sistemas a nivel universal y europeo de protección de derechos humanos. El sistema se basa en la labor de dos órganos: la Comisión y la Corte Interamericanas.

La Comisión Interamericana fue creada en 1959, en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile. Por su parte, la Corte Interamericana fue creada, en 1969, por la Convención Americana².

La Comisión y la Corte están compuestas por siete expertos/as cada una, que actúan a título personal. La Comisión y la Corte actúan de acuerdo con las facultades otorgadas por distintos instrumentos internacionales. En efecto, la Comisión y la Corte desarrollan sus funciones bajo el marco normativo compuesto por el siguiente conjunto de tratados interamericanos:

- Carta de la Organización de Estados Americanos;
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o “Protocolo de San Salvador”;
- Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte;

* María Claudia Pulido y Marisol Blanchard son especialistas en derechos humanos de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones expresadas en esta publicación son de la exclusiva responsabilidad de sus autoras y no representan la posición de la institución a la cual pertenecen, ni de los órganos o directivas de la misma.

¹ En adelante, la Organización o la OEA.

² La Convención Americana -también conocida como Pacto de San José de Costa Rica- fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura;
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, o “Convención de Belém do Pará”;
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad;
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;

Esta presentación desarrollará las diversas actividades y jurisprudencia de la Comisión Interamericana, tanto en sus funciones de promoción como de protección a los derechos humanos.

La Comisión actúa en virtud de las facultades que le otorgan tanto la Carta de la OEA³ como sus propios Estatuto y Reglamento, que le atribuyen jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la Organización, a los cuales supervisa en virtud de la Declaración Americana. También actúa de acuerdo con las facultades específicas que le otorga la Convención Americana respecto de los Estados partes de dicho tratado⁴.

La Convención Americana otorga tanto a la Comisión como a la Corte la atribución de supervisar las obligaciones que dicho instrumento impone a los Estados, en virtud de la cual la Comisión, entre otras, puede publicar informes, realizar visitas in loco o emitir comunicados de prensa. La Comisión puede asimismo, tramitar y resolver casos individuales de violación de derechos humanos y, en caso de incumplimiento de sus recomendaciones por parte de los Estados, puede decidir llevar el caso a la Corte. Adicionalmente, en ejercicio de este mandato, la Comisión puede ordenar la adopción de medidas cautelares (urgentes) o solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales; también puede celebrar audiencias sobre diferentes aspectos relacionados con el trámite de los casos o sobre situaciones generales o específicas.

³ Cfr., artículo 112 de la Carta de la OEA. La Comisión es uno de los órganos principales de la OEA, incorporado a la estructura básica de ésta a través de su inclusión en la Carta de la OEA; a diferencia de la Corte, que fue creada por la Convención Americana como uno de los órganos de supervisión de las obligaciones contraídas por los Estados.

⁴ Cfr., artículos 41 y siguientes de la Convención.

Parte II. Mecanismos de promoción y protección utilizados por la CIDH en materia de refugiados y solicitantes de asilo y jurisprudencia

En virtud de su competencia como órgano principal de la Organización de los Estados Americanos a cargo de proteger y promover los derechos humanos en América, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dado seguimiento desde su creación a la situación de los derechos humanos de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo en las Américas. En efecto, desde inicios de los sesenta, la CIDH ha utilizado los diferentes mecanismos que tiene a su disposición para promover el respeto y la protección de los derechos de estos grupos humanos particularmente vulnerables.

A. Marco sustantivo

Como marco sustantivo relativo a la protección de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, los instrumentos aplicables por los órganos del sistema son, como se ha establecido anteriormente:

La Carta de la OEA, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y todos aquellos tratados enumerados en el artículo 23 del Reglamento de la Comisión.⁵ Sin embargo, en adición a estos, al interpretar y aplicar las disposiciones de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, con base en los principios de mayor protección, de interrelación y de interpretación evolutiva de los derechos establecidos en la Convención Americana, en la jurisprudencia del Sistema Interamericano y en diversos otros instrumentos internacionales, es necesario incorporar otros tratados para fijar el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en estos tratados.⁶ En esta materia en particular, se deben

⁵ El Artículo 23 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece: "Presentación de peticiones. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento. El peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u otra persona para representarlo ante la Comisión.

⁶ El Artículo 29 de la Convención Americana establece los principios de interrelación y de mayor protección al señalar: "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a. permitir a alguno de permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b. limitar el goce y

considerar, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Declaración de Cartagena de 1984, y los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977.

En el caso de los países que no han ratificado la Convención Americana u otros tratados, se les aplica la Carta de la OEA y la Declaración Americana, como instrumento de interpretación de la Carta.⁷

Con respecto a la Carta de la OEA, en virtud del artículo 3 (1), “los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.”

De conformidad con la Declaración, en particular, el Estado debe respetar los derechos fundamentales del individuo, como son el derecho a la vida, la libertad, y la integridad personal.⁸ Específicamente en el tema de refugiados, el artículo XXVII de la Declaración Americana dispone que:

ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Por su parte, la Corte Interamericana estableció que “una interpretación evolutiva de los derechos humanos es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados y que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los derechos humanos como instrumentos vivos”. (Serie A No. 1. Corte I.D.H., “*Otros Tratados*” Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-1/82* del 24 de septiembre de 1982.) Asimismo, se ha establecido que al aplicar e interpretar las disposiciones de los instrumentos interamericanos de derechos humanos es apropiado y necesario tener en cuenta las obligaciones de los Estados miembros en virtud de otros tratados de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, que en su conjunto crean un régimen interrelacionado y que se refuerza mutuamente de protecciones de los derechos humanos. Ver por ejemplo el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos” de la CIDH (OEA/Ser.L/V/II.116) y la Sentencia de la Corte Interamericana sobre Villagrán Morales y otros v. Guatemala (Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63).

⁷ En este sentido la Corte Interamericana ha especificado que: “los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración. (...) las funciones de la Comisión en la interpretación y aplicación de la Declaración, están descritas más detalladamente en su Estatuto, que es aprobado por la Asamblea General de la OEA y en su Reglamento, que es aprobado por la propia Comisión. En virtud del Estatuto, le corresponde a la Comisión, en relación con los Estados que no son signatarios de la Convención Americana, prestar particular atención al cumplimiento de los derechos fundamentales contemplados en los Artículos I,II,III,IV,XVIII,XV y XXVI de la Declaración Americana”. (Serie A No. 10. Corte I.D.H., *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89*, del 14 de julio de 1989).

⁸ Otros artículos relevantes de la Declaración reconocen el derecho a la vida, la libertad y seguridad de la persona. (I) igualdad ante la ley, y a tener los derechos y deberes consagrados en esta Declaración, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo o de otra índole (II) la protección de la ley contra los ataques a... su vida privada y familiar (VI) de protección especial en el caso de niños y mujeres en estado de gravidez y lactancia (VII) a constituir una familia y a recibir protección especial para ella (VI), ser reconocido en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones y gozar de los derechos civiles fundamentales (XVII), recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos legales (XVIII) a mantener su libertad, excepto en los casos y según los procedimientos establecidos por la ley...(XXV)

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con Convenios Internacionales.

En relación con la Convención Americana el artículo 22, establece que el derecho de circulación y residencia, resulta crucial en la protección de los refugiados y solicitantes de asilo al establecer tanto el derecho al asilo como el principio de no-devolución:

Artículo 22(7) Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. (8) En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

Otros derechos consagrados por la Convención que resultan trascendentales para proteger los derechos de los refugiados, de los apátridas y de los solicitantes de asilo, en razón de las situaciones que se ven enfrentados a sufrir por su particular vulnerabilidad, son principalmente el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3), derecho a la vida (artículo 4), derecho a la integridad personal (artículo 5), derecho a la libertad personal (artículo 7), derecho a las garantías judiciales (artículo 8), derecho a la protección a la familia (artículo 17), derecho a la nacionalidad (20), derecho a la propiedad privada (artículo 21), derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 25), todos los cuales se enmarcan dentro de la obligación general de los Estados de proteger y garantizar los derechos humanos y de adoptar disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos tales derechos y libertades como lo establecen los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

Dentro de este marco normativo, la CIDH ha utilizado los diversos mecanismos con que está dotada para proteger efectivamente los derechos de los refugiados y refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas. A continuación se desarrolla la jurisprudencia y doctrina de la CIDH plasmada en decisiones e informes adoptados en los procedimientos de medidas cautelares y peticiones individuales; en los estudios realizados sobre la situación de derechos humanos de los países y temas específicos; así como en declaraciones especiales.

B. Jurisprudencia

i. Medidas cautelares

Las medidas cautelares establecen un procedimiento de acción urgente que se utiliza para salvaguardar los derechos fundamentales de aquellas personas que se encuentran frente a un riesgo inminente de sufrir un daño irreparable. A través de las medidas urgentes, los órganos del sistema tienen la oportunidad de conocer y responder de manera ágil a situaciones críticas. La efectividad de dicho recurso, sin embargo, depende de la presentación oportuna de una solicitud que relate la información requerida y del adecuado seguimiento de las recomendaciones.

Este mecanismo especial de protección está consagrado en el artículo 25 del reglamento de la CIDH, del que se desprenden los siguientes requisitos para su otorgamiento: 1) que exista una situación de gravedad y urgencia; 2) que dicha situación pueda ocasionar un daño irreparable a los derechos fundamentales de una persona reconocidos en la Convención Americana y/o en la Declaración Americana; y 3) que las alegaciones sean verosímiles. Se debe tratar entonces, de una situación en que los graves sucesos sean inmediatos o inminentes, que estén dirigidos contra derechos fundamentales y que se puedan evaluar como reales dichas amenazas u hostigamientos.

El inciso 3 del artículo 25 del reglamento establece que “la Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares”.

En materia de asilo y protección de refugiados, la CIDH ha solicitado, entre otras las siguientes medidas cautelares o información a los Estados:

1. La suspensión de la deportación de Canadá a Sri Lanka del Sr. Manickavasagam Suresh, quien en 1991 había sido reconocido como refugiado por la Junta para la Migración y los Refugiados de Canadá. El 16 de enero de 1998 la CIDH otorgó medidas cautelares y solicitó al Gobierno que “suspendiera la deportación pendiente del Sr. Suresh hasta que la CIDH pudiera investigar las denuncias planteadas en la petición”. El Gobierno informó que la deportación había sido suspendida.⁹

2. La revisión de la práctica de detención de haitianos en alta mar por los Estados Unidos. En marzo de 1993, la CIDH emitió medidas cautelares e hizo un llamado al Gobierno de Estados Unidos para que “i) revisara, con carácter urgente, su práctica de detener en alta mar navíos que se dirigieran a los EEUU en los que viajan haitianos y de hacerlos regresar a Haití sin concederles la posibilidad de demostrar que tienen derecho a ser calificados como refugiados

⁹ CIDH, Informe Anual 1997, Capítulo III.2.a.

conforme al Protocolo referente a la situación de los refugiados, o como solicitantes de asilo en el marco de la Declaración Americana; y, ii) tomara las medidas necesarias para que los haitianos que ya se encuentran en Estados Unidos no sean devueltos a Haití sin que se establezca si tienen derecho a ser calificados como refugiados conforme al Protocolo referente a la situación de los refugiados, o como asilados en el marco de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”.¹⁰

3. La suspensión de la deportación de 120 cubanos detenidos en Bahamas, quienes habían solicitado el status de refugiados e iban a ser deportados a Cuba. El 14 de agosto de 1998, la CIDH otorgó medidas cautelares y solicitó al Gobierno de Bahamas que no deportara a dichas personas hasta que la CIDH pudiera estudiar las denuncias planteadas en la petición.¹¹

4. La solicitud de información al Estado venezolano sobre la situación de un grupo de aproximadamente mil colombianos provenientes de la región del Catatumbo, Norte de Santander, Colombia. El 30 de junio de 1999 mas de mil colombianos se desplazaron a un lugar conocido como La Vaquera, Estado Zulia, Venezuela, para proteger su vida e integridad personal de las acciones de grupos paramilitares. Dada la falta de precisión de la información, en particular en cuanto a la ubicación, número e identidad de los posibles beneficiarios, la CIDH solicitó información al Estado venezolano sobre dicha situación a fin de establecer la procedencia de las medidas, las cuales finalmente no fueron otorgadas.¹²

5. La no expulsión y el derecho a recibir educación de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bósica. A éstas niñas nacidas en territorio dominicano les fue negada su nacionalidad dominicana con lo cual estaban expuestas al peligro inminente de ser arbitrariamente expulsadas de su país natal. El 27 de agosto de 1999 la Comisión otorgó medidas cautelares y requirió al Estado la adopción de las medidas necesarias, a fin de evitar de que fueran expulsadas del territorio de la República Dominicana y que Violeta Bósica no fuera privada del derecho de asistir a clases y de recibir la educación que se brinda a los demás niños de nacionalidad dominicana. Posteriormente, el Estado informó que las medidas solicitadas por la CIDH estaban siendo cumplidas.¹³

6. La no expulsión y la garantía del derecho a solicitar y recibir asilo de un grupo de 800 ciudadanos colombianos provenientes del departamento de Santander, Colombia, que entre el 25 y 27 de enero de 2001 huyeron por razones de seguridad y se refugiaron en Venezuela en la zona de Río de Oro, Estado de

¹⁰ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití, 1 de febrero de 1994, párr. 305.

¹¹ CIDH, Informe Anual 1998, Capítulo III.1.a., párr. 7.

¹² Solicitud de información, Colombianos Desplazados de La Vaquera, Venezuela.

¹³ CIDH, Informe Anual de 1999, Capítulo III, C.1.q., párr. 52.

Zulia. El 5 de marzo de 2001 la CIDH solicitó información al Estado venezolano. El 12 de marzo de 2001, la CIDH otorgó medidas cautelares para preservar la vida e integridad personal de dichos refugiados colombianos en Venezuela y solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para que las personas identificadas en la petición no fueran expulsadas del territorio venezolano, ni obligadas a repatriarse mediante medios coercitivos o sin las debidas garantías. Asimismo, la CIDH solicitó que a los beneficiarios se les garantizara su derecho a buscar y recibir asilo, y en consecuencia, que el Estado les diera el acceso al procedimiento de elegibilidad para otorgamiento de condición de refugiado, con las garantías del debido proceso y al pleno acceso a los representantes de ACNUR. También solicitó que se otorgara atención médica y asistencia alimentaria. Para esta decisión, la CIDH tuvo en cuenta tanto la información presentada por los peticionarios como por el ACNUR.¹⁴

7. La garantía del derecho de no devolución de los ciudadanos colombianos que se encontraban en las comunidades de Boca de Cupe, Jaque, Puerto Obaladia y Punusa, ubicadas en la zona del Darién panameño que habrían sido objeto de operaciones de repatriación por parte del Gobierno panameño. La Comisión recibió una solicitud de medidas cautelares en relación con dichos ciudadanos colombianos y en particular, sobre seis personas que se encontraban en territorio panameño bajo el control de las autoridades, entre quienes se encontraban 3 menores de edad, los que habrían sido separados de sus padres cuando éstos fueron expulsados a Colombia. El 25 de abril de 2003 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de estas seis personas, y solicitó al Estado panameño establecer el paradero de Magdalena Medrano y Juan Berrio y adoptar medidas para salvaguardar su integridad, establecer el paradero de las tres niñas, proteger su seguridad y salud, y asegurar la reunificación con sus padres, y garantizar el derecho de no-devolución del que gozan las personas de nacionalidad colombiana en las comunidades mencionadas.¹⁵

El 20 de octubre de 2003 los peticionarios solicitaron ampliación de las medidas por seis meses mas en lo concerniente con la situación extrema gravedad y urgencia de los colombianos que viven en el Darién panameño, en particular por operaciones de repatriación que realizaría el Gobierno panameño durante los meses de noviembre y diciembre de 2003. Entre el grupo vulnerable se encontrarían tanto refugiados como personas que se acogieron a la figura de la protección humanitaria temporal e inmigrantes indocumentados.

La Comisión tomó en cuenta el compromiso que hizo el Estado panameño de implementar un proceso para asegurar que las repatriaciones fueran realiza-

¹⁴ CIDH, Informe Anual de 2000, Capítulo III, C.1.u., párr. 58.

¹⁵ Medidas Cautelares, Nacionales Colombianos en Panamá, abril 25 de 2003.

das de acuerdo a la voluntad claramente expresada por las personas interesadas. En tal virtud la Comisión concluyó que no corresponde mantener la vigencia de las medidas cautelares otorgadas el 25 de abril. Dicha decisión fue comunicada al Estado mediante nota del 30 de octubre de 2003, en la que adicionalmente le indicó que continuará monitoreando las operaciones de repatriación programadas para noviembre y diciembre de ese año.

ii. Peticiones individuales

Los requisitos básicos para la presentación de una petición individuales están establecidos en los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Convención Americana, y 28, 31, 32, 33 y 34 del Reglamento de la Comisión Interamericana.

Estos requisitos básicamente son: 1) que los hechos caractericen una violación a la Convención Americana; 2) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna; 3) que la solicitud sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya notificado la decisión definitiva; y 4) que la materia no este pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional.

El procedimiento de una petición individual ante la Comisión está compuesto por cuatro etapas: una etapa previa de estudio sobre la tramitabilidad de la petición, la etapa de admisibilidad, la etapa de fondo y la etapa de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones o, en caso de que se envíe el caso a la Corte, de litigio ante este tribunal. Dictado un informe de fondo conforme al artículo 50 de la Convención, la Comisión debe notificar a los peticionarios sobre su emisión y solicitarles su opinión acerca de presentar o no el caso a la Corte. El actual Reglamento de la CIDH consagra la presunción de que todos los casos deben ser remitidos a la Corte, salvo de decisión motivada en contrario.

Entre los informes dictados por la CIDH sobre casos individuales relacionados con el tema de asilo y protección de refugiados, se encuentran:

1. El Informe No. 5-87 referente a 77 refugiados salvadoreños en la zona de Colomoncagua que fueron atacados por el Ejército hondureño el 29 de agosto de 1985. En dicho informe la CIDH consideró que las autoridades hondureñas eran responsables de la situación, seguridad e integridad de los refugiados asilados en su territorio y encontró responsable al Estado de Honduras de las violaciones de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la integridad personal y a las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana en perjuicio.¹⁶

¹⁶ CIDH, Informe de Fondo No. 5/87, Caso No. 9619, Honduras, 28 de marzo de 1987, Informe Anual 1986-1987.

2. El Informe No. 27-91 por medio del cual la CIDH encontró responsable al Estado guatemalteco de violar el derecho a la libertad personal consagrada en el artículo 7 de la Convención, en perjuicio de Germán Ventura Hernández, refugiado guatemalteco en México, quien el 27 de octubre de 1987 fue capturado por autoridades migratorias en el puesto fronterizo de Talismán y posteriormente desaparecido.¹⁷

3. El informe No. 28-93 por medio del cual la CIDH declaró admisible una petición contra el Gobierno de los Estados Unidos referente a la práctica de interdicción y repatriación de ciudadanos haitianos que huyen en frágiles navíos, son interceptados en el mar por autoridades norteamericanas y regresados a su país.¹⁸

4. El Informe No. 27-93 por medio del cual la CIDH declaró admisible una petición presentada por la señora Cerryl M. Joseph en contra del Gobierno del Canadá en relación con su procedimiento de inmigración de solicitud de la condición de refugiado.¹⁹

5. Informe No. 51-96 por medio del cual la CIDH se pronunció sobre los méritos del caso sobre la interdicción de haitianos. En este informe la Comisión encontró que Estados Unidos actuó en contravención del derecho de no-devolución y lo declaró responsable por la violación del derecho a la vida, el derecho a la libertad y seguridad de la persona, el derecho de igualdad de la persona, el derecho a recurrir a los tribunales y el derecho a buscar y recibir asilo. La Comisión recomendó al Estado proveer indemnización apropiada para las víctimas por las anteriores violaciones.²⁰

6. El Informe 20/98 por el cual la Comisión declaró admisible una petición presentada a favor del señor Baruch Ivcher Brostein, un empresario peruano, accionista mayoritario de la empresa de televisión "Frecuencia Latina-Canal 2", quien en 1984 adquirió la nacionalidad peruana por Decreto Supremo conforme a la ley vigente. El 11 de julio de 1997 el Estado peruano dejó sin efecto legal el título de nacionalidad del señor Ivcher Brostein sin un procedimiento administrativo previo, como una maniobra para despojarlo del control del canal de televisión. Es de destacar que la legislación peruana prevé que ningún extranjero puede ser dueño de un canal de radio o televisión en Perú.²¹

¹⁷ CIDH, Informe de Fondo No. 27/91, Caso No. 10.120, Guatemala, Informe Anual de 1991.

¹⁸ CIDH, Informe de Admisibilidad No. 28/93, Caso No. 10.675, Estados Unidos, 13 de octubre de 1993, Informe Anual de 1993.

¹⁹ CIDH, Informe de Admisibilidad No. 27/93, Caso No. 11.092, Canadá, 6 de octubre de 1993, Informe Anual de 1993.

²⁰ CIDH, Informe de Fondo No. 51/96, Caso No. 10.675, Estados Unidos, 13 de marzo de 1997, Informe Anual de 1996.

²¹ CIDH, Informe de Admisibilidad No. 20/98, Caso No. 11.762, Baruch Ivcher Brostein, Perú, 3 de marzo de 1998.

7. El Informe No. 94-98 en el que la Comisión resolvió sobre el fondo del caso Baruch Ivcher Brostein, inmigrante de origen israelí a quien el Gobierno del Perú le revocó la nacionalidad peruana. La Comisión encontró que el Estado peruano privó arbitrariamente al señor Ivcher de su nacionalidad peruana, como un medio de suprimirle la libertad de expresión, y vulneró también su derecho de propiedad, y sus derechos al debido proceso y a un recurso sencillo y rápido ante un juez o tribunal competente.²²

Una vez vencido el plazo de tres meses para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión, sin que a su criterio el Estado peruano les hubiera dado cumplimiento, el 31 de marzo de 1999 presentó la demanda correspondiente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tras escuchar los testigos así como los argumentos de las partes en audiencia pública, y deliverar sobre las posiciones vertidas por éstas en las diferentes etapas procesales, en sentencia del 6 de febrero de 2001 la Corte Interamericana declaró que el Estado peruano violó, entre otros, el derecho a la nacionalidad y el derecho a las garantías del debido proceso del señor Ivcher Brostein. La Corte partió por considerar la nacionalidad como un estado natural del ser humano, e indicó que el derecho a tener una nacionalidad “significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado”.²³ Derecho que debe ser protegido contra la privación en forma arbitraria, porque de lo contrario se le estaría privando a la persona de la totalidad de sus derechos políticos y de los derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad.

8. El Informe No. 28-01 en el cual la Comisión declaró admisible la petición presentada en nombre de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bósica, hijas de madres dominicanas de ascendencia haitiana, a quienes se les negó el registro de nacimiento y en consecuencia la nacionalidad dominicana a pesar de haber nacido en territorio dominicano, cuya Constitución recoge el principio de *ius solis*.²⁴

9. Informe No. 51-01 por medio del cual la CIDH declaró la admisibilidad de la petición presentada en nombre de los ciudadanos cubanos que formaban parte de la Flotilla Libertad del Mariel que se dirigió a los Estados Unidos en 1980, de los cuales alrededor de 3.000 habían sido detenidos por las autoridades norteamericanas por su ingreso irregular a dicho país. En el mismo informe, luego de analizar los méritos del caso la CIDH llegó a la conclusión de que Estados

²² CIDH, Informe de Fondo No. 94/98, Caso No. 11.762, Baruch Ivcher Borstein, Perú, 9 de diciembre de 1998.

²³ Corte IDH, Caso Ivcher Brostein, sentencia de fondo del 6 de febrero de 2001, párrs. 86 y 87.

²⁴ CIDH, Informe de admisibilidad No. 28/01, Caso No. 12.189, Dilcia Yean y Violeta Bosica, República Dominicana, 22 de febrero de 2001, Informe Anual de 2000.

Unidos era responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, seguridad e integridad de la persona, al derecho a la igualdad ante la ley, al reconocimiento de la personalidad jurídica, al derecho a la justicia y al derecho de protección contra la detención arbitraria consagrados en la Declaración Americana. La Comisión encontró que ninguna de las tres ramas del Poder Público ha reconocido el derecho a la libertad de los peticionarios que han permanecido en un limbo legal en razón de su condición de *extranjeros excluibles*, en el que no están sujetos a protección alguna y en detención administrativa por más de 20 años de manera arbitraria.²⁵

10. El Informe N° 30/03 en el cual la Comisión resolvió sobre los méritos del caso de Dilcia Yean y Violeta Bosica. Las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico nacieron en Sabana Grande de Boyá, en el Distrito de Monte Plata de la República Dominicana; ambas son hijas de madres dominicanas. Dilcia nació el 15 de abril de 1996; su madre, Leonidas Yean, y su abuela materna, son ciudadanas dominicanas. Violeta Bosico Cofi nació el 13 de marzo de 1985; su madre, Tiramén Bosico Cofi, al igual que su abuelo materno, son dominicanos. Los padres de las niñas son haitianos y las niñas no han tenido contacto con ellos. Tras analizar los méritos del caso, la Comisión concluyó que el Estado dominicano era responsable por la violación del derecho a la nacionalidad, el derecho de igualdad ante la ley y no-discriminación, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, los derechos del niño y del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en perjuicio de Dilcia Yean y Violeta Bosico.²⁶

Dado que a juicio de la Comisión la República Dominicana no cumplió las recomendaciones formuladas en el anterior informe de fondo dentro del plazo de tres meses establecidos por la Convención Americana, el 11 de julio de 2003 la Comisión sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior, a fin de que dicho Tribunal se pronuncie respecto de la responsabilidad internacional del Estado de la República Dominicana en virtud de que las autoridades dominicanas negaron a las niñas²⁷ Dilcia Yean y Violeta Bósico Cofi la nacionalidad dominicana a pesar de haber nacido en territorio dominicano y de que la Constitución de dicho país establece el principio de *jus soli*.²⁸

²⁵ CIDH, Informe No. 51/01, Caso No. 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros, Estados Unidos, 4 de abril de 2001, Informe Anual de 2000.

²⁶ CIDH, Informe 30/01, Caso 12.189, Dilcia Yean y Violeta Bosica, República Dominicana.

²⁷ De conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (1989), "niño es todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Ver: certificados de nacimiento de Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi, Anexo 9 (34).

²⁸ El artículo 11 de la Constitución Política de la República Dominicana establece que son dominicanos: "Todas las personas que nacieren en el territorio de la República con excepción de los hijos legítimos de los extranjeros residentes en el país en representación diplomática o los que están de tránsito en él". En este sentido, cabe mencionar que el 5 de marzo de 1997, el oficial encargado del Registro Civil se negó a registrar a las niñas argumentando que

iii. Informes de países

De conformidad con su mandato, definido detalladamente en su Estatuto y Reglamento, la Comisión da seguimiento a la evolución de los derechos humanos en cada Estado miembro de la OEA y periódicamente considera útil informar sobre los resultados de su estudio de un país en particular, formulando las correspondientes recomendaciones destinadas a asistir a ese Estado en su empeño de garantizar el goce pleno de los derechos y libertades protegidos por parte de todas las personas sujetas a su jurisdicción.

En los siguientes informes de país la CIDH se ha referido a situaciones relativas a los temas de asilo y protección de refugiados:

a. Informe sobre la situación de derechos humanos en Cuba de 1983

En un capítulo dedicado al derecho de residencia y tránsito,²⁹ la Comisión dio cuenta sobre el exilio masivo de cubanos a partir de la caída de Batista en 1959, cuando se calcula que el 10% de la población salió del país, así como del plan elaborado en 1978 para poner en libertad a presos políticos y del puente marítimo del Mariel. En relación con este último aspecto, la CIDH informó que como resultado de la solicitud masiva de asilos políticos ante la Embajada del Perú entre los días 18 y 21 de abril de 1980, se creó inicialmente un puente aéreo vía San José de Costa Rica y posteriormente, dado el número creciente de personas que buscaban abandonar la isla, quienes habían sido catalogadas por el Gobierno como criminales comunes y lumpen, la integración de la conocida como Flotilla Libertad por la que salieron alrededor de 20.000 cubanos desde el puerto de Mariel.

En el informe del 83, la CIDH indica que en tanto Gobierno de los Estados Unidos acusaba al Gobierno cubano de no permitir el retorno de los ciudadanos cubanos que ingresaron a su territorio por el puente marítimo del Mariel, que los mismos se trataban de personas liberadas de las cárceles cubanas y enfermos mentales y que muchas personas fueron colocadas en los botes por autoridades cubanas contra su voluntad; las víctimas de la situación fueron el gran número de cubanos que habiendo obtenido autorización para salir de Cuba, no recibieron permiso de ingreso a los Estados Unidos. En cuanto a la situación de los “Marielitos”, como se conoce a las personas que ingresaron a los Estados Unidos a través de la Flotilla Libertad, el informe indica que pasaron de una cárcel a otra, que en su gran mayoría no pudieron regresar a Cuba y que los que lograron regresar fueron detenidos.

había recibido órdenes de no registrar a niños de origen haitiano y dado que las niñas tenían nombres y apellidos extranjeros no podían ser registradas, ya que sus padres eran haitianos y por lo tanto ellas también eran haitianas. Ver *infra* párrs. 54, así como 30-32.

²⁹ CIDH, Situación de los derechos humanos en Cuba, Séptimo Informe, Capítulo VIII, 4 de octubre de 1983.

b. Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito de 1984

En el capítulo dedicado al derecho de residencia y tránsito,³⁰ la CIDH se refirió en este informe, aprobado el 16 de mayo de 1984, al traslado forzoso de miskitos de sus comunidades ubicadas en las cercanías del Río Coco a zonas de los departamentos de Zelaya y Jinotega, así como a la repatriación de los miskitos nicaragüense que se encontraban en Honduras.

La Comisión señaló en este informe que debería facilitarse la repatriación voluntaria de los miskitos nicaragüenses que se encontraban refugiados en Mocerón y que para tal efecto, era deseable contar con la ayuda del Gobierno de Honduras y del ACNUR, la cual había sido oportunamente solicitada a ambos. La CIDH explicó que a pesar de que el Gobierno de Nicaragua siempre manifestó su conformidad para que ese traslado se llevase a cabo, debido a las detenciones arbitrarias de los miskitos, la destrucción de sus propiedades y la falta de un tratamiento adecuado por parte del Gobierno Sandinista, existía una profunda desconfianza de los miskitos refugiados en Honduras hacia el Gobierno nicaragüense.

La Comisión, indicó con base en las entrevistas sostenidas con los refugiados nicaragüenses de origen miskito que se encuentran en Mocerón y otros campamentos del Departamento Gracias a Dios de Honduras, llegó al convencimiento de que, para la época de emisión de dicho informe, no existían las condiciones que permiten lograr el traslado, dada la resistencia de la gran mayoría de ellos a regresar a Nicaragua. No obstante lo anterior, la CIDH recaló la importancia de que a través del ACNUR y con la cooperación del Gobierno de Honduras, pudieran hacerse esfuerzos que, en ciertos casos, permitieran la reunificación de algunas familias miskitas.

c. Informe sobre la situación de derechos humanos en Guatemala de 1993

En este informe la CIDH dedicó un capítulo al tema de la situación de los refugiados y desplazados en Guatemala y sus derechos humanos.³¹ Como datos de contexto en este informe se indica que durante el conflicto armado interno Guatemala generó 45.000 refugiados en México bajo registro y amparo de ACNUR, a los que se suman de cuarenta a cincuenta mil refugiados no reconocidos internacionalmente. En el informe se indica que debido a sus condiciones, los refugiados no podían gozar, principalmente, de sus derechos a la integridad

³⁰ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito, 16 de mayo de 1984.

³¹ CIDH, Informe sobre los derechos humanos en Guatemala, 1993, Capítulo VI.

personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la circulación y residencia y a la propiedad, así como a sus derechos políticos.

En un apartado especial sobre la situación de los refugiados en la que los definió a partir de seis categorías,³² la CIDH se enfocó en el proceso y resultados de la negociación para el retorno y repatriación. En cuanto al primer aspecto, la CIDH consignó en su informe la lista de condiciones para el retorno en seguridad y dignidad, presentada al Gobierno por la Comisión Permanente de Representante de Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP).

En relación con el segundo, la CIDH se refirió a la firma de los acuerdos entre el Gobierno y la CCPP el 8 de octubre de 1992, los que consideró como un paso de trascendental importancia en la búsqueda de una solución real al grave problema de las poblaciones refugiadas. Entre los siete puntos que constan en los acuerdos y que fueron detallados por la CIDH, se destacan los referentes a la necesidad de que el retorno se realizara como resultado de la voluntad expresada individualmente por los refugiados con la verificación de ACNUR, y que se llevara a cabo de una manera colectiva y organizada, en condiciones de seguridad y dignidad; el reconocimiento de la libertad de asociación y organización de los refugiados; la excepción del deber de asistir al servicio militar hasta por tres años para quienes retornaban al país; y el reconocimiento de estudios en el exterior. La CIDH remarcó los esfuerzos realizados por las partes, así como la importancia del cumplimiento serio de los acuerdos para ayudar a garantizar los derechos humanos de los refugiados.

En el informe se plantean dos grandes temas como problemas específicos derivados de la situación de las personas refugiadas y desplazadas: por un lado la necesidad de crear las condiciones que permitieran el retorno; y por otra, la cuestión de la asignación de las tierras. Finalmente, entre otras recomendaciones, la CIDH llamó la atención del Estado sobre la necesidad de que se les proveyera a los refugiados de la documentación de identidad, así como del registro y certificación como nacionales de sus hijos nacidos durante su estadía en el país de refugio.

d. Informes sobre la situación de derechos humanos en Haití publicados en los años 1993, 1994 y 1995

En relación de los llamados refugiados del mar, en el informe del 93 la CIDH recordó que desde el 29 de septiembre de 1991 miles de haitianos huyeron del

³² A fin de presentar una descripción adecuada de la situación y de precisar los términos, los grupos de desplazados fueron definidos por la CIDH según las siguientes categorías: 1) desplazado interno disperso; 2) desplazado interno en la montaña; 3) refugiados reconocidos; 4) refugiados no reconocidos; 5) desplazado interno reconocido; y 6) repatriado.

país en pequeñas embarcaciones, debido a la represión y a la degradación de la situación política y económica, con destino a la República Dominicana, Belice, Cuba, Honduras, y especialmente, Estados Unidos.³³ En cumplimiento de un acuerdo entre los Gobiernos de Haití y Estados Unidos, las autoridades de este último país ejecutaron una política de interceptación en el mar, en virtud de la cual del 81 al 91 fueron interceptados 20.000 haitianos aproximadamente y desde el 91 a la fecha del primer informe de la CIDH sobre este tema, más de 40.000, del total de los cuales 30.000 fueron devueltos a Haití. Conforme al informe de la CIDH, más de 500 personas presentaron solicitudes de asilo ante las autoridades norteamericanas, de las cuales sólo un 33% obtuvo el status de refugiado. Si bien en este informe la Comisión no hizo recomendaciones específicas, hizo un llamado al Estado haitiano a que cesaran las sistemáticas violaciones de derechos humanos.

En el informe del 94, la CIDH se refirió a la situación de los haitianos detenidos en la base naval norteamericana de Guantánamo y criticó la práctica de interdicción y repatriación aplicada por los Estados Unidos en relación con los haitianos que huyen por el mar.³⁴ En esa oportunidad, la Comisión hizo un llamado a los Estados miembros de la OEA para que cumplieran con las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales, en particular mediante la Declaración Americana, para asegurar a las personas que huyan de sus países por razones de persecución política, se les otorgue el derecho a ser oído para determinar sus demandas de asilo o status de refugiado.

El informe de 1995 recoge,³⁵ una vez más, las críticas al Gobierno de los Estados Unidos por la práctica de interceptación y retorno de los haitianos conocidos como los “*boat people*”; y recuerda la obligación de los países de afrontar conjuntamente los problemas que resulten de las crisis de gran magnitud como la haitiana.

e. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en Canadá de 2000

Este informe de la CIDH es considerado como la primera articulación de las reglas y principios que deben ser seguidos en materia de migraciones, en particular en la protección de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo.³⁶ Este informe fue producto de una visita que la Comisión hizo a Canadá en 1999, se refiere a la situación de los más de 20.000 refugiados aceptados por el Canadá

³³CIDH, Informe sobre la situación de derechos humanos en Haití, 1993, Capítulo III.

³⁴ CIDH, Informe sobre la situación de derechos humanos en Haití, 1994, Capítulo V.

³⁵ CIDH, Informe sobre la situación de Derechos humanos en Haití, 1995, Capítulo IV, 5.

³⁶ CIDH, 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, 2000.

cada año y a la situación de sus derechos fundamentales en la determinación de su estatus. En el informe la CIDH se refiere a la protección que otorga la Declaración a los derechos de los refugiados, y constituye un significativo avance en la determinación de parámetros de determinación del status y su compatibilidad con el sistema interamericano de protección a los derechos humanos.

En cuanto a la cuestión del acceso al proceso de determinación de la condición de refugiado, la Comisión centró su atención en tres temas específicos: Primero, el relativo a los procedimientos mediante los cuales se puede negar a los solicitantes la admisibilidad para iniciar el proceso sobre la base de razones para la exclusión; segundo, el tema está relacionado con la incapacidad de los peticionarios rechazados de solicitar la reapertura del proceso de determinación para presentar nuevos hechos o pruebas; y tercero referente a la situación específica de una pequeña subcategoría de personas aceptadas como refugiados que no tienen la documentación requerida para verificar su identidad y el efecto de los actuales procedimientos sobre su posibilidad de reunirse con familiares inmediatos en Canadá.

En su informe la CIDH considera que la determinación del status de refugiado no es administrativa sino de naturaleza sustantiva y por consiguiente debe regirse por las garantías procesales apropiadas. A su juicio, si bien el derecho de asilo consagrado en la Declaración no implica que el mismo será otorgado, necesariamente exige que el peticionario sea oído al presentar su solicitud. Asimismo, la CIDH señala que el derecho de buscar asilo necesariamente requiere que los solicitantes tengan la oportunidad de presentar su solicitud eficazmente ante una instancia competente, independiente e imparcial para tomar decisiones; de contar con la asistencia de un abogado; y al acceso de varios niveles de revisión, inclusive judiciales.

En cuanto el período de espera de los refugiados indocumentados para la determinación de su estatus, la CIDH expresó al Gobierno su preocupación por los efectos nocivos de dicha espera prolongada sobre el derecho a la familia de los refugiados. El Gobierno canadiense en respuesta de las recomendaciones de la CIDH tendientes a la protección de la unidad familiar redujo el plazo de 5 a 3 años.

iv. Informes temáticos

En cumplimiento de su mandato de emitir recomendaciones a los Estados la CIDH ha realizado estudios especiales en los que se ha referido directamente a la situación de los refugiados y a los derechos que les asisten:

a. Informe sobre la Situación de los Refugiados Políticos en las Américas de 1965

En este estudio la CIDH explicó que hasta el año de 1960 los exiliados políticos se trasladaban con facilidad por países vecinos que normalmente les daban asilo debido, entre otros factores, a la larga tradición de exiliados por motivos políticos en la región; el idioma, la cultura y las tradiciones compartidas; y al status social de los exiliados, que generalmente provenían de las clases altas y contaban con estudios superiores, lo que los hacía especialmente atractivos para las economías de los países receptores.³⁷ Sin embargo, la Comisión explica que la situación de los refugiados en las Américas, la naturaleza de sus problemas, cambió radicalmente con el éxodo de los cubanos a partir de 1959, que desafió las premisas existentes.

La CIDH explicó que a partir del 60 el fenómeno de los refugiados fue el resultado, ya no de una persecución política selectiva, sino de la falta de estabilidad democrática, de la precariedad económica de muchos de los países de la región que llevó al movimiento masivo de personas. En el informe se refiere a la situación de los cubanos y a los exiliados de Haití, Paraguay, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua y Honduras, entre otros.

En este informe la CIDH identificó los siguientes problemas que empezaron a afectar a los refugiados desde 1960: 1) la falta de legislación interna que reconozca y defina adecuadamente la situación de los refugiados; 2) la inexistencia de una convención americana que contemple los derechos de los refugiados; 3) la falta de un organismo dentro del Sistema Interamericano que asista a los refugiados; y 4) los problemas económicos agravados por la prohibición de trabajar.

Posteriormente la Comisión se refirió al tema de los refugiados en los siguientes informes:

b. Informe Anual de los años 1980 – 1981

En un apartado dedicado el fenómeno de los refugiados, en este informe anual la CIDH retoma la discusión planteada en el informe temático de 1965 sobre la necesidad de establecer mecanismos adecuados para que los órganos de la OEA, en particular la misma Comisión, formulen medidas adecuadas para la asistencia y protección de refugiados.

c. Informe Anual de los años 1981 - 1982

En este informe la CIDH analiza los factores que durante la década de los setenta e inicios de los ochenta determinaron una modificación en la antigua

³⁷ CIDH, La Situación de los Refugiados en América, 2 de noviembre de 1995.

tradición del otorgamiento del asilo político. Entre tales factores mencionó los siguientes: 1) el número varias veces mayor de las personas que necesitan asilo; 2) el cambio de sectores sociales que requieren asilo de dirigentes políticos a grandes grupos vulnerables debido a la condiciones de violencia, así como a la militancia en sectores políticos y a la falta de educación y entrenamiento laboral; 3) la falta de legislación interna adecuada; 4) las condiciones de pobreza de los países receptores; y 5) el temor de los países receptores por razones de seguridad nacional.

Entre las recomendaciones formuladas por la CIDH, en este informe, a la Asamblea General de la OEA se destacan: 1) que la OEA reafirme la obligación de los Estados de reconocer y respetar el principio de no-devolución; 2) reafirmar el carácter humanitario, apolítico, de la concesión del asilo; 3) ratificar los instrumentos internacionales de protección; 4) ampliar la definición de refugiado; y 5) cooperar con el ACNUR.

d. Informe Anual de los años 1984 - 1985

En este informe anual la CIDH se refirió al problema de los desplazamientos humanos en la región y a la protección de los refugiados. La Comisión insistió en que los instrumentos existentes no eran adecuados, esto es, la Convención sobre Asilo (1928), la Convención sobre Asilo Político (1933), la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial (1954).

La CIDH insistió que la OEA tiene la obligación de contribuir en la búsqueda de soluciones de los refugiados en consideración de las nuevas realidades. Lo anterior, con el agravante de que no todos los Estados miembros de la organización hacen parte de la Convención Americana que reconoce el asilo territorial y el principio de no-devolución, y que por lo tanto no es un mecanismo uniforme de protección.

Asimismo, la CIDH se refirió a la Declaración de Cartagena, de la que transcribió 17 puntos e hizo énfasis en los relativos a la necesidad de promover la adopción de legislación interna adecuada, a propiciar la adopción de instrumentos internacionales, a reiterar la importancia del principio de no devolución que debe reconocerse y respetarse como principio de *ius cogens*, esto es, de obligatorio cumplimiento. La Comisión hizo un llamado para extender el ámbito de protección de dicho principio e incluir a personas que huyen de situaciones generalizadas de violencia.

e. Segundo informe de progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios

En el informe del Relator de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias de 2000 fueron establecidos ciertos parámetros mínimos para la

determinación del status de refugiado.³⁸ En particular, el Relator expresó que el derecho internacional de los derechos humanos no limita las atribuciones soberanas de los Estados para determinar su política migratoria ni control de fronteras y señaló como las únicas limitaciones jurídicas a dicha soberanía, el derecho de circulación, de entrada y salida, de los propios ciudadanos; y el derecho de no-devolución.

En relación con las garantías del debido proceso en los procedimientos de exclusión y deportación, el Relator indicó que los Estados están obligados a ofrecer, por lo menos, una oportunidad razonable a las personas que demuestran su condición de refugiados o para formular una petición de asilo. Por otra parte, el Relator expresó su preocupación por las prácticas restrictivas en materia de interdicción en alta mar y también por la legislación existente en algunos Estados receptores tendiente a limitar severamente la oportunidad en que se puede peticionar el asilo.

En cuanto a la prohibición de deportaciones colectivas prevista en el artículo 22(9) de la Convención Americana, la Relatoría dio un paso adelante al definir las como aquellas hechas sin determinar a individuos, aunque en cada caso el grupo al que se aplican puede no ser numeroso. A juicio del Relator, el Estado está obligado a hacer determinaciones individuales sobre expulsiones y deportaciones, y en consecuencia advierte que “no es valido burlar la prohibición de deportar un alto número de personas en un solo acto, repitiendo muchas veces la expulsión de varias personas a la vez a lo largo de un período más o menos corto”.

En dicho informe especial el Relator incluyó, asimismo, una sección sobre los avances jurisprudenciales en materia de trabajadores migratorios, de refugiados, solicitantes de asilo y extranjeros indocumentados.

f. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos

Este informe fue elaborado por la CIDH con el objetivo de ayudar a los Estados miembros de la OEA a asegurar que las iniciativas contra el terrorismo se ciñan fielmente a los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. En materia de asilo, este informe consagra las reglas jurídicas elaboradas por la CIDH como producto de su evolución jurisprudencial en la aplicación e interpretación de los instrumentos internacionales.³⁹ Entre dichas reglas, son de destacar las siguientes:

³⁸ CIDH, Informe Anual 2000, Capítulo VI.

³⁹ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, Capítulo III. H.

En cuanto al derecho a la libertad y la seguridad personales:

- En el caso de las personas que buscan asilo en particular, la Comisión observa que la detención u otras restricciones al movimiento de dichas personas sólo se permiten como excepciones en el contexto de la legislación de refugiados y de derechos humanos aplicable y sólo de acuerdo con la ley y con sujeción a las protecciones del debido proceso.
- El derecho a la notificación consular ha sido reconocido también como sustancial para el debido proceso y para otros derechos de los detenidos al otorgar, por ejemplo, posible asistencia con diversas medidas de defensa tales como la representación de abogado, la recolección de pruebas en el país de origen, la comprobación de las condiciones en que se brinda la asistencia legal y la observación de las condiciones en que se mantiene al inculcado bajo detención.

En cuanto al derecho a un trato humano:

- El derecho a un trato humano determina y protege debidamente el *status* de las personas que buscan asilo y de los refugiados.
- Las personas respecto a las cuales existen serias razones para considerar que han cometido un delito contra la paz, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad, un delito grave no político fuera del país de refugio antes de la admisión, o actos contrarios a los propósitos y principios de la ONU, pueden ser excluidas del *status* de refugiado.
- La obligación de no devolución establecida en esta disposición y en el artículo 22(8) de la Convención Americana es absoluta y no depende de la condición del reclamante como refugiado.
- En los procedimientos de expulsión del territorio se debe tener en cuenta debidamente el principio de *non-refoulement*.
- El Estado que expulsa, devuelve o extradita a una persona a otro Estado donde existen fundamentos sustanciales para creer que esta persona correrá peligro de ser sometida a torturas, será considerado responsable de la violación del derecho de esa persona a la seguridad o a un trato humano

En cuanto al derecho al debido proceso y a un juicio justo:

- La Convención Americana y el Declaración Americana establecen la referencia del debido proceso al que todos los no ciudadanos, independientemente de su *status* jurídico pueden acceder.

- Los procedimientos que comportan la detención, *status* o devolución de extranjeros del territorio de un Estado por exclusión, expulsión o extradición exigen una evaluación individualizada y detenida y deben estar sujetos a las mismas protecciones procesales básicas y no derogables que se aplican en los procedimientos de carácter penal.
- En procedimientos de carácter penal o de otra naturaleza, debe considerarse plenamente aplicable a personas que se encuentran en el territorio de un Estado del que no son nacionales, en tiempos de paz, en estados de emergencia y en conflictos armados.
- En los procedimientos que involucran ciudadanos extranjeros se ilustra la necesidad de proveer protecciones procesales adicionales, tales como traducción y explicación de todos los conceptos jurídicos en el idioma del inculpado.

En cuanto a la obligación de respetar y garantizar la no discriminación y el derecho a la protección judicial:

Dado que los que buscan asilo y otros extranjeros son especialmente vulnerables a la discriminación en situaciones de emergencia resultantes de la violencia terrorista, la CIDH y los Estados deben mantenerse vigilantes para asegurar que sus leyes y políticas no se formulen o apliquen de manera que estimulen o den lugar a discriminación.

v. Audiencias ante la CIDH

Las audiencias ante la Comisión se conceden básicamente en dos situaciones: para la recolección de información y evidencias en el trámite de un caso o de medidas cautelares; o para llamar la atención e informar a la Comisión acerca de un tema en particular o la situación de derechos humanos de un país.

No. 30/03

118 Período Ordinario de Sesiones, 2003: *Situación de refugiados en Venezuela*

No. 44/02.

116 Período Ordinario de Sesiones, 2002: *Situación de refugiados y otras personas que requieren de protección en el hemisferio*, en particular sobre los países de Venezuela, Colombia, Panamá, Perú y Ecuador.

No.12/02

114 Período Ordinario de Sesiones, 2002: *Situación de los derechos de los refugiados en las Américas.*

No. 29/01

113 Período Ordinario de Sesiones, 2001: *Situación de los derechos de los refugiados en las Américas*

No. 2/00

106 Período Ordinario de Sesiones, 2000: *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo dentro del sistema de determinación de la condición de refugiado en Canadá*

No. 6/93

83 Período Ordinario de Sesiones, 1993: Audiencia sobre situación de los derechos humanos de refugiados y solicitantes de asilo

IV. Conclusión

Mediante la suscripción y ratificación de instrumentos de derechos humanos, los Estados adquieren obligaciones internacionales que comprometen la gestión de todas las ramas del Poder Público. Si bien, por lo general, es el Ejecutivo el encargado de manejar las relaciones internacionales de los países, está obligado a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales el Estado todo entero. La CIDH está facultada a emitir recomendaciones a los Estados para promover el respeto y la protección de los derechos fundamentales a favor de los ciudadanos de las Américas, pero para que esa protección sea efectiva se requiere que tales recomendaciones sean adoptadas de buena fe por los Estados.

Si bien los Estados son entes jurídicos abstractos, el aparato estatal está compuesto por funcionarios que hacen parte del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, en la medida que depende de su actuación el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones emanadas de sus órganos.

Como hemos visto, la CIDH, como órgano principal de derechos humanos en el hemisferio, ha recibido a lo largo de su existencia innumerables peticiones, solicitudes de medidas cautelares e información sobre violaciones a los derechos humanos de solicitantes de asilo, solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y apátridas. Los problemas del hemisferio han variado, como reflejo de las diversas etapas políticas de las Américas y los desafíos son innumerables. La base sobre la cual tendrán que enfrentarse estos múltiples desafíos sin duda contemplará las contribuciones jurisprudenciales y medidas urgentes adoptadas por este órgano de supervisión en sus más de 40 años de trabajo, aquí reseñadas.