

# LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

Juan E. Méndez\*

## I. Introducción:

**A**l crear una Relatoría Especial sobre trabajadores migratorios y sus familias, hace ya varios años, la Comisión ha reconocido que el movimiento de personas a través de las fronteras genera desafíos crecientes en cuanto a la vigencia de los derechos humanos fundamentales. Aunque la Comisión ha tenido oportunidad de dirigirse en forma casuística a estos problemas (como veremos en seguida), también ha pensado que es necesario analizarlo en todas sus manifestaciones fácticas y jurídicas, con un enfoque fenomenológico, antes de proponer soluciones que pudieran resultar abstractas o irrealistas si se ofrecen en el vacío. Por eso, la Relatoría está todavía en etapa de absorción de las diversas manifestaciones del fenómeno.

El Informe de la Relatoría es un "informe de progreso". Ello es así porque queremos destacar que

estamos en etapas si se quiere preliminares de nuestro trabajo, y no nos sentimos aun en condiciones de formular recomendaciones sobre normas internacionales o locales que permitan tratar el problema en un marco de pleno respeto de los derechos humanos. Este aprendizaje del fenómeno proviene en primer lugar de las denuncias que a lo largo de los años la CIDH ha recibido referidas a violaciones de derechos de no nacionales en varios de nuestros Estados. Pero también hemos hecho un esfuerzo por compilar las normas y prácticas nacionales de los Estados miembros de la OEA en torno a la migración de personas. Para ello dirigimos a todos los Estados un cuestionario, y nuestro Informe da cuenta de los resultados de ese ejercicio.

## II. El marco fáctico

En la experiencia de la CIDH, el fenómeno migratorio se presenta

---

\*Relator Especial para Trabajadores Migratorios y sus Familias, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

---

como problema de derechos humanos en muy diversos escenarios. Destacamos especialmente el interés explicitado por los gobiernos de México y de los estados centroamericanos, sobre la situación de sus nacionales que se encuentran en Estados Unidos y Canadá. Ese interés busca no solamente proteger su derecho al trabajo y al envío de remesas familiares, sino también sobre el ejercicio de derechos al debido proceso en cuanto a la legalización de su estatus migratorio, y en instancias de deportación o exclusión. Asimismo, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá manifiestan interés en el control de su extensa frontera compartida, para permitir un adecuado control de los ingresos de personas a uno u otro país, provenientes de todo el mundo.

En la frontera entre Estados Unidos y México, han llegado a conocimiento de la CIDH no sólo instancias de malos tratos por parte de la patrulla fronteriza norteamericana, sino también denuncias de brotes de xenofobia entre particulares de los estados limítrofes. Al mismo tiempo, la frontera entre México y Guatemala también es objeto de nuestra atención, por la vulnerabilidad de

guatemaltecos y otros centroamericanos frente a ejemplos de explotación de su trabajo o de su necesidad de transitar el territorio mexicano.

Pero además la CIDH ha tenido oportunidad de conocer la situación de muchos otros migrantes afectados en sus derechos. Desde hace años la CIDH recibe múltiples denuncias sobre migraciones marítimas de haitianos y cubanos hacia Estados Unidos, a las Bahamas y en menor medida a otros países caribeños. En estos casos, nuestra atención se ha dirigido a que tales viajeros tengan una oportunidad razonable de presentar pedidos de asilo, contra la tendencia a considerarlos presuntamente "refugiados económicos" y por lo tanto no merecedores de protección contra la deportación a sus países de origen. Además, a menudo la CIDH se ha visto en la necesidad de analizar denuncias de detención prolongada y arbitraria de estos migrantes, ya sea como forma de disuadirlos de solicitar asilo o refugio, o porque se los considera deportables y su país de origen no los quiere recibir.

En el istmo centroamericano el tránsito de personas es intenso, y no solamente con ocasión de las

---

cosechas, sino también como inmigración permanente. Es especialmente el caso de nicaragüenses en Costa Rica, cuyos altos números dan lugar a situaciones de explotación laboral; justo es, sin embargo, señalar la generosidad de la amnistía migratoria recientemente sancionada y aplicada por Costa Rica para legalizar la presencia de centroamericanos en su país.

En la frontera colombo-venezolana, el fenómeno del tránsito de nacionales de uno y otro país se presenta complicado con el narcotráfico y con la violencia política colombiana. Ambas situaciones provocan desplazamiento de personas a través de la frontera, y las reacciones de las fuerzas de seguridad a ambos lados de la misma no siempre distinguen el fenómeno migratorio de la necesidad de reprimir los delitos. En la República Dominicana, la expulsión masiva y sumaria de haitianos presenta múltiples problemas a la protección internacional de los derechos humanos, desde las condiciones sociales y de trabajo en los bateyes, a la expulsión masiva y racialmente discriminatoria, en la que a menudo se incluye a ciudadanos dominicanos de origen haitiano desconociendo

su derecho a la nacionalidad y a la permanencia en su país.

En el cono sur, hemos tenido conocimiento de la precaria situación de peruanos, bolivianos y paraguayos en la Argentina, obligados a condiciones de clandestinidad y por lo mismo explotados laboralmente en forma oprobiosa. En todos nuestros países, hemos visto un flujo de coreanos y chinos a través de las fronteras, usualmente con destino a Estados Unidos y Canadá, pero a menudo con largas permanencias en Panamá, Surinam y Guyana, por mencionar sólo algunos países. En Surinam, la CIDH tuvo ocasión de pronunciarse sobre la inconsistencia de un plan de deportación masiva de guyaneses, en una llamada Operation Clean Sweep, con las obligaciones internacionales de Surinam.

### **III. Cruces temáticos:**

El breve vistazo que antecede -- seguramente incompleto -- es suficiente sin embargo para revelar de inmediato la complejidad del problema y su intersección con otros aspectos del derecho internacional de los derechos humanos. Sin analizar por ahora las formas en que deberán equilibrarse valores y derechos en

---

contienda en estos fenómenos, permítasenos señalar algunos de los principales cruces de temas de derechos humanos suscitados por la migración de personas.

En primer lugar, las causas o factores que impulsan a la gente a emigrar, que incluyen factores económicos y sociales siempre cambiantes. El movimiento de capitales genera tanto focos de expulsión de personas por falta de trabajo y oportunidades, como focos de atracción de mano de obra a través de nuevas inversiones. La fluidez con que se mueven los capitales de inversión ha dinamizado de una manera extraordinaria los movimientos de personas, y las políticas públicas se han quedado muy rezagadas, tanto en términos de medidas para evitar la salida y el desarraigo, como de medidas para permitir el flujo y entrada ordenada de personas para llenar necesidades del mercado de trabajo.

En otros casos, los factores que inciden sobre el movimiento de personas no son exclusivamente económicos. Hay por lo menos una coincidencia con factores políticos y de persecución por razones raciales, religiosas, ideológicas, políticas o de pertenencia a

un sector social determinado. Aquí el problema migratorio roza, por lo menos, un cuerpo de doctrina y de obligaciones estatales bien establecido en el derecho internacional, como es el derecho de los refugiados y del asilo. En la medida que los trabajadores migrantes solicitan asilo en el país receptor, se generan obligaciones a cargo de éste, cubiertas en parte por nuestra Declaración y Convención Americanas, pero más específicamente por la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, su Protocolo Adicional de 1967, tratados interamericanos sobre asilo anteriores a la creación de la OEA, y normas de derecho internacional consuetudinario. En estos casos es imperioso insistir en el tratamiento individual de cada petición de asilo o refugio, sin preconceptos ni prejuicios. Es cierto que los flujos inesperados de miles de personas hacen difícil para los Estados un tratamiento individualizado. Pero la alternativa de no otorgar audiencias, ni un mínimo de debido proceso, ni un tratamiento no discriminatorio por razones raciales o de origen nacional, ni un estándar probatorio adecuado es peor porque viola obligaciones precisas de los Estados.

---

El fenómeno migratorio no se reduce sólo a la salida a través de fronteras. Las migraciones tienen un claro correlato en los desplazamientos internos de personas, por causas de desastres naturales o huyendo de la violencia política o de la persecución. En cuanto al desplazamiento interno, tanto nuestra Comisión como la Relatoría Especial de las Naciones Unidas, a cargo del jurista sudanés Francis Deng, han producido interesantes desarrollos normativos y promocionales, algunos de los cuales podrán ser aplicables, eventualmente, a quienes huyen a través de sus propias fronteras nacionales.

En forma creciente, la Comisión recibe quejas que relacionan el problema migratorio con el resurgimiento de actitudes de racismo y xenofobia. Estas actitudes son especialmente difíciles de tratar para la Comisión, en tanto que se originan en actitudes culturales y actos de particulares, sobre los cuales no tenemos en principio competencia. Por lo general, tanto la ley interna como la práctica de las agencias del Estado son en principio neutrales en las relaciones raciales; es preciso buscar responsabilidades estatales en algunas actitudes de omisión de

responsabilidades, en lugar de acción discriminatoria o racista directa. En todo caso, debemos acompañar los esfuerzos del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CERD), y promover una activa participación de nuestra región en la Conferencia Mundial contra el Racismo y la Xenofobia que se realizará este año en Sudáfrica.

El último cruce temático al que nos queremos referir es el de la vigencia del derecho a las relaciones familiares y su relación con normas inmigratorias de nuestros países. En general, en casi todos los países receptores de inmigrantes se establece el principio de reunificación familiar como uno de los que guía la política de ingresos migratorios y de radicación permanente. La tradición jurídica de todo el Nuevo Mundo reconoce el principio de *ius soli* (ley del territorio donde se nace) como determinativo de la nacionalidad. Por último, todos los países reconocen que los derechos de los nacionales se ejercen sin discriminación adversa y en condiciones de igualdad ante la ley. Sin embargo, es necesario analizar estos principios en su aplicación práctica para ver si

---

efectivamente rigen en todos los casos. Por ejemplo, la imposibilidad de regularizar la situación inmigratoria de un no nacional puede resultar en la deportación de facto de sus hijos nacidos en el territorio de su residencia, o bien en la pérdida del derecho de estos últimos a gozar de su familia, o en la desigualdad en el ejercicio de esos derechos entre nacionales con padres extranjeros y nacionales con padres también nacionales.

#### **IV. Tareas de la CIDH y de la Relatoría:**

Ya hemos mencionado la elaboración de un cuestionario y la sistematización de las respuestas obtenidas de los Estados, como una de las tareas preliminares a que se abocó la Relatoría. El relevamiento de normas y prácticas administrativas de derecho interno continúa, y nos está permitiendo identificar lagunas de protección nacional de los derechos humanos relativas a la inmigración. Hemos iniciado, además, contactos con instancias multilaterales que discuten estos temas en forma periódica y sostenida, como las reuniones entre cancillerías y otros ministerios del denominado "Proceso Puebla", entre gobiernos de Centroamérica, México,

Estados Unidos y Canadá. Esto nos ha permitido convertir a la CIDH en una especie de asesoría permanente, a la vez que observadora, de esos trabajos multilaterales.

Hemos suscrito un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones para el intercambio permanente de experiencias en esta área. Con este bagaje de experiencias y conocimientos, esperamos a corto plazo estar en condiciones de formular propuestas de normas y prácticas, de derecho interno y también de derecho internacional, como parte de nuestras funciones de promoción (standard-setting).

Entre tanto, la CIDH ha tenido oportunidad de pronunciarse en casos concretos sobre la relación entre las normas de nuestro derecho interamericano de los derechos humanos y las prácticas de los Estados en relación con la presencia de no nacionales en sus territorios. A modo de ejemplos, permítasenos citar algunas de las decisiones más importantes adoptadas por la CIDH en años recientes:

a. Riebe y otros v. México: se trataba de la expulsión de sacerdo-

---

tes no mexicanos que actuaban en Chiapas, por aplicación del Art. 45 de la Constitución Mexicana (que otorga facultades omnímodas al Presidente para deportar a no nacionales). La CIDH afirmó que la deportación sumaria, sin invocación de razones imputables a la conducta del afectado, y sin la posibilidad de éste de ofrecer algún descargo, constituyen violación a las normas de debido proceso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 8 y 25).

**b. Marielitos:** En los Estados Unidos, los cubanos considerados deportables o pasibles de exclusión, arribados en la crisis del puerto de Mariel de 1980, son sometidos a detención prolongada y arbitraria porque, luego de ser hallados deportables, Cuba se rehusa a recibirlos. Esto es igual ya sea la determinación de negarles residencia se base en su conducta anterior en Cuba o a nuevos delitos cometidos en suelo norteamericano. En ambos casos, la detención excede los términos de la condena original y es por tiempo indeterminado. La CIDH resolvió que esta práctica violaba las normas de la Declaración Americana sobre el derecho a la libertad individual y al debido proceso.

**c. Haitianos en tránsito a EUA.** En el curso del más reciente éxodo masivo de haitianos, durante la dictadura de Raoul Cedras, Estados Unidos estableció un procedimiento de interdicción en alta mar, en el que expresamente se declaraba inaplicable la Convención de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo Adicional de 1967, por no haber entrado los afectados en la jurisdicción territorial de los Estados Unidos. La Corte Suprema de Estados Unidos validó esta práctica en el caso *Haitian Refugee Centers v. Sale*. La CIDH publicó un informe que afirmaba que la práctica violaba las obligaciones internacionales de Estados Unidos bajo la Declaración Americana y la Carta de la OEA.

**d. Visitas in loco a Texas y California:** En 1999, delegaciones de la CIDH visitaron regiones fronterizas de Estados Unidos con México, para investigar denuncias de malos tratos a presuntos inmigrantes, por parte de la Patrulla Fronteriza del Servicio de Inmigraciones, de policías locales, y de particulares en brotes xenófobos. Se hicieron una serie de recomendaciones a las autoridades norteamericanas, y se encuentran en preparación sendos informes.

---

**e.** Procedimiento de Asilo en Canadá: La CIDH efectuó una visita in loco a Canadá para analizar el procedimiento que se aplica a los peticionarios de asilo en ese país. El resultado es un informe que se entregó al Gobierno de Canadá en 1999; con su respuesta, hemos incluido ese informe en nuestro Informe Anual a la Asamblea General de la OEA del año pasado.

**f.** Deportaciones masivas de haitianos en República Dominicana: En 1999, la CIDH efectuó una visita a la República Dominicana y luego produjo un informe condenatorio de las prácticas de deportación aplicadas a haitianos, prácticas que a nuestro juicio violan la norma expresa de la Convención Americana que prohíbe las deportaciones colectivas. Ese informe también fue incorporado a nuestro Informe Anual de este año.

**g.** Seguimiento del tema en República Dominicana: En noviembre de 1999, la Comisión recibió la denuncia de que las deportaciones de haitianos se intensificaban. Muchos ciudadanos dominicanos de origen haitiano, o de apariencia racial haitiana, eran objeto de deportación sumaria, con la consiguiente disrupción de la vida familiar, pérdida de salarios y extravío de bienes muebles, y pérdida de contacto entre padres

e hijos. La CIDH emitió una medida cautelar en uso de las atribuciones de su Reglamento, solicitando a la República Dominicana la suspensión de las deportaciones hasta tanto se establecieran normas de debido proceso que permitieran a los afectados arreglar sus asuntos familiares o laborales, argumentar que no son deportables y ofrecer alguna prueba en ese sentido. El Gobierno dominicano rechazó la medida. Desde fines de noviembre, la CIDH ha tomado conocimiento de que las deportaciones colectivas han continuado a un ritmo de unas 2000 por mes (en noviembre de 1999 la cifra llegó a 20.000 en unas tres semanas).

El hecho de que los únicos dos informes por países (Canadá y República Dominicana) incluidos en nuestro Informe Anual más reciente se refieran a temas migratorios demuestra hasta qué punto esta temática se ha convertido en un aspecto central de las preocupaciones de la CIDH por los derechos humanos en el continente.

## **V. Estado actual del Derecho Internacional aplicable a las migraciones:**

Nos permitimos hacer algunas aseveraciones sobre los principios



---

aplicables a los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias en el estado actual del derecho internacional. Hacemos la salvedad de que esta parte no ha sido objeto de tratamiento por la Comisión en pleno aun, por lo que debe entenderse como la opinión -- personal y preliminar -- de esta Relatoría.

Los instrumentos internacionales consagran el derecho a la nacionalidad y el derecho a transitar, a fijar residencia y a mudarla, y a entrar y salir del país y a regresar al mismo. Salvo trámites de orden administrativo, les está vedado a los Estados establecer condiciones onerosas para el ejercicio de estos derechos, y también usar criterios discriminatorios al permitir o autorizar su goce. Estos principios están bien establecidos y reconocidos universalmente. Sin embargo, sólo se aplican a los nacionales del país, y los Estados no están obligados a garantizárselos también a quienes se encuentran bajo su jurisdicción pero no son nacionales.

Además, el derecho internacional no da pautas sobre cómo los Estados han de determinar la condición de nacionales para el ejercicio de estos derechos como así

también para los efectos de la ciudadanía. Los países europeos se guían por el principio de *ius sanguinis*, en el que la descendencia es más importante que el lugar de nacimiento; en contraste, los países americanos siguen el de *ius soli*. En ambos sistemas, sin embargo, se introducen variantes y excepciones, para las cuales tampoco el derecho internacional tiene preceptos. A lo sumo, el derecho internacional ha establecido algunos parámetros para hacer muy rigurosas las condiciones bajo las cuales la nacionalidad se puede perder (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4 (19-01-84).

Para los extranjeros, rige en general un principio de soberanía absoluta de los Estados para determinar quién está autorizado a entrar al país, a permanecer en él, a fijar su residencia, y a obtener la nacionalidad. Las únicas limitaciones que el derecho internacional impone, son las que se aplican en general a otros derechos: (a) que estos derechos se otorguen y garanticen bajo el principio de igualdad y no discriminación; y (b) que en la adjudicación particular de beneficios de este tipo se apliquen normas de debido proceso legal. En el caso

---

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hay otra importante limitación: el artículo 22, inciso 9 prohíbe la "expulsión colectiva de extranjeros".

En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, está claro que el mismo no impide a los Estados hacer ciertas distinciones, con tal que las mismas obedezcan a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación a las circunstancias sociales del país (OC-4, voto razonado del Dr. Rodolfo Piza). Lo que se prohíbe son las distinciones adversas hechas en base a la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Arts. 1.1 y 24, CADH). En otras palabras, los Estados pueden discriminar entre nacionales y extranjeros, por ejemplo, para el ejercicio de ciertos derechos políticos. Pero no pueden discriminar entre diversas categorías de extranjeros, ni para esos efectos ni para ningún otro.

A nuestro juicio, la aplicación del principio de debido proceso a esta materia surge del Art. 2 de la Convención (obligación de adecuar la legislación), del Art. 8 (garantías judiciales) y del 25 (protección judicial). Además,

varios incisos del Art. 22 establecen que las restricciones a los derechos de circulación y residencia sólo se pueden aplicar conforme a la ley y en uso de medidas necesarias en una sociedad democrática para preservar ciertos bienes o valores enumerados. Todas estas normas constituyen una defensa contra la arbitrariedad en el ejercicio de facultades discrecionales. La forma de evitar la arbitrariedad es, precisamente, que las decisiones de gobierno sólo puedan adoptarse en base a facultades regladas y con ajuste a procedimientos que garanticen el derecho del afectado a defenderse.

Los principios del debido proceso deben variar, necesariamente, con la magnitud de los intereses y derechos en juego. Así, en el proceso penal, en el que se juega la honra y la libertad del acusado, se exige el máximo de debido proceso. Por el contrario, en trámites administrativos de menor cuantía "el proceso que es debido" puede legítimamente restringirse a un mínimo razonable. En materia inmigratoria, el valor en juego es muy alto, porque generalmente tiene que ver con la vida, la libertad y hasta la supervivencia económica del interesado. Por ello, nos atrevemos a opinar que

---

las normas de debido proceso deben ser comparativamente altas, y destinadas a preservar el derecho del afectado a demostrar su estatus legal o su derecho a permanecer en el país. Asimismo, estas normas deberán consultar la necesidad de permitir que el afectado, aun en el caso de que deba ser deportado, pueda resolver cuestiones familiares, mantener contacto con su familia, obtener salarios por servicios prestados, y arreglar cuestiones relativas a su patrimonio y el de su familia.

Por lo anterior, nos parece que en trámites de deportación deben ser exigibles las siguientes normas mínimas: (a) fijación de audiencia para que el afectado pueda alegar lo que le corresponda en derecho o en equidad para no ser deportado; (b) decisión por un adjudicador imparcial y luego de oír al afectado. Esto supone que las decisiones de deportación adoptadas in situ por un oficial de la fuerza pública no especializado en el tema migratorio no llenan este requisito; (c) posibilidad de interposición de un recurso rápido para obtener la revisión judicial de la medida, en base al Art. 25 de la Convención.

Con esas garantías de debido proceso, el Estado puede adoptar

medidas razonables para mantener el control de sus fronteras, sin menoscabo de los derechos humanos de los afectados. En especial, tales garantías de debido proceso deben estar orientadas a: (a) distinguir entre personas deportables según la ley y aquellos que no lo son. La ley debe determinar con claridad quiénes no son deportables, pero el derecho internacional exigiría, a lo menos, que no lo sean: (1) los nacionales, ya sea por nacimiento o por naturalización, y con o sin origen extranjero; (2) los extranjeros con estatus regular; (3) los extranjeros con derecho a regularizar su estatus conforme a la ley; (4) los extranjeros sin estatus pero que puedan invocar razones humanitarias o de equidad para evitar la deportación (p. ej., contactos familiares en uno y otro país, tiempo de permanencia y otros lazos en el país receptor, etc.).

El debido proceso y la no discriminación debe aplicarse también a los principios de unificación familiar. El derecho internacional consagra el derecho a la familia y a su protección por el Estado (Art. 17, CADH), y ese derecho no puede negarse en forma discriminatoria. En este sentido, surge una

---

legítima pregunta en los países que no permiten la regularización del status a través de vínculos con hijos que son nacionales, o que sólo lo permiten a la mayoría de edad de los hijos. En esos países se produce, o bien la deportación de facto de nacionales menores de edad, al ser deportados sus padres, o bien la ruptura del vínculo familiar. En este último caso, los niños nacionales, pero nacidos de padres extranjeros, estarían en desigualdad de ejercicio del derecho a la familia con los nacionales de padres también nacionales. Reconocemos que esta materia no ha sido objeto de tratamiento por el derecho internacional de los derechos humanos, y que las normas existentes son por lo menos ambiguas. Pero presentamos el problema como un desafío cercano para nuestra materia.

En estos espinosos temas de unidad familiar, postulamos que a lo menos los Estados deberían crear instrumentos de derecho interno para permitir cierta discreción a los adjudicadores administrativos o judiciales, para compensar el excesivo rigor de la ley con alguna capacidad para atender situaciones extremas. Así lo manifestó la Comisión en su re-

ciente informe sobre Canadá y el procedimiento de asilo.

Desde luego, el derecho internacional sí tiene normas claras sobre derecho al asilo y a la condición de refugiados. Además de la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, la Convención Americana (a diferencia de otros instrumentos similares) consagra el derecho de "buscar y recibir asilo en territorio extranjero..." (énfasis nuestro). En contraste, en el derecho universal se reconoce el derecho a pedir asilo, pero no la obligación del Estado receptor de otorgarlo. Tanto en el derecho universal como en el interamericano, sí se establece con claridad la obligación de no devolver a nadie a un territorio donde podría sufrir persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, condición social u opiniones políticas (Art. 22 inc. 8, CADH). Este principio de non refoulement, consagrado también en la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, es hoy considerado una norma de derecho internacional consuetudinario.

Además, los instrumentos internacionales protegen a los migrantes de toda forma de trato cruel, inhumano o degradante (Art. 5,

---

CADH), lo que se aplica a ciertas formas de aprehensión por las autoridades migratorias, como así también a las condiciones de detención. Se podría argumentar que estas normas también establecen la obligación por parte del Estado de investigar y sancionar esas formas de trato cruel, inhumano y degradante cometidas por traficantes de personas, coyotes y otros que se aprovechan de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes y sus familias, aunque no sean funcionarios estatales.

Respecto a las condiciones laborales y de acceso a los servicios sociales, los instrumentos internacionales son hoy bastante insuficientes para responder al problema. En el sistema interamericano no sólo no hay normas adecuadas, sino que no ha habido hasta ahora ocasión de desarrollar las existentes en aplicación a casos concretos. Sin embargo, varios de nuestros países han suscrito convenciones de la OIT que pueden ser aplicables, y es importante arbitrar los medios para asegurar su efectivo cumplimiento. En particular, hay que insistir en que la explotación de los trabajadores indocumentados tiene también consecuencias adversas para la situación de los trabajadores loca-

les, que ven disminuidos sus jornales y sus oportunidades de empleo por esta competencia desleal fomentada por empleadores inescrupulosos.

También nos parece que hay importantes vacíos en la protección internacional relacionada con el acceso a la justicia de los trabajadores migrantes. No sólo es cierto que los servicios legales gratuitos o de bajo costo son cada vez más escasos e ineficientes; además en muchos casos la ley no permite que se ofrezcan a trabajadores extranjeros. Pero además, en muchos de nuestros países los migrantes carecen de acceso a la justicia porque la ley simplemente no prevé recursos jerárquicos, ni administrativos, ni judiciales contra decisiones de funcionarios tomadas en el terreno. Por eso, es importante insistir en que los países introduzcan esos recursos en su legislación interna, y los hagan sencillos y ágiles.

Por cierto, muchos de los vacíos legales a que aludimos en los párrafos precedentes están cubiertos por la nueva Convención promulgada por Naciones Unidas para Trabajadores Migrantes y sus Familias. Pero ese instrumento no está todavía en vigencia por falta

---

del número mínimo de ratificaciones. Una de las tareas de esta Relatoría será la de analizar la conveniencia de promover la ratificación de esa Convención, o bien la de proponer una similar para el ámbito interamericano.

## **VI. Conclusión:**

Insistimos en este momento en el carácter de "obra en curso" que tiene la Relatoría. Se trata de un trabajo en elaboración, para el que ya se han conseguido valiosos

aportes de los Estados y de los organismos de la sociedad civil. No se escapa, en todo caso, que el fenómeno migratorio sigue evolucionando y creando nuevas situaciones dramáticas en todos nuestros países. Por eso aprovechamos esta ocasión para solicitar, no sólo sus comentarios a estas palabras, sino también sus aportes fácticos y jurídicos a un mejor conocimiento por nuestra parte de la realidad que queremos cambiar.