

# CAPÍTULO 3

# LA SITUACIÓN DE FAMILIAS Y

# NIÑOS NO ACOMPAÑADOS

# REFUGIADOS Y MIGRANTES EN

# LOS ESTADOS UNIDOS

# LA SITUACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS NO ACOMPAÑADOS REFUGIADOS Y MIGRANTES EN LOS ESTADOS UNIDOS

## A. *Antecedentes sobre cambios recientes en inmigración en los Estados Unidos*

106. Como contexto general sobre la situación de los migrantes en los Estados Unidos, corresponde señalar que desde el último informe de la Comisión sobre el tema (*Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, 2011), este país continúa siendo el principal destino de los migrantes internacionales en el mundo<sup>126</sup>. De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la División de Población de las Naciones Unidas, en junio de 2013, había un total de 45.785.090 migrantes internacionales en los Estados Unidos<sup>127</sup>.
107. Estados Unidos también continúa siendo uno de los países líderes en el otorgamiento de asilo y el reasentamiento de refugiados: en 2013, los Estados Unidos otorgó asilo a 25.199 personas y reasentó a 69.909 refugiados<sup>128</sup>. La Comisión valora los esfuerzos continuos que realizan los Estados Unidos para facilitar el acceso a protección internacional a miles que anualmente la requieren.
108. Durante el año fiscal 2014, que se desarrolló entre el 1 de octubre 2013 y el 30 de septiembre de 2014, el número de llegadas de familias con hijos y de niños, niñas, y adolescentes (NNA) no acompañados a la frontera sur de los Estados Unidos

<sup>126</sup> Véase, por ejemplo, Pew Research Social & Demographic Trends, "Top 10 Destination Countries of International Migrants, 1990 and 2013," (16 de diciembre de 2013), <http://www.pewsocialtrends.org/2013/12/17/changing-patterns-of-global-migration-and-remittances/sdt-2013-12-17-global-migration-02-02/>.

<sup>127</sup> Departamento de Asuntos Sociales, División de Población de las Naciones Unidas para la Educación "Tendencias en el número de migrantes internacionales: Países de destino y origen de migrantes. Tabla 10: Total de migrantes a mediados de año por origen y por zona, región, país o zona de destino, 2013" (septiembre de 2013)

<sup>128</sup> Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., "Refugiados y Asilados: 2013," [http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois\\_rfa\\_fr\\_2013.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_rfa_fr_2013.pdf). Ver también, ACNUR, Tendencias Globales 2013 (20 de junio de 2014), <http://unhcr.org/trends2013/>.

aumentó drásticamente, incluso por encima de los ya crecientes niveles que se registraban desde 2011.

**Detenciones de NNA no acompañados en los Estados Unidos  
en el sector suroeste de la frontera<sup>129</sup>  
Años Fiscales 2011 - 2014**

País	2011	2012	2013	2014
Honduras	974	2.997	6.747	18.244
Guatemala	1.565	3.835	8.068	17.057
El Salvador	1.394	3.314	5.990	16.404
México	11.768	13.794	17.240	15.634
Otros países	248	463	714	1.202
<b>Total</b>	<b>15.949</b>	<b>24.403</b>	<b>38.759</b>	<b>68.541<sup>130</sup></b>

**Detenciones de familias en los Estados Unidos en los  
sectores sudoeste de la frontera<sup>131</sup>  
Años Fiscales 2013 - 2014**

País	2013	2014
Honduras	no disponible	34.495
Guatemala	no disponible	12.006
El Salvador	no disponible	14.833
México	no disponible	5.639
Otros países	no disponible	1.472
<b>Total</b>	<b>14.855</b>	<b>68.445</b>

109. Como se ilustra en las tablas, los principales países de origen de los NNA no acompañados que llegan a los Estados Unidos son los provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica - El Salvador, Guatemala y Honduras -, y México. Sin embargo, como se puede observar en la primera tabla, gran parte del reciente aumento de las llegadas proviene de Honduras, Guatemala y El Salvador. Por ejemplo, según datos del Gobierno de Estados Unidos, en 2009 la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) aprehendió a 19.668 NNA no acompañados, de los cuales el 82% era de origen mexicano y 17% - en su

<sup>129</sup> Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU o CBP, por sus siglas en inglés, "Southwest Border Unaccompanied Alien Children," <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

<sup>130</sup> En su respuesta al presente informe, Estados Unidos señala que el número de NNA no acompañados que fueron aprehendidos en Estados Unidos ascendió a 68.631.

<sup>131</sup> Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU o CBP, por sus siglas en inglés, "Southwest Border Family Unit Apprehensions," [http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14\\_0.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf).

conjunto – era de El Salvador, Guatemala y Honduras. En contraste, en los primeros ocho meses del año fiscal 2014 (octubre 2013-mayo 2014), CBP informó sobre la aprehensión de 47.017 NNA no acompañados, de los cuales el 25% era de origen mexicano, mientras que el 73% provenía de los otros tres países antes mencionados<sup>132</sup>. El número de NNA no acompañados que llegan a Estados Unidos aumentó tan drásticamente que hacia finales de junio de 2014, la CBP había aprehendido más NNA no acompañados que en cualquiera de los cinco años anteriores, y cerca del triple de 2012<sup>133</sup>.

110. Estados Unidos señala, en sus observaciones sobre el borrador del presente informe, que la mayoría de los NNA no acompañados que llegaron tenían entre 15 y 17 años de edad, pero que muchos tenían una edad menor. La Comisión agrega que, de acuerdo con un análisis del Centro de Investigaciones Pew, hubo un aumento de 117% en el número de niños y niñas de 12 años o menos que llegaron a Estados Unidos entre el año fiscal 2013 y parte del año fiscal 2014 (hasta fines de mayo de 2014)<sup>134</sup>.
111. A fin de comprender la actual afluencia de las familias y los niños y niñas que migran hacia los Estados Unidos de América, es fundamental tener en cuenta los factores de expulsión y atracción de la migración que se producen en los países del corredor migratorio entre el Triángulo Norte de Centroamérica, México, y los EE.UU. Muchas de las personas que migran a los Estados Unidos huyen de la discriminación intersectorial resultante de diversas formas de violencia, pobreza, desigualdad económica y de género, así como los efectos de los desastres naturales en sus países de origen. Estos factores de expulsión se combinan con factores de atracción, como la reunificación familiar, mejor trabajo y oportunidades educativas, mayores niveles de seguridad humana, y la posibilidad de un mejor nivel de vida. La naturaleza multicausal de la migración en los países del Triángulo del Norte y México explica la naturaleza mixta de la movilidad humana que incluye migrantes, solicitantes de asilo y refugiados,

---

<sup>132</sup> Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU., “Unaccompanied Alien Children: An Overview,” 7-5700, R43599 (8 de septiembre de 2014), *ver Summary*.

<sup>133</sup> Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU., “Unaccompanied Alien Children: An Overview,” 7-5700, R43599 (8 de septiembre de 2014), pág. 2. Las proyecciones de llegadas de niños no acompañados y familias a los EEUU para el año fiscal 2015 siguen altas: a partir de marzo 2015, algunos estudios estiman la llegada de 40.000 niños no acompañados y 35.000 miembros de familias. Aunque ambas cifras representarían una disminución con respecto al año fiscal 2014, si son precisas, estas llegadas [proyectadas] representarían el segundo año más alto hasta la fecha – siguiendo 2014 – para ambos grupos. MPI, Webinar sobre migración de familias y niños a los Estados Unidos: Flujos continuos y repuestas en evolución (31 de marzo de 2015), <http://www.migrationpolicy.org/events/child-and-family-migration-united-states-continuing-flows-and-evolving-responses>.

<sup>134</sup> El Centro de Investigaciones Pew analizó los registros de la base de datos integrada sobre aplicación de las leyes del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos. Jens Manuel Krogstad, Ana González-Barrera y Mark Hugo López, “Children 12 and under are fastest growing group of unaccompanied minors at U.S. Border” [Los niños de 12 años o menos son el grupo de NNA no acompañados de más rápido crecimiento en la frontera de Estados Unidos], Centro de Investigaciones Pew, FactTank (22 de julio de 2014), <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/22/children-12-and-under-are-fastest-growing-group-of-unaccompanied-minors-at-u-s-border/>.

víctimas de trata de personas, y otras personas con necesidad de protección internacional u otras formas de protección complementaria.<sup>135</sup>

112. Al exponer sus testimonios a la delegación de la CIDH, entre de las razones citadas con mayor frecuencia por los solicitantes de asilo y los migrantes<sup>136</sup> para explicar la salida de sus países, se encontraban: la violencia en las comunidades, especialmente por causa de la delincuencia organizada; la pobreza en que vivían; la falta de oportunidades de educación y trabajo; y la reunificación familiar. Los Estados Unidos, en su respuesta, también mencionó estas razones entre las más comunes que recibe de los migrantes y solicitantes de asilo que llegan al país. América Central es una de las sub-regiones del mundo con los más altos niveles de desigualdad de ingresos<sup>137</sup>. De hecho, existe una fuerte correlación entre la desigualdad de ingresos y la violencia en la región. La Comisión toma nota de que, de acuerdo a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Honduras es el país con la tasa de homicidios más alta del mundo, con 90.4 homicidios por cada 100 mil personas; El Salvador y Guatemala también figuraron en la lista, en el cuarto y quinto lugar con 41.2 y 39.9 asesinatos por cada 100.000 personas, respectivamente<sup>138</sup>. La correlación entre desigualdad, pobreza, violencia, y migración tiene un rol importante en la explicación de por qué un porcentaje tan alto de migrantes y refugiados provienen de Honduras, El Salvador, y Guatemala<sup>139</sup>. En este sentido, el ACNUR documentó un aumento de 435% entre 2005-2013 en el número de solicitudes de asilo

<sup>135</sup> Para más información, véase, por ejemplo, El Centro de Estudios sobre Género y Refugiados de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Hastings y el Programa de Migración y Asilo del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina (2015).

<sup>136</sup> La CIDH entrevistó 39 personas durante su visita a la frontera sur de los Estados Unidos, de las cuales aproximadamente 30 eran madres detenidas en el Centro Residencial del Condado de Karnes y nueve eran niños y niñas no acompañados, bajo la custodia de Saint PJ's, una instalación concesionaria de HHS.

<sup>137</sup> Ver Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Informes sobre Desarrollo Humano, Cuadro 3: Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (2013) (ranking de los países del Triángulo Norte - El Salvador 115, Guatemala 125, Honduras 129, de los 187 países en orden numérico de menor desigualdad a mayor desigualdad de ingresos); véase también el documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, "¿Qué hay detrás disminución de la desigualdad del ingreso en América Latina?" WP/14/124 (julio de 2014), pág. 11 (explicando que si bien hay una tendencia decreciente en la desigualdad de ingresos en América Latina en su conjunto, la región sigue siendo la "más desigual [...] en el mundo", y que la desigualdad de ingresos ha aumentado en Honduras y México); Pew Research Center, FactTank: "5 facts about Honduras and Immigration," (11 de agosto de 2014), <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/08/11/5-facts-about-honduras-and-the-immigration/> (citando datos que muestran que, en 2013, el porcentaje de personas que viven en la pobreza en Honduras fue del 64,5%, en El Salvador del 34,5%, en Guatemala del 53,7%, y en México del 52,3%).

<sup>138</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estudio Mundial sobre el Homicidio* (abril de 2014) <http://www.unodc.org/gsh/>.

<sup>139</sup> En este sentido, también véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes en México*, párr. 74.

presentadas por personas provenientes de estos tres países en otros países de la región aparte de los EEUU, como México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice<sup>140</sup>. Varios oficiales del gobierno estadounidense también citaron algunos de los factores antes mencionados como razones proporcionadas por personas quienes intentan ingresar al país. Refiriéndose a la causa del aumento en las llegadas en mayo y junio de 2014, estos funcionarios también citaron un rumor difundido por redes de tráfico y trata de personas, de que los niños no acompañados y las familias recibirían un documento (un “permiso”), que les permitiría quedarse en los EE.UU.

113. La CIDH expresa su profunda preocupación por el hecho que algunas de las respuestas dadas por los Estados Unidos de América ante esta "crisis humanitaria", como la denominó el Presidente Barack Obama, no se corresponden con los derechos humanos y los desafíos en materia de protección internacional que plantea esta prolongada crisis. En general, las respuestas dadas se han enfocado en el endurecimiento de las políticas migratorias; la aplicación de la detención generalizada y automática, especialmente para las personas en situación migratoria irregular; el uso de expulsiones aceleradas para familias; la securitización de las fronteras; y la externalización del control de fronteras de los Estados Unidos hacia otros países de la región, mediante acciones tales como las interdicciones<sup>141</sup>.
114. Como documentó en su *Informe sobre inmigración en Estados Unidos de 2011*, la Comisión nuevamente plantea la cuestión del efecto de ciertas medidas de control migratorio en las fronteras. En 2011, la Comisión sostuvo que

Uno de los aspectos más nocivos de las barreras físicas en las fronteras, es el carácter temporal de su efecto disuasivo, en tanto induce a los migrantes a “redirigirse” a zonas en las cuales no existen barreras físicas, y donde las condiciones son tan extremas que hacen que el cruce sea de extrema peligrosidad. En suma, este tipo de medidas contribuye a incrementar las

---

<sup>140</sup> ACNUR, *Niños en Fuga* (marzo de 2014), pág. 4. En México, por ejemplo, de los 50 niños y adolescentes que fueron reconocidos como refugiados entre 2008 y 2013, 44 eran del Triángulo Norte (19 niños de El Salvador, 16 de Honduras y 9 de Guatemala). Ver ACNUR, *Arrancados de raíz* (2014), págs. 30-31.

<sup>141</sup> En la segunda mitad de 2014, a partir del pico de las llegadas de familias y niños no acompañados refugiados y migrantes a los Estados Unidos, los principales países de origen y tránsito de estas personas iniciaron programas, apoyados por los Estados Unidos, para interceptar personas en sus propios territorios que pudiesen haber estado tratando de migrar a los Estados Unidos. En Honduras, estos programas eran conocidos como Operaciones de: Rescate de Ángeles y Coyote; en Guatemala, fue a través del Paso Seguro; y en México, fue a través del Plan Frontera Sur. En los tres Estados, estos programas han llevado a un aumento en la securitización y militarización de los operativos de control fronterizo con una importante participación de las fuerzas militares y policiales conjuntas. Ver Jesuit Conference of the United States y Washington Office on Latin America (WOLA), Apoyo y asistencia de EEUU a las interdicciones, interceptaciones, y Medidas de Seguridad Fronteriza en México, Honduras y Guatemala socavan el acceso a la protección internacional, (octubre de 2014), p. 3-6 (en los archivos de la CIDH).

muertes de migrantes indocumentados, tal como ha sido verificado por diversas organizaciones.<sup>142</sup>

115. La visita más reciente de la Comisión reveló claramente que la ausencia de un enfoque integral que tome en cuenta los factores de expulsión y atracción que generan movimientos migratorios mixtos en la región, combinada con prácticas de control de la migración (como barreras físicas y otras nuevas medidas) crean lo que ha sido denominado "efecto embudo". Según observó en su visita de 2009, la CIDH nota que este efecto embudo empuja movimientos migratorios mixtos hacia rutas más peligrosas y clandestinas a fin de evadir controles fronterizos e ingresar en los Estados Unidos. El empleo de rutas más peligrosas se traduce en el incremento de muertes *en route*. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha declarado que la frontera México-Estados Unidos, tal y como se encuentra actualmente, es la zona con mayor número de muertes fronterizas de las Américas, debido en gran parte a las "duras condiciones de la marcha por el desierto"<sup>143</sup>, y ocupa el tercer lugar entre las zonas fronterizas con mayor número de muertes en el mundo (el primer lugar es ocupado por las fronteras exteriores de Europa y el segundo el este de África, excluyendo la región del Cuerno de África)<sup>144</sup>. Entre enero de 1998 y septiembre de 2014, la OIM registró 6.259 muertes a lo largo de la frontera sur de los Estados Unidos<sup>145</sup>.
116. Estados Unidos, en su respuesta al borrador del presente informe, afirmó que, para abordar estos factores de expulsión y atracción, sigue trabajando con Honduras, Guatemala, y El Salvador en relación con "motivos de preocupación decisivos que llevaron a la intensificación de la migración en 2014, y con el fin de abordar mejor los factores subyacentes a largo plazo que llevan a la migración en primer lugar". El Estado cita como ejemplo el anuncio efectuado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos en abril de 2015 de que financiará un proyecto de \$13 millones para ayudar a los jóvenes en riesgo en El Salvador y Honduras a adquirir conocimientos para los cuales haya una demanda en el mercado, y a conseguir un buen empleo y mantenerlo en su país de origen<sup>146</sup>. Asimismo, el Estado recalca que su estrategia para Centroamérica, que procura promover tres "objetivos interconectados: prosperidad, gobernanza y seguridad", complementaría el Plan de la Alianza para la Prosperidad, elaborado por El Salvador, Guatemala y Honduras junto con el Banco Interamericano de

<sup>142</sup>

CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU.*, párr. 107.

<sup>143</sup>

Pero también se debe a: la asfixia en los compartimentos de carga de los camiones comerciales; ahogo en canales de riego o ríos; accidentes automovilísticos; hipotermia en las montañas de Arizona o California; golpe de calor y deshidratación; asesinato por traficantes de personas o drogas; y un pequeño "pero preocupante número" de personas han muerto a manos de agentes de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos. Véase Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Viajes fatales: seguimiento a las vidas perdidas durante la migración* (2014), pág. 50.

<sup>144</sup>

OIM, *Viajes fatales: seguimiento a las vidas perdidas durante la migración* (2014), págs. 18, 22.

<sup>145</sup>

OIM, *Viajes fatales: seguimiento a las vidas perdidas durante la migración* (2014), págs. 18, 24 (entre 1998 y 2013, la OIM registró 6.029 muertes, y entre enero y septiembre de 2014, se registraron 230 muertes).

<sup>146</sup>

Al respecto, el Estado afirma en su respuesta que, "sin mayores oportunidades económicas, la región no puede absorber los seis millones de personas que se calcula que ingresarán en la fuerza laboral durante el próximo decenio" y que "más de la mitad de la población de Guatemala y Honduras vive por debajo del umbral de pobreza".

Desarrollo<sup>147</sup>. Según el Estado, sus esfuerzos en la región tienen como finalidad “mitigar los factores subyacentes que impulsan la emigración”. En ese sentido, el Estado asegura que ha “comprometido recursos considerables para abordar el problema y aumentará el financiamiento para ayudar a estos países con el desarrollo económico, la lucha contra la corrupción, y el fortalecimiento institucional”<sup>148</sup>.

117. En cuanto a las medidas implementadas para asegurar la frontera, la Comisión ha documentado con gran preocupación la muerte de personas como resultado de enfrentamientos con los agentes de la CBP. Desde enero de 2010 al 30 de mayo de 2014, al menos 28 personas han muerto a causa de este tipo de incidentes.<sup>149</sup> Las organizaciones de derechos humanos han informado de que en este contexto, 27 personas murieron como resultado del uso de la fuerza letal y una persona murió por falta de atención médica. Los familiares de las víctimas han alegado que muchas de estas muertes han sido el resultado del uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de agentes de la Patrulla Fronteriza<sup>150</sup>. Aunque un análisis en profundidad de estos reportes se encuentra fuera del alcance del presente informe, al igual que en su informe de 2011, la CIDH señala nuevamente el terrible impacto de ciertas políticas migratorias en la frontera y los abusos y excesos cometidos por agentes encargados de hacer cumplir la ley<sup>151</sup>. En este sentido, la Comisión toma nota de un informe independiente preparado por la organización sin fines de lucro *Police Executive Research Forum* (PERF) y hecho público el 30 de mayo 2014, el cual puso de relieve algunos problemas con la Patrulla Fronteriza. En particular, el informe señala áreas que requieren de "cambio significativo", especialmente en lo que respecta al uso de la fuerza (específicamente, el uso de disparos con armas de fuego) contra vehículos o personas lanzando piedras en situaciones en las que respuestas menos letales

<sup>147</sup> Véase más información sobre el Plan en Banco Interamericano de Desarrollo, *Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte* (septiembre, 2014), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39224313>. Véase también La Casa Blanca, “Support for the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle” [Apoyo a la Alianza para la Prosperidad del Triángulo del Norte] (3 de marzo de 2015), <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/03/fact-sheet-support-alliance-prosperity-northern-triangle>.

<sup>148</sup> El Estado señala que ha solicitado \$1.000 millones del Congreso de Estados Unidos para el ejercicio fiscal 2016 con el fin de apoyar esta estrategia. Según el Estado, estos recursos se destinarían a la mejora de la seguridad, la rendición de cuentas del gobierno y las bases del crecimiento económico. Sin embargo, la Comisión observa que, al 6 de julio de 2015' esta solicitud todavía no había sido aprobada por el Congreso de Estados Unidos. La Comisión agrega que no se indica la duración de la estrategia en la respuesta del Estado al presente informe ni en el material de dominio público del sitio web de la Casa Blanca. Véase, por ejemplo, [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/central\\_america\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/central_america_strategy.pdf).

<sup>149</sup> Véase American Civil Liberties Union, “CBP Releases Deadly Force Report and Revised Use of Force Policy,” (30 de mayo de 2014), <https://www.aclu.org/news/cbp-releases-deadly-force-report-and-revised-use-force-policies>. Véase también, Southern Border Communities Coalition, “Border Patrol Abuse Since 2010,” (actualizado hasta el 19 de marzo de 2015), <http://soboco.org/border-patrol-brutality-since-2010/>; The Arizona Republic, “Force at the Border,” (actualizado hasta el 25 de marzo de 2014), <http://www.azcentral.com/news/projects/border-deaths/>.

<sup>150</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 18/14, “CIDH expresa profunda preocupación por muertes de migrantes por parte de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos,” (24 de febrero de 2014); véase también CIDH, Comunicado de Prensa No. 126/12, “CIDH expresa preocupación por muerte de adolescente mexicano por parte de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos,” (23 de octubre de 2012).

<sup>151</sup> CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU.*, párr. 108.

habrían sido más razonables. En este sentido, el Informe del PERF hizo hincapié en la necesidad de mejorar los "reportes iniciales, la investigación, la revisión de incidentes, las armas, los equipos de protección personal y la capacitación"<sup>152</sup>.

118. Otra faceta de la respuesta estadounidense a la crisis humanitaria es la falta de detección o de evaluación efectiva en la frontera de personas en necesidad de protección internacional o con necesidades especiales de protección. Como se explica en más detalle a continuación, a la Comisión le preocupa la falta de una evaluación adecuada, en particular, de los NNA mexicanos no acompañados en la frontera por parte de agentes fronterizos de los Estados Unidos, y que para aquellos que sí son evaluados, los agentes estatales no les informan adecuadamente sobre sus derechos. Por ejemplo, la Comisión ha tenido conocimiento de incidentes en los que los agentes fronterizos estadounidenses responden a las expresiones de temor de persecución, incluso provenientes de NNA, con comentarios como "no te creo" o "sobre la base de tu alegación, es probable que no te sea [concedido el asilo/permitido permanecer aquí], por lo que, si yo fuera tú, me iría de aquí".
119. En cuanto al uso de la detención migratoria, la Comisión señala, en primer lugar, que la práctica de detener a las familias en los EE.UU. fue erradicada en 2009, con el cierre del *T. Don Hutto Residential Treatment Center* en Taylor, Texas. Sin embargo, en esta visita, la Comisión observó que el Estado no sólo está empleando la medida, sino está también buscando expandirla. Con especial preocupación, la Comisión observó la aplicación arbitraria y automática de la detención migratoria a las familias que arriban a los Estados Unidos. La Comisión observó que las familias, para las cuales haya espacio en un centro de detención migratoria, y no tienen otra familia en los EE.UU., son detenidas en forma inmediata y se las mantiene detenidas por la duración de los procedimientos migratorios iniciados contra ellos. En el caso de las familias para las que no haya espacio en un centro de detención migratoria y que tienen algún familiar en los Estados Unidos, éstas son enviadas a quedarse con ese familiar por la duración del procedimiento migratorio. Si no hay espacio y tampoco la familia tiene algún pariente o patrocinador, una alternativa a la detención puede ser aplicada en su caso<sup>153</sup>. La Comisión considera que la detención resulta perjudicial para el bienestar de las personas que buscan protección internacional, además de dificultar el acceso de las personas a dichos mecanismos, así como a la representación legal. Teniendo en cuenta que, más allá de consideraciones de alojamiento y la presencia de familiares en los EEUU, no se evalúan criterios sustantivos a fin de determinar si la detención es

---

<sup>152</sup>

The Police Executive Research Forum, *U.S. Customs and Border Protection, Use of Force Review: Cases and Policies* (febrero de 2013), <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/PERFReport.pdf>, pág.2.

<sup>153</sup>

ICE emplea dos grandes programas de alternativas a la detención: (1) Dispositivo Electrónico de Monitoreo (EMD, por sus siglas en inglés), que requiere que se reporte telefónicamente o que el monitoreo de la frecuencia de radio (como un brazalete electrónico de tobillo); y (2) el Programa Intensivo de Supervisión de Apariencia (ISAP, por sus siglas en inglés), en el que un especialista en casos supervisa de cerca de un pequeño número de casos de participantes y puede utilizar una amplia variedad de herramientas de control y supervisión que incluyen visitas a domicilio, horarios semanales, y brazaletes de tobillo, entre otros. Ver, *en general*, Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., ICE, Memorando sobre criterios de elegibilidad para la inscripción en los programas de ISAP y EMD (11 de mayo de 2005), p. 1-2.

necesaria, la Comisión considera que su aplicación automática resulta arbitraria. La Comisión examinará la cuestión con más detalle más adelante.

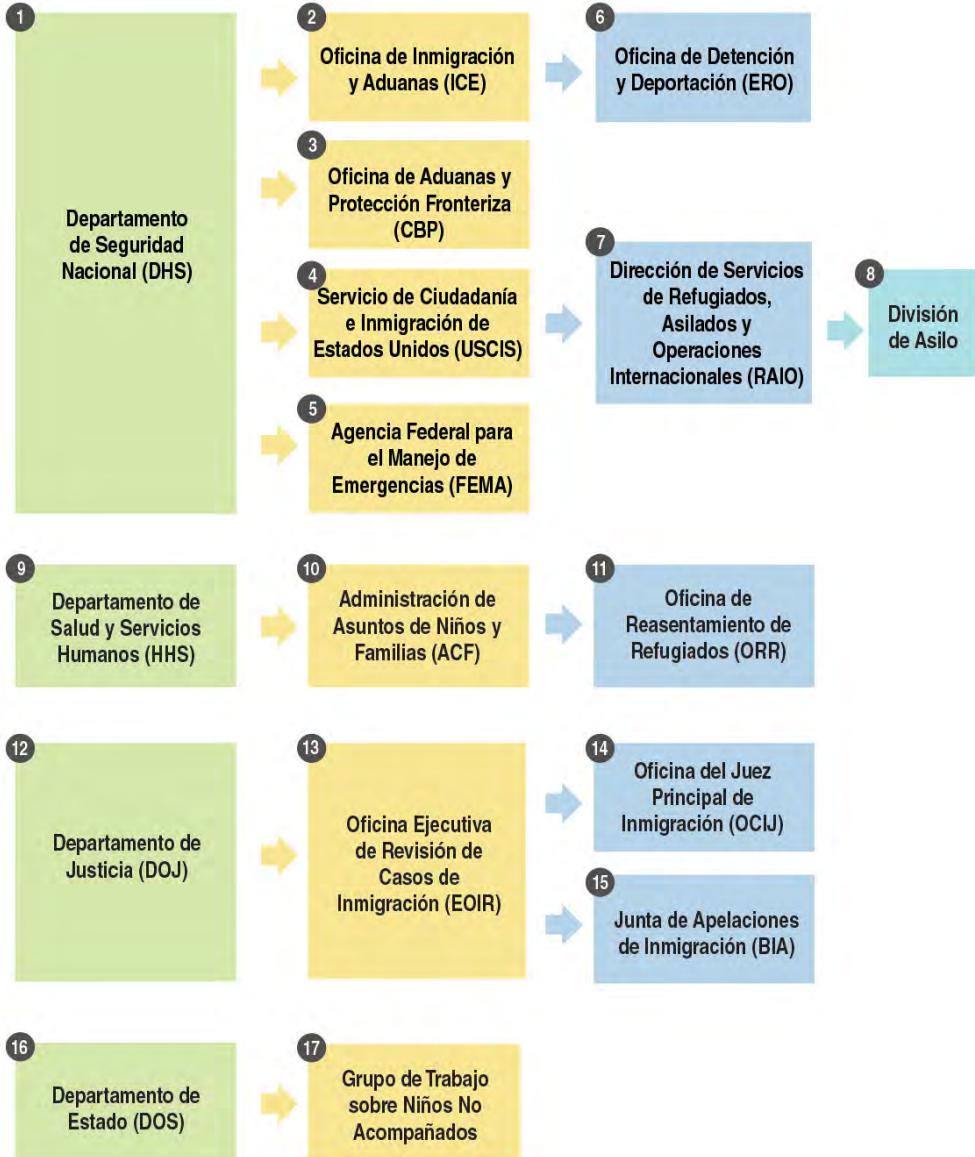
120. En relación con el derecho de acceso y notificación consular, en la reunión que la CIDH mantuvo con las delegaciones consulares de El Salvador, Guatemala, y Honduras, recibió información sobre dificultades en la recepción de la notificación de la detención de sus nacionales en centros de detención migratoria. Entre las dificultades mencionadas se hizo referencia a la ausencia de notificación expedita de la detención de sus nacionales – en algunos casos sólo son notificados hasta que los propios consulados llaman a los centros de detención para verificar su presencia – y la falta de información actualizada sobre nacionales, una vez transferidos fuera de la custodia del DHS. Algunas de las personas entrevistadas por la CIDH, quienes habían estado en detención, señalaron que o no tuvieron conocimiento de su derecho a la asistencia consular o que no conocían las posibles consecuencias negativas de ejercerlo, en particular en lo que respecta a las solicitudes de asilo en los Estados Unidos<sup>154</sup>.
121. Si bien se insta a todos los Estados involucrados en este tema a trabajar juntos para mejorar la comunicación, la Comisión expresa su preocupación por la forma en que se utiliza el mecanismo de notificación consular en este contexto. Las disposiciones sobre notificación en la Convención de Viena requieren que la persona bajo la autoridad del Estado receptor sea informado de su derecho a la notificación consular, y si esa persona lo solicita, que el Estado que envía sea informado. Por lo tanto, la obligación del Estado receptor es la de informar, y la persona detenida luego de informada puede optar por solicitar la notificación consular o no, dependiendo de sus circunstancias. Es importante que las personas que huyen de persecución sepan y comprendan esto antes de solicitar asistencia consular. Los testimonios recibidos por la Comisión tanto de los consulados como de las personas detenidas, sin embargo, apuntan a la existencia de notables problemas de comunicación y a la ausencia de una explicación suficiente de los derechos de las personas por parte las autoridades estadounidenses. Principalmente es el caso del DHS cuyos funcionarios son los primeros en entrar en contacto con quienes arriban en situación migratoria irregular, y quienes además también administran los centros de detención y otras instalaciones de detención migratoria<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> El contacto entre una persona y el consulado de su país de origen puede ser usado como evidencia en su contra, específicamente para refutar el elemento de miedo de persecución, lo cual constituye la base de una solicitud de asilo.

<sup>155</sup> Oficina de Asuntos Consulares, Departamento de Estado de EE.UU o DOS, por sus siglas en inglés, *Consular Notification and Access Manual*, 4<sup>th</sup> Ed. (Revisado a marzo de 2014), [http://travel.state.gov/content/dam/travel/CNAtrainingresources/CNAManual\\_Feb2014.pdf](http://travel.state.gov/content/dam/travel/CNAtrainingresources/CNAManual_Feb2014.pdf), pág. 25 (recomendando que la notificación se dé dentro de las 24 a 72 horas del arresto o la detención).

122. En las secciones que siguen, la Comisión analizará el régimen jurídico y la práctica aplicable a cada grupo de personas afectadas, empezando por las familias con hijos, seguido de los NNA no acompañados procedentes de México y, por último, los NNA no acompañados procedentes de países no limítrofes a los Estados Unidos. Tras una breve explicación del proceso legal, la Comisión procederá a compartir sus observaciones sobre la visita y a analizar las potenciales violaciones o las violaciones a los derechos humanos observadas. Las recomendaciones de la Comisión para la superación de los problemas identificados se incluyen en el capítulo final del informe.

## Organigrama de los departamentos, agencias y oficinas de Estados Unidos encargados de la aplicación de la ley de inmigración respecto a familias y niños no acompañados



## Funciones

(A continuación se encontrarán las traducciones al español de las atribuciones de cada entidad; fuentes originales - sus páginas web respectivas)

1. **Departamento de Seguridad Nacional** – Prevenir el terrorismo y mejorar la seguridad; proteger y gestionar las fronteras estadounidenses; hacer cumplir y administrar las leyes de inmigración de EEUU; salvaguardar y proteger el ciberespacio; y garantizar la capacidad de recuperación ante desastres.
2. **Oficina de Inmigración y Aduanas** – Promover la seguridad nacional y la seguridad pública a través de la ejecución penal y civil de leyes federales que rigen el control de la frontera, aduanas, comercio e inmigración.
3. **Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza** – Encargada del control fronterizo para proteger las fronteras de EEUU contra amenazas terroristas y prevenir la entrada de personas y contrabando inadmisibles, mientras protege el flujo legal de comercio, viajeros, e inmigrantes.
4. **Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos** - Proporcionar información precisa y útil, otorgar beneficios de ciudadanía e inmigración, promover un conocimiento y mayor conciencia de la ciudadanía, y asegurar la integridad del sistema de inmigración de EEUU. Servicios proporcionados: ciudadanía y naturalización, inmigración de miembros familiares, trabajo en los EEUU, verificación del derecho de un individuo a trabajar legalmente en los EEUU, programas humanitarios, adopciones internacionales, integración cívica, y genealogía.
5. **Agencia Federal para el Manejo de Emergencias**- Coordinar el papel del gobierno federal en la preparación, prevención, mitigación de los efectos, la respuesta, y la recuperación de todos los desastres domésticos, ya sean naturales o de origen humano, incluidos los atentados terroristas.
6. **Oficina de Detención y Deportación**- Identificar, detener y expulsar a los no nacionales que presentan un peligro para la seguridad nacional o constituyen un peligro para la seguridad pública, así como aquellos que entran a los Estados Unidos de manera ilegal o que de otro modo menoscaban la integridad de las leyes de inmigración de Estados Unidos y los esfuerzos de control fronterizo.
7. **Dirección de Servicios de Refugiados, Asilados y Operaciones Internacionales** – Proporcionar servicios de inmigración, protección, y humanitarios para personas, quienes: huyen de la opresión, persecución o tortura; están enfrentando situaciones humanitarias urgentes; y, estarían mejor servidas en las oficinas internacionales de la Dirección, como los miembros militares en servicio activo en el extranjero y residentes permanentes que necesitan documentos de reemplazo para volver a los EEUU.
8. **División de Asilo** – Administrar el proceso de asilo afirmativo en EEUU.

9. **Departamento de Salud y Servicios Humanos** – Proteger la salud de todos los estadounidenses y proveer servicios humanos esenciales, especialmente para aquellos que son menos capaces de ayudarse a sí mismos.
10. **Administración de Asuntos de Niños y Familias** – Promover el bienestar económico y social de las familias, los niños, las personas y las comunidades a través de una serie de programas educativos y de apoyo en colaboración con los estados, tribus y organizaciones comunitarias.
11. **Oficina de Reasentamiento de Refugiados**- Ayudar a nuevas poblaciones a maximizar su potencial en los EEUU, vinculándolos a los recursos críticos que les ayuden a convertirse en miembros integrados de la sociedad estadounidense.
12. **Departamento de Justicia** – Hacer cumplir la ley y defender los intereses de los Estados Unidos de acuerdo con la ley; garantizar la seguridad pública contra las amenazas extranjeras y nacionales; proporcionar liderazgo federal en la prevención y control de la delincuencia; buscar castigo justo para los culpables de conductas ilícitas; y asegurar una administración justa e imparcial de la justicia para todos los estadounidenses.
13. **Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración**- Adjudicar casos de inmigración a través de la interpretación y administración justa, expedita y uniforme de las leyes de inmigración del país. Bajo la autoridad delegada del Procurador General, la EOIR lleva a cabo procedimientos migratorios judiciales, apelaciones de las decisiones, y audiencias administrativas.
14. **Oficina del Juez Principal de Inmigración**- Proporcionar la dirección general del programa, articular políticas y procedimientos, y establecer prioridades para más de 260 jueces de inmigración en 58 tribunales de inmigración en todo el país. (Los jueces de inmigración determinan si una persona de un país extranjero debe ser permitida entrar o permanecer en los Estados Unidos o si debe ser deportada.)
15. **Junta de Apelaciones de Inmigración** – Conocer de los recursos de determinadas decisiones emitidas por los jueces de inmigración y por los directores de distrito del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) en una amplia variedad de procedimientos en los que el Gobierno de los Estados Unidos es una de las partes y la otra parte es un extranjero, un ciudadano, o una empresa.
16. **Departamento de Estado**- Dar forma y sostener un mundo pacífico, prospero, justo y democrático y fomentar las condiciones para la estabilidad y el progreso a beneficio del pueblo estadounidense y de los pueblos del mundo.
17. **Grupo de Trabajo sobre Niños No Acompañados** – [Fue creado para coordinar la respuesta al aumento en las llegadas de niñas y niños no acompañados a la frontera sur de los EEUU. La Comisión no ha podido obtener una descripción completa de las funciones del Grupo.]

74 | Situación de derechos humanos de familias y niños no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América

## Proceso para cada sub-grupo que llega a las fronteras de Estados Unidos

### FAMILIAS CON NIÑOS Y NIÑAS

#### 1 Llegada

Al ser aprehendida, la familia es trasladada a una estación fronteriza. Si son aprehendidos en un Puerto de Entrada (POE) o dentro de 100 millas de la frontera y a 2 semanas o menos de haber entrado al país, se inicia un proceso de deportación acelerada ("expulsión rápida").

→ ¿Expresa miedo de persecución?

NO

↑ Expulsión sumaria de EEUU.

SI

↓ Traslado a un centro de detención migratoria para familias. Si están llenos, envío a casa de un familiar o patrocinador en EEUU mientras dura el proceso.

#### 2 Entrevista

Credible Fear Interview (CFI)

En esta entrevista se determina si integrantes de la familia tienen miedo de persecución en caso de ser retornados. Es una revisión preliminar para determinar si existe una posibilidad significativa de que la familia pueda ser elegible para recibir asilo.

Si está detenida, la familia continuará en detención mientras dure esta etapa.

→ No es elegible

↑ Deportación antes de obtener revisión judicial

En la práctica, algunas familias están siendo deportadas después de la entrevista pero antes de obtener una revisión judicial.

→ Es elegible

↑ Revisión judicial limitada

Tiene derecho a obtener una revisión judicial limitada sobre los motivos de la determinación negativa.

Audiencia de fianza y custodia

↓ Algunas familias elegibles permanecen detenidas y otras pueden obtener libertad provisional durante la siguiente etapa.

#### 3 Proceso de deportación

Se inician procedimientos de deportación/expulsión (no expedidos) para las familias que han sido determinadas como elegibles. Durante el procedimiento podrán presentar solicitudes de asilo.

→ Decisión de juez de inmigración

Immigration Judge (IJ)

↑ Rechazar asilo

Continúa el procedimiento de expulsión, y si no hay otra vía jurídica o administrativa para evitar la deportación, el/la juez/a podría ordenar la deportación.

↓ Otorgar asilo

Se cierra el procedimiento de expulsión y la familia recibe autorización para quedarse en el país.

#### 4 Apelaciones

Las decisiones del juez de inmigración pueden ser apeladas ante la Junta de Apelaciones de Inmigración.

Board of Immigration Appeals (BIA)

→ Las decisiones de BIA puedan ser apeladas ante una Corte Federal de Apelaciones del Circuito, y después a la Corte Suprema de Estados Unidos si involucra un tema constitucional.



## NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS

### De México

#### 1 Llegada

##### Devolución

*Tum-backs: devoluciones automáticas*

En la práctica, algunas personas que son encontradas en la zona fronteriza antes de ingresar a Estados Unidos, son devueltas automáticamente a México por agentes fronterizos de ambos países. Esto incluye niños no acompañados.

Cuando los niños no acompañados llegan a la frontera son evaluados por agentes fronterizos de Estados Unidos de acuerdo al TVPRA 2008.

##### ¿Pasa la revisión preliminar?

NO

Deportación inmediata (en horas).

SI

Traslado a una estación fronteriza.

#### 2 Traslado a albergue

HHS-ORR se hace cargo del niño y lidera una investigación interministerial para encontrar un posible patrocinador para el niño en EEUU, por ejemplo un familiar o familia temporal.

#### 3 Entrevista

*Credible Fear Interview (CFI)*

En esta entrevista se determina si el niño tiene miedo de persecución en caso de ser retornado. Es una revisión preliminar para determinar si existe una posibilidad significativa de que pueda ser elegible para recibir asilo.

Independientemente de la determinación tomada, el niño permanece en la custodia de HHS-ORR o bajo el cuidado de un familiar o familia temporal hasta que reciba la decisión del juez de inmigración.

#### 4 Audiencia ante juez de inmigración

##### Decisión de juez de inmigración

*Immigration Judge (IJ)*

Rechaza el asilo o cualquier otro recurso y ordena la deportación.

Otorga el asilo o acepta otro recurso disponible y se evita la deportación.

El niño puede aceptar la salida voluntaria de su solicitud de asilo u otro recurso.

#### 5 Apelaciones

Las decisiones del juez pueden ser apeladas a la Junta de Apelaciones de Inmigración (BIA). Las decisiones de la BIA pueden ser apeladas a una Corte Federal de Apelaciones del Circuito, y desde allí, a la Corte Suprema de Estados Unidos si involucra un tema constitucional.

#### 6 Audiencia ante corte estatal

*Juzgado de menores, tribunal de familia, etc*

El niño podría pedir el Estatus especial para jóvenes inmigrantes (SJI) ante un tribunal estatal. Se puede otorgar el SJI cuando un niño haya sido víctima de abuso, abandono, negligencia u otra razón análoga prevista en la ley del estado en cuestión. Por ejemplo, si no es posible que el niño vuelva con sus padres puede calificar para la residencia permanente y eventualmente la ciudadanía en EEUU.

## B. Familias con niños

### 1. Consideraciones generales

123. A fin de monitorear las condiciones de los derechos humanos de las familias con niños que llegan a los Estados Unidos, la Comisión visitó la estación del Puerto de Entrada del Puente Internacional de Hidalgo; acompañó a la Patrulla Fronteriza a los puntos calientes a lo largo de la frontera, incluyendo la zona donde la mayoría de las familias cruzaron a los EE.UU el año pasado; y visitó un albergue administrado por la Iglesia del Sagrado Corazón en McAllen, Texas. Las familias que no estaban sujetas a detención pasaron por el albergue de camino a una estación de autobuses y allí tuvieron acceso a alimentos, una muda de ropa, y una ducha, antes de subirse al autobús con rumbo a su destino final para quedarse con un miembro de su familia ya instalado en los Estados Unidos por la duración del procedimientos migratorios iniciados contra ellos. La Comisión también visitó el Centro Residencial del Condado de Karnes ("Karnes"), un centro de detención migratoria para familias, operado por el *GEO Group*, un contratista privado de ICE. La Comisión apunta que el otro centro de detención migratoria ubicado en Texas, el Centro Residencial para Familias del Sur de Texas (*South Texas Family Residential Center*) es operado por la *Corrections Corporation of America* (CCA), otro contratista privado del ICE<sup>156</sup>.
124. CBP define una "unidad familiar" como "el número de individuos (ya sea un menor de 18 años de edad, padre, madre o tutor legal) aprehendidas con un miembro de la familia por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos"<sup>157</sup>. En base a lo observado en el terreno, la CIDH considera que el gobierno de los Estados

<sup>156</sup> La Corrections Corporation of America (CCA) y el GEO Group Inc. ocupan el primer y segundo lugar, respectivamente, entre las empresas privadas que administran prisiones en los Estados Unidos. A la CCA se le adjudicó la contratación para el más reciente centro de detención migratoria de familias de los Estados Unidos en Dilley, Texas, mientras que al GEO Group se le adjudicó el contrato para Karnes. La información a disposición al público señala que el costo promedio por día por cama en los centros de detención migratoria asciende a alrededor de USD \$120. En Karnes, los funcionarios señalaron que el costo era de \$137 más un adicional de \$75 por día en el caso de los niños en edad escolar para cubrir los costos de su educación en las instalaciones. Ver Brianna Lee "Migrant Family Detentions on the Rise, and Private Companies Stand to Profit," International Business Times (30 de julio de 2014), <http://www.ibtimes.com/migrant-family-detentions-rise-private-companies-stand-profit>; empresas destacan ánimo de 1.643.650. Detention Watch Network (DWN) informa que, en 2012, el gobierno de Estados Unidos gastó más de \$1.7 billones de dólares en la detención migratoria, y alrededor de USD \$5 millones al día, de acuerdo con Human Rights First y el NIJC. Hay evidencia creciente de que los programas comunitarios alternativos son eficaces y "significativamente más baratos" dado que algunos cuestan USD \$8-12 por día. Ver DWN "About the U.S. Detention and Deportation System" <http://www.detentionwatchnetwork.org/resources>; véase también, por ejemplo, Human Rights First, Fact Sheet: Immigration Detention (enero de 2013), <http://www.humanrightsfirst.org/uploads/pdfs/immigration-detention-fact-sheet-jan-2013.pdf>; Lutheran Immigration and Refugee Service, (antecedentes) "Alternatives to Detention: History and Recommendations," (marzo de 2013), <http://lirs.org/wp-content/uploads/2013/04/LIRS-Background-on-Alternatives-to-Detention-3-12-13.pdf>; NIJC, "Eliminate the Detention Bed Quota," <http://www.immigrantjustice.org/eliminate-detention-bed-quota>

<sup>157</sup> Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU "Southwest Border Unaccompanied Alien Children," (consultado el 27 de enero de 2015), <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

Unidos utiliza el término "unidad familiar" para describir a las familias con hijos que llegan a los Estados Unidos.

125. A pesar de la definición potencialmente amplia de "unidad familiar", antes de la visita la Comisión recibió información que indicaba que las autoridades habían establecido un tratamiento más claro para las unidades familiares que constan de las madres con hijos. Según indicaron las organizaciones de la sociedad civil y lo que la Comisión observó durante la visita, el tratamiento dispensado a hombres con hijos sigue siendo poco claro. Para las familias que consisten de madres con hijos, toda vez que haya suficiente capacidad de alojamiento en un centro de detención migratoria, quedan inmediatamente detenidas. Si no hay capacidad de alojamiento para detener a la familia y ésta tiene un familiar en los Estados Unidos con quien puede quedarse, la familia es liberada a su custodia<sup>158</sup>. De hecho, aproximadamente dos semanas después de la visita de la Comisión a la frontera sur de los Estados Unidos, varios Senadores estadounidenses le escribieron al Secretario del DHS, Jeh Johnson, para expresar su profunda preocupación por la decisión de construir un nuevo centro de detención migratoria en Dilley, Texas. En la carta, los Senadores usan el término "unidad familiar" y la frase "mujeres e hijos" como sinónimos, y en parte pertinente, los senadores advirtieron

Esta decisión [de construir una nueva instalación] amenaza con hacer permanente la práctica de la detención presuntiva para las familias y marca una reversión de la política de detención de familias de esta administración. Tememos que el resultado será la detención de las mujeres y niños y niñas solicitantes de asilo que han demostrado un miedo creíble de ser devueltos a su país de origen y no están en riesgo de fuga o representan peligro para el país. Estamos particularmente preocupados por las consecuencias negativas de la detención a largo plazo sobre el bienestar físico y mental de niños y niñas pequeños<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> La información hecha pública sólo hace referencia a las unidades familiares como un conjunto de madres con niños y niñas. Véase, entre otros, Jennifer Rizzo y Ashley Kaper, "Human Rights First Tours Dilley Detention Center for Immigrant Mothers and Children," Human Rights First (16 de enero de 2015) <http://www.humanrightsfirst.org/blog/human-rights-first-tours-dilley-detention-center-immigrant-mothers-and-children> (describe una visita a Dilley y la estructuración del centro de detención para dar cabida a las madres e hijos); Vivian Kuo y Jason Hanna, "Women allege sexual abuse at Texas immigration detention center [Karnes]," CNN (4 de octubre de 2014), <http://www.cnn.com/2014/10/03/justice/texas-immigrant-Detención-denuncias/> (citando al *GEO Group*, que refutó las acusaciones de abuso sexual y sostuvo que Karnes proporciona un "ambiente seguro, limpio y familiar para madres y niños en espera de procesamiento requerido por [ICE]"); véase también la demanda colectiva presentada por la ACLU el 16 de diciembre de 2014 impugnando la política de la administración Obama de detener a las madres y los niños solicitantes de asilo, *RILR v Johnson* (Demandada), <https://www.aclu.org/inmigrantes-de-los-derechos/rilr-v-johnson-denuncia>.

<sup>159</sup> Carta de los Senadores Patrick Leahy, Harry Reid, Dick Durbin, Charles Schumer, Patty Murray, Richard Blumenthal, Robert Menéndez, Michael Bennet, Mazie Hirono, y Mark Udall a Jeh Johnson, Secretario del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (16 de octubre, 2014) <http://www.leahy.senate.gov/download/101614-to-johnson-re-dilley-detention-center>, pág. 1. El resto de las referencias a "unidades familiares" en la carta son seguidas de o modificadas por comentarios sobre madres e hijos. No se hace referencia a los padres con hijos en ninguna sección de la carta.

## 2. Régimen legal y medidas adoptadas por el Estado con relación a las familias

126. Casi todas las mujeres y los NNA detenidos en Karnes han sido aprehendidos por la CBP, cerca de la frontera terrestre entre los Estados Unidos (en el estado de Texas) y México. Tras quedar bajo la custodia de CBP, las familias son trasladadas a una estación de la patrulla fronteriza o de un puerto de entrada (separada o colectivamente denominada en lo sucesivo como "instalaciones de aprehensión") y procesadas. El reglamento interno de ICE estipula que los individuos no pueden permanecer en esas instalaciones por más de 72 horas. En estas instalaciones algunas personas pueden tener la oportunidad de formular solicitudes iniciales de asilo.
127. Tras el procesamiento y detención en las instalaciones de aprehensión, las familias son trasladadas a otro lugar. Si han de permanecer detenidas, serán transferidas a la custodia del ICE y enviadas a un centro de detención migratoria para familias. Si han de ser enviadas a vivir con familiares con presencia en los Estados Unidos, para familias aprehendidas en el intento de cruzar el Valle del Río Grande de Texas, serán llevadas a una estación de autobuses en McAllen, Texas, desde donde parten hacia distintos destinos en el país.
128. Con anterioridad a su traslado desde las instalaciones de aprehensión, la mayoría de las familias también están sujetas a procedimientos acelerados de expulsión. Dichos procedimientos son un proceso de deportación "*fast track*", establecidos por la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes de 1996 (IIRIRA). Un adulto o las familias con hijos puede ser sometido a expulsión acelerada si: él/ella/ellos son detenidos cerca de una frontera de los Estados Unidos dentro de los 14 días de su ingreso<sup>160</sup>; o si en un intento de ingreso a los Estados Unidos, un extranjero declara su intención de solicitar asilo o si la persona carece de documentos válidos de entrada<sup>161</sup>. La sujeción a la expulsión acelerada significa que las familias serán deportadas sumariamente como resultado de un procedimiento conducido por un funcionario de inmigración, sin revisión adicional (incluso la revisión judicial), a menos que se establezca la existencia de "miedo creíble" de persecución o tortura. Estados Unidos desarrolló el estándar de miedo creíble en 1991 "para la detección de posibles refugiados entre el gran número de migrantes haitianos que fueron interceptados en el mar durante el éxodo masivo tras un golpe de Estado en Haití"<sup>162</sup>. El artículo 235 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA), define "miedo creíble" de la siguiente manera:

que exista una posibilidad significativa, teniendo en cuenta la credibilidad de las declaraciones formuladas por el extranjero, en apoyo de la afirmación

<sup>160</sup>

INA § 235 (b)(1)(A)(iii)(II); 8 U.S.C. § 1225 (b)(1)(A)(iii)(II).

<sup>161</sup>

INA § 212 (a)(6)(C); INA § 235 (b)(1)(A); INA § 212 (a)(7); 8 U.S.C. § 1225 (b)(1)(A); 8 U.S.C. § 1182 (a)(7); 8 U.S.C. § 212 (a)(6)(C).

<sup>162</sup>

U.S. Citizenship and Immigration Services (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EE.UU. o USCIS, por sus siglas en inglés), Curso de Entrenamiento de Oficiales de la División de Asilo, "Lección sobre miedo fundado" (28 de febrero de 2014), pág. 10.

del extranjero y de otros hechos de conocimiento del funcionario, que el extranjero podría ser elegible para asilo bajo el artículo 208 de la INA [o que él o ella es elegible para la suspensión de expulsión o aplazamiento de la expulsión en virtud de la Convención contra la Tortura]<sup>163</sup>.

129. En virtud de las nuevas directrices en vigor a partir del 28 de febrero de 2014, la División de Asilo del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EEUU debe interpretar el estándar de "posibilidad significativa" de manera de exigir al solicitante que "demuestre posibilidad significativa y posibilidad realista de éxito [respecto del fondo de su solicitud de protección por persecución o tortura]"<sup>164</sup>.
130. El artículo 235 de la INA también establece que los extranjeros sujetos a expulsión acelerada deben ser detenidos en forma obligatoria y sin revisión automática de la privación de la libertad, por parte de un juez de inmigración<sup>165</sup>. Si se la considera deportable, la familia debe permanecer detenida hasta su regreso se efectúe<sup>166</sup>.
131. Después de ser trasladadas a Karnes o a otro centro de detención migratoria para familias, las mujeres que han expresado su intención de solicitar asilo son entrevistadas por un oficial de asilo para determinar si tienen "miedo creíble" de persecución en su país de origen<sup>167</sup>. Los directores de las Oficinas de Asilo están autorizados a ejercer su discrecionalidad en la selección de la modalidad de la entrevista –presencial, telefónica o video conferencia ("VTEL") – con base en la consideración de una serie de factores. Los procedimientos vigentes con anterioridad a junio de 2013 exigían a los funcionarios suspender las entrevistas sobre miedo creíble (CFIs) de tipo telefónico a efectos de reprogramarlas como entrevistas presenciales en caso de existir indicaciones de que el extranjero no comprendía el proceso o si oficial de asilo a cargo de la evaluación temprana consideraba que el extranjero no satisfacía el umbral del miedo creíble<sup>168</sup>. Sin embargo, en junio de 2013 se emitió una nueva directiva que: 1) incentiva a los

<sup>163</sup> U.S. Citizenship and Immigration Services (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EEUU), Curso de Entrenamiento de Oficiales de la División de Asilo, "Lección sobre miedo fundado" (28 de febrero de 2014), pág. 10.

<sup>164</sup> U.S. Citizenship and Immigration Services (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EEUU), Curso de Entrenamiento de Oficiales de la División de Asilo, "Lección sobre miedo fundado" (28 de febrero de 2014), pág. 14-15.

<sup>165</sup> INA § 235 (b)(1)(B)(iii)(IV).

<sup>166</sup> INA § 235 (b)(1)(B)(iii)(IV).

<sup>167</sup> 8 U.S.C. § 1225 (b)(1)(A)(i); INA § 235 (b)(1)(A)(i).

<sup>168</sup> U.S. Citizenship and Immigration Services (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EEUU), *Memorandum on Telephonic Interviews in Negative Credible Fear Determinations* (Memorando sobre entrevistas telefónicas en determinaciones negativas de creíble miedo), HQRAIO120 / 9 .15a (4 de junio de 2013), págs. 1-2. La Comisión toma nota del aumento dramático en el número de remisiones por miedo creíble a la División de Asilo: de acuerdo con el USCIS, el número de remisiones en el año fiscal 2013 "superó el número total de remisiones por miedo creíble del período de cinco años entre el año fiscal 2007 y el año fiscal 2011 y se incrementó desde el año fiscal 2012 en más de un 250%", ver pág. 1. Human Rights First ha documentado que el número de las entrevistas por miedo creíble (credible fear interviews) llevadas a cabo se ha incrementado de 7.917 en el año fiscal 2004 a 36,035 en el año fiscal 2013. Véase Human Rights First, Estadísticas claves y conclusiones sobre las solicitudes de protección de asilo en la frontera EEUU-México (junio de 2014), <http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Key-Findings-Asylum-US-Mexico-Border.pdf>.

oficiales de asilo a conducir más entrevistas telefónicas a efectos de recortar costos y reducir el tiempo de viaje, y 2) instruye a los oficiales de asilo a completar las entrevistas telefónicas, aun en los casos en los que resulten en determinaciones negativas de miedo creíble, y a abandonar la práctica de la reprogramación de entrevistas presenciales, a fin de "lograr mayores eficiencias" en el proceso de miedo creíble<sup>169</sup>. La directiva prevé excepciones a la nueva política, basada en la evaluación de casos individuales. Para las personas detenidas en Karnes, la práctica ha sido la de las entrevistas para determinación de miedo creíble por medio telefónico, solamente.

132. Si un oficial de asilo concluye que la madre no supera la entrevista de miedo creíble, la madre sólo podrá acceder a una revisión limitada de los motivos de la determinación negativa de la CFI por parte del oficial ante un juez de inmigración<sup>170</sup>. Si el juez también se pronuncia en forma negativa no existe revisión adicional para su solicitud o de la detención de la familia, y ella y sus hijos permanecerán detenidos hasta el momento de la deportación. En la práctica, todo este proceso generalmente tiene lugar en el curso de varias semanas<sup>171</sup>.
133. En los casos en los que el oficial de asilo concluye que la madre pasa la entrevista de miedo creíble, o si lo hace en el marco de la revisión judicial limitada practicada por el juez de inmigración, su caso sobre asilo es referido a la corte de inmigración a efectos de completar el procedimiento de deportación en su totalidad y las audiencias (no-aceleradas) incluyendo aquellas correspondientes a la solicitud de asilo<sup>172</sup>. A esta altura, si la madre y sus hijos fueron aprehendidos originalmente dentro de 100 millas de la frontera y no pudieron probar su presencia física en los Estados Unidos por más de 14 días, serán elegibles para una audiencia de fianza y una revisión de custodia por parte de un juez de inmigración, conforme al derecho<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> U.S. Citizenship and Immigration Services (Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EEUU), *Memorandum on Telephonic Interviews in Negative Credible Fear Determinations* (Memorando sobre entrevistas telefónicas en determinaciones negativas de miedo creíble), HQRAIO120 / 9 .15a (4 de junio de 2013), págs. 1-2.

<sup>170</sup> El juez de inmigración debe recibir el registro de la determinación de miedo creíble, las notas del oficial de asilo, el resumen de los hechos materiales, y otros materiales con base a los cuales se haya hecho la determinación negativa. El propósito de la revisión no es de constituir una audiencia completa de asilo, y el proceso de revisión puede o no incluir una oportunidad de hablar para que el reclamante o su representante legal. Éste último es decidido por el/la juez de inmigración que preside el caso, a su discreción. Si el juez de inmigración determina que la persona tiene miedo creíble de persecución, anulará la orden del oficial de asilo. En este punto, se da comienzo al proceso de deportación y la persona puede presentar una solicitud de asilo conforme a 8 CFR § 1208.4 (b) (3) (i). Sin embargo, si el juez de inmigración confirma la determinación del oficial de asilo, el caso será devuelto al ICE para hacer efectiva la expulsión. Conforme a la normativa, la decisión del juez de inmigración es definitiva y no puede ser apelada. 8 U.S.C. § 1.225 (b) (1) (B) (iii); INA § 235 (b) (1) (B) (iii) (III); 8 C.F.R. § 1208.30 (g) (2).

<sup>171</sup> 8 U.S.C. § 1225 (b)(1)(B)(iii)(IV); INA § 235 (b)(1)(B)(iii)(IV).

<sup>172</sup> El solicitante de asilo es sujeto al proceso de deportación ante la corte de inmigración, según lo dispuesto en el INA § 240.

<sup>173</sup> Ver 8 CFR § 1003.19 (h) (2) (i). Por el contrario, las familias con una determinación positiva en su entrevista de miedo creíble que originalmente ingresaron por un puerto de entrada no son elegibles para una fianza o la revisión de custodia. Ver CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU.*, párr. 118 (citando 23 I & N Dec. 731 (BIA 2005)).

### 3. Principales observaciones y preocupaciones relativas al trato dado a las familias

134. En cuanto al tratamiento dado a las familias en los Estados Unidos, la Comisión tiene una serie de inquietudes fundamentales tras la visita:

#### a. Normas, políticas, y prácticas vinculadas a la detención arbitraria y obligatoria de familias

135. Antes y después de la visita, una de las principales preocupaciones de la Comisión ha sido la aplicación de un régimen automático, arbitrario, y obligatorio de detención migratoria en el caso de las familias para las que haya espacio disponible en un centro de detención migratoria. La Comisión nota que, de no ser por las limitaciones en la capacidad de alojamiento, la política actual llevaría a la detención de todas las familias; sin embargo, dadas estas limitaciones, las familias que tienen un familiar presente en los Estados Unidos con el que puedan permanecer durante la duración de los procedimientos migratorios son transferidas a la custodia de dicho familiar en los casos en los que no haya espacio disponible en un centro de detención. No se utilizan criterios sustantivos, ni se lleva a cabo una evaluación individualizada (más allá de la búsqueda de quién hospedará a la familia), para determinar cuáles familias serán privadas de la libertad y cuáles liberadas en reconocimiento de un cuidador (*sponsor*).

136. En su repuesta al borrador del presente informe, el Estado observa que los artículos pertinentes del Código de Estados Unidos relativos a la detención migratoria de familias son los artículos 1225, 1236, y 1241. El Estado no está de acuerdo con las conclusiones de la Comisión de que se está deteniendo a familias de manera “automática” y “arbitraria”. Agrega que, por el contrario, “se hacen evaluaciones individuales de acuerdo con las leyes de Estados Unidos y los procesos legales”. Sin embargo, tras un análisis minucioso de los artículos mencionados por el Estado, no son claros para la Comisión cuáles serían los requisitos legales para la detención de familias y los motivos que permitirían un análisis individualizado de la necesidad de detención, ya que en los artículos 1225 y 1236 se dispone de la detención en términos generales sin enumerar criterios o factores claros que deban tomarse en consideración, como el riesgo de fuga; tampoco se establece un período máximo de detención migratoria y no se mencionan los NNA, las familias, o las necesidades especiales de estos grupos durante el período de detención (es decir, en dichos artículos no se hace una distinción entre familias con hijos y adultos)<sup>174</sup>.

<sup>174</sup> La Comisión observa asimismo que la Corte Suprema de Estados Unidos, en *Zadvydas c. Davis*, 533 U.S. 678 (2001), determinó que, en general, ICE no debería detener a extranjeros durante más de seis meses sin una orden definitiva de expulsión si no existen grandes probabilidades de expulsión en un futuro razonablemente previsible. No obstante, las normas del Departamento de Seguridad Nacional permitirían la detención continua de “ciertas clases de extranjeros pasibles de expulsión” en circunstancias especiales; por ejemplo, por motivos de seguridad nacional o pública. Véase DHS, Office of the Inspector General, *U.S.*

137. En general, la Comisión observó que no hubo una revisión judicial automática de la legalidad de la detención migratoria ni una revisión periódica de su continua necesidad. Como se mencionó anteriormente, las madres que recibían determinaciones positivas en las entrevistas de miedo creíble fueron elegibles, a raíz de dicha determinación, de tener una audiencia sobre fianza y una revisión de su custodia en los casos en los que no ingresaron al país por un puerto de entrada; sin embargo, las personas para las cuales la determinación en la entrevista de miedo creíble fue negativa, estas no tenían derecho a fianza o revisión de su custodia<sup>175</sup>.
138. Más aún, en el caso de las familias que eran elegibles para fianza y revisión de custodia, la Comisión observó con preocupación que por lo general seguían detenidas por la duración de sus procedimientos migratorios<sup>176</sup>. La Ley de Inmigración de los Estados Unidos no exige la detención continua de los solicitantes de asilo cuyos casos están siendo resueltos en el sistema judicial migratorio; sin embargo, en los paquetes de prueba presentados a los jueces de inmigración en audiencias de fianza, desde el pico de llegadas en 2014, los abogados de ICE han argumentado que cada familia en Karnes debe permanecer detenida debido a que "representan un peligro para la seguridad nacional", así como para "la disuasión de la migración ilegal masiva"<sup>177</sup>. En respuesta, en la culminación de las audiencias de fianza, los jueces de inmigración han fijado montos extremadamente altos para las fianzas, de hasta USD\$ 15.000 o más, de manera que quienes podrían calificar para su liberación sean incapaces de satisfacer el monto requerido<sup>178</sup>. El efecto práctico de fijar un monto muy alto es el de negar la posibilidad de liberación a través de la constitución de la fianza.
139. La Comisión considera que estas prácticas, que conducen a la detención prolongada, son arbitrarias e incompatibles con el principio de la excepcionalidad de la detención. Esto es particularmente cierto al tener en cuenta la información presentada a la CIDH por organizaciones de la sociedad civil que representan a personas detenidas en Karnes, las cuales alegan que los

---

*Immigration and Customs Enforcement's Alternatives to Detention (Revised)* [Alternativas frente a la detención que puede usar la Oficina de Inmigración y Aduanas (Revisión)], OIL-15-122 (4 de febrero de 2015), p. 3.

<sup>175</sup> 8 CFR § 1003.19 (h)(2)(i); ver también, CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU.*, párr. 118.

<sup>176</sup> Por reglamento interno del USCIS, la entrevista de miedo creíble no debe ser conducida antes de las 48 horas del arribo (a menos que sea renunciado) y la mayoría se materializa dentro de los 14 días del arribo. USCIS "Questions & Answers: Credible Fear Screening" (última actualización 18 de junio 2013), <http://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum/questions-answers-credible-fear-screening>; Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional (USCIRF), Estudio sobre solicitantes de asilo en la deportación expedita (febrero de 2005), [http://www.uscirf.gov/sites/default/files/resources/stories/pdf/asylum\\_seekers/con](http://www.uscirf.gov/sites/default/files/resources/stories/pdf/asylum_seekers/con), pág. 180.

<sup>177</sup> Ranjana Natarajan, Denise Gilman, et. al (Clínica de Derechos Civiles y Clínica de Inmigración de la Universidad de Texas), *Informe sobre graves violaciones a derechos en la detención migratoria de familias en el Centro de Detención del Condado de Karnes* (Actualizado 20 de octubre 2014), págs. 6-7.

<sup>178</sup> La Comisión nota que los detenidos pueden presentar peticiones de *habeas corpus*; sin embargo, la falta de representación legal y otros obstáculos a la justicia (tales como el impacto de los traslados entre centros de detención en el nombramiento de los demandados, uno de los cuales debe ser el custodio inmediato del detenido) presentan importantes dificultades para hacerlo.

períodos de detención pueden extenderse a meses por momentos, especialmente en los casos de apelación.

140. En cuanto al factor de disuasión que se mencionó anteriormente, la Comisión valora y reconoce un dictamen y resolución de 20 de febrero de 2015 del Juez Boasberg de la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia, que pone un alto temporalmente a la consideración de este factor<sup>179</sup>. En *R.I. L-R et al. v. Jeh Johnson et al.*, el Juez Boasberg concedió un requerimiento judicial preliminar solicitado por los demandantes – “las madres y sus hijos menores de edad que escaparon de la violencia y la persecución en [Honduras, Guatemala y El Salvador] para buscar asilo en los Estados Unidos – que prohíbe a los demandados – el Secretario del DHS, Jeh Johnson, y dos funcionarios del ICE – de “detener a miembros del grupo con el propósito de disuadir la migración futura a los EE.UU. y de considerar el factor de disuasión de tal migración en las determinaciones de custodia”<sup>180</sup>.
141. En su resolución, el Juez Boasberg sostuvo que la “disuasión de la migración masiva” como justificación de la privación de la libertad, basada en la afirmación de los demandados que esa migración implica “intereses de seguridad nacional,” sobre todo de carácter económico (la desviación de recursos), “simplemente no es suficiente para justificar privaciones significativas de la libertad” sin más fundamentos<sup>181</sup>. El Juez Boasberg encontró que los demandantes “han demostrado que el acto de considerar el factor de disuasión es “uno bajo el cual derechos y obligaciones han sido determinadas, o del cual consecuencias legales serán derivadas” – o, en otras palabras que, “la política del DHS de considerar la disuasión tiene consecuencias profundas e inmediatas para los solicitantes de asilo centroamericanos detenidos como consecuencia de ello”<sup>182</sup>. Él halló que “a diferencia del daño económico, el daño de la detención en virtud de una política ilegal no puede ser remediado después de los hechos”<sup>183</sup>, y que los canales que

<sup>179</sup> *R.I. L-R, et al. v. Jeh Charles Johnson, et al.*, No. 2015-11 (D.D.C. 20 de febrero de 2015). Véase también, *Matter of A.M.D.*, BIA (30 de enero de 2015, no publicado) (afirmando la resolución de fianza de la juez de inmigración, hallando que el “recurso extraordinario de la detención prolongada” de una familia solicitante de asilo de El Salvador “sin derecho a fianza [y] con el fin de disuadir futuras olas de migración masiva no se justifica”, basado en factores tales como que la familia pasó su entrevista de miedo creíble de persecución y que nunca trató de huir o escapar de los funcionarios de fronteras que los aprehendieron.

<sup>180</sup> El Juez Boasberg certificó el grupo de manera provisional como un conjunto de madres y niños de América Central quienes:

(a) Han sido o serán detenidos en centros de detención migratoria de familias bajo la custodia de la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE) a partir de junio de 2014; (b) han sido o serán determinados a tener un temor fundado de persecución en su país de origen; y (c) son elegibles para la libertad bajo fianza, palabra, u otras condiciones de conformidad con [la ley federal] pero (d) han sido o serán negado tal liberación después de haber sido objeto de una determinación de custodia de ICE que tomó el factor de disuasión en cuenta.

Ver *R.I. L-R, et al. v. Jeh Charles Johnson, et al.*, No. 2015-11 (D.D.C. 20 de febrero de 2015) (orden otorgando el requerimiento judicial preliminar), p. 1.

<sup>181</sup> *R.I. L-R, et al. v. Jeh Charles Johnson, et al.*, No. 2015-11 (D.D.C. 20 de febrero de 2015) (resolución), p. 37.

<sup>182</sup> *R.I. L-R, et al. v. Jeh Charles Johnson, et al.*, No. 2015-11 (D.D.C. 20 de febrero de 2015) (resolución), p. 27.

<sup>183</sup> *R.I. L-R, et al. v. Jeh Charles Johnson, et al.*, No. 2015-11 (D.D.C. 20 de febrero de 2015) (resolución), p. 39.

En particular, la detención prolongada provoca una mayor presión a las familias y tiene consecuencias negativas en la salud mental, especialmente para los niños y niñas, ver *ibid*, p. 38.

según los demandados eran apropiados para impugnar esta consideración – a saber, el *habeas corpus* o un examen *de novo* de la decisión de ICE de negar la liberación – no constituyan “remedio[s] adecuados por el período de detención ilegal que sufre los miembros del grupo antes de poder recibir esta revisión”<sup>184</sup>. La CIDH reconoce que esta decisión otorga primacía al derecho a la libertad personal por encima de las determinaciones generalizadas basadas en la disuasión de la migración futura, y en ausencia de un análisis verdaderamente individualizado de su idoneidad.

142. La Comisión destaca la importancia de la sentencia emitida el 24 de julio de 2015 por la jueza federal de primera instancia Dolly Gee, del Distrito Central de California, en la cual la jueza concluyó que la política del Gobierno de Estados Unidos de detener en centros de detención migratoria a madres y niños quienes afirman estar huyendo de la violencia en sus países de origen vulnera las disposiciones del Acuerdo Flores de 1977 (que se explica con mayor detalle debajo, a partir del párrafo 186). En específico, encontró que los siguientes hechos representaron violaciones al Acuerdo Flores: a) la detención prolongada de familias compuestas de madres y niños va en contra de la duración mínima que debería tener la detención de NNA; b) los NNA han sido detenidos en instalaciones aseguradas, parecidas a cárceles, tales como el centro de detención migratoria del Condado de Karnes, las cuales también carecen de las licencias otorgadas por las agencias estatales encargadas de acreditar quienes pueden proporcionar servicios residenciales, de grupo, o cuidado tutelar, para niños dependientes; y c) las condiciones dentro de las celdas temporales de detención de CBP eran “deplorables” y no cumplían con el estándar más bajo de “segura y sanitaria”, de conformidad con el Acuerdo Flores<sup>185</sup>. Como consecuencia, entre otras medidas para reparar esta situación, la jueza Gee ordenó a los demandados – DHS, su Secretario Jeh Johnson, así como las entidades dependientes de DHS, ICE y CBP – que, sean liberadas las familias integradas por mujeres “cabeza de familia” y niños en detención “sin retrasos indebidos”, o a sustentar las causas por las cuales no se debe cumplir con la orden de liberación dentro de un plazo de 90 días a partir de la fecha de emisión de la sentencia.<sup>186</sup>
143. Además de las preocupaciones antes mencionadas, la Comisión pone de relieve su observación de que la detención migratoria ha servido como obstáculo para el acceso de los detenidos a los mecanismos de protección internacional, así como

<sup>184</sup>

R.I. L-R, et al. v. Jeh Charles Johnson, et al., No. 2015-11 (D.D.C. 20 de febrero de 2015) (resolución), p. 33. La jueza Gee afirmó que el “Acuerdo Flores” se aplica no solo a los niños, niñas, y adolescentes no acompañados, sino también a los acompañados, ya que el texto del Acuerdo es inequívoco al establecer que sus disposiciones se aplican a “todos” los niños, niñas, y adolescentes menores de 18 años de edad. Véase, Jenny Flores, et al. c. Jeh Johnson, et al., CV-85-4544 DMG (Distrito Central de California, 24 de abril de 2015).

<sup>185</sup>

Jenny Flores, et al. c. Jeh Johnson, et al., CV-85-4544 DMG (Distrito Central de California, 24 de abril de 2015), p. 24. La sentencia requiere que el gobierno federal libere a estas familias privilegiando en el orden de preferencia a los padres, incluyendo un parente que, o bien fue aprehendido con un miembro del grupo [a saber, un niño, niña, o adolescente menor de 18 años de edad de conformidad con el Acuerdo Flores], o uno que se presentó junto con un miembro del grupo [en un punto de entrada a lo largo de la frontera de EEUU]).

para lograr acceso a la representación legal. Las circunstancias agravantes en Karnes incluyen su ubicación remota, lejos de San Antonio y otras ciudades grandes de Texas<sup>187</sup>, y su gestión privada bajo el GEO Group. La Comisión observó que, al no ser directamente administrada por ICE, existe falta de claridad sobre las correspondientes obligaciones y responsabilidad de ICE y del GEO Group en lo que respecta a varios procedimientos –entre ellos el acceso de los representantes legales a las instalaciones y el mecanismo de denuncia (el cual se discutirá en detalle a continuación).

144. Una preocupación adicional, relacionada con el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EEUU (USCIS), consiste en que sólo las madres detenidas en Karnes tuvieron acceso a los CFIs. En la evaluación se presumió que sus hijos eran dependientes; sin embargo, la falta de un CFI para los hijos revela que, más temprano en el proceso, los NNA no están siendo informados de sus derechos, incluido el derecho de hacer valer sus propias solicitudes de asilo por separado.
145. La Comisión expresa su profunda preocupación por el impacto a largo tiempo de la detención sobre las personas que han sufrido un trauma significante, sobre todo en el caso de los NNA. Con base en sus entrevistas con personal médico que ha examinado las familias recién llegadas, además de la información que surge de los estudios documentados, la Comisión toma nota de hallazgos consistentes sobre cómo la detención agrava experiencias traumáticas anteriores y genera nuevos traumas para las familias privadas de libertad. En un informe reciente que analiza los impactos de la detención migratoria de familias, una de las principales conclusiones fue que "[I]a detención traumatiza a las familias, debilita la estructura básica de la familia, y tiene un impacto psicosocial devastador"<sup>188</sup>. Estos resultados son especialmente preocupantes a la luz de datos recabados en septiembre de 2014 que demuestran que el 98% de las familias detenidas en Karnes, en ese momento, buscaban protección en los Estados Unidos respecto de la persecución que alegaban haber sufrido en sus países de origen<sup>189</sup>.
146. Datos similares se encuentran disponibles con relación a las mujeres detenidas con sus hijos en un nuevo centro de detención migratoria en Dilley, Texas. La Comisión lamenta que los Estados Unidos haya ampliado las instalaciones del centro de detención y su capacidad de detener personas a 2.400 camas adicionales en la nueva instalación denominada "Centro Residencial para Familias del Sur de Texas". Inicialmente, el centro albergará hasta 480 mujeres y sus niños y niñas, cuya apertura parcial fue programada para el 8 de noviembre de 2014. La Comisión nota que, para el 23 de enero de 2015, había recibido información indicando que el 80% de las mujeres detenidas en la nueva instalación en Dilley habían expresado un temor de regresar a su país de origen,

<sup>187</sup> La distancia desde las principales ciudades tiene un impacto negativo en la disponibilidad y posibilidades de obtener representación legal, y sitúa a los detenidos más lejos de los tribunales de inmigración, lo que disminuye la probabilidad de que el detenido sea llevado a la corte para sus procedimientos migratorios.

<sup>188</sup> Lutheran Immigrant Refugee Services (LIRS) y Women's Refugee Commission (WRC), *Special Report: Locking Up Family Values, Again* (octubre de 2014) (en los archivos de la CIDH).

<sup>189</sup> Lutheran Immigrant Refugee Services (LIRS) y Women's Refugee Commission (WRC), *Special Report: Locking Up Family Values, Again* (octubre de 2014) (en los archivos de la CIDH).

principalmente debido a la violencia de las pandillas o la violencia doméstica<sup>190</sup>. En lugar de ampliar los centros de detención migratoria, los Estados Unidos debería implementar medidas alternativas a la detención que se ajusten a los estándares en materia de derechos humanos<sup>191</sup>.

*Una mujer hondureña detenida en Karnes con su hijo de 8 años relató su experiencia: "Una de las razones por las que vine fue porque estaba en peligro. Una pandilla quería reclutar a uno de mis hijos mayores (...) Yo no sé dónde [refiriéndose a la Patrulla Fronteriza] me detuvo, porque estábamos en el desierto. Habíamos estado caminando durante tres días y tres noches. Nos llevaron a la "hielera". No nos trataron bien. Llegamos a la "hielera" y 30 minutos más tarde me llevaron a una entrevista. Un "migra" [oficial de frontera] me preguntó por qué he venido, y me dijo ¿Y crees que sólo en tu país hay crimen? Aquí te vamos a deportar". Después de eso, yo no quería decir nada más. Más tarde, volvió y dijo: "firma aquí". Le pregunté qué estaba firmando y si podía hacer una llamada, y dijo que 'no', que sólo necesitaba mi firma. No me dejó hacer ninguna llamada. Después de eso, otro "migra" vino y me dijo que me iban a llevar a otro lugar y me trajo aquí [a Karnes]. La gente no viene a este país porque quiere, sino porque la necesidad les obliga".*

147. El Estado destaca en su respuesta al presente informe los cambios anunciados a "varias prácticas de detención de familias y una intensificación de la revisión y supervisión". Uno de esos anuncios, del 13 de mayo de 2015, en el cual ICE se comprometió a tomar medidas para mejorar las políticas relativas a los centros de detención de familias y la coordinación entre centros, además de la adopción de un proceso de revisión para toda familia que haya estado detenida más de 90 días y posteriormente cada 60 días a fin de que la detención o el monto de la fianza sigan siendo apropiados<sup>192</sup>.
148. El 24 de junio de 2015, el Secretario Jeh Johnson, del Departamento de Seguridad Nacional, anunció más cambios, como la puesta en libertad de familias que demuestren un temor creíble o razonable de persecución tras la constitución de una fianza monetaria o el cumplimiento de otra condición apropiada para la puesta en libertad, y la constitución de fianza de "un nivel razonable y realista" que tenga en cuenta "la capacidad de la familia para pagar, el riesgo de fuga, y la seguridad pública". Asimismo, "las entrevistas para determinar si existe un temor razonable y creíble se realizarán dentro de un plazo razonable" y "el

<sup>190</sup> Linda Hartke, "LIRS Staff Member Shares her Heartbreaking Trip to Dilley Family Detention Center," LIRS (23 de enero de 2015) <http://blog.lirs.org/lirs-staff-member-shares-her-heartbreaking-trip-to-dilley-family-detention-center/>.

<sup>191</sup> Para ver ejemplos de modelos de alternativas a la detención, véase, International Detention Coalition, Infancia Cautiva (2012).

<sup>192</sup> Para más información sobre el anuncio, favor ver DHS, ICE, "ICE announces enhanced oversight for family residential centers" [La Oficina de Inmigración y Aduanas anuncia una mayor supervisión de los centros residenciales familiares], (13 de mayo de 2015), <https://www.ice.gov/news/releases/ice-announces-enhanced-oversight-family-residential-centers>.

espacio en los centros de detención migratoria de familias se usará en general para posibilitar la pronta expulsión de las personas que no hayan solicitado protección de conformidad con las leyes aplicables". Según el Secretario Johnson, estos cambios se basan en el reconocimiento de que "cuando una familia ha demostrado inicialmente que cumple los requisitos para recibir asilo u otro tipo de asistencia de conformidad con las leyes estadounidenses, su detención prolongada constituye un uso ineficiente de los recursos".

149. La Comisión desea hacer referencia a la situación de las familias para las cuales no hay capacidad de alojamiento suficiente en un centro de detención migratoria al momento de su llegada y que tienen un miembro de la familia que puede patrocinarlas en los Estados Unidos. Estas familias son enviadas a vivir con ese miembro de la familia residente en Estados Unidos por la duración de los procedimientos migratorios iniciados contra ellos. La Comisión destaca la práctica de enviar a estas familias a vivir con patrocinadores – parientes o amigos de la familia – como una buena práctica. Esta práctica respeta el derecho de las familias a la libertad personal mientras avanzan los procedimientos migratorios, y ayuda a evitar los impactos negativos de la detención sobre la salud mental y física, a la vez que proporciona un entorno más adecuado para el desarrollo sano de NNA.
150. En el área de McAllen, Texas, las familias que siguen por este camino, son enviadas primero al albergue de la Iglesia del Sagrado Corazón para posteriormente abordar buses que las transportarán a otras partes del país. La Comisión destaca positivamente el trato holístico que se brinda a las familias en el albergue, donde se atienden sus necesidades básicas e inmediatas con cuidado, respeto, y dignidad.
151. Antes de continuar, la Comisión considera pertinente llamar la atención sobre las condiciones de detención inadecuadas observadas en las instalaciones de aprehensión y los centros de detención migratoria. En la estación del Puerto de Entrada del Puente Internacional de Hidalgo, la Comisión observó que las celdas que alojan a familias y NNA eran pequeñas y con paredes de cemento, sin ventanas y sin muebles que facilitaran el sueño. Los funcionarios manifestaron que no tenían camas o colchonetas para que pernoctaran y que tampoco estaban equipados con duchas. Los suelos eran de linóleo, y la temperatura de las celdas era fría.
152. La Comisión considera que las condiciones en las instalaciones de aprehensión son inadecuadas e inaceptables para la detención más allá de unas pocas horas. Sin embargo, la Comisión nota que en el pico de arribos, en junio de 2014, los NNA no acompañados y las familias con hijos permanecieron detenidos en estas instalaciones de aprehensión más allá del máximo de 72 horas, según establece el protocolo interno, y por períodos de hasta dos semanas. Las personas detenidas en estas instalaciones reportaron la falta de acceso a agua y alimentos, papel higiénico y otros productos de higiene, y el frío en las celdas, comúnmente conocidas como "hieleras".

*Una madre detenida en Karnes describió su experiencia en una estación de la patrulla fronteriza: "Tengo 18 años, me fui de El Salvador porque estaba en peligro. Vine aquí con la esperanza de una vida mejor para mí y para mi hijo [1 año]. Me tuvieron en la hielera durante cuatro días, temblando de frío todo el tiempo pero no nos dieron mantas. Ellos no me dieron leche para mi bebé, e incluso amenazaron quitármelo. La comida no es buena y nos dieron poca. Cuando pedimos más, dijeron que la estábamos 'robando'. Se rieron de nosotros y nos humillaron, burlándose de nosotros en inglés (...) Fue horrible".*

153. En el Centro Residencial del Condado de Karnes, la Comisión observó las condiciones inadecuadas y desproporcionadamente restrictivas, similares a las de un centro de reclusión penal. Antes de ser utilizado para la detención migratoria de familias con hijos, Karnes se utilizó para la detención migratoria de hombres adultos en espera de procedimientos migratorios o deportaciones. A pesar de las paredes de colores brillantes y murales pintados, los demás aspectos de la instalación son similares a los de una prisión de baja seguridad, lo que no debería ser el caso para medidas de detención civil, como la detención migratoria. Durante la visita, la Comisión encontró que el centro de detención tenía mucha seguridad y notó que el movimiento interior y el acceso a ciertas áreas se encontraba restringida. Por ejemplo, los guardias sometían a los detenidos a recuentos antes de servir comidas, para lo cual los NNA debían pararse en una sola fila fuera de la cafetería hasta completarlo. Además de las observaciones de la delegación, la Comisión recibió los testimonios de 30 madres detenidas en Karnes (20 en las salas de entrevistas y 10 en las instalaciones).
154. Más allá de las condiciones estructurales en Karnes, que son semejantes a un centro de detención penal, otras quejas recibidas por la Comisión incluyeron:
- Alimentación inadecuada para niños, niñas y bebés* – Se reporta que no hay meriendas saludables y nutritivas disponibles para los NNA entre comidas, y la calidad de las comidas es baja;
  - Alegaciones de abuso sexual de mujeres detenidas por parte de la guardia predominantemente masculina de Karnes* - En una denuncia presentada ante las autoridades federales estadounidenses a finales de septiembre de 2014, las organizaciones de derechos humanos y de derechos civiles alegan que se verifica "abuso sexual sustancial y continuo" de las mujeres detenidas en Karnes<sup>193</sup>. Las denuncias de conductas específicas

<sup>193</sup>

Carta de MALDEF, Immigration Clinic and Civil Rights Clinic of the University of Texas School of Law, Human Rights First, y dos abogados de la oficina legal de Javier N. Maldonado, P.C. al Secretario de Seguridad Nacional Jeh Johnson y otras autoridades gubernamentales federales estadounidenses de alto nivel (30 de septiembre de 2014), [http://www.maldef.org/news/releases/maldef\\_other\\_groups\\_file\\_complaint\\_ice\\_family\\_detention\\_center\\_karnes\\_city/](http://www.maldef.org/news/releases/maldef_other_groups_file_complaint_ice_family_detention_center_karnes_city/).

perpetradas por guardias de Karnes incluyen: sacar a las detenidas de sus celdas tarde en la noche o temprano en la mañana para participar en actos sexuales; identificar a mujeres como sus "novias" y utilizar su autoridad sobre estas mujeres para requerir favores sexuales a cambio de dinero y/o promesas de ayuda con sus casos de inmigración o tras la liberación; y besar y toquetear mujeres frente a otros detenidos, incluidos niños y niñas<sup>194</sup> (*ver "f" a continuación, para cuestiones relativas a las denuncias de abuso sexual*);

- c. *El acceso limitado a comunicaciones* - funcionarios de Karnes proporcionan a los detenidos una tarjeta telefónica recargable que viene con tres minutos cargados. Para hacer llamadas, la persona tiene que marcar el número de identificación asignado, el número de salida para la instalación, el número de la tarjeta, y el número de teléfono del destinatario de la llamada. La Comisión observó que el costo por minuto de las tarjetas de llamadas era alto, desde \$ 0.10 a \$ 0.25 por minuto dependiendo del destino de la llamada. Las personas entrevistadas por la Comisión explicaron que tenían dificultades contactar a las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios legales gratuitos, dado que los números de teléfono gratuitos proporcionados en la hoja informativa estaban desactualizados o nadie contestaba el teléfono. Además, si un representante legal desea llamar a un detenido en Karnes, sólo puede llamar a la instalación y dejar un mensaje. Por último, la Comisión observó la ausencia de un lugar privado para hacer llamadas telefónicas. Las cabinas telefónicas se encontraban en lugares públicos, sin privacidad, de modo que cualquier persona cercana podía escuchar las conversaciones;
- d. *Medidas disciplinarias y alegaciones sobre amenazas de separación de madres e hijos* - Algunas de las madres detenidas manifestaron preocupación por las amenazas recibidas personalmente o por otras madres de separarlas de sus hijos, como medida disciplinaria. Además, en las entrevistas en Karnes, las madres relataron amenazas de guardias de que informarían sobre las acciones disciplinarias a el/la juez de inmigración a cargo del caso;
- e. *Servicios médicos insuficientes* - Según los oficiales de Karnes, el personal médico incluye un total de 22 personas a tiempo completo y parcial, incluyendo un psicólogo. La Comisión valora los esfuerzos realizados para proporcionar servicios integrales de salud, incluida la atención de salud mental, pero nota que la capacidad total de Karnes es de 532 personas, de los cuales la mayoría de los detenidos a partir de septiembre 2014 buscaban protección en los Estados Unidos por causas de persecución. En esas circunstancias, contar con sólo un psicólogo en el personal médico no parece suficiente para satisfacer la demanda potencial. Además, en los testimonios recibidos por la Comisión, algunos detenidos afirmaron haber sido informados por funcionarios Karnes que el uso de los servicios

<sup>194</sup>

Ver párr. 207, abajo, para la respuesta del Estado sobre estas y otras alegaciones de abuso y maltratos.

médicos estaba sólo reservado para emergencias y que no podían acceder siquiera a medicamentos comunes, como analgésicos, para las dolencias crónicas; y

- f. *Mecanismos no confidenciales de denuncia y falta de claridad en el proceso de quejas* - Formularios de queja y un buzón se encuentran ubicados en la cafetería de Karnes. La Comisión notó que, en la parte superior del formulario, había espacios para que el denunciante introdujera su nombre y número de identificación. El proceso de revisión de quejas, según lo explicado por los funcionarios y posteriormente aclarado durante una audiencia después de la visita, consiste en una revisión de terceros realizada por una empresa que no está alojando personas detenidas<sup>195</sup>. Además, como se informó en la audiencia, ICE lleva a cabo su propia revisión anual de quejas para las instalaciones con más de 25 personas detenidas; instalaciones más pequeñas tienen revisiones menos frecuentes<sup>196</sup>. Resulta altamente preocupante para la Comisión que los detenidos no cuenten con mecanismos para presentar denuncias confidenciales, ya sea porque llenan la parte superior del formulario o porque el buzón se encuentra en un lugar abierto y muy público.

Para denunciar casos de abuso sexual, la Comisión observó carteles en las cabinas de teléfono de la sala común, con un número directo e instrucciones en inglés y español. Sin embargo, la Comisión observó que el número proporcionado era la de la Oficina del Inspector General del DHS, sin que incluyera explicación alguna sobre la entidad receptora de la denuncia, cómo se utilizaría la información, o los pasos a seguir una vez que recibida la queja. Además, a pesar de que se afirma que la llamada a la línea directa puede hacerse en forma anónima, la Comisión notó que la persona detenida debe ingresar su número de identificación personal en el sistema telefónico para poder realizar la llamada.

*Una madre detenida en Karnes con su hija [11 años] y su bebé relató su experiencia: "Salimos de El Salvador debido a las pandillas. Mi hija no podía asistir a la escuela debido a que las pandillas amenazaron a los maestros y nos hicieron sentir mucho miedo. La situación económica era muy complicada. Yo sólo pude encontrar trabajo vendiendo crédito para teléfonos en las calles, pero hasta eso era peligroso. Los pandilleros se me acercaban para hacerme pagar una "renta" (dinero a cambio de protección) para que yo pudiera seguir trabajando allí (...). Hemos*

<sup>195</sup>

CIDH, 153º período ordinario de sesiones, Audiencia sobre la situación de derechos humanos de niños no acompañados y familias migrantes y refugiadas en los Estados Unidos (27 de octubre de 2014) (testimonio de Megan Mack, Oficial de Derechos Civiles y Libertades Civiles en DHS).

<sup>196</sup>

CIDH, 153º período ordinario de sesiones, Audiencia sobre la situación de derechos humanos de niños no acompañados y familias migrantes y refugiadas en los Estados Unidos (27 de octubre de 2014) (testimonio de Megan Mack, Oficial de Derechos Civiles y Libertades Civiles en DHS).

sufrido mucho en el viaje aquí, el hambre, el frío, muchos peligros. Cruzamos el río [Rio Grande] alrededor de las 5pm cerca de McAllen, después de caminar durante seis días. Los migra [agentes fronterizos] nos detuvieron y nos preguntaron qué estábamos haciendo aquí, y nos dijeron que íbamos a ser deportadas. Después, nos pusieron en la hielera. Un rato después, otro migra vino y me preguntó quién era yo, de dónde venía, quiénes eran mis padres. Pero él no me preguntó por qué he venido. Es la forma en que te hablan. Me preguntaron si quería hablar con mi consulado, pero la Cónsula [la funcionaria consular] nunca vino a hablar conmigo. Allí [en la hielera] nos dieron un sándwich congelado para comer, y cajas de jugo a los niños. Dormí con mi hija en el piso, y había alrededor de 30 o 40 personas más en allí, también. Hacía mucho frío. Nos cubrimos con esta cosa que te dan que es como plástico. Mi hija lloraba todo el tiempo, y nunca me dieron pañales para mi bebé. Al día siguiente me dijeron "Van a ser deportados" pero nunca me dijeron a dónde iba. Ahora estoy aquí [en Karnes]. Yo no tengo un abogado, porque no puedo pagar uno y no tengo dinero para una fianza, tampoco. La comida no es buena aquí..."

155. Una característica positiva de Karnes que merece ser destacada es su biblioteca legal, que está separada de la biblioteca común. La biblioteca legal consiste en bases de datos jurídicos con jurisprudencia en materia migratoria. La Comisión destaca en forma positiva los esfuerzos por mantener actualizadas las bases de datos jurídicos; no obstante, una preocupación restante de la CIDH es que la información puede no estar en un formato accesible al público no especializado en derecho o en un idioma comprensible, especialmente para las personas recién llegadas a los Estados Unidos que posiblemente no hablan inglés. También debe señalarse que si bien las personas sometidas a procedimientos migratorios pueden beneficiarse del acceso a la información legal, dicha información no reduce la necesidad o sustituye el acceso a representación legal.
156. La Comisión también quisiera destacar que, a raíz de su visita, la EOIR inició un Programa de Orientación Jurídica (LOP) en Karnes<sup>197</sup>. A través del Programa LOP, las organizaciones asociadas de la sociedad civil proporcionan "explicaciones integrales sobre los procedimientos ante los tribunales de inmigración, junto con otra información legal básica a grupos numerosos de personas detenidas"<sup>198</sup>. La Comisión saluda este primer paso y daría la bienvenida a esfuerzos adicionales y mayores en el futuro.

<sup>197</sup> Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, "EOIR Expands Legal Orientation Program Sites" (22 de octubre 2014), <http://www.justice.gov/eoir/press/2014/EOIRExpandsLOP.html>.

<sup>198</sup> Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Office of Legal Access Programs, "Programa de Orientación Legal (Legal Orientation Program o LOP)" (última actualización junio de 2014), <http://www.justice.gov/eoir/probono/probono.htm#LOP>. El LOP normalmente consiste en una orientación interactiva de grupo, una orientación individual y un componente de referencias/auto-ayuda. En su respuesta al presente informe, el Estado informó a la Comisión sobre otro programa: el Programa de Orientación Jurídica para Custodios, que también está

### b. Falta de debido proceso y garantías procesales

157. A pesar de los avances en el área de la educación legal en Karnes, otra de las principales preocupaciones de la Comisión es la del acceso a la representación legal<sup>199</sup>. La Comisión nota la escasez de abogados dispuestos y capacitados para brindar representación legal a bajo costo o sin costo alguno a las familias detenidas, y nota asimismo las dificultades descritas por las organizaciones y abogados particulares que representan a las familias detenidas para llegar a Karnes, dado que está ubicado lejos de ciudades principales; a entrar en el centro; y el poder llevar con ellos herramientas tales como teléfonos celulares y computadoras con el fin de trabajar de forma más eficiente en los casos. Al momento de la visita de la Comisión a Karnes, los funcionarios indicaron que sólo un tercio de las familias contaban con representación legal.
158. La Comisión destaca la importancia de que los NNA, incluso cuando estén acompañados por un padre, madre, o tutor legal, puedan tener su propio representante legal y tener acceso a los mecanismos de protección internacional así como a cualquier audiencia ante un juez de inmigración durante los procedimientos, en forma independiente a sus padres. En la actualidad, muchos NNA sólo son considerados como dependientes en la solicitud de protección presentada por sus padres y no se les brinda la oportunidad de presentar su testimonio ante una corte de inmigración. Esto puede redundar en la denegación del derecho a buscar y recibir asilo, y de ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta en los procedimientos migratorios.
159. Sin conocimiento de los derechos y los procedimientos migratorios, y sobre todo sin representación legal, la Comisión observa que muchas familias con solicitudes de protección válidas en los Estados Unidos quedan excluidas del sistema. La omisión de los agentes fronterizos estadounidenses de informar a los migrantes y los refugiados de sus derechos, la disuasión de las personas basada en predicciones de resultados desfavorables en la corte de inmigración, y la falta de áreas privadas para entrevistas en las instalaciones de aprehensión, son prácticas con respecto de las cuales la Comisión ha recibido quejas e información consistentes. Estas prácticas en la fase de tramitación inicial en los EEUU tienen el potencial de causar un impacto significativo y negativo en una solicitud de protección dado que es menos probable que las personas relaten experiencias traumáticas en este entorno. Además, si una madre recibe una determinación

---

coordinado por la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración y es ejecutado por organizaciones no gubernamentales en varios estados. El Programa, que fue lanzado en 2010, tiene como finalidad informar a los custodios de NNA no acompañados sobre sus funciones y responsabilidades y sobre el proceso en los tribunales de inmigración en general.

<sup>199</sup> Un estudio reciente llevado a cabo por el Northern California Collaborative for Immigrant Justice (NCCIJ) reveló que los migrantes detenidos tenían tres veces más probabilidades de éxito en sus reclamos si contaban con representación legal, en comparación con los que no la tuvieran. El estudio también reveló que aproximadamente dos tercios de los migrantes detenidos carecen de representación legal en cualquier momento de su proceso de deportación. Ver NCCIJ, *Access to Justice for Immigrant Families and Communities* (octubre de 2014), <https://media.law.stanford.edu/organizations/clinics/immigrant-rights-clinic/11-4-14-Access-to-Justice-Report-FINAL.pdf>. Este estudio hace eco de las conclusiones de estudios anteriores sobre el impacto de la representación legal en los procedimientos migratorios.

negativa de miedo creíble como resultado de su entrevista, ella y sus hijos serán sujetos al proceso de deportación acelerada. Aunque la familia tiene derecho a la revisión limitada de esa decisión, las organizaciones de la sociedad civil han alertado a la Comisión sobre casos en los cuales las familias fueron deportadas sin haber tenido la oportunidad de comparecer y ser oídas por un juez de inmigración.

160. Asimismo, la Comisión expresa su profunda preocupación por las nuevas directrices emitidas para los oficiales del USCIS en febrero de 2014 sobre la interpretación del estándar de la "posibilidad significativa" en el marco de la determinación de miedo creíble. La Comisión teme que las nuevas directrices requieran que los oficiales de asilo apliquen criterios más estrictos o busquen una evaluación más completa de las solicitudes –separándose del propósito de la entrevista de miedo creíble de servir como una evaluación inicial de las solicitudes de asilo— y de esa forma impedir el acceso a los mecanismos de protección<sup>200</sup>. Otro motivo de preocupación son los recortes del gobierno, que han eliminado las entrevistas de seguimiento tras las determinaciones negativas de miedo creíble y la presunta práctica, en algunos casos, de deportaciones de familias antes de que tengan la oportunidad de que un juez de inmigración revise una determinación negativa en forma limitada. En relación con esto, la CIDH expresa su preocupación por el aumento de entrevistas telefónicas para la determinación de miedo creíble, lo cual entiende es la práctica habitual para los detenidos en Karnes, especialmente a la luz de los cambios antes mencionados. La CIDH observa que las entrevistas telefónicas para la determinación de miedo creíble limitan los tipos y la calidad de la interacción entre el entrevistador y el entrevistado, e inhiben los funcionarios de asilo de observar el lenguaje corporal y comportamiento como factores importantes en la determinación de la credibilidad de la persona entrevistada.

## C. Niños, niñas, y adolescentes no acompañados

### 1. De México

161. La Comisión tiene una serie de preocupaciones con relación al tratamiento de NNA no acompañados procedentes de México, que se abordará más adelante, tras una descripción del régimen legal de los Estados Unidos aplicable a los NNA no acompañados procedentes de México.

<sup>200</sup> Véase, en general, carta a John Lafferty, Jefe de la División de Asilo, USCIS, de American Immigration Lawyers Association, y otros (16 de junio de 2014), <http://aila.org/content/default.aspx?docid=51215>.

### a. Régimen jurídico y medidas adoptadas por el Estado

162. Según las leyes de los EEUU, un "niño o niña extranjero no acompañado" se define como un niño o niña que:
- (a) carece de estatus migratorio legal en los Estados Unidos;
  - (b) no ha cumplido los 18 años de edad; y
  - (c) con respecto a quien
    - (i) no hay padre o tutor legal en los Estados Unidos; o
    - (ii) ningún padre o tutor legal en los Estados Unidos está disponible para proporcionar cuidado y custodia física<sup>201</sup>.
163. Antes de 2008, y "como una cuestión de práctica" los niños no acompañados de origen mexicano llegados a los Estados Unidos eran automáticamente expulsados hacia México a través del puerto de entrada más cercano<sup>202</sup>. La expulsión se llevaba a cabo "durante las horas del día" y dentro de las 24 horas de su llegada. Tras la adopción de la Ley de Reautorización de Protección de Víctimas de Trata (TVPRA) en 2008, los oficiales fronterizos de los Estados Unidos deben determinar si un niño o niña no acompañado proveniente de México puede tener necesidades de protección, antes de iniciar su regreso a México. Concretamente, los funcionarios deben determinar dentro del plazo de 48 horas de la aprehensión, si el niño o niña:
- (a) no ha sido víctima de una forma grave de trata y no hay evidencia creíble de que el niño estará en riesgo de ser víctima de trata a su regreso a México;
  - (b) no tiene temor de regresar a México debido a un miedo creíble de persecución; y
  - (c) es capaz de tomar una decisión independiente de retirar la solicitud de admisión a los Estados Unidos<sup>203</sup>.
164. Si los funcionarios no pueden hacer una determinación en cuanto al riesgo de trata o persecución, o si el niño o niña no es capaz de tomar una decisión independiente para retirar su solicitud de admisión a los Estados Unidos, el oficial seguirá el mismo procedimiento vigente para NNA no acompañados procedentes de países no limítrofes (discutido en detalle más adelante). En resumen, el oficial debe brindar al niño más protección para asegurar que no es una víctima de trata de personas, ni tiene un "miedo creíble" de persecución en su país de origen antes de cualquier intento de deportar al niño.
165. Las condiciones y los mecanismos de la repatriación de los NNA no acompañados mexicanos se rigen por un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y México.

<sup>201</sup> Homeland Security Act of 2002, 6 U.S.C. § 279, § 462(g).

<sup>202</sup> Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU., *Unaccompanied Alien Children: An Overview*, R43599 (8 de septiembre de 2014), pág. 5.

<sup>203</sup> TVPRA, 8 U.S.C. § 1232 (a) (2); Appleseed Network, *niños en la frontera* (2011), pág. 23.

Este acuerdo se implementa a través de acuerdos locales en varias áreas a lo largo de la frontera terrestre común. Adicionalmente

CBP ha cedido espacio en muchas de las oficinas de las estaciones de patrulla fronteriza y de operaciones en el terreno a funcionarios consulares mexicanos a efectos de que concurran a las instalaciones a entrevistar a los migrantes y facilitar la repatriación. Cuando CBP quiere devolver a un niño a México, el agente consular a menudo coordina el regreso del niño o niña con la agencia nacional de bienestar infantil de México [el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o "DIF"] para asegurar la repatriación segura del niño o niña<sup>204</sup>.

**b. Principales observaciones y preocupaciones sobre el tratamiento de niños no acompañados de México**

166. Durante su visita a la frontera sur de los Estados Unidos, la Comisión no pudo observar las condiciones de detención en la estación de la Patrulla Fronteriza de McAllen y del Centro de Procesamiento del Valle del Río Grande. En este sentido, la Comisión reitera que la decisión de la Patrulla Fronteriza y del ICE de denegarle el libre y pleno acceso a estos centros es inaceptable. Esta negativa no sólo obstaculiza los esfuerzos de la Comisión para supervisar de forma independiente el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Unidos en virtud de los instrumentos jurídicos de la OEA, sino que también socava estos mismos instrumentos y las protecciones otorgadas a cada persona en virtud de ellos.
167. La Comisión también lamenta no haber estado en condiciones de observar las audiencias preliminares ("master calendar hearings") en la corte de inmigración referidas a los casos de NNA no acompañados, debido a circunstancias fuera de su control; sin embargo, mantuvo una conferencia telefónica con el Administrador de la Corte de Harlingen y con funcionarios de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración (EOIR) del Departamento de Justicia, con sede en Falls Church, Virginia. Además, la Comisión visitó las instalaciones del concesionario de HHS, donde los niños son cuidados mientras se identifica a miembros de la familia u hogares de acogida y se los evalúa para su ubicación posterior. Más detalles sobre estas dos últimas actividades se proporciona a continuación, en la sección 2 ("niños, niñas, y adolescentes no acompañados procedentes de países no limítrofes").

**i. Práctica de los EEUU de devoluciones (*turn-backs*) viola los derechos humanos de los NNA mexicanos no acompañados**

168. Para las personas en riesgo que requieren de protección, el proceso de detección es un primer paso fundamental para el ingreso en los Estados Unidos y, en última instancia, para recibir la protección necesaria. Estos procedimientos sólo tienen lugar si la persona llega a una frontera terrestre de los Estados Unidos o puerto

---

<sup>204</sup> Women's Refugee Commission, *Step-by-Step Guide on Apprehension and Detention of Juveniles in the United States*, (julio de 2014), pág. 2.

de entrada. A este respecto, la Comisión ha recibido información preocupante en el sentido que algunos niños no acompañados y otras personas están siendo enviados de regreso antes de llegar a la frontera (una devolución automática), una práctica que las organizaciones de la sociedad civil llaman un "*turn-back*".

169. La información recibida por la Comisión durante la audiencia sobre la "Situación de derechos humanos de la niñez y familias migrantes y refugiadas en Estados Unidos", que tuvo lugar durante el 153 Período de Sesiones, indica que las políticas migratorias de México, Guatemala, y Honduras han "sufrido cambios rápidos en la respuesta al creciente número de ciudadanos de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, en particular los niños, niñas, y las familias, tratando de salir de sus países de origen"<sup>205</sup>. Estas políticas migratorias incluyen "interceptaciones y devoluciones (*turn-backs*) de personas que buscan abandonar su país de origen e interceptaciones de personas en México" y que han sido "apoyadas, financiadas, y elogiadas por el gobierno de los Estados Unidos que ha perseguido en forma agresiva la externalización de sus fronteras para restringir la llegada de hondureños, salvadoreños y guatemaltecos, incluyendo a quienes tienen necesidades de protección internacional a territorio de Estados Unidos"<sup>206</sup>.
170. En su presentación a la Comisión, las organizaciones que solicitaron la audiencia documentaron reclamos en el sentido que

La Gendarmería [la nueva división -de 5000 integrantes- de la Policía Federal de México con entrenamiento militar y de policía] se ha desplegado a lo largo de la frontera norte de México con los EE.UU. para interceptar migrantes y refugiados antes de que lleguen a territorio estadounidense, lo que ayuda a explicar las denuncias de los migrantes y de los medios de comunicación sobre devoluciones (*turn-backs*) en la frontera México-Estados Unidos, seguidos de deportaciones de las autoridades mexicanas<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> Jesuit Conference of the United States y Washington Office on Latin America (WOLA), *Apoyo y asistencia de EEUU a las interdicciones, interceptaciones, y Medidas de Seguridad Fronteriza en México, Honduras y Guatemala socavan el acceso a la protección internacional*, (octubre de 2014), pág. 1 (en los archivos de la CIDH).

<sup>206</sup> Jesuit Conference of the United States y Washington Office on Latin America (WOLA), *Apoyo y asistencia de EEUU a las interdicciones, interceptaciones, y Medidas de Seguridad Fronteriza en México, Honduras y Guatemala socavan el acceso a la protección internacional*, (octubre de 2014), pág. 1 (en los archivos de la CIDH). Véase también, La Casa Blanca, "The Obama Administration's Government-Wide Response to Influx of Central American Migrants at the Southwest Border" (1 de agosto de 2014) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/01/obama-administration-s-government-wide-response-influx-central-american->.

<sup>207</sup> Jesuit Conference of the United States y WOLA, *U.S. Support and Assistance for Interdictions, Interceptions, and Border Security Measures in Mexico, Honduras, and Guatemala Undermine Access to International Protection*, (octubre de 2014) pág. 1 (en los archivos de la CIDH); Hilo Directo, "Deportan cinco mil niños a Honduras" (19 de junio de 2014), <http://hilodirecto.com.mx/deportan-a-5-mil-ninos-a-honduras/>.

ii. **Aplicación incorrecta de la ley: los niños no acompañados mexicanos como sujetos que pueden necesitar protección internacional**

171. Con respecto a los NNA mexicanos no acompañados, la Comisión, basándose en la información recopilada durante la visita, nota que el Departamento de Seguridad Nacional aplica una presunción de ausencia de necesidades de protección para estos niños y niñas. Estados Unidos aseguró a la Comisión en sus observaciones que, "se exija o no por ley, todos los niños no acompañados son sometidos a un examen de detección de riesgos por CBP". No obstante, la Comisión observa que, cuando preguntó a los funcionarios de la Patrulla Fronteriza si habían encontrado víctimas de trata, incluyendo niños y niñas, y cómo identificaban las señales de existencia de trata de personas, su respuesta fue que no había visto trata de personas alguna y, respecto de NNA que pueden trabajar para organizaciones de tráfico de drogas, que nunca han visto a ningún niño, niña, o adolescente "forzado" al contrabando de drogas o de personas por la frontera.
172. En su informe *Niños en Fuga*, el ACNUR encontró que de 404 niños encuestados de México y Centroamérica que se encontraban en situación migratoria irregular en los Estados Unidos, el 58% indicó que eran "desplazados por la fuerza" debido a: la violencia de los actores armados delictivos organizados, incluyendo carteles de droga y pandillas; violencia doméstica; y en el caso de México por sí solo, el 38% debido al reclutamiento forzado en las redes de tráfico de personas<sup>208</sup>. El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) encontró que la tasa de homicidios casi se triplicó para los hombres mexicanos entre 2007 a 2011, y que subió a más del doble para los adolescentes varones con menos de 18 años<sup>209</sup>. De acuerdo con UNICEF, "los niños y adolescentes [mexicanos] se ven afectados por el aumento de la violencia social como consecuencia de la rivalidad entre los grupos del crimen organizado, y las operaciones de seguridad"<sup>210</sup>. Un informe de la *Washington Office on Latin America* (WOLA) reveló que un hilo común entre los NNA mexicanos no acompañados devueltos es que algunos prefieren seguir tratando de cruzar la frontera con los Estados Unidos en lugar de involucrarse con grupos organizados de delincuencia y el tráfico de drogas. Claramente, los NNA mexicanos se enfrentan a riesgos de persecución en sus comunidades de origen.

173. Teniendo en cuenta la importancia del procesamiento inicial y de los controles por parte de los oficiales fronterizos de los Estados Unidos, especialmente en el caso de los NNA mexicanos no acompañados, la Comisión manifiesta su preocupación por el bajo número de NNA mexicanos no acompañados que acceden al proceso de presentación de reclamaciones

<sup>208</sup> ACNUR, *Niños en Fuga* (marzo de 2014), págs. 6-7.

<sup>209</sup> UNICEF, *México: Documento del programa del país 2014-2018* (6 de febrero de 2014), párr. 11. [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2013-PL15-Mexico\\_CPD-final\\_approved-Spanish.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2013-PL15-Mexico_CPD-final_approved-Spanish.pdf)

<sup>210</sup> UNICEF, *México: Documento del programa del país 2014-2018* (6 de febrero de 2014), párr. 11. [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2013-PL15-Mexico\\_CPD-final\\_approved-Spanish.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2013-PL15-Mexico_CPD-final_approved-Spanish.pdf), párr. 11.

de riesgo. En particular, preocupa a la Comisión que los funcionarios de CBP puedan actuar como jueces *de facto* frente al potencial reclamo de protección de un niño o niña mexicano conforme a la legislación aplicable en los Estados Unidos, y tras no pasar la evaluación inicial el niño o niña pueda ser sometido a expulsión inmediata (en cuestión de horas)<sup>211</sup>. Además, dada la complejidad de la trata de personas –en particular en sus manifestaciones respecto de NNA víctimas de trata— así como del reclutamiento forzado de NNA en las organizaciones de tráfico de drogas, la Comisión estuvo alarmada frente a las respuestas simplificadas a sus preguntas sobre detección de situaciones de protección.

174. A pesar de la obligación positiva del oficial bajo el artículo 1232 de la TVPRA (presentada anteriormente) y de la forma en que la ley se enmarca para proteger al niño, la CIDH observa con gran preocupación que las prácticas operacionales aplicadas actualmente por el DHS colocan la carga de probar la necesidad de protección internacional sobre el niño o niña mexicano no acompañado<sup>212</sup>.
175. Como impacto de esta carga, la CIDH observa que si bien el 23% de todos los niños y niñas aprehendidos en el año fiscal 2014 provenían de México, muy pocos NNA mexicanos no acompañados fueron trasladados a HHS<sup>213</sup>. Del mismo modo, en 2013, 17.240 NNA mexicanos no acompañados fueron detenidos en la frontera, sin embargo, la Oficina de Reasentamiento de Refugiados ("ORR"), entidad responsable del HHS para el cuidado y la custodia de los NNA no acompañados durante sus procedimientos migratorios, sólo reportó 740 NNA mexicanos no acompañados bajo su custodia<sup>214</sup>. Esto equivale a que aproximadamente el 96% de los NNA mexicanos no acompañados fueron rechazados en la frontera con los Estados Unidos o poco después de llegar a ella y enviados de regreso a México<sup>215</sup>. El ACNUR también ha corroborado esta cifra, y

<sup>211</sup> Bajo la ley estadounidense, las determinaciones de los oficiales de frontera no están sujetas a revisión judicial.

<sup>212</sup> Ver también ACNUR, Informe Confidencial, *Findings and Recommendations Relating to the 2012-2013 Missions to Monitor the Protection Screenings of Mexican Unaccompanied Children Along the U.S.-Mexico Border* (junio de 2014), pág. 14 (en los archivos de la CIDH) (llega a la misma conclusión después de las misiones del ACNUR sobre el terreno en la frontera sur y además señala que: "El ACNUR observa un sesgo predominante, influido por una serie de factores válidos y no válidos, la desensibilización de los funcionarios a las necesidades de protección de los niños y niñas mexicanos. En todos los sectores visitados la CBP comunicó al ACNUR que [los niños no acompañados] mexicanos son siempre devueltos a México", pág. 5).

<sup>213</sup> Las cifras exactas para el año fiscal 2014 no se han dado a conocer por el gobierno de los EEUU al momento de publicación del presente informe.

<sup>214</sup> U.S. Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU. o HHS, por sus siglas en inglés), "About Unaccompanied Children's Services," [http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/uac\\_statistics.pdf](http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/uac_statistics.pdf) (último acceso 30 de noviembre 2014).

<sup>215</sup> Los niños y niñas mexicanos no acompañados representaron el 3% de la población total de niños y niñas no acompañados en custodia de la ORR en 2013. En comparación, los niños y niñas guatemaltecos no acompañados representaron el 37%, los niños y niñas hondureños representaron el 30%, y los niños de El Salvador representaron el 26%. U.S. Department of Health and Human Services Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU.), "About Unaccompanied Children's Services," [http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/uac\\_statistics.pdf](http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/uac_statistics.pdf) (último acceso 30 de noviembre 2014).

ha estimado que alrededor del 95,5% de los NNA mexicanos que llegan solos a los Estados Unidos son devueltos sin la oportunidad comparecer ante un juez de inmigración<sup>216</sup>.

176. Para poner los tiempos en perspectiva, cabe aclarar que la mayoría de los niños y niñas no acompañados no presentan formalmente su solicitud de asilo hasta varios meses después de su llegada a los Estados Unidos<sup>217</sup>, lo que evidencia la necesidad del niño de ganar confianza en su representante o tutor antes de revelar experiencias traumáticas pasadas y/o temores futuros.
177. Para cerrar el círculo, la Comisión recibió información sobre repatriaciones de niños y niñas no acompañados que se llevaban a cabo durante la noche<sup>218</sup>; sobre la colocación ocasional de esposas a los niños por parte de agentes fronterizos de Estados Unidos para efectuar el retorno; y que muchos NNA mexicanos están siendo enviados a otras partes de México, incluyendo lugares situados en el lado opuesto del país al de su comunidad de origen. Esta información es indicativa de prácticas directamente violatorias de los derechos del niño y del propio tratado de repatriación entre México y Estados Unidos. La repatriación de cualquier persona, pero especialmente un niño o niña, nunca debería practicarse durante la noche. Esta práctica aumenta la vulnerabilidad de los migrantes, dado que los lugares de acogida segura y los entes gubernamentales se encuentran normalmente cerrados durante estas horas.

## 2. De países no limítrofes (no-contiguos)

178. La migración hacia el norte de los NNA no acompañados procedentes de los países del Triángulo Norte a los Estados Unidos no es nuevo y se ha producido desde hace años. En años más recientes, sin embargo, la Comisión ha observado un aumento constante en el número de niños no acompañados procedentes de América Central. Desde octubre de 2013, estas cifras han aumentado considerablemente y representan algunos de los más dramáticos aumentos a la fecha. Como se ha señalado anteriormente, la verdadera crisis que causa esta migración tiene sus raíces en la pobreza, la violencia, la desigualdad y la discriminación que afectan particularmente a los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Las causas detrás de la drástica alza en el número de NNA no acompañados que abandonan sus países de origen y llegan a los Estados Unidos señalan algo peor, y representan un "punto de inflexión" desde 2012 que "arroja

---

<sup>216</sup> ACNUR, Informe Confidencial, *Findings and Recommendations Relating to the 2012-2013 Missions to Monitor the Protection Screenings of Mexican Unaccompanied Children Along the U.S.-Mexico Border* (junio de 2014), pág. 14 (en los archivos de la CIDH).

<sup>217</sup> Dara Lind, "You can't understand the child migrant crisis without understanding asylum. Here are 6 facts," Vox (30 de julio de 2014), <http://www.vox.com/2014/7/30/5947909/asylum-children-border-refugees-apply-home-embassies-explain>.

<sup>218</sup> Testimonio de Jessica Jones, Child and Youth Policy Associate at Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS) for Congressional Progressive Caucus Ad-Hoc Hearing "Kids First: Examining the Southern Border Humanitarian Crisis (29 de julio de 2014) (transcripción en los archivos de la Comisión).

luz sobre la creciente *crisis de protección de la infancia* en estos países" (el subrayado es nuestro)<sup>219</sup>.

179. La Comisión ha recibido información contextual adicional sobre una serie de tendencias nuevas o en crecimiento que causan la huida de los niños de sus países de origen. Estas tendencias incluyen los siguientes elementos: (1) los NNA son las víctimas de violencia individualizada y específica, más comúnmente como resultado de la evasión o la negativa a cooperar con miembros de pandillas; (2) las pandillas y el crimen organizado se han extendido más allá de las principales áreas urbanas y, como resultado, la violencia se ha extendido; (3) los NNA se sienten desprotegidos por las autoridades locales y citan infiltración del crimen organizado en las fuerzas de policía y la administración pública; (4) las niñas son cada vez más objeto de reclutamiento forzado en pandillas, además de los temores de violencia sexual por parte de las pandillas; (5) los niños y niñas más pequeños son cada vez más afectados por las pandillas, lo que explica por qué los hermanos mayores y menores migran juntos; y (6) la ausencia de los padres, lo que aumenta la vulnerabilidad de los NNA frente al reclutamiento de pandillas y/o el abuso por parte de parientes lejanos quienes los cuidan<sup>220</sup>.
180. En sus observaciones sobre el informe, el Estado pone de relieve un programa nuevo de tramitación de la condición de refugiados y admisión condicional en el país que puso en marcha en diciembre de 2014. Según el Estado, "el programa permite que los padres de El Salvador, Guatemala, y Honduras que estén presentes legalmente en Estados Unidos soliciten acceso al Programa de Procesamiento de Refugiados de Estados Unidos para sus hijos menores de 21 años que todavía se encuentren en uno de esos tres países". Estados Unidos explica que estableció este programa para "ofrecer una alternativa segura, legal y ordenada frente al peligroso viaje que algunos menores están emprendiendo para reunirse con sus padres en Estados Unidos". El Estado señala que los NNA que no cumplen los requisitos para ser admitidos en calidad de refugiados pero que siguen corriendo peligro pueden ser considerados como candidatos para la admisión condicional según las circunstancias de cada caso, lo cual se define como "un mecanismo discrecional de la legislación estadounidense que permite el ingreso de una persona en Estados Unidos por razones humanitarias urgentes o beneficio público considerable".
181. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado para conferir la condición de refugiados, con la protección concomitante, a niños en su país de origen. Sin embargo, le preocupa la información recibida de que este proceso es prolongado (podría llevar meses) y que los costos relacionados con la presentación de una solicitud podrían ser onerosos para algunas familias<sup>221</sup>. La Comisión observa

<sup>219</sup> International Rescue Committee, *The arrival of unaccompanied minors from Central America to U.S. border - IRC Field Visit to Texas and Arizona: Key findings and recommendations to policy makers*, (23 de octubre de 2014), pág. 1.

<sup>220</sup> International Rescue Committee, *The arrival of unaccompanied minors from Central America to U.S. border - IRC Field Visit to Texas and Arizona: Key findings and recommendations to policy makers*, (23 de octubre de 2014), págs. 2-3.

<sup>221</sup> Véase más información sobre los requisitos (entre ellos el pago de \$650 para pruebas genéticas a fin de comprobar la veracidad de la relación de paternidad o maternidad declarada, que se reembolsa

asimismo que, según información de dominio público, para el 6 de julio de 2015, no se ha conferido condición de refugiado o admisión condicional a ningún niño por medio del programa<sup>222</sup>.

182. Antes de continuar con el marco jurídico pertinente, la Comisión considera que es importante proporcionar un panorama de la situación contextual y del funcionamiento actual de los tribunales de inmigración de los Estados Unidos. Una vez que los niños están en los Estados Unidos y se inicia el proceso de deportación en su contra, los niños se enfrentarán a los retrasos del sistema que genera largos tiempos de espera. Para dar una idea de los números, la información pública disponible señala que para junio de 2014 se registraban 375.000 casos de inmigración atrasados, incluyendo 41.640 casos de niños en espera de fecha de audiencia<sup>223</sup>. A finales del año fiscal 2014 de Estados Unidos (el 30 de septiembre de 2014), los casos atrasados ascendían a 408.037, y para finales del mes de octubre de 2014, este número llegó a 421.972<sup>224</sup>. Para junio de 2014 el tiempo promedio de espera para todos los casos, incluido el de los NNA no acompañados, se estimó en 587 días, o más de un año y siete meses<sup>225</sup>. Para abril de 2015, los casos pendientes ascendían a 445.607, entre ellos 70.035 de NNA no acompañados<sup>226</sup>.

---

únicamente si se confirma la relación biológica declarada, y numerosas entrevistas para determinar si se cumplen las condiciones para adquirir la condición de refugiado) en USCIS, "Programa de Procesamiento de Refugiados/Permisos para Niños Menores en Centroamérica (CAM, por sus siglas en inglés)", <http://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/refugiados-y-asilo/refugiado/programa-de-procesamiento-de-refugiadospermisos-para-ninos-menores-en-centroamerica-cam-por-sus-siglas-en-ingles>. Asimismo, la Comisión considera pertinente señalar que el número de NNA que terminen los trámites y reciban la condición de refugiados se restará del total permitido de 4.000 refugiados de la región de América Latina y el Caribe para el año fiscal 2015. Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos, Hoja Informativa (14 de noviembre de 2014), <http://www.state.gov/documents/organization/234540.pdf>.

<sup>222</sup> Véase, por ejemplo, Bill Frelick, "New U.S. policy of little help to Central American families who live in fear" [La nueva política estadounidense es de poca ayuda a las familias centroamericanas que viven con miedo], Los Angeles Times (6 de julio de 2015), <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-0706-frelick-central-american-refugees-20150706-story.html>. La Comisión observa también que, entre el 1 de diciembre de 2014 y el 23 de abril de 2015 se habían recibido 461 solicitudes de los tres países. No obstante, al 23 de abril de 2015, todas esas solicitudes se encontraban en "distintas etapas de preselección para la entrevista [para el asilo]". Véase DHS, Written testimony of USCIS Refugee, Asylum, and International Operations Associate Director Joseph Langlois for a Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration and The National Interest hearing titled "Eroding the Law and Diverting Taxpayer Resources: An Examination of the Administration's Central American Minors Refugee/Parole Program" [Testimonio escrito de Joseph Langlois, Subdirector de Refugiados, Asilo y Operaciones Internacionales del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, en una audiencia de la Subcomisión sobre Inmigraciones y el Interés Nacional de la Comisión del Senado sobre el Poder Judicial titulada "Erosión de las leyes y desvío de los recursos de los contribuyentes: examen del programa para refugiados y admisión condicional para menores centroamericanos] (23 de abril de 2015).

<sup>223</sup> TRAC Immigration, Immigration Court Backlog Tool, [http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court\\_backlog/](http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court_backlog/) (último acceso, 4 de diciembre de 2014).

<sup>224</sup> TRAC Immigration, Immigration Court Backlog Tool, [http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court\\_backlog/](http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court_backlog/) (último acceso 4 de diciembre de 2014).

<sup>225</sup> TRAC Immigration, Immigration Court Backlog Tool, [http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court\\_backlog/](http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court_backlog/) (último acceso 4 de diciembre de 2014).

<sup>226</sup> TRAC Immigration, *Immigration Court Backlog Keeps Rising: Latest Figures as of April 2015* [Siguen acumulándose los casos pendientes en los tribunales de inmigraciones: últimas cifras a abril de 2015] (15 de mayo de 2015), <http://trac.syr.edu/immigration/reports/385/>. La Comisión observa asimismo que, a

183. Uno de los principales factores y causas para el retraso procesal es un número mucho mayor de casos en un contexto de restricciones presupuestarias. En un testimonio proporcionado por Juan Osuna, Director de la EOIR, en una Audiencia de Comité del Senado de los Estados Unidos en julio de 2014, éste citó las limitaciones financieras a partir de enero de 2011 que congelaron la contratación de nuevos jueces de inmigración y ha "tenido un impacto negativo y de deterioro en el núcleo de la misión de EOIR, y aumentó el número de casos pendientes de adjudicación y los expedientes judiciales que quedarán para el futuro"<sup>227</sup>. También alertó al Comité sobre el hecho de que "más de 100 jueces de inmigración –más de un tercio del número total de jueces de inmigración— son elegibles para jubilarse sólo durante el [año fiscal] 2014"<sup>228</sup>.

**a. Régimen jurídico de niños, niñas, y adolescentes no acompañados procedentes de países no limítrofes y medidas adoptadas por el Estado**

184. Los Estados Unidos trata a los NNA no acompañados provenientes de otros países que no sean México y Canadá conforme a la TVPRA de 2008. La TVPRA dispone que los NNA no acompañados procedentes de países no limítrofes deben ser tratados con más protecciones para asegurar que no sean víctimas de trata de personas y/o no tengan "miedo creíble" de persecución en sus países de origen, ante cualquier intento de deportación.
185. El procesamiento de NNA no acompañados puede resumirse de manera siguiente:

CBP aprehende, procesa y detiene a la mayoría de los [niños, niñas, y adolescentes no acompañados] arrestados en las fronteras de los Estados Unidos. [Después de aprehensión, un agente de la CBP debe llevarlos a una instalación de aprehensión para su procesamiento. Una vez allí, el funcionario (s) debe determinar si cada niño o niña cumple con la definición de un niño no acompañado. Si ese es el caso, entonces] ICE [debe] transportar físicamente [a los NNA no acompañados] de la CBP a [la] Oficina de Reasentamiento de Refugiados del HHS (HHS-ORR) [dentro de las 72 horas de la aprehensión]. HHS-ORR es responsable de la custodia y cuidado

---

fines de 2013, había 84.343 casos de asilo pendientes en Estados Unidos, pero a fines de 2014 esta cifra saltó a 187.826. ACNUR, ACNUR - *Tendencias Globales 2014 - Mundo en Guerra*. Tabla 1: Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados (refugiados y desplazados), apátridas y otras personas de interés de ACNUR por país/territorio de asilo, final de 2014, p. 44; ACNUR - *Tendencias Globales 2013 - El Coste Humano de la Guerra*. Tabla 1: Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados (refugiados y desplazados), apátridas y otras personas de interés de ACNUR por país/territorio de asilo, final de 2013, p. 40.

<sup>227</sup> Declaración de Juan Osuna, Director de la EOIR, ante la Comisión de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales en la audiencia del Senado de los EEUU sobre "Desafíos en la frontera: el examen de las causas, consecuencias y respuestas al aumento de aprehensiones en la frontera sur" (9 de julio de 2014).

<sup>228</sup> Declaración de Juan Osuna, Director de la EOIR, ante la Comisión de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales en la audiencia del Senado de los EEUU sobre "Desafíos en la frontera: el examen de las causas, consecuencias y respuestas al aumento de aprehensiones en la frontera sur" (9 de julio de 2014).

de [los NNA no acompañados] provenientes de países no limítrofes y de los países limítrofes (Canadá y México) para los cuales exista una preocupación de que puedan ser víctimas de trata o puedan tener una solicitud de asilo, mientras están a la espera de una audiencia de inmigración. USCIS es responsable de la adjudicación inicial de las solicitudes de asilo presentadas por [NNA no acompañados]. EOIR conduce los procedimientos migratorios para determinar si [los NNA no acompañados] puede permanecer en los Estados Unidos o si debe ser deportado a su país de origen. Si para [un niño o niña no acompañado] se ordena la expulsión de los Estados Unidos, el ICE es responsable de devolver al [niño o niña] a su país de origen<sup>229</sup>.

186. Como puede observarse, los NNA no acompañados disfrutan de una serie de garantías y protecciones adicionales a las que los adultos y familias que llegan a los Estados Unidos reciben. Estas salvaguardas se establecieron en gran parte debido a las denuncias que surgieron en la década de 1980 sobre malos tratos por parte de oficiales de inmigración (bajo el antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización), y dieron lugar a una serie de demandas que resultaron en el Acuerdo de Solución Flores ("Acuerdo Flores") en 1997<sup>230</sup>. Este Acuerdo establece una política nacional para el tratamiento, detención, y liberación de los niños no acompañados. El Acuerdo reconoce la "particular vulnerabilidad" de los niños, y en el marco de este, el INS debía garantizar el tratamiento continuo de los NNA "con respeto, dignidad, y la preocupación especial [por su vulnerabilidad]"<sup>231</sup>.
187. En cuanto a la detención, el Acuerdo Flores estableció que los NNA debían ser mantenidos en el entorno menos restrictivo, y apropiado a su edad y necesidades especiales para garantizar su protección y bienestar<sup>232</sup>. En este sentido, la ORR tiene cuatro tipos de centros de detención para los NNA no acompañados, que varían en intensidad de restricción, incluyendo: hogares de acogida de corto y largo plazo, albergues y hogares de grupo, hogares de acogida terapéuticos y centros de tratamiento residencial, e instalaciones de seguridad con personal de seguridad<sup>233</sup>.
188. En cuanto a las condiciones de detención, el Acuerdo Flores estableció que cuando los NNA no acompañados son detenidos, los funcionarios de inmigración deben proporcionar: (1) alimentos y agua potable; (2) asistencia médica en caso de emergencia; (3) inodoros y lavamanos; (4) control de temperatura y ventilación adecuadas; (5) supervisión adecuada para proteger a los niños de

<sup>229</sup> Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU., *Unaccompanied Alien Children: An Overview*, R43599 (8 de septiembre de 2014), pág. 4.

<sup>230</sup> *Flores v. Meese*, No. 85-cv-4544 (C.D. Cal. 1997). Arreglo estipulado, [http://www.aclu.org/pdfs/immigrants/flores\\_v\\_meese\\_agreement.pdf](http://www.aclu.org/pdfs/immigrants/flores_v_meese_agreement.pdf). Ver también, Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU., *Unaccompanied Alien Children: An Overview*, R43599 (8 de septiembre de 2014), pág. 3.

<sup>231</sup> *Flores v. Reno*, No. 85-cv-4544, párr. 11.

<sup>232</sup> *Flores v. Reno*, No. 85-cv-4544, párr. 11.

<sup>233</sup> Women's Refugee Commission, *Step-by-Step Guide on Apprehension and Detention of Juveniles in the United States* (julio de 2014).

otras personas; y (6) separación de los adultos sin parentesco, siempre que sea posible<sup>234</sup>.

189. El Acuerdo Flores también estableció que los NNA deben ser liberados de la custodia "sin demoras innecesarias" para ser entregados, en orden de preferencia a un: padre o madre; tutor legal; familiar adulto; un adulto designado por el padre, madre o tutor legal; programa bajo licencia; o un adulto que haya solicitado la custodia (incluyendo la acogida temporal) cuando no hay otra alternativa probable que la detención a largo plazo y la reunificación familiar no parece ser una posibilidad razonable<sup>235</sup>. En la actualidad, el HHS es la agencia a cargo de dirigir las investigaciones sobre los potenciales cuidadores (sponsors), quienes también deben someterse a verificaciones de antecedentes en varias bases de datos mantenidas por la Oficina Federal de Investigaciones (FBI)<sup>236</sup>.
190. En cuanto a los procedimientos migratorios para NNA no acompañados, la política interna no vinculante – según lo establecido por las Políticas Operativas de la EOIR y los Procedimientos del Memorándum 07-01 ("Directrices OPPM 07-01") – establece "directrices y sugerencias" para los jueces de inmigración sobre cómo manejar y modificar el tratamiento de los casos de inmigración cuando el demandado es un niño o niña no acompañado<sup>237</sup>. Con el fin de asegurar que exista entorno judicial apropiado y dado que el procedimiento es contradictorio (el gobierno está representado por ICE), las modificaciones sugeridas incluyen: dar a los NNA una orientación en la sala del tribunal antes de la audiencia programada; considerar los casos de NNA no acompañados en portafolios separados o durante un período preestablecido cada semana o mes; permitir a los NNA utilizar asientos elevados si se sientan con el abogado y/o traer un juguete u otro objeto personal a la sala del tribunal; permitir videos o teleconferencias; y que los jueces no vistan la toga<sup>238</sup>. Para asegurar que los procedimientos judiciales resulten apropiados, las Directrices OPPM 07-01 también disponen que los jueces deben considerar las siguientes acciones (en forma resumida): (a) explicar los procedimientos desde el principio (la finalidad

<sup>234</sup>

*Flores v. Reno*, No. 85-cv-4544, párr. 12.A.

<sup>235</sup>

*Flores v. Reno*, No. 85-cv-4544, párrs. 11, 14. Aproximadamente el 95% de los niños no acompañados son enviados a vivir con la familia presente en los Estados Unidos. ChildFund, *Unaccompanied and Accompanied Child Migrant Crisis: Emergency Rapid Assessment* (agosto de 2014), pág. 9.

<sup>236</sup>

Entre las bases de datos, se encuentran la base de datos del Centro Nacional de Información Criminal, el Sistema Central Index, y el Sistema de Control de Extranjeros Deportables. HHS, Oficina del Inspector General, Division of Unaccompanied Children's Services: Efforts to Serve Children (marzo de 2008), OEI-07-06-00290, pág. 6, <http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-07-06-00290.pdf>. La Comisión se encuentra, sin embargo, preocupada por la falta de garantías para los cuidadores (sponsors), en particular los presentes en los Estados Unidos en situación migratoria irregular. Para más información sobre este tema, véase *infra*.

<sup>237</sup>

Departamento de Justicia de EE.UU. o DOJ, por sus siglas en inglés, Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración o EOIR, por sus siglas en inglés, Immigration Court Operating Policies and Procedures Memorandum 07-01: Guidelines for Immigration Court Cases Involving Unaccompanied Alien Children (22 de mayo, 2007) (en sustitución OPPM 04-07, emitida 16 de septiembre 2004).

<sup>238</sup>

Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Immigration Court Operating Policies and Procedures Memorandum (OPPM) 07-01: Guidelines for Immigration Court Cases Involving Unaccompanied Alien Children (22 de mayo de 2007) (en sustitución OPPM 04-07, emitida 16 de septiembre , 2004), págs. 5-6.

del procedimiento, introducir las partes y el papel de cada parte, y explicar los procedimientos operacionales, tales como la toma de notas); (b) hacer preguntas en inglés en un nivel apropiado para la edad y estar pendiente de cualquier indicio de que el intérprete y el niño están teniendo dificultades para comunicarse; (c) tratar de limitar las veces que un niño o niña debe ir a la corte, su tiempo en el banquillo de los testigos, y ser conscientes de que los NNA pueden requerir más descansos; (d) preparar al niño para testificar; (e) utilizar interrogatorios apropiados para NNA, asegurando el uso de lenguaje y tono adecuados; (f) realizar evaluaciones de credibilidad adecuadas, teniendo en cuenta que los niños usualmente no podrán presentar testimonio con tanta precisión como los adultos; y (g) restringir el acceso a la sala del tribunal, ya que los niños pueden ser reacios a declarar sobre los incidentes traumáticos en frente de mucha gente<sup>239</sup>.

191. En cuanto a los factores que pueden influir en el resultado del procedimiento, según la legislación estadounidense no existe un marco normativo que requiera o llame a la consideración del interés superior del niño en las decisiones tomadas por jueces de inmigración. Las Directrices OPPM 07-01, por su parte, establece que "este concepto [del interés superior del niño] es un factor que se relaciona con la discreción del juez de inmigración en la adopción de medidas para garantizar que se establezca un entorno "amigable para la niñez" en la audiencia judicial, y permitir que los niños y niñas discutan libremente los elementos y detalles de su solicitud"<sup>240</sup>. Las Directrices OPPM 07-01 asimismo aclara:

Cuestiones de derecho - cuestiones de admisibilidad, elegibilidad para remedios, etc. - se rigen por la Ley de Inmigración y Nacionalidad y sus reglamentos. El concepto de "interés superior del niño" no niega la normativa o la delegación de la autoridad reguladora del Procurador General, y no puede servir de base para brindar remedios no sancionados por la ley<sup>241</sup>.

192. En cuanto a la tramitación de los procesos migratorios, la política de EOIR a partir de julio 2014 ha sido la de dar "vía rápida" (*fast-track*) a las audiencias para NNA no acompañados y familias<sup>242</sup>. De acuerdo con esta política, los

<sup>239</sup> Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Immigration Court Operating Policies and Procedures Memorandum (OPPM) 07-01: Guidelines for Immigration Court Cases Involving Unaccompanied Alien Children (22 de mayo de 2007) (en sustitución de la OPPM 04-07, emitida 16 de septiembre , 2004), págs. 6-8.

<sup>240</sup> Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Immigration Court Operating Policies and Procedures Memorandum (OPPM) 07-01: Guidelines for Immigration Court Cases Involving Unaccompanied Alien Children (22 de mayo de 2007) (en sustitución de la OPPM 04-07, emitida 16 de septiembre , 2004), pág. 4.

<sup>241</sup> Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Immigration Court Operating Policies and Procedures Memorandum (OPPM) 07-01: Guidelines for Immigration Court Cases Involving Unaccompanied Alien Children (22 de mayo de 2007) (en sustitución de la OPPM 04-07, emitida 16 de septiembre , 2004), pág. 4.

<sup>242</sup> Departamento de Justicia de EE.UU., Oficina de Asuntos Públicos, "Department of Justice Announces New Priorities to Address Surge of Migrants Crossing into the U.S." (Departamento de Justicia anuncia nuevas prioridades para abordar oleada de migrantes que cruzan a los EE.UU), (9 de julio de 2014),

tribunales de inmigración deben programar la audiencia inicial para las personas y grupos mencionados entre 10 y 21 días del inicio del proceso de deportación por parte de ICE. Un memorando posterior de EOIR, firmado por el Juez Principal de Inmigración, Brian O'Leary, instruye a todos los tribunales de inmigración del país a considerar a los recién llegados por delante de otros casos en el portfolio a fin de resolver las nuevas prioridades<sup>243</sup>. Existen 26 cortes de inmigración en todo el país con "portfolios especializados para niños y niñas"<sup>244</sup> y este proceso agilizado se encuentra en vigor en varios estados, incluyendo Arizona, California, Florida, Maryland, Nueva York, y Texas<sup>245</sup>.

193. Los extranjeros que no son residentes permanentes de los Estados Unidos o a quienes no se concedió visado<sup>246</sup> están obligados por la ley registrarse y dejar registro de huellas digitales dentro de los 30 días de su llegada<sup>247</sup>. La ley también exige que se informe a USCIS sobre cada cambio de domicilio y el nuevo domicilio dentro de los diez días del cambio<sup>248</sup>. La ley exige además a los extranjeros (o sus padres o tutores) notificar por separado a la Corte de Inmigración sobre los cambios de domicilio dentro del plazo de 5 días<sup>249</sup>. La Corte de Inmigración envía la notificación de audiencias y demás correspondencia oficial a la dirección registrada. Según EOIR explicó a la Comisión durante su teleconferencia –y según también surge del Manual de Prácticas del Tribunal de Inmigración— si un extranjero no actualiza esta información de contacto y como consecuencia, pierde una audiencia, su expulsión puede ser ordenada en rebeldía<sup>250</sup>. Quienes más tarde se anoticien de la audiencia y de la orden de expulsión en rebeldía pueden solicitar la reapertura del procedimiento, y estará dentro de la discreción del juez de inmigración conceder o negar la solicitud.

---

<http://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-new-priorities-address-surge-migrants-crossing-us>.

<sup>243</sup> Departamento de Justicia de EE.UU, Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Memorandum from the Chief Immigration Judge to All Immigration Judges: Docketing Practices Relating to Unaccompanied Children Cases in Light of the New Priorities (Departamento de Justicia de EEUU, Oficina Ejecutiva para Revisión de Inmigración, Memorandum del Jefe de Jueces de Inmigración para todos los jueces de inmigración: portfolios y prácticas relativas a casos de niños no acompañados a la luz de las nuevas prioridades) (10 de septiembre de 2014).

<sup>244</sup> Declaración de Juan Osuna, Director de la EOIR, ante la Comisión de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos (9 de julio de 2014).

<sup>245</sup> Muzaffar Chishti y Faye Hipsman, "Unaccompanied Minors Crisis has Receded from Headlines but Major Issues Remain," Migration Policy Institute (25 de septiembre de 2014), <http://www.migrationpolicy.org/article/unaccompanied-minors-crisis-has-receded-headlines-major-issues-remain>.

<sup>246</sup> En el caso de un niño o adolescente, sus padres o tutores. Ver INA §§ 262; 221 (b).

<sup>247</sup> INA § 262.

<sup>248</sup> 8 C.F.R. 265.1.

<sup>249</sup> 8 C.F.R. § 1003.15(d)(2).

<sup>250</sup> 8 C.F.R. § 1229 (b) (C). Ver también Departamento de Justicia de EE.UU, Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, *Immigration Court Practice Manual*, Capítulo 2.2 (c) "Obligaciones vinculadas al domicilio" (revisado 10 de junio 2013), [http://www.justice.gov/eoir/vii/OCIJPracManual/Practice\\_Manual\\_review.pdf#page=25](http://www.justice.gov/eoir/vii/OCIJPracManual/Practice_Manual_review.pdf#page=25). De acuerdo con un estudio realizado por el Transactional Records Access Clearinghouse Immigration ("TRAC Inmigración") en la Universidad de Syracuse, a partir del año fiscal 2005 hasta junio de 2014, el 31% de los casos cerrados fueron anotados como en rebeldía y se dictó orden de expulsión. "Nuevos datos sobre los niños no acompañados en la Corte de Inmigración," (15 de julio de 2014), <http://trac.syr.edu/immigration/reports/359/>.

194. En lo que toca a los custodios de los NNA no acompañados que se encuentran en una situación migratoria irregular en los EEUU, un reciente memorando de EOIR advierte a jueces de inmigración que “nunca es conveniente ordenar que el padre, madre, o tutor comparezca ante el tribunal, indicando a la vez que no deben temer ser aprehendidos al presentarse” y que “los jueces no deben dar garantías sobre si ICE procederá o no a detener a los padres o tutores antes o después de su comparecencia ante el tribunal de inmigración”<sup>251</sup>.
195. Por último, si se ordena la expulsión pero una persona (el denunciante) ha presentado una demanda en contra de un agente federal, el demandante debe informar al juez de inmigración que existe un caso separado pendiente y solicitar la suspensión de la orden de expulsión. El juez de inmigración tiene discreción para conceder la suspensión de la deportación hasta que se resuelva el caso paralelo.

**b. Principales observaciones y preocupaciones sobre el tratamiento de niños, niñas, y adolescentes no acompañados de países no limítrofes**

196. La Comisión considera que muchos aspectos del marco jurídico general para NNA no acompañados son compatibles con los estándares internacionales. La Comisión notó que el objetivo de las autoridades, en línea con la esencia de la TVPRA, era el de avanzar a celeridad deliberada con el fin de remover a los NNA de la custodia del Estado dentro de un plazo razonable y colocarlos bajo el cuidado de un miembro de la familia u otro arreglo aprobado para su cuidado, tras una investigación y selección de potenciales cuidadores (*sponsors*). Este régimen legal favorece la libertad de NNA durante los procedimientos migratorios y en una situación de custodia que sería en el interés superior del niño.
197. En cuanto a la visita de la Comisión a Saint PJ's, una instalación concesionaria del HHS ubicada en San Antonio, Texas, la Comisión observó una serie de buenas prácticas que deberían ser reproducidas. Como se mencionó anteriormente, tras su procesamiento por el DHS, los NNA no acompañados quedan bajo el cuidado del HHS mientras se intenta localizar a sus familiares en los Estados Unidos y se determina si el niño o niña puede ser colocado bajo la custodia de esos miembros de la familia, un hogar de acogida, u otra opción. Al momento de la visita de la CIDH, la estadía en el HHS o en un refugio concesionario tenía una duración de entre 7 y 35 días<sup>252</sup>. En ese sentido, el Estado asegura que ha tomado medidas para reducir la estadía de los NNA no acompañados bajo el cuidado y la custodia del HHS, agilizando las políticas y los procedimientos.

---

<sup>251</sup> Departamento de Justicia de EE.UU, Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración, Memorandum from the Chief Immigration Judge to All Immigration Judges: Docketing Practices Relating to Unaccompanied Children Cases in Light of the New Priorities (Memorando del Jefe de Jueces de Inmigración para los Jueces de Inmigración: prácticas en materia de portafolios de niños y niñas no acompañados a la luz de las nuevas prioridades) (10 de septiembre de 2014).

<sup>252</sup> Según testimonios recibidos por la Comisión durante su visita; véase también, ChildFund, *Unaccompanied and Accompanied Child Migrant Crisis: Emergency Rapid Assessment* (agosto de 2014), pág. 9.

198. En Saint PJ's, la Comisión se reunió con el titular y los administradores de la instalación, así como con otros funcionarios del gobierno federal y algunas organizaciones de la sociedad civil que representan a los NNA allí alojados, a fin de conocer más sobre cómo se gestiona la instalación, cómo se llevan a cabo las determinaciones de custodia (los tipos de investigaciones que se llevan a cabo), y las actividades diarias en las instalaciones. Posteriormente, la Comisión visitó las zonas de convivencia y la escuela, donde se entrevistó con un maestro y nueve niños.

*Un niño no acompañado de 14 años de edad de Guatemala relató su experiencia:* Yo vivía en Guatemala con mis abuelos. Lo que más me gustaba era ir a la escuela. Tengo otros dos hermanos más pequeños. Mi mamá está aquí [refiriéndose a los EE.UU.] trabajando. Vine en autobús, con un amigo mexicano. Deportaron a mi amigo. Los [oficiales de frontera] nos detuvieron después de caminar por el desierto durante tres días. Cuando nos detuvieron, nos trataron bien. Nos llevaron en auto a una hielera. Me preguntaron mi nombre, edad, fecha de nacimiento, y de dónde vengo. Me pasé toda la noche en la hielera, durmiendo en el suelo de cemento. Hacía mucho frío en la noche allí. Me dieron galletas para comer en la noche y dos burritos en la mañana, también leche pero estaba mala. Después de eso, me llevaron a otro lugar en el que me di un baño. Ahora que he estado aquí en este albergue por más de diez días, voy a volar a [un estado diferente] tal vez esta semana o la próxima. El trabajador social aquí me trata bien (...) pero todavía no tengo una fecha para la corte".

199. En cuanto a las buenas prácticas, la Comisión observa que si bien los NNA se encontraban detenidos en este centro –en el sentido que no podían entrar ni salir de las instalaciones libremente— sus instalaciones eran amplias, con espacios para caminar y de recreación disponibles para su uso. Los sectores de vivienda eran amplios, limpios, y agradables, con un área común en el centro y decoraciones en las paredes, incluyendo algunas expresiones artísticas creadas por los NNA. En la reunión con los administradores de la instalación, así como en la entrevista con uno de los maestros de la escuela, era evidente que quienes están a cargo de la instalación tienen la capacitación y están versados en la forma de trabajar con NNA, especialmente aquellos que puedan haber sufrido algún tipo de trauma. El maestro entrevistado explicó cómo creaba un espacio seguro en el aula, fomentando un clima de respeto mutuo y paz, que anima a sus estudiantes a aprender. Por último, los NNA entrevistados parecían estar sanos y bien cuidados, y muchos de ellos expresaron que se sentían seguros en Saint PJ y que, si tenían un problema o situación, se sentían cómodos para buscar ayuda u orientación de un miembro del personal. Los NNA también expresaron su satisfacción por las comidas que recibieron y la calidad de sus estudios en el centro.

200. La Comisión resalta positivamente este modelo y las prácticas que observó en Saint PJ's.

201. Sin embargo, no todas las instalaciones y procesos satisfacen estos estándares, y la Comisión pone de relieve algunos de las principales preocupaciones de su visita:

i. **Las deficiencias en las condiciones de detención de las instalaciones de aprehensión**

202. En primer lugar, la Comisión reitera las preocupaciones ya reportadas tras su visita a la frontera sur de los Estados Unidos en 2009, específicamente que aún se recibe noticias que muchas instalaciones de aprehensión – incluyendo la estación del Puerto de Entrada del Puente Internacional de Hidalgo – no están equipadas para satisfacer las necesidades más básicas, tales como alimentos, agua, y lugares para dormir<sup>253</sup>, ni tienen la temperatura adecuada<sup>254</sup>, como lo requiere el Acuerdo Flores.

203. Como fue señalado por informes ya recibidos, la Comisión observó también durante su visita que las instalaciones de aprehensión no estaban equipados con duchas u otras instalaciones de higiene corporal. Tanto los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas como las Directrices de la ONU sobre los criterios y estándares aplicables en relación con la detención de los solicitantes de asilo hacen referencia al acceso a las instalaciones higiénicas<sup>255</sup>. La falta de instalaciones para la higiene corporal resultó especialmente crítica en 2014 durante los meses pico de llegadas de NNA no acompañados a los Estados Unidos, quienes habían caminando durante días e incluso semanas antes de llegar. Los oficiales de CBP confirmaron que durante los primeros meses del verano de 2014 (mayo - julio), cuando el número de NNA estaba en su punto más alto, no fue posible trasladar a

---

<sup>253</sup> CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU.*, párr. 375.

<sup>254</sup> Como se mencionó anteriormente, las personas detenidas en las instalaciones de aprehensión se han quejado de las bajas temperaturas adentro. La Comisión toma nota de las denuncias y alegaciones sobre casos en que los labios y los dedos de los detenidos se tornaron azules por causa del frío y ha recibido testimonios de personas que describieron el frío extremo que experimentaron en las celdas de detención. Señalaron asimismo que los oficiales del CBP no elevaron la temperatura, no proporcionaron mantas, y forzaron a los detenidos a remover capas exteriores de ropa, como suéteres y sudaderas. *Ver, por ejemplo*, Denuncia sometida a los agentes del DHS Megan Mack, Oficial de Derechos Civiles y Libertades Civiles, y John Roth, Inspector General, presentados por ACLU, NIJC, Proyecto de Derechos de Inmigrantes Esperanza, Americans for Immigrant Justice, Florence Immigrant and Refugee Rights Project, "Re: Systematic Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection" (11 de junio de 2014)

<http://www.acluaz.org/sites/default/files/documents/DHS%20Complaint%20re%20CBP%20Abuse%20of%20UICs.pdf>; véase también Molly Redden, "Why Are Immigrant Detention Facilities So Cold?", Mother Jones (16 de julio de 2014); Cindy Carcamo y Richard Simon, "Immigrant groups complain of 'icebox' detention cells" Los Angeles Times (5 de diciembre de 2013)

<sup>255</sup> CIDH, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, Principio XII (2); ACNUR, "Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención" (septiembre 2012), Directriz 8 (2012), <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>.

los NNA no acompañados a HHS dentro del plazo establecido en el protocolo ICE (máximo de 72 horas bajo custodia del ICE). Las organizaciones de la sociedad civil y otros representantes alegaron que en algunos casos los niños y niñas y las familias estuvieron hasta 15 días en las instalaciones antes de ser transferidos. En la Estación del Puerto de Entrada Hidalgo, los funcionarios informaron a la Comisión de que en al menos un caso, una niña se quedó en la instalación durante 10 días, y que el promedio de tiempo que pasaron allí durante el pico fue de entre 7-8 días.

204. En lo que respecta a los plazos de procesamiento inicial para NNA no acompañados, los funcionarios que brindaron información a la Comisión durante su visita a la Estación de la Patrulla Fronteriza de McAllen indicaron los plazos de procesamiento para septiembre de 2014 en esa Estación promediaban 18 horas a partir de la momento de la aprehensión del niño o niña y hasta que son transferidos a la custodia de ICE, quien les transfiere a HHS.

ii. **Acusaciones de abuso y maltrato de niños y niñas bajo la custodia de CBP**

205. Asimismo, la Comisión toma nota de las quejas sobre el tratamiento de NNA no acompañados por parte de funcionarios de la CBP. El 11 de junio de 2014, el *NIJC, ACLU Border Litigation Project, Americans for Immigrant Justice (AI Justice), Esperanza Immigrant Rights Project (Esperanza)*, y el *Florence Immigrant and Refugee Rights Project (Florence Project)*, presentaron conjuntamente una denuncia ante la Oficina de DHS para los Derechos Civiles y Libertades Civiles y la Oficina del Inspector General del Departamento de Seguridad Nacional. La demanda alega que 116 NNA no acompañados, entre las edades de 5 y 17 años, habían sufrido algún tipo de abuso o maltrato bajo la custodia de la CBP:

[A]proximadamente uno de cada cuatro NNA incluidos en esta queja reportaron algún tipo de abuso físico, incluyendo abuso sexual, golpizas, y el asumir posiciones de estrés a exigencia de funcionarios de la CBP. Más de la mitad de estos NNA reportó diversas formas de abuso verbal, incluyendo comentarios raciales, sexualmente cargados, y amenazas de muerte. Más de la mitad informó que se les había denegado atención médica, incluyendo dos jóvenes madres cuyos bebés se enfermaron durante la detención en temperaturas muy bajas, y una niña cuya medicación para el asma fue confiscada mientras sufría ataques de asma. Los NNA constantemente denunciaron haber sido recluidos en celdas insalubres, en condiciones de hacinamiento, y con temperaturas de congelación, y aproximadamente el 70% informó haber permanecido detenidos más allá de las 72 horas establecidas por el mandato legal. Muchos informaron haber permanecido detenido sin mantas y tener que dormir en el suelo, con las luces prendidas. Más del 80% describió cómo se le denegó alimentación adecuada y agua bajo la custodia de CBP, incluyendo un niño cuya única fuente disponible de

agua potable era el tanque de un inodoro y otros que sólo recibieron alimentos congelados o en mal estado y, posteriormente, se enfermaron<sup>256</sup>.

206. Los NNA de esta misma denuncia, algunos de los cuales sufrieron violencia sexual en sus países de origen y/o en su camino hacia los Estados Unidos, dijeron sentirse humillados por tener que usar baños sucios a la vista de otros detenidos y de las cámaras de seguridad. Con relación a otras violaciones alegadas

aproximadamente el 15% de estos NNA reportó haber sido separado de otros miembros de la familia, y el 30% informó que su dinero y/o pertenencias personales fueron confiscados por funcionarios de CBP y nunca retornados. Muchos niños reportaron haber sido encadenados, a veces dolorosamente, durante el transporte.<sup>257</sup>

207. La queja subrayó que estos abusos han sido "documentados y reportados al DHS por años", sin embargo, las organizaciones insistieron que ni se han operado cambios ni los agentes del DHS han tenido que rendir cuentas por estas violaciones<sup>258</sup>. En sus observaciones, el Estado insistió en que tomaba muy en serio las denuncias de malos tratos y había iniciado numerosas investigaciones. En ese sentido, el Estado afirma que el Inspector General del DHS realizó varias inspecciones sin preaviso de diversas instalaciones de detención de DHS/CBP, así como de los centros de detención migratoria de familias de Artesia, Nuevo México (que ya fue clausurado), y Karnes, Texas. Asimismo, el Estado señala que la Oficina de Derechos y Libertades Civiles del Departamento de Seguridad Nacional ha investigado numerosas denuncias relacionadas con CBP e ICE en el contexto de la aprehensión y la custodia de NNA no acompañados y familias.

### iii. Violaciones al proceso regular y al derecho de justicia

208. Una preocupación fundamental y final de la Comisión se refiere a las garantías del debido proceso en procedimientos migratorios que involucran a NNA no acompañados. Como se mencionó anteriormente, la Comisión no tuvo la oportunidad de observar los procedimientos migratorios ante la Corte de Inmigración de Harlingen pero, en su conferencia telefónica con el Administrador de la Corte de Harlingen y con funcionarios de la EOIR, la Comisión fue informada sobre las medidas adoptadas por los tribunales de inmigración y los jueces para

<sup>256</sup> Denuncia sometida a los agentes del DHS Megan Mack, Oficial de Derechos Civiles y Libertades Civiles, y John Roth, Inspector General, "Re: Systematic Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection" (11 de junio de 2014), <http://www.acluaz.org/sites/default/files/documents/DHS%20Complaint%20re%20CBP%20Abuse%20of%20UICs.pdf>.

<sup>257</sup> Denuncia sometida a los agentes del DHS Megan Mack, Oficial de Derechos Civiles y Libertades Civiles, y John Roth, Inspector General, "Re: Systematic Abuse of Unaccompanied Immigrant Children by U.S. Customs and Border Protection" (11 de junio de 2014), <http://www.acluaz.org/sites/default/files/documents/DHS%20Complaint%20re%20CBP%20Abuse%20of%20UICs.pdf>.

<sup>258</sup> ACLU, "Unaccompanied Immigration Children Report Serious Abuse by U.S. Officials During Detention" (11 de junio de 2014), <https://www.aclu.org/immigrants-rights/unaccompanied-immigrant-children-report-serious-abuse-us-officials-during>.

ajustar el procedimiento y hacerlo más apropiados para los NNA. Después de una revisión cuidadosa de la información recibida, la Comisión comparte varias de las preocupaciones transmitidas por las organizaciones de la sociedad civil antes y durante la visita: a pesar de las directrices (a), (c) y (e), los NNA no acompañados siguen estando sujetos a un entorno "de intercambios intrínsecamente contradictorios" e "intimidante" en la sala de audiencias en la que pueden ser interrogados y contrainterrogados y que, en general, los oficiales del USCIS (como funcionarios de otras agencias federales involucradas) carecen de la formación suficiente respecto de temas relacionadas con el desarrollo del niño y el desarrollo de interrogatorios y de preguntas adecuadas a su edad<sup>259</sup>.

209. La Comisión expresa su profunda preocupación por la ausencia de un requisito, ya sea en la ley o las políticas públicas, de considerar el principio del interés superior del niño en la decisión del juez de inmigración. Esta falta de incorporación del principio en las leyes que rigen los procedimientos migratorios es contraria a los derechos y principios establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos. La Comisión considera que la incorporación del estándar del "interés superior del niño" en la legislación y la política pública no sólo es necesaria para ponerlas en conformidad con las normas internacionales; sino que la incorporación de esta norma también crearía un marco adecuado para lanzar medidas destinadas a abordar y corregir las deficiencias en los procesos y condiciones aplicables a los niños ya existentes.
210. Además, la Comisión también está preocupada por la forma en que las audiencias de inmigración van por la "vía rápida". Si bien la CIDH valora los esfuerzos para dar prioridad a los casos de NNA no acompañados en sus portfolios, este procesamiento expedito no puede proporcionar menos garantías de debido proceso a los niños involucrados. La CIDH fue informada que las audiencias se están realizando rápidamente después de la llegada, con poca o ninguna notificación. Ambos factores dificultan en gran medida las posibilidades de los NNA de obtener un abogado, lo cual ya es difícil debido a factores analizados a continuación, además de la posibilidad de armar su reclamo. Además, los cambios en el entorno no propician que los NNA se sientan cómodos expresando inmediatamente sus temores y divulgando las experiencias traumáticas del pasado, lo cual también constituye un obstáculo para que los NNA reciban la protección requerida en el procedimiento de "vía rápida".
211. Como se mencionó anteriormente, estos factores de procedimiento y ambientales se acentúan por la falta de representación legal proporcionada por el Estado y la escasez de abogados que están dispuestos a representar a estos NNA a ningún o muy bajo costo para los muchos migrantes que carecen de los recursos para

259

Véase, por ejemplo, KIND, A Treacherous Journey (febrero de 2014), [https://www.supportkind.org/joomlatools-files/docman-files/macArthur\\_report\\_A\\_Treacherous\\_Journey.pdf](https://www.supportkind.org/joomlatools-files/docman-files/macArthur_report_A_Treacherous_Journey.pdf).

pagar a un abogado<sup>260</sup>. En ciertas áreas, la ratio entre las personas que buscan representación legal y los abogados disponibles es de 120:1<sup>261</sup>. Como se explicó anteriormente, las personas en los procedimientos migratorios tienen derecho a representación legal, pero el Estado no se las proporciona (a pesar de la gravedad de los posibles resultados), por lo que si desean tener un abogado, deben encontrar una manera de conseguirlo por su cuenta. La Comisión nota el impacto que tiene la representación legal en el resultado de los casos:

- Desde el 1 de octubre de 2004 (comienzo del año fiscal 2005) hasta junio de 2014, al 47% de los niños que contaron con abogados en procedimientos migratorios se les permitió permanecer en los Estados Unidos; mientras que sólo al 10% de los niños que comparecieron en la corte de inmigración sin un abogado se les permitió quedarse<sup>262</sup>.
- En los 63.721 casos de NNA no acompañados pendientes al 31 de octubre de 2014, sólo 20.691 (32%) tenían representación legal, mientras que los otros 43.030 aún no habían podido contratar a un abogado o encontrar la representación *pro bono*. Este porcentaje es incluso inferior a la tasa anterior: "de los 21.588 casos presentados y ya decididos desde la oleada de niños y niñas no acompañados desde Centroamérica que se inició hace tres años, [...] 41% tenían representación"<sup>263</sup>.
- En los casos resueltos desde que comenzó el aumento en la llegada de NNA no acompañados en 2012, al 73% de los NNA con representación legal se les permitió permanecer en los EEUU, y sólo al 15% de los NNA que no tenían representación se les permitió permanecer en los EEUU<sup>264</sup>.

212. Además, las estadísticas disponibles proporcionadas por la EOIR a la CIDH en el momento de redactar este informe, indican que del 18 de julio de 2014 al 14 de octubre de 2014, sólo a 179 NNA no acompañados se les permitió permanecer en los Estados Unidos, de un total de 1.637. Respecto de casi todos los NNA -1.456- se dictó orden de expulsión (1.415) o se aceptó la salida voluntaria (41).
213. La Comisión reconoce que en respuesta a la demostrada falta de abogados *pro bono*, el Gobierno de los Estados Unidos y la Corporación para el Servicio

<sup>260</sup> Ver Amy Taxin, "Backlogged Immigration Courts Speed up Children's Cases," AP (31 de julio de 2014), <http://bigstory.ap.org/article/immigration-courts-speed-childrens-cases>; Rebecca Kaplan, "For unaccompanied immigrant children, a shortage of lawyers," CBS News (7 de agosto de 2014), <http://www.cbsnews.com/news/for-unaccompanied-immigrant-children-a-shortage-of-abogados/>.

<sup>261</sup> Dara Lind, "9 ways detaining immigrant families is turning into a 'shitshow,'" Vox (6 de agosto de 2014), <http://www.vox.com/2014/8/6/5971003/artesia-immigrants-detention-due-process-families-lawyers-asylum-court-border>.

<sup>262</sup> TRAC Immigration, "New Data on Unaccompanied Children in Immigration Court" (15 de julio de 2014), <http://trac.syr.edu/immigration/reports/359>.

<sup>263</sup> TRAC Immigration, "Inmigración, representación de niños no acompañados en la Corte de Inmigración" (25 de noviembre de 2014), <http://trac.syr.edu/immigration/reports/371>.

<sup>264</sup> TRAC Inmigración "En dos de cada tres casos pendientes casos, los niños no acompañados no tienen representación en la Corte de Inmigración," (25 de noviembre de 2014), <http://trac.syr.edu/whatsnew/email.141125.html>.

Nacional Comunitario que administra AmeriCorps<sup>265</sup> anunciaron conjuntamente el 6 de junio de 2014, el lanzamiento de "Justice AmeriCorps".<sup>266</sup> Según fuentes oficiales, este programa de subvenciones está diseñado para

reclutar aproximadamente 100 abogados y asistentes legales como miembros de AmeriCorps para proporcionar servicios legales a los niños y niñas más vulnerables. Este programa [...] responde a la directiva del Congreso a EOIR "de explorar formas de asistir mejor a las poblaciones vulnerables, como niños y niñas, y mejorar la eficiencia de los tribunales mediante esfuerzos pilotos para mejorar su representación legal." Además, el Departamento de Justicia considera que los miembros de AmeriCorps ayudarán a identificar a los niños y niñas no acompañados que han sido víctimas de trata o abuso a fin de asistir en la investigación y el enjuiciamiento de los autores de esos delitos contra estos niños y niñas<sup>267</sup>.

214. En su respuesta, el Estado también se refiere al anuncio efectuado por HHS el 30 de septiembre de 2014 de su compromiso de proporcionar \$9 millones en el plazo de dos años a organizaciones no gubernamentales para que amplíen la representación de NNA tras su puesta en libertad de la custodia de HHS. La CIDH agrega que, el primer año, a partir de fines de septiembre de 2014, HHS adjudicó \$4,26 millones a la Conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos y el Comité Estadounidense para Refugiados e Inmigrantes. El resto de los \$9 millones se adjudicará en 2015<sup>268</sup>.
215. La Comisión acoge con satisfacción la creación de Justice AmeriCorps y la subvención del HHS para organizaciones no gubernamentales, y a la vez alienta a los Estados Unidos a realizar aún mayores esfuerzos para garantizar que los NNA no acompañados tengan acceso a representación legal, teniendo en cuenta las cifras y las desventajas con las que miles de NNA no acompañados se acercan al sistema.
216. Por último, en el ámbito del debido proceso y las garantías de un juicio justo, la Comisión expresa su preocupación por la falta de normativa en la legislación estadounidense que prevea aplazamientos automáticos en los casos en los que se ordena la expulsión cuando, al mismo tiempo, el sujeto de la expulsión está

<sup>265</sup>

Para más información sobre AmeriCorps, consultar <http://www.nationalservice.gov/programs/ameri-corps>

<sup>266</sup>

Véase "The Corporation for National and Community Service, Justice Department and CNCS Announce New Partnership to Enhance Immigration Courts and Provide Critical Legal Assistance to Unaccompanied Minors," (6 de junio de 2014), <http://www.nationalservice.gov/newsroom/press-releases/2014/justice-department-and-cncts-announce-new-partnership-enhance>.

<sup>267</sup>

Declaración de Juan Osuna, Director de la EOIR, ante la Comisión de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos (9 de julio de 2014). Según el Estado, el Departamento de Justicia y la Corporación para el Servicio Nacional Comunitario dotaron los \$1,8 millones en subvenciones para hacer posible el programa JusticeCorps el 12 de septiembre de 2014.

<sup>268</sup>

Véase Departamento de Salud y Servicios Sociales de los Estados Unidos, Administration for Children and Families, "Advance Copy of ORR Notice Providing \$9M for Direct Legal Representation of UACs" [Anticipo editorial del Aviso de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados de la asignación de \$9 millones para la representación jurídica directa de niños no acompañados], LexisNexis (1 de octubre de 2014), <http://www.lexisnexis.com/legalnewsroom/immigration/b/outsidenews/archive/2014/10/01/advance-copy-of-orr-notice-providing-9m-for-direct-legal-representation-of-uacs.aspx>.

vinculado a una causa civil activa contra un agente federal. La Comisión está preocupada de que la ausencia de esta normativa impida el acceso a la justicia de las personas en el contexto de la movilidad humana, dado que la continuación de un procedimiento legal en los EEUU después de la repatriación presenta importantes obstáculos para retener un abogado, asistir a los procedimientos, y en última instancia, obtener justicia y un remedio.

**iv. Seguimiento posterior a la liberación y asistencia con la orientación e integración**

217. La Comisión ha recibido información preocupante en el sentido que tras la colocación con un familiar u otro cuidador en los EEUU (es decir, después de la transferencia de la custodia física de HHS), el Gobierno rara vez conduce evaluaciones de seguimiento<sup>269</sup>. La Comisión considera que esta falta de seguimiento expone a NNA a nuevos riesgos, especialmente si surgen problemas con los cuidadores o si el NNA no recibe suficiente apoyo psicosocial en su adaptación a un nuevo entorno y en el tratamiento de traumas pasados.

---

<sup>269</sup> Véase, por ejemplo, ChildFund, *Unaccompanied and Accompanied Child Migrant Crisis: Emergency Rapid Assessment* (agosto de 2014), pág. 10.