Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

INTRODUCCIÓN[1]

A. *Alcance y objetivos del informe*

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Comisión Interamericana", "Comisión" o "CIDH") presenta este informe para analizar la situación de derechos humanos de las familias refugiadas y migrantes, y de los niños, niñas, y adolescentes (en adelante "NNA") no acompañados en los Estados Unidos de América (en adelante "Estados Unidos", "EEUU", o "el Estado").[2] El análisis proporcionado sirve de base a las recomendaciones formuladas por la Comisión a los Estados Unidos a fin de que armonice sus políticas migratorias, normas y prácticas a los estándares internacionales en materia de derechos humanos respecto de la protección de los migrantes[3], solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de trata de personas, y otros grupos vulnerables en el contexto de la movilidad humana.

---

1 Conforme al artículo 17(2) del Reglamento de la CIDH, el Comisionado James L. Cavallaro, nacional de los Estados Unidos, no participó en la discusión, investigación, deliberaciones y adopción del presente informe.

2 Conforme al derecho internacional, bajo el artículo I de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un "refugiado" es toda persona quien "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuere del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país". La Comisión reconoce que Estados Unidos usa la definición de "refugiado" contenida en el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, del cual es Estado parte, y que el Protocolo incorpora la definición de "refugiado" contenida en la Convención de 1951. La CIDH es además consciente que, en los Estados Unidos, toda persona que llegue con temor persecución en su país de origen y busca protección internacional es reconocida formalmente como un "asilado" a través del proceso de asilo, en consonancia con la sección 208 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

3 A lo largo del informe, al CIDH empleará el término "migrante". Asimismo, la CIDH utilizará el término "migrante en situación irregular" para referirse a aquellos migrantes que hayan ingresado de forma irregular al territorio estadounidense o que hayan permanecido más allá del tiempo para el cual estaban autorizadas a permanecer en los Estados Unidos de América. La Comisión recomienda a los Estados Miembros de la OEA evitar la utilización de términos como "ilegal", "[in]migrante ilegal", y "[in]migración ilegal" para referirse a los migrantes cuya situación migratoria es irregular. La utilización de los términos "ilegal" o "[in]migrante ilegal" refuerza la criminalización de los migrantes y el estereotipo falso y negativo de que los migrantes, por el simple hecho de encontrarse en situación irregular, son criminales. La Comisión estima necesario precisar que el ingreso y la estancia irregular de una persona en un Estado no son delitos sino faltas administrativas. En adición a lo anterior, "legal" o "ilegal" no son cualidades que se pueden atribuir a los seres humanos. En aras de generar claridad en este aspecto, son las acciones de los seres humanos las que se pueden caracterizarse como "legales" o "ilegales", pero no las personas por sí mismas. La situación migratoria de una persona puede no encontrarse conforme al ordenamiento jurídico de un Estado determinado, pero eso no implica que se pueda extrapolar a las personas la 'legalidad' o 'ilegalidad' de sus actos.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

2. El presente informe se enfoca de manera particular en la falta de procedimientos adecuados para la detección e identificación de personas que arriban a los Estados Unidos con necesidades especiales de protección internacional, en el régimen arbitrario y automático de detención migratoria que se aplica a las familias y niños, y en las graves deficiencias en términos de garantías del debido proceso en los procedimientos migratorios. El informe analiza de manera especial los derechos de los NNA en este contexto y los serios riesgos que enfrentan. El informe también examina la securitización, o integración de las cuestiones de migración y control de fronteras en las estructuras de seguridad[4] de la frontera sur de los Estados Unidos y las condiciones inadecuadas de la detención migratoria.

3. Desde el último informe de la Comisión sobre los Estados Unidos de América (*Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso, 2011*[5]) dicho país continúa siendo el principal destino mundial de los migrantes internacionales[6]. Conforme al 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[7]. Estados Unidos es también uno de los países líderes en el otorgamiento de asilo y en el reasentamiento de refugiados: en 2013 otorgó asilo a 25.199 personas y reasentó a 69.909 refugiados[8]. La CIDH felicita a Estados Unidos por sus esfuerzos en proporcionar refugio a miles de personas necesitadas de esa protección y señala que, en términos de reasentamiento de refugiados, Estados Unidos es el país que ha reasentado el mayor número de personas entre los países que han brindado informes al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)[9].

---

4 La securitización enfatiza la defensa de la frontera y la aplicación de las normas migratorias por sobre los enfoques de derechos humanos en la gestión de los movimientos migratorios mixtos y contribuye a la criminalización de la migración irregular.

5 CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*, OEA/Ser.L/V/II, Doc 78/10 del 30 de diciembre 2010, (en adelante "*Informe sobre inmigración en EE.UU.*"), http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Migrantes2011.pdf.

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

7 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población de las Naciones Unidas "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination an Origin. Table 10: Total migrant stock at mid-year by origin and by major area, region, country or area of destination, 2013" (septiembre de 2013).

8 *U.S. Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU. o DHS, por sus siglas en inglés) "Refugees and Asylees: 2013," 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/.

9 ACNUR, Tendencias Globales 2013 (20 de junio 2014), http://unhcr.org/trends2013/.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

B. Acciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la visita a la frontera sur de los Estados Unidos

4. Desde su creación, la Comisión Interamericana ha monitoreado de cerca la situación de los migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en el contexto de la movilidad humana en las Américas. Sus actividades de monitoreo en esta materia fueron profundizadas y especializadas en 1996 con la creación de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias [actualmente "Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes"], y con relación a los derechos de los NNA en este contexto, con la creación de la Relatoría sobre los Derechos del Niño en 1998[10].

5. En julio de 2009, la CIDH condujo una visita in loco a la frontera sur de los Estados Unidos. En los años previos a la visita, los Estados Unidos habían incrementado en forma dramática la práctica de detener a personas en situación migratoria irregular. La Comisión consideró que este aumento en las detenciones migratorias requerían de una determinación de si las políticas y prácticas en materia migratoria eran compatibles con las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados Unidos. En 2011, tras la visita, la Comisión publicó el ya mencionado informe, en el cual analizó la forma en que se llevaba a cabo la detención migratoria, entre otras prácticas, la cual violaba los estándares de derechos humanos, y la CIDH ofreció recomendaciones a fin de asistir al Estado en la tarea de modificar sus prácticas a la luz de sus obligaciones internacionales[11].

6. En el contexto de la región, entre otras visitas, la Comisión también visitó México entre el 25 de julio y el 2 de agosto de 2011, a fin de observar la situación de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México como país de origen, tránsito, destino y retorno. Posteriormente, la CIDH publicó el informe, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de*

---

10 Durante su 144º período ordinario de sesiones, y con el fin de responder a los múltiples desafíos que la movilidad humana presenta en la región e institucionalizar prácticas comunes, la CIDH decidió ampliar el mandato de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, a fin de enfocarlo en el respeto y garantía de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de la trata de personas, los desplazados internos y otros grupos vulnerables en el contexto de la movilidad humana (bajo el nueva denominación de "Relatoría de los Derechos de los Migrantes"). Desde 2008, el Relator de la CIDH sobre los Derechos de los Migrantes ha sido el Comisionado Felipe González. Para más información sobre la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, consulte http://www.oas.org/es/CIDH/migrants/default.asp.
La Relatoría sobre los Derechos del Niño fue creada durante la sesión ordinaria número 100 de la CIDH, celebrada en Washington DC entre el 24 de septiembre y el 13 octubre 1998, con el propósito de reforzar el respeto de los derechos humanos de los niños, niñas, y adolescentes en las Américas. Desde 2012 la Relatora de la CIDH para los Derechos del Niño ha sido Rosa María Ortiz. Para más información sobre la Relatoría sobre los Derechos del Niño, consultar http://www.oas.org/es/CIDH/children/.

11 CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU*.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

la movilidad humana en México[12], en el cual abordó los factores de atracción y expulsión de la migración, el uso de la detención migratoria, y la situación de los NNA migrantes, entre otros temas y preocupaciones[13].

7. Además de las múltiples audiencias que la Comisión ha convocado sobre este tema en los últimos años, durante la semana del 11 al 15 de agosto de 2014 la CIDH convocó audiencias sobre situación de derechos humanos en los siete países centroamericanos, en el marco de su 152º período extraordinario de sesiones, en la Ciudad de México. Durante las audiencias sobre El Salvador, Guatemala y Honduras, las organizaciones de la sociedad civil presentaron información sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en sus respectivos países, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque multidimensional para las situaciones de crisis humanitaria en la región que llevan a estos niños a migrar. Las organizaciones también destacaron la necesidad de avanzar hacia la protección internacional de NNA migrantes en tránsito y en su lugar de destino, a través de acuerdos bilaterales y regionales que garanticen la reunificación familiar sin riesgo. Además, los participantes enfatizaron la necesidad de implementar políticas públicas diseñadas para la asistencia de NNA deportados en la región.

8. La visita más reciente de la Comisión a la frontera sur de los Estados Unidos, tuvo lugar entre el 29 de septiembre y el 2 de octubre 2014, fue planificada y conducida con el fin de monitorear la situación de las familias y NNA no acompañados migrantes y refugiados arribando a la frontera sur de los Estados Unidos, en particular respecto a su aprehensión; su detención migratoria, en muchos casos durante largos períodos de tiempo; sus procedimientos migratorios; y sus deportaciones y expulsiones.

9. El marco jurídico que sirvió de base para la visita de la Comisión fue la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante "Declaración Americana"), la cual constituye una fuente de obligaciones jurídicas internacionales para todos los Estados miembros de la OEA. En su carácter de obligación legal, los Estados deben implementar los derechos contenidos en la Declaración Americana de manera efectiva respecto de todas las personas dentro de su jurisdicción.[14] La Comisión ha señalado que la obligación de respetar y

---

12 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México,* OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/13 del 30 de diciembre de 2013, (en adelante "*Derechos humanos de los migrantes en México*").

13 En más detalle, se considera que los factores de empuje en México incluyen: robos y extorsión de migrantes en situación irregular; secuestro de migrantes en situación irregular; trata de personas; asesinato de migrantes; desapariciones de migrantes; desaparición de migrantes y restos no identificados; violencia sexual contra mujeres migrantes; niños y niñas migrantes; discriminación, abusos de autoridad y uso excesivo de la fuerza en contra de migrantes; acceso a la justicia e impunidad; desplazamiento interno en México; y defensores de derechos humanos de migrantes.

14 *Véase, como referencia*, el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979), artículo 1, que establece que la Comisión fue creada para "promover la observancia y la defensa de los derechos humanos" y que define los derechos humanos como los derechos establecidos tanto en la Declaración Americana como en la Convención Americana. *Véase también*, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 29(d) que establece que ninguna disposición de la Convención debe interpretarse de forma de "excluir o limitar el efecto que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

garantizar los derechos humanos está expresamente señalada en las disposiciones de la Declaración Americana, a la luz de la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA") y del Estatuto de la CIDH[15]. Los instrumentos internacionales en general no sólo requieren que los Estados Partes respeten los derechos allí enunciados, sino que también aseguren que los individuos bajo su jurisdicción puedan ejercer esos derechos.

10. La visita de la Comisión fue organizada en el marco del aumento dramático en el número de familias con hijos así como de NNA no acompañados, en particular provenientes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica –El Salvador, Guatemala y Honduras— y México que arribaron a los Estados Unidos de América durante el año fiscal estadounidense 2014.

11. La delegación estuvo compuesta por el Comisionado Felipe González, Relator sobre los Derechos de los Migrantes y Relator para los Estados Unidos; la Comisionada Rosa María Ortiz, Relatora sobre los Derechos de la Niñez; y los abogados de la Secretaría Ejecutiva, Álvaro Botero y Leah Chavla de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, y Ángels Simón de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez. Durante la visita, la delegación de la CIDH visitó Hidalgo, McAllen, San Juan, Harlingen, Karnes City y San Antonio, en el Valle del Río Grande del estado de Texas.

12. La Comisión agradece al gobierno estadounidense por su apoyo en la planificación de la visita. Con relación al Departamento de Estado, la CIDH expresa su agradecimiento al señor Timothy Zuñiga-Brown, Coordinador del Grupo de Trabajo de los Niños y Niñas no Acompañados, por sus esfuerzos en la coordinación de la visita con los numerosos departamentos y agencias federales involucrados. La delegación de la CIDH se reunió con el señor Zuñiga-Brown en la frontera sur.

13. En relación con el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés), la CIDH se reunió con los funcionarios Abel González y Phillip Barrera de la Oficina de Operaciones en el Terreno, Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), en el Puente Internacional de Hidalgo en McAllen, Texas, el cual es Puerto de Entrada y estación fronteriza; Oscar Zamora, Cliff Skilbert y Daniel Martínez, funcionarios de la Oficina de Patrulla Fronteriza, CBP, que dieron a la Comisión un recorrido a lo largo de un tramo de la frontera en el Valle del Río Grande, donde la mayoría de familias cruzaron hacia los Estados Unidos en 2014; el agente de Patrulla Fronteriza John López quien informó a la Comisión sobre las operaciones de la estación de Patrulla Fronteriza en McAllen; Matthew Navarrete, Asesor Principal designado por la

---

otros actos internacionales de la misma naturaleza puede tener". *Véase también*, Reglamento de la Comisión Interamericana de derechos Humanos (2009), artículos 51 y 52 que facultan a la Comisión a recibir y examinar peticiones sobre presuntas violaciones a los derechos contenidos en la Declaración Americana en relación con los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana.

15 CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. del 22 de octubre 2002, (en adelante "*Informe sobre terrorismo*"), párr. 339. El informe cita como ejemplos los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

Oficina de Asuntos Internacionales; y funcionarios del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) y el personal del GEO Group (contratista de ICE) quienes guiaron el recorrido por las instalaciones del Centro Residencial del Condado de Karnes en Karnes City ("Karnes").

14. En cuanto a la Patrulla Fronteriza e ICE en particular, La CIDH considera inaceptable, y lamenta su decisión de no permitir a la delegación el libre y pleno acceso a la estación de la Patrulla Fronteriza de McAllen y al Centro de Procesamiento Central del Valle del Río Grande. Con base en las disposiciones del Reglamento de la CIDH, en particular el artículo 57, las visitas *in loco* aceptadas por un Estado se llevarán a cabo conforme a las siguientes normas: a. la Comisión Especial o cualquiera de sus miembros podrá entrevistar a personas, grupos, entidades o instituciones libremente y en privado; b. el Estado deberá otorgar las garantías necesarias a quienes suministren a la Comisión Especial informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter; [...] e. los miembros de la Comisión Especial tendrán acceso a las cárceles y todos los otros sitios de detención e interrogación y podrán entrevistar privadamente a las personas recluidas o detenidas; [...] g. la Comisión Especial podrá utilizar cualquier medio apropiado para filmar, tomar fotografías, recoger, documentar, grabar o reproducir la información que considere oportuna; h. el Estado debe adoptar las medidas de seguridad adecuadas para proteger a la Comisión Especial; i. el Estado debe garantizar la disponibilidad de alojamiento apropiado para los miembros de la Comisión Especial; j. las mismas garantías y facilidades que se establecen en este artículo para los miembros de la Comisión Especial se extenderán al personal de la Secretaría Ejecutiva; [...].

15. En cuanto a las operaciones supervisadas por el Departamento de Justicia, se acordó que la CIDH observaría una serie de audiencias de procedimientos migratorios (específicamente las llamadas "*master calendar hearings*") sobre un portafolio de casos de NNA no acompañados, programadas en el calendario oficial. Desafortunadamente, debido a razones fuera del control de la delegación de la Comisión, esta actividad no pudo cumplirse en la fecha prevista. En la Corte de Inmigración de Harlingen, la Comisión se reunió con Celeste Garza, Administradora de la Corte de Inmigración de los Estados Unidos en Harlingen, Texas, y mantuvo una teleconferencia con representantes de la oficina central de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración (EOIR, por sus siglas en inglés), la agencia del Departamento de Justicia a cargo de la gestión de los tribunales estadounidenses de migración y, específicamente, de la interpretación y aplicación de las leyes federales de inmigración.

16. La CIDH también se reunió con José González, representante del Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS, por sus siglas en inglés), además de los directores y otros miembros de personal del centro concesionario del HHS para NNA no acompañados, Saint PJ's Hogar para Niños, en San Antonio, Texas. En adición a lo anterior, la delegación de la Comisión visitó un albergue familiar administrado por la Iglesia del Sagrado Corazón en McAllen, Texas.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

17. Durante su visita, la CIDH se reunió con representantes de los Consulados de El Salvador, Guatemala, y Honduras con sede en McAllen, Texas, a fin de recibir información sobre la situación de los NNA no acompañados y las familias de estas nacionalidades.

18. La Comisión sostuvo dos reuniones con una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil – una en San José (en las afueras de McAllen) el 29 de septiembre de 2014 y la otra en San Antonio, Texas, el 1 de octubre de 2014. La Comisión también recibió información de un número importante de organizaciones que no pudieron asistir a estas reuniones. Las siguientes son organizaciones que asistieron dichas reuniones y/o presentaron información a la CIDH: *ChildFund International*, *Kids in Need of Defense* (KIND), ProBAR, *Texas Rural Legal Aid* (TRLA), *American Civil Liberties Union* (ACLU) y la ACLU de Texas, *South Texas Civil Rights Project, International Detention Coalition* (IDC), *Human Rights Watch* (HRW), *Rio Grande Valley Equal Voice Network*, LUPE, *Crossroads Academy*, Apasionados por la Lectura, *Save the Children*, Domésticas del Valle (Fuerza del Valle), Avance, RAICES, *University of Texas School of Law Immigration Clinic*, *Bread for the World*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Covenant House International*, Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, *International Rescue Committee, Women's Refugee Committee* (WRC), *Jesuit Conference of the United States, Jesuit Refugee Service- USA, Latin America Working Group* (LAWG), *Oxfam America, Lutheran World Relief, Washington Office on Latin America* (WOLA), *World Vision*, Asociación de Servicios para el Inmigrante, *the American Bar Association, Mexican American Legal Defense and Educational Fund* (MALDEF), *Workers Aid*, Programa de Defensa e Incidencia Binacional (PDBI), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Albergue Cristiano Senda de Vida (Mexico), Fundar Centro de Análisis e Investigación, *National Immigrant Justice Center* (NIJC), los abogados Virginia Raymond y Linda Brandmiller, *The Bernardo Kohler Center Inc.*, *The Young Center for Immigrant Children's Rights*, *Southwest Workers Union* (SWU), *Georgetown Law Human Rights Institute* y la *International Migrant Bill of Rights Initiative* (IMBR).

19. Además, durante la visita la delegación de la Comisión entrevistó a un gran número de personas que habían ingresado recientemente a los Estados Unidos que denunciaron haber sufrido violaciones de sus derechos humanos, entre las cuales se encontraban madres detenidas con sus hijos y NNA no acompañados, así como a expertos médicos que han estado trabajando con la población migrante.

20. Después de su visita, la CIDH convocó dos audiencias temáticas durante su 153° período ordinario de sesiones sobre la situación de los derechos humanos de las familias y los NNA migrantes y refugiados en las que se recibió información adicional y actualizada. La primera audiencia tuvo un enfoque temático sobre la situación de los grupos que arriban y se encuentran en los Estados Unidos. Las siguientes organizaciones solicitaron la audiencia: NIJC; *National Alliance of Latin American and Caribbean Communities* (NALACC); WRC; ACLU; la Profesora Sarah Paoletti de la *University of Pennsylvania Transnational Legal Clinic*; la Profesora

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

Denise Gilman de la *University of Texas School of Law Immigration Clinic*; WOLA; y CEJIL[16]. El Gobierno de los Estados Unidos participó de la audiencia mediante los siguientes representantes: Michael Fitzpatrick, Representante Permanente Adjunto de la Misión de Estados Unidos ante la Organización de los Estados Americanos; Timothy Zuñiga-Brown, Coordinador del Grupo de Trabajo del Departamento de Estado para los Niños no acompañados; Megan Mack, funcionaria para los Derechos Civiles y Libertades Civiles de DHS; Tricia Schwartz, Directora Adjunta Asociada para el Servicio de Niños y Niñas del Departamento de Salud y Servicios Humanos; y Barbara Leen, Asesora del Director de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos Inmigración del Departamento de Justicia.

21. La segunda audiencia tuvo un enfoque regional sobre la situación de los derechos humanos en los cuatro principales países de origen de las familias y los NNA migrantes no acompañados –México, El Salvador, Guatemala y Honduras – así como la situación en tránsito y repatriación. Las siguientes las organizaciones solicitaron la audiencia: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova AC de México (CDH Fray Matías), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador (UCA), la Pastoral de Movilidad Humana del Arzobispado de Guatemala (PMH), Asociación Pop No'j Guatemala, Casa Alianza Honduras, *Hastings College of Law* de la Universidad de California (CGRS), Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad de Lanús de Argentina (CDHUNLa), KIND, Programa de Defensa e Incidencia Binacional de la Frontera Norte de México (PDIB), Red de Casas YMCA de Niños y niñas Migrantes del norte de México, *Women´s Refugee Commission* (WRC), IDC, CELS y la Oficina Regional de la Infancia para América Latina y el Caribe *Save the Children*.[17]

C. *Estructura y metodología*

22. La Comisión ha elaborado el presente informe de conformidad con el artículo 60 de su Reglamento. El informe se divide en cuatro capítulos. En primer término, la introducción ofrece un panorama general del informe, de las medidas adoptadas por la Comisión e información detallada sobre su visita a la frontera sur de Estados Unidos, la estructura y la metodología utilizada para la elaboración del mismo, el proceso de preparación y aprobación del informe y las observaciones de los Estados Unidos de América sobre el informe.

---

16 La información presentada en el marco de esta audiencia por las organizaciones solicitantes se encuentra disponible en: ACLU, situación de los derechos humanos de los niños migrantes y refugiados y las familias en los Estados Unidos, https://www.aclu.org/human-rights-immigrants-rights/human-rights-situation-migrant-and-refugee-children-and-families-unit

17 Para más información sobre estas audiencias consultar: CIDH, sección multimedia (videos disponibles de las audiencias en el idioma original de la transmisión), http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/153/default.asp; CIDH Comunicado de Prensa No. 131/14, "CIDH concluye 153va reunión," (7 de noviembre de 2014) (resumen de la sesión); y CIDH Galería de Fotos de la 153va reunión, https://www.flickr.com/photos/cidh/collections/72157648581374169/.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

23. El segundo capítulo hace referencia a los estándares en material de derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas aplicables a los Estados Unidos y los demás Estados miembros de la OEA.

24. En el tercer capítulo se subdivide en tres secciones. La primera sección ofrece información contextual específica sobre las circunstancias que rodearon el dramático incremento en el número de familias migrantes y refugiadas y de NNA no acompañados que arriban a los Estados Unidos. La Comisión observa que la legislación estadounidense somete las familias con hijos, los NNA no acompañados procedentes de México y los NNA no acompañados procedentes de países no limítrofes con los Estados Unidos a regímenes jurídicos distintos con respecto a sus procesos de detención y de migración. En consideración de las diferencias existentes entre estos regímenes, la Comisión abordará la cuestión de las familias en la segunda sección y la cuestión de ambos grupos de NNA no acompañados en la tercera sección. Por consiguiente, cada sección proporcionará una descripción del régimen legal y las prácticas empleadas por el Estado, seguida de las principales observaciones y preocupaciones de la CIDH derivadas de la información y testimonios recogidos durante la visita de la Comisión. El presente informe busca abordar las principales preocupaciones observadas por la Comisión y, por lo tanto, no pretende ser un análisis exhaustivo de todas las situaciones que afectan a los derechos humanos de las familias migrantes y refugiadas y de los NNA no acompañados en los Estados Unidos.

25. El último capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Interamericana. La Comisión espera que las recomendaciones contenidas en este informe contribuyan a mejorar la normativa, políticas públicas y prácticas vinculadas al tratamiento de familias y NNA refugiadas y migrantes que arriban a los Estados Unidos.

26. Las valoraciones presentadas en este informe se basan en dos elementos principales. El primero son las fuentes primarias, tales como el testimonio de los NNA no acompañados y de las madres migrantes detenidas con sus hijos, así como de las personas vinculadas a diversas instituciones, entre ellas el Poder Ejecutivo, miembros de organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y la academia. Para garantizar el equilibrio y la imparcialidad de sus informes, por regla general, la CIDH siempre se reúne con el espectro más amplio posible de personas y organizaciones tanto del sector estatal como de la sociedad civil. De esta manera, busca garantizar su acceso al panorama más representativo, fidedigno y exhaustivo posible. Del mismo modo, en la preparación de sus informes, la CIDH cita a todos los entrevistados, a menos que la propia fuente haya solicitado lo contrario o que exista una preocupación en material de seguridad o confidencialidad. Los informes también se basan en fuentes secundarias tales como estudios, informes y documentos provenientes de fuentes intergubernamentales, expertos y estudios académicos. Como con el caso de las fuentes primarias, la CIDH y las Relatorías son cuidadosas en asegurar la credibilidad y seriedad de las fuentes secundarias.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

27. Por otra parte, este informe se ha elaborado en base a una amplia gama de información, y a la investigación conducida por las Relatorías con anterioridad a la visita. Durante y después de la visita, la Comisión corroboró y complementó la información obtenida. Sobre este punto, la Comisión destaca que los problemas vinculados a la detención de migrantes y otras personas en contextos de movilidad humana, incluyendo a quienes arriban en situación irregular, han sido documentados anteriormente no sólo por la Comisión – sobre todo en sus recientes informes sobre los Estados Unidos y México[18], sino también por múltiples organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos[19]. Los contenidos y comentarios incluidos en este informe son el resultado de un largo trabajo de investigación conducido por los Relatores y sus equipos, y luego presentado al plenario de la CIDH para su deliberación y aprobación.

D. Preparación y aprobación del informe

28. La Comisión examinó y aprobó el borrador de este informe el 26 de marzo de 2015. Conforme al artículo 60(a) de su Reglamento, se envió el proyecto de informe al Gobierno de los Estados Unidos de América el 14 de abril de 2015, con un plazo de 30 días para presentar sus observaciones. Tras la concesión de una prórroga por parte de la Comisión Interamericana a solicitud del Estado, éste presentó sus observaciones el 1 de julio de 2015. Al analizar estas observaciones, la Comisión procedió a incluir aquellas que consideró pertinentes en el presente informe.

E. Observaciones de los Estados Unidos de América sobre el informe

29. En su respuesta, Estados Unidos agradece la oportunidad de formular comentarios sobre el proyecto de informe y señala que le complace haber facilitado las visitas de la Comisión a instalaciones de detención migratorias, a un albergue para niños, niñas, y adolescentes no acompañados, así como las diversas consultas realizadas en el curso de 2014.

---

18 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes en México*; CIDH, *Informe sobre inmigración en EE.UU*.

19 *Véase, por ejemplo,* ACNUR, *Arrancados de Raíz* ("Uprooted") (11 de noviembre de 2014); International Rescue Committee, *The plight of unaccompanied children* (23 de octubre de 2014); HRW, *'You Don't Have Rights Here': US Border Screening and Returns of Central Americans to Risk of Serious Harm*, (octubre de 2014); Adam Isacson, Maureen Meyer, and Gabriela Morales, *La otra frontera de México: Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*, WOLA (17 de junio de 2014); ACNUR, *Niños en fuga* (marzo de 2014); KIND, *A Treacherous Journey* (febrero de 2014); Adam Isacson and Maureen Meyer, *Border Security and Migration: A Report from Arizona*, WOLA (diciembre de 2013); ACLU of Georgia, *Prisoners of Profit* (2012); Amnesty International, *In Hostile Terrain: Human Rights Violations in Immigration Enforcement in US Southwest* (2012); y Appleseed Network, *Niños en la frontera* (2011).

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

30. Estados Unidos pone de relieve su orgullo de ser una nación de inmigrantes. El Estado subrayó el discurso del presidente Barack Obama del 1 de julio de 2010 sobre el tema de la inmigración, en el cual declaró:

> Es este flujo constante de inmigrantes lo que ayudó a Estados Unidos a ser lo que es. […] Hasta el día de hoy, Estados Unidos goza de beneficios económicos increíbles porque seguimos siendo un imán para los mejores y los más brillantes de todo el mundo. […] En un mundo cada vez más interconectado […] ser estadounidense no es una cuestión de sangre o de nacimiento. Es una cuestión de fe. […] 'E pluribus unum.' De muchos, uno. Eso es lo que ha atraído a los perseguidos y a los pobres a nuestras tierras. Eso es lo que ha llevado a los innovadores y a los arriesgados de todo el mundo a probar suerte aquí, en la tierra de la oportunidad. Eso es lo que ha llevado a la gente a soportar penurias inenarrables para llegar a este lugar llamado Estados Unidos de América.

31. El Estado señala "sin titubeos" que los migrantes y sus familias han hecho contribuciones de valor incalculable a Estados Unidos desde que se fundó la nación y ocupan lugares destacados en el gobierno, las empresas, los medios de comunicación y las artes.

32. Sin embargo, el Estado opina que, "contrariamente a lo que afirma la Comisión, ni en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ni en el derecho internacional se establece la presunción de libertad para los migrantes indocumentados que se encuentran en un país en violación de las leyes de inmigraciones de ese país". Estados Unidos recalca que el Estado asume la obligación jurídica o el compromiso político de "proteger el derecho a la libertad de circulación de las personas que se encuentran *legalmente* en el territorio de un Estado" (énfasis en el original). Asimismo, Estados Unidos sostiene que "los no nacionales que quieran entrar en un Estado están obligados a respetar las leyes de inmigraciones de ese Estado y podrían estar sujetos a diversas medidas, entre ellas la detención, según corresponda, si infringen las leyes" y señala lo siguiente:

> La detención migratoria es un instrumento importante que los Estados pueden usar para mantener el orden público y la seguridad y expulsar cuanto antes a las personas que no cumplan los requisitos para permanecer en el país o que puedan plantear una amenaza para la seguridad del país o de sus ciudadanos y residentes legales. Por consiguiente, la detención migratoria, si se emplea de una forma compatible con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, está permitida en el derecho internacional.

33. El Estado destaca la importancia y la necesidad de que se apliquen las leyes y políticas en materia de inmigración "de una manera lícita, segura y humanitaria, respetando los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria". El Estado considera también que muchas de las fuentes mencionadas por la Comisión no dan lugar a obligaciones jurídicas para Estados Unidos. Según la posición del Estado, la Declaración Americana es un

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

"instrumento no vinculante que, de por sí, no crea derechos ni impone obligaciones de carácter jurídico a los Estado signatarios". Asimismo, el Estado opina que en el artículo 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana "se enuncian las atribuciones de la Comisión relacionadas específicamente con los Estados Miembros de la OEA que, al igual que Estados Unidos, no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual es un instrumento vinculante", entre ellas "prestar particular atención a la observancia de ciertos derechos humanos enumerados que se mencionan en la Declaración Americana, examinar las comunicaciones y formular recomendaciones al Estado, y verificar si en tales casos se han aplicado y agotado los procesos y recursos internos".

34. Estados Unidos reitera su respeto y apoyo a la Comisión y "el firme sentido de integridad e independencia que ha caracterizado siempre su trabajo". Asimismo, reconoce su labor de investigación y compilación del presente informe. No obstante, el Estado solicita que la Comisión, "de acuerdo con el mandato que se le asigna en el artículo 20 del Estatuto de la CIDH, [...] centre su examen de las normas internacionales aplicables en la Declaración Americana y la observancia por Estados Unidos de los derechos enumerados en dicha declaración". Estados Unidos considera que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos, incluidas sus opiniones consultivas, relativa a la interpretación de la Convención Americana no rige los compromisos "políticos" de Estados Unidos en el marco de la Declaración Americana.

35. En su respuesta al informe, el Estado destaca su respuesta rápida a "la crisis humanitaria de los niños no acompañados" durante los meses de verano [de mayo a julio] en 2014. Estados Unidos considera que, en el presente informe, la Comisión no ha "abordado de manera adecuada el esfuerzo extraordinario realizado el año pasado para hacer frente al drástico aumento de la entrada de migrantes en Estados Unidos". El Estado afirma que adaptó su respuesta a fin de "abordar la [crisis] de manera integral, justa y humanitaria" y que las protecciones conferidas por Estados Unidos a los NNA no acompañados y a las familias de acuerdo con las leyes federales, "tanto en esa oportunidad como ahora", son extensas y su aplicación está a cargo de varios organismos del gobierno federal[20]. Con respecto a la reasignación de recursos para posibilitar una respuesta de ese tipo, el Estado señala una subvención de $7,6 millones a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por medio de la cual la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) está "aumentando la capacidad de los países centroamericanos para procesar a NNA y familias y proporcionarles asistencia". Asimismo, el Estado informa que, siguiendo las instrucciones del Presidente Barack Obama, ha "establecido un grupo de trabajo interinstitucional para abordar las necesidades de estos niños [que llegan sin acompañantes]", denominado "Grupo Coordinador Unificado", encabezado por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA), que forma parte del Departamento de Seguridad Nacional.

---

[20] Véase un organigrama de las distintas dependencias del Gobierno de Estados Unidos que desempeñan estas funciones en las págs. 71-73.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

36. Además de los esfuerzos indicados, el Estado señala otras medidas que ha tomado para responder a las necesidades humanitarias y asegurar un trato apropiado de los migrantes en custodia y la consideración y resolución apropiadas de los reclamos de protección humanitaria de conformidad con las leyes estadounidenses aplicables. En ese sentido, el Estado pone de relieve las siguientes medidas:

a. creación de una campaña de concientización sobre los peligros del viaje, a fin de desalentar a los padres para que no arriesguen la vida de sus hijos enviándolos en un viaje peligroso para cruzar la frontera de Estados Unidos ilegalmente;

b. inicio del programa de tramitación de la condición de refugiados y admisión condicional en el mismo país para ciertos niños en El Salvador, Honduras y Guatemala;

c. designación por el presidente Obama del Administrador de la FEMA para que coordine la respuesta del gobierno federal;

d. inauguración de nuevos centros de procesamiento, a fin de aumentar la capacidad del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza para alojar a niños y adultos de manera apropiada tras su aprehensión;

e. ampliación de la acción para enjuiciar a organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de personas;

f. fomento de las medidas para enjuiciar delitos de trata de personas, entre ellos la actividad delictiva forzada de NNA controlados por pandillas, mediante la acción diplomática bilateral con países centroamericanos;

g. trabajo conjunto con los gobiernos y la sociedad civil en México y Centroamérica, incluido el diálogo continuo en la Conferencia Regional sobre Migración;

h. reasignación de jueces de inmigraciones y abogados del Departamento de Seguridad Nacional a fin de dar prioridad a las personas que entraron al país recientemente, incluida la consideración de solicitudes de asilo u otras formas de protección;

i. proveer asesoramiento jurídico a NNA no acompañados por medio de un programa de subvenciones del Departamento de Justicia, con la incorporación de abogados y asistentes legales del programa nacional de servicios de justicia AmeriCorps para que proporcionen asesoramiento jurídico a NNA no acompañados;

j. reducción de la permanencia de NNA no acompañados bajo el cuidado y la custodia del Departamento de Salud y Servicios Sociales por medio de la agilización de las políticas y los procedimientos para la puesta en libertad;

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/kRKZ1p

k. creación de expedientes de NNA en todos los tribunales de inmigraciones a fin de promover la representación *pro bono*, de manera tal que la programación sea previsible y las organizaciones no gubernamentales y los abogados particulares puedan representar a varios NNA sin tener que asistir a numerosas audiencias en fechas diferentes; y

l. asegurar la existencia de programas apropiados de orientación jurídica en los centros de detención migratoria de familias de DHS/ICE.

37. La Comisión Interamericana agradece la respuesta del Estado y su interacción positiva con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante el "Sistema Interamericano" o "SIDH"). Sin embargo, respecto a la posición de Estados Unidos con respecto a la interpretación de la naturaleza jurídica de la Declaración Americana, cabe reiterar que la Declaración Americana es un instrumento que genera obligaciones jurídicas internacionales en el marco de la Carta de la OEA, teniendo en cuenta el Estatuto de la CIDH. La Comisión ha reiterado anteriormente, incluso en su informe de 2011 sobre Estados Unidos, que, para los Estados Miembros que todavía no han ratificado la Convención Americana, la expresión de sus obligaciones en la esfera de los derechos humanos está establecida en la Declaración Americana. La CIDH también ha explicado que puede interpretar y aplicar las disposiciones pertinentes de la Declaración Americana a la luz de los sucesos actuales en el campo del derecho internacional de los derechos humanos:

> El derecho internacional de los derechos humanos es un cuerpo dinámico de normas en proceso de evolución para enfrentar el desafío de asegurar que toda persona pueda ejercer plenamente sus derechos y libertades fundamentales. En este sentido, en la manera que los Pactos Internacionales profundizan sobre los principios básicos expresados en la Declaración Universal, así la Convención Americana representa, en muchos aspectos, una expresión autorizada de los principios fundamentales expuestos en la Declaración Americana. Aunque la Comisión claramente no aplica la Convención Americana a los Estados miembros que no la han ratificado, sus disposiciones pueden ser relevante en elaborar una interpretación de los principios de la Declaración[21].

38. Las consideraciones resumidas anteriormente son las observaciones generales del Estado. Otras observaciones más específicas sobre el presente informe se reflejarán según corresponda en las secciones pertinentes a continuación.

---

[21] CIDH' *Informe sobre inmigración en EE.UU.*, párr. 30; CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc.40 rev., 28 de febrero de 2000, (en adelante, "*Informe sobre solicitantes de asilo en Canadá*), párr. 38. *Véase también*, CIDH, Informe No. 113/14, Caso 11.661, Fondo, *Manickavasagm Suresh*, Canadá, 7 de noviembre de 2014, párr. 51; CIDH, Informe No. 44/14, Caso 12.873, Fondo, *Edgar Tamayo Arias*, Estados Unidos, 17 de julio de 2014, párr. 214; CIDH, Informe No. 78/11, Caso 12.586, Fondo, *John Doe et al*., Canadá, 21 de julio de 2011, párr. 71.

DR © 2015.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos-http://www.cidh.org