

más equilibrada a fin de dar cumplimiento al interés legítimo del Estado de asegurar el cumplimiento de la normativa migratoria. Asimismo, la Comisión Interamericana considera preocupante la rápida expansión de las asociaciones con agencias locales y estatales para la aplicación de leyes migratorias civiles. La CIDH encuentra que el ICE no ha desarrollado un sistema de supervisión y rendición de cuentas apropiado para garantizar que estas asociaciones locales no apliquen las disposiciones migratorias de manera discriminatoria recurriendo al uso de perfiles raciales, ni que sus prácticas utilicen la supuesta investigación de delitos como pretexto para perseguir y detener inmigrantes indocumentados.

19. Para aquellos casos en que la detención sea estrictamente necesaria, la Comisión Interamericana considera preocupante la ausencia de un sistema de detención auténticamente civil, con las condiciones generales compatibles con la dignidad y el trato humano, así como aquellas condiciones especiales propias de una detención no punitiva. Asimismo, la CIDH observa con preocupación que para la administración y el cuidado personal de las personas migrantes detenidas, se recurre con frecuencia a contratistas privados, sin que se cuente con información suficiente sobre los mecanismos de supervisión.

20. La Comisión Interamericana también considera preocupante el impacto que tiene la detención en el debido proceso, principalmente en el derecho a acceder a un abogado, y por tanto, en la posibilidad de ser liberado. La CIDH estima que para una mejor garantía del derecho a la representación legal, y por ende del debido proceso, resulta necesario contar con programas de Alternativas a la Detención más sólidos y ampliar la cobertura nacional del Programa de Orientación Legal. En particular, la Comisión Interamericana observa con preocupación la falta de representación legal suministrada o facilitada de oficio por el Estado para casos de niñas y niños no acompañados, inmigrantes con enfermedades mentales y otras personas incapaces de representarse a sí mismos.

## **II. PROYECTO DE INFORME Y OBSERVACIONES DE ESTADOS UNIDOS**

21. La CIDH consideró y aprobó el proyecto del presente informe el 2 de agosto de 2010. Conforme al artículo 60(a) de su Reglamento, remitió el informe a Estados Unidos el 1° de septiembre de 2010 y le solicitó que presentara sus observaciones dentro del plazo de un mes. Tras la concesión de una prórroga por parte de la Comisión Interamericana a solicitud del Estado, éste presentó sus observaciones el 19 de octubre de 2010.

22. En su respuesta, el Estado manifestó su aprecio por la oportunidad de formular observaciones al proyecto de informe, y su satisfacción por haber podido facilitar la visita de la Comisión Interamericana a varios centros de detención y las consultas que tuvieron lugar entre 2008 y 2009. Estados Unidos señaló que desde el momento en que se completó la investigación para el presente informe, el Departamento de Seguridad Interna del Gobierno del Presidente Obama inició su propia revisión integral del sistema de ejecución de la política inmigratoria lo cual, en su opinión, ha redundado en importantes cambios en el área de la política inmigratoria.

23. Estados Unidos resalta su orgullo por ser una nación de inmigrantes, que valora la contribución de dichas personas a su economía, cultura y tejido social; señalan que uno de cada cinco de los 190 millones de migrantes en el mundo vive en dicho país. Agrega que:

La inmigración es un tema de importancia crítica para Estados Unidos, y por lo tanto es tratada *in extenso* en la legislación y la política de los EEUU. El derecho internacional reconoce que cada Estado tiene el derecho soberano de controlar el ingreso a su territorio y de regular el ingreso y expulsión de los extranjeros en forma consistente con las obligaciones internacionales contraídas. Este principio ha sido reconocido por largo tiempo como atributo fundamental de la soberanía estatal. La detención migratoria puede ser una herramienta importante para el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados al resguardar la seguridad pública y remover en la forma más expedita posible a los individuos que puedan constituir una amenaza para la seguridad del país o de sus ciudadanos y residentes legales. Por lo tanto, la detención migratoria está permitida por el derecho internacional, toda vez que sea aplicada en forma consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

24. Sin embargo, seguidamente el Estado manifiesta su opinión en el sentido que “contrariamente a las manifestaciones de la Comisión, ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ni el derecho internacional en general establecen una presunción de libertad para migrantes indocumentados presentes en un Estado en violación de las leyes migratorias de éste”. Estados Unidos resalta la importancia de aplicar las leyes y políticas inmigratorias “en forma legal, profesional, segura y humana en respeto a los derechos humanos de los migrantes más allá de su estatus inmigratorio”. El Estado coincide con la Comisión Interamericana en cuanto a que tiene la obligación de asegurar los derechos humanos de todos los inmigrantes, documentados e indocumentados por igual, pero también considera que muchas de las fuentes a las que hace referencia la CIDH no generan obligaciones legales para Estados Unidos. Conforme a la posición del Estado, la Declaración Americana es un “instrumento no-vinculante que por sí mismo no genera derechos o impone obligaciones legales sobre los Estados signatarios”. Es también opinión del Estado que el artículo 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana “establece las facultades de la Comisión específicamente relacionadas con los Estados miembros de la OEA que, como Estados Unidos, no son parte de la jurídicamente obligatoria Convención Americana sobre Derechos Humanos” lo cual incluye “prestar particular atención a la observancia de ciertos derechos humanos enumerados, establecidos en la Declaración Americana, examinar las comunicaciones que le sean dirigidas, formular recomendaciones al Estado y verificar si en esos casos se intentaron y agotaron los procesos y recursos legales internos”.

25. Estados Unidos reitera “su respeto y apoyo a la Comisión y el sólido sentido de integridad e independencia que históricamente ha caracterizado a su labor”. También solicita que “conforme a su mandato bajo el artículo 20 del Estatuto de la CIDH, la Comisión centre su revisión de estándares internacionales aplicables en la Declaración Americana y la observancia de los derechos allí enumerados, por parte de los EEUU”. Estados Unidos considera que la jurisprudencia de la Corte Interamericana en la cual se interpreta la Convención Americana no resulta aplicable a sus obligaciones bajo la Declaración Americana y que, de la misma forma, “las opiniones consultivas de la Corte

Interamericana que interpretan otros tratados internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), no resultan relevantes”.

26. En su respuesta, el Estado menciona además que en octubre de 2009, el Departamento de Seguridad Interna emitió un informe en el que se identificaron algunas de las mismas preocupaciones señaladas por la CIDH en su informe.<sup>31</sup> Estados Unidos señala que este informe se basó en información recabada en el curso de 25 visitas individuales a instalaciones; intercambios con detenidos y personal bajo empleo; reuniones con más de 100 organizaciones no gubernamentales y agentes federales, estatales y locales; y la revisión de datos e informes de agencias gubernamentales y organizaciones de derechos humanos. Según señala el Estado, el informe del Departamento de Seguridad Interna describe los “singulares desafíos asociados con la rápida expansión de la capacidad de detención de ICE de menos de 7.500 camas en 1995 a más de 30.000 hoy en día, como resultado de mandatos legislativos y de otro tipo” y también “directrices, definiciones y recomendaciones clave para la construcción de un nuevo sistema de detención del ICE diseñado para retener, procesar y preparar individuos para su remoción — en comparación con el propósito punitivo del encarcelamiento penal”. El Estado explica además que tras el informe del Departamento de Seguridad Interna tendrían lugar “profundas reformas para la transformación del sistema de detención inmigratoria”, basadas en varios principios clave a ser implementados por el ICE:

- priorizar la eficiencia y reducir costos de detención a través del proceso de remoción, minimizar la duración de estadías y asegurar procedimientos justos;
- detener extranjeros en situaciones conmensurables con el riesgo de escape y peligro que representan;
- ser prudente en términos fiscales al momento de llevar adelante la reforma sobre detención;
- brindar atención médica y psicológica adecuada a los detenidos;
- brindar la supervisión federal necesaria a los centros de detención; y
- asegurar que las Alternativas a la Detención (ATD) resulten efectivas en relación al costo y promuevan una alta tasa de cumplimiento con órdenes de comparecencia y remoción.

27. Estados Unidos también se refiere a la creación de la Oficina de Política y Planeamiento de la Detención (ODPP) dentro del ICE “a fin de coordinar la reforma a nivel de todas las agencias y transformar la visión

---

<sup>31</sup> El informe del Departamento de Seguridad Interna se encuentra disponible en [http://www.ice.gov/doclib/091005\\_ice\\_detention\\_report-final.pdf](http://www.ice.gov/doclib/091005_ice_detention_report-final.pdf).

para la reforma acciones y metas mensurables”. Algunos de los logros a los que hace referencia el Estado en su informe son los siguientes:

- la creación de ODPP para la coordinación general de la reforma;
- la designación y prueba de una nueva herramienta para la evaluación del riesgo y proceso de ingreso para informar y sistematizar en todo el país la toma de decisiones sobre quién será detenido y quién puesto en libertad;
- la preparación de políticas y directrices integrales, y el estímulo del programa ATD a fin de permitir la admisión de más participantes potencialmente exitosos;
- la redacción de un nuevo conjunto de estándares de detención, actualmente bajo revisión, que logren que, a corto plazo, las condiciones de detención en sus instalaciones sean menos penales para más de la mitad de los detenidos;
- la eliminación de los retrasos asociados con la atención a la salud de los detenidos, mediante la revisión del Proceso de Autorización de Tratamientos;
- el desarrollo de un nuevo Régimen de Clasificación Médica mediante el trabajo con miembros del Grupo Consultor en Salud del Director;
- el lanzamiento de un Sistema en Línea de Localización de Detenidos (ODLS); y
- la capacitación de más de 40 nuevos empleados federales apostados en cada uno de los principales centros de detención.

28. Adicionalmente, el Estado menciona que el Director del ICE “adoptó cuatro políticas de alcance nacional que han impactado en forma significativa la forma en la cual el ICE utiliza y prioriza sus recursos en forma consistente con los principios de la reforma”. Estas políticas incluyen el Memorando sobre Ejecución Civil de la Inmigración; la libertad condicional para extranjeros arribados con temor creíble de persecución; el Programa Nacional de Operaciones para Casos de Fuga; y las Directrices sobre el Manejo de Procedimientos de Remoción de Extranjeros con Solicitudes o Peticiones Pendientes o Aprobadas. Estados Unidos subraya también que “ICE tiene el compromiso de proveer transparencia, consistencia en todas las instalaciones y eficiencia en la resolución de conflictos”, a cuyo fin “ha actualizado en forma continua su portal de Internet con anuncios sobre reformas de políticas, nuevos memorandos de políticas y estadísticas, y ha solicitado la opinión del público respecto de proyectos de lineamientos de políticas”. La respuesta del Estado afirma que el Departamento de Seguridad Interna y las autoridades del ICE permanecen enteramente comprometidas respecto de una reforma integral de la inmigración y que han mantenido “docenas de reuniones con miembros del Congreso, han participado de más de 40 mesas redondas y sesiones a lo largo de Estados Unidos, y se han encontrado con más de 1.000 actores interesados en la cuestión de la inmigración”.

29. El resumen de las consideraciones del Estado, que aparece más arriba, es de naturaleza general. Las observaciones al informe de la CIDH serán reflejadas en lo

pertinente y reflejadas en las respectivas secciones de este documento. El texto completo de las observaciones de Estados Unidos --según lo solicitado en su nota de 19 de octubre de 2010-- se encuentra disponible en el portal de Internet de la Comisión Interamericana.

30. La CIDH aprecia la respuesta del Estado y el diálogo positivo con el sistema interamericano de derechos humanos. Sin embargo, con relación a la posición de Estados Unidos sobre la interpretación de la naturaleza de la Declaración Americana, debe reiterarse que efectivamente se trata de un instrumento que, en el marco de la Carta de la OEA, y tomando en cuenta el Estatuto de la CIDH, genera obligaciones internacionales. La Comisión Interamericana ha establecido con anterioridad que para los Estados miembros que aún no han ratificado la Convención Americana, sus obligaciones en la esfera de los derechos humanos se encuentran reflejadas en la Declaración Americana; en forma concordante, dichas obligaciones han sido interpretadas en relación con la Carta de la OEA en forma general y la Declaración Americana en forma más específica. La Comisión Interamericana ha explicado también que puede interpretar y aplicar las disposiciones pertinentes de la Declaración Americana a la luz de los desarrollos corrientes en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, evidenciados en tratados, costumbre y otras fuentes relevantes del derecho internacional.<sup>32</sup> Según señalara previamente en un informe general:

El derecho internacional de los derechos humanos es un cuerpo dinámico de normas en proceso de evolucionar 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 elaboran 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 relevantes en elaborar una interpretación de los principios de la Declaración<sup>33</sup>.

31. En cuanto a la estructura del informe, en la sección III, la CIDH presentará los estándares internacionales relevantes en materia de derechos humanos de las personas migrantes; en la sección IV, la Comisión Interamericana detallará sus observaciones y preocupaciones en torno a la detención migratoria, algunos procedimientos de aplicación de la ley, las condiciones de detención y el impacto en el debido proceso; y en la sección V, la CIDH formulará sus conclusiones finales y recomendaciones para superar los problemas

---

<sup>32</sup> Con relación a este punto, la Corte Interamericana ha resaltado que “no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración”. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, solicitada por el Gobierno de la República de Colombia, párr. 37.

<sup>33</sup> 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, párr. 38.

del sistema actual frente a las obligaciones internacionales de derechos humanos de Estados Unidos. De manera transversal y cuando resulte aplicable, la CIDH incluirá referencias respecto de ciertos grupos en especial situación de vulnerabilidad en el contexto de la detención migratoria como las niñas y niños no acompañados, las familias migrantes, las personas solicitantes de asilo, las personas con discapacidad mental, entre otros.

### III. ESTÁNDARES INTERNACIONALES RELEVANTES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS Y LAS MIGRANTES

32. Estados Unidos está obligado a garantizar a las personas migrantes -- documentadas o indocumentadas-- sus derechos humanos incluidos los derechos a la libertad personal, a un trato humano, a las garantías mínimas del debido proceso, a la igualdad y no discriminación y a la protección a la vida privada y familiar<sup>34</sup>. En su Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) describió los principios básicos de derechos humanos que deben regir las políticas de inmigración de los Estados miembros de la OEA. Específicamente, la Corte indicó que los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana<sup>35</sup>. Asimismo, destacó que los Estados están obligados a conceder los derechos humanos básicos a todas las personas dentro de su territorio, independientemente de su condición legal, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), *disponible en* <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos1.htm>.

<sup>35</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 119 (17 de septiembre de 2003), *disponible en* [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf). La Corte Interamericana ha establecido con firmeza que

la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.

En aras de la necesidad de claridad y aplicación uniforme de los derechos humanos básicos internacionales de los migrantes, la Corte decidió que la opinión consultiva sobre los derechos de los inmigrantes indocumentados “se aplica a los Estados Miembros de la OEA que han firmado indistintamente la Carta de la OEA, suscrito la Declaración Americana, la Declaración Universal, o han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, independientemente de que hayan o no ratificado la Convención Americana o alguno de sus protocolos facultativos.” Véase *ibíd.*, párrs. 53, 60.

<sup>36</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 118 (17 de septiembre de 2003), *disponible en* [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).