

inmigrantes con discapacidad mental detenidos se debiliten y que su estado mental se deteriore⁶⁵⁶.

413. La CIDH observa que incluso cuando las cortes de inmigración determinan que una persona es incompetente para representarse a sí misma, la normativa vigente relativa a la designación de un representante legal puede derivar en una violación del debido proceso. La norma actualmente señala:

Cuando no sea posible que la parte demandada esté presente en la audiencia debido a una incapacidad mental, el abogado, representante legal, tutor legal, pariente cercano o amigo a quien se le notificó con la copia del aviso de comparecencia podrá presentarse en nombre del demandado. Si esta persona no puede ser razonablemente encontrada, no comparece, o se niega a comparecer, se requerirá al custodio de la parte demandada comparecer en nombre del demandado⁶⁵⁷.

414. Sin embargo, la Comisión Interamericana nota que el “custodio” de una o un detenido con discapacidad mental es el ICE⁶⁵⁸. De tal forma, esta norma crea una situación violatoria del derecho de defensa de la o el inmigrante, en tanto la misma entidad que pretende la deportación puede ser designada para representar sus intereses. En virtud de lo anterior, la CIDH urge al Estado a asegurar que las personas con discapacidad mental cuenten con un representante independiente. Asimismo, el Estado debe desarrollar un programa efectivo de representación para las y los inmigrantes detenidos con discapacidades mentales.

V. CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

415. Con base en la investigación establecida en el presente informe y en la información actualizada y las observaciones presentadas por Estados Unidos, la Comisión Interamericana procederá a sus conclusiones finales y las correspondientes recomendaciones. Las observaciones presentadas por el Estado al proyecto de este informe han sido muy valiosas al evaluar las áreas en las que ya se han verificado avances y en las cuales la reforma migratoria está produciendo resultados concretos hacia el

⁶⁵⁶ Véase, por ejemplo, San Diego Union-Tribune, “2 detenidos con enfermedades mentales que permanecieron años bajo custodia migratoria son liberados” (1 de abril de 2010), disponible en inglés en <http://www.signonsandiego.com/news/2010/apr/01/2-mentally-ill-detainees-in-immigration-custody/>; New York Times, “Inmigrantes Detenidos con Discapacidades Enfrentan Deportación” (31 de marzo de 2010), disponible en inglés en <http://www.nytimes.com/2010/03/30/us/30immig.html>; New York Times, “Enfermos Mentales en Limbo Migratorio” (4 de mayo de 2009), disponible en inglés en <http://www.nytimes.com/2009/05/04/nyregion/04immigrant.html>; Dallas Morning News, “Inmigrantes con Enfermedades Mentales tienen Pocas Esperanzas de Recibir Atención Médica cuando son Detenidos” (July 13, 2009), disponible en inglés en http://www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/news/texasouthwest/stories/DN-mental_13tex.ART.State.Edition2.4bc5526.html.

⁶⁵⁷ 8 CFR § 1240.4.

⁶⁵⁸ Appleaseed de Texas informa que las Cortes han permitido que el personal de los centros de detención hagan las veces de “custodios” para los detenidos con discapacidad mental. Véase Texas Appleaseed & Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, *supra*, pág. 51.

cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La Comisión Interamericana alienta al Estado a continuar con estas reformas y a ampliarlas con vistas a mejorar la protección de todas las personas bajo su jurisdicción.

416. A lo largo de este informe, la CIDH ha manifestado su preocupación por el creciente uso de la detención de migrantes basada en una presunción de necesidad, cuando de hecho la detención debiera ser excepcional. La propia Corte Suprema de Estados Unidos ha confirmado la constitucionalidad de la detención obligatoria en casos de inmigración pendientes, a pesar de que las conductas presuntamente ilícitas sean de naturaleza civil y a pesar de la pérdida de la libertad causada por la detención.

417. La CIDH se encuentra preocupada por el rápido incremento en el número de socios a nivel local y estadual a efectos de la aplicación de la legislación civil en materia migratoria. La Comisión Interamericana considera que el ICE no ha desarrollado un sistema de supervisión y rendición de cuentas para asegurar que estos socios locales no ejecuten la normativa migratoria de manera discriminatoria mediante el uso de perfiles raciales y que sus prácticas no recurran a la presunta investigación de delitos como pretexto para procesar y detener migrantes indocumentados. A este respecto, las observaciones de octubre de 2010 de Estados Unidos apuntan a la implementación de estándares basados en rendimiento. La Comisión Interamericana analizará con sumo interés el resultado de la aplicación de estos estándares como parte del seguimiento a las recomendaciones de este informe.

418. Debe reiterarse que la detención es una medida desproporcionada en muchos casos, aun cuando no lo sea en la mayoría de ellos, y que los programas que establecen alternativas a la detención que constituyen una forma más balanceada para el Estado de asegurar el cumplimiento con la normativa migratoria. Otra preocupación que la CIDH establece en este informe es el impacto de la detención en el debido proceso, principalmente con relación al derecho a la representación legal que afecta directamente el derecho a solicitar la libertad. A fin de garantizar de mejor manera el derecho a la representación legal y eventualmente al debido proceso, la Comisión Interamericana considera que se necesitan programas más sólidos sobre alternativas a la detención y que el Programa de Orientación Legal debe ser expandido a todo el país. A este respecto, en las observaciones de octubre de 2010 de Estados Unidos se señala una serie de iniciativas para ampliar las alternativas a los programas de detención, lo que la CIDH recibe con beneplácito.

419. En este informe, la CIDH también enfatiza que, aun en aquellos casos en que la detención resulta estrictamente necesaria, no hay un sistema genuinamente civil en que las condiciones generales cumplan con los estándares de respeto por la dignidad humana y trato humano; tampoco se dan las condiciones especiales requeridas para casos de detención no punitiva. Como se desarrolla más arriba, la CIDH se encuentra preocupada además por el frecuente uso de contratistas privados para la gestión y cuidado de personas detenidas por inmigración.

A. Recomendaciones respecto de la aplicación de la ley en el interior del país

420. La Comisión Interamericana reconoce los enormes desafíos que el gobierno federal enfrenta al administrar un sistema de aplicación de leyes migratorias y deportaciones tan amplio y complejo. Tomando en consideración las preocupaciones con relación a los derechos humanos que se han identificado a lo largo de este informe, y con miras a avanzar en la protección de los derechos de las y los inmigrantes, la CIDH formula las siguientes recomendaciones al Estado para que pueda mejorar sus políticas y prácticas actuales con respecto a la detención y el debido proceso en el marco de la migración. En virtud de lo anterior, la Comisión Interamericana insta al DHS a proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para que los múltiples aspectos de las operaciones civiles de inmigración que implementa el ICE estén sujetos a una vigorosa supervisión central, rendición de cuentas y control. Esto requerirá aumentos importantes en el personal del ICE para que pueda llevar a cabo una supervisión directa, personal y diaria de los distintos aspectos de las operaciones civiles de inmigración del ICE.

1. Programas federales de aplicación de la ley

421. En cuanto al enfoque frente a la investigación de empleadores, la Comisión Interamericana insta al Estado a dedicar los recursos necesarios para disminuir la tasa de errores en su sistema *E-Verify*, que se utiliza para determinar la autorización de trabajo de un empleado⁶⁵⁹. Adicionalmente, la CIDH insta al Estado a transparentar y uniformar el proceso de auditorías laborales, a permitir a los trabajadores el acceso al proceso de auditorías, a otorgar un tiempo razonable a los trabajadores para probar que tienen un estatus válido para trabajar, y a implementar una supervisión más estricta sobre los empleadores para asegurarse de que no están incurriendo en prácticas prohibidas, tales como el tomar acciones laborales adversas cuando los números de seguridad social no cuadran inicialmente, o el omitir informar a los trabajadores sobre los derechos que el programa les garantiza. La Comisión Interamericana insta al Estado a priorizar el control en los lugares de trabajo respecto de aquellos empleadores que cometen abusos contra las y los trabajadores. En caso de que una o un inmigrante no autorizado sea aprehendido en su lugar de trabajo, el Estado debe garantizar la estricta aplicación de las directrices humanitarias emitidas por el ICE⁶⁶⁰.

⁶⁵⁹ Véase, por ejemplo, DHS, *Conclusiones de la Evaluación Piloto Básica de la Web*, pág. 50 (septiembre de 2007), disponible en inglés en <http://www.uscis.gov/files/article/WebBasicPilotRprtSept2007.pdf>. Este estudio encargado por el DHS a un organismo independiente determinó que el sistema *E-Verify* identificó por error a casi un 10% de ciudadanos estadounidenses nacidos en el extranjero, que inicialmente habían sido calificados como no autorizados para trabajar.

⁶⁶⁰ Véase “Estrategia de Aplicación de la Ley en los Lugares de Trabajo” (con fecha 30 de abril de 2009), disponible en inglés en http://www.ice.gov/doclib/foia/dro_policy_memos/worksite_enforcement_strategy4_30_2009.pdf; ICE, “Directrices para Identificar Cuestiones Humanitarias entre las Personas bajo Detención Administrativa” disponible en inglés en http://www.nilc.org/immsemplymnt/wkplce_enfrcmnt/ice-hum-guidelines.pdf.

422. Con relación al Programa de Operaciones contra Fugitivos (FOT) del ICE, la CIDH recomienda que no se realicen redadas a domicilios, a menos que el inmigrante fugitivo que se persiga tenga serios antecedentes penales o constituya de alguna otra forma un serio e identificable peligro para la seguridad de la comunidad. En los casos en que los FOTs continúen realizando redadas a domicilios, la Comisión Interamericana recomienda que el ICE requiera:

- a. que la redada sea llevada a cabo exclusivamente por oficiales del FOT en base a evidencia sólida;
- b. que los oficiales del FOT se identifiquen a sí mismos como “oficiales de inmigración” antes de intentar ingresar a la vivienda;
- c. que los oficiales del FOT presenten órdenes de detención administrativa individualizadas emitidas por un juez independiente antes de intentar ingresar a la residencia; y
- d. que no se permita a los oficiales del FOT detener a individuos colaterales que no hayan estado incluidos en las órdenes de detención administrativa.

423. Finalmente, la CIDH insta al Estado a eliminar el uso de cuotas de deportación para evaluar y promover al personal del ICE, para evitar el desvío de las prioridades del ICE conforme a las cuales éste debe enfocarse en las y los inmigrantes con antecedentes penales graves.

2. Programas de aplicación de la ley a través de asociaciones estatales y locales

424. En esta sección se expondrán las recomendaciones de la CIDH en cuanto a los programas del ICE para el cumplimiento de la legislación migratoria mediante acuerdos con autoridades estatales y locales (Programa 287(g), Cumplimiento de Prisión, Programa de Criminales Extranjeros, y programa de Seguridades Seguras).

425. La Comisión Interamericana recomienda que el ICE elimine la autorización 287(g) para la aplicación de la ley por parte de Fuerzas Especiales, pues las autoridades federales no pueden llevar a cabo una supervisión apropiada para prevenir y combatir el uso de perfiles raciales y los impactos negativos en la seguridad y la prevención del delito. Adicionalmente, la CIDH recomienda que el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ por sus siglas en inglés) reemplace su memorando de 3 de abril de 2002 --en el que se concluyó que las agencias locales del orden tienen facultades inherentes para aplicar leyes federales civiles de inmigración-- y retorne su posición a la política emitida por el DOJ en 1996⁶⁶¹.

⁶⁶¹ Véase Departamento de Justicia de Estados Unidos, “Memorando para el Procurador General. Asunto: No prevalencia de la facultad de los oficiales del orden estatales y locales para arrestar extranjeros por violaciones de inmigración” (de fecha 3 de abril de 2002), *disponible en inglés en* Continúa...

426. Con respecto a los programas del ICE para la aplicación de las leyes civiles de inmigración a través de asociaciones en el ámbito estadual y local (287(g), Ejecución de la Pena, Programa Extranjeros Criminales y Comunidades Seguras), la Comisión Interamericana formula las siguientes recomendaciones. En primer lugar, que a las agencias estaduales y locales sólo se les permita ejecutar leyes civiles de migración una vez que el individuo haya sido condenado penalmente o que el proceso penal haya sido completamente adjudicado. En segundo lugar, la CIDH insta al ICE a requerir que las agencias del orden participantes recolecten datos esenciales que puedan indicar el uso de perfiles raciales para identificar a los individuos cuyo estatus migratorio se revisa, y que informen periódicamente al ICE sobre este aspecto. Estos datos deberán incluir el número total de arrestos y el número total de individuos respecto de los cuales los cargos fueron retirados; en ambos casos deberá ser posible desglosar la información según el tipo de cargo o acusación y el origen étnico de la persona. En tercer lugar, la Comisión Interamericana insta al ICE a emitir instrucciones transparentes para sus Equipos de Coordinación estaduales y locales, así como también para otras instituciones apropiadas, de tal forma que estos datos puedan ser revisados diligentemente a fines de identificar posibles patrones de uso de perfiles raciales. Adicionalmente, se deben llevar a cabo investigaciones de seguimiento apropiadas, y entrenamientos o acciones correctivas contra las agencias del orden participantes. En cuarto lugar, la CIDH recomienda que el ICE lleve a cabo inspecciones sin previo aviso a las agencias del orden con las que se asocia, con el objeto de revisar la implementación de los acuerdos de asociación. Finalmente, la Comisión Interamericana exhorta enérgicamente al ICE a publicar los datos que obtenga de las agencias del orden participantes, para que el público pueda realizar una supervisión y cerciorarse de que estos programas no están siendo aplicados de manera discriminatoria.

427. Finalmente, la CIDH exhorta a las autoridades federales y locales a abstenerse de aprobar leyes que utilicen figuras delictivas para criminalizar la migración, así como el desarrollo de prácticas administrativas o de cualquier otra índole, que sean violatorias del principio fundamental de no discriminación y los derechos al debido proceso, libertad e integridad personal de las y los migrantes. Asimismo, la Comisión Interamericana reitera la necesidad de buscar mecanismos adecuados para modificar la ley recientemente aprobada en el Estado de Arizona a fin de adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos para la protección de las y los migrantes.

B. Recomendaciones respecto de la detención

1. Detención obligatoria de extranjeros que llegan y de inmigrantes deportables que han sido condenados penalmente

428. La CIDH insta al Estado a eliminar la práctica de la detención obligatoria para amplias clases de inmigrantes, incluyendo los “extranjeros que llegan” y las personas migrantes legales deportables (incluso los residentes legales permanentes) que hayan sido condenadas penalmente y hayan cumplido su condena.

...continuación

<http://www.aclu.org/files/FilesPDFs/ACF27DA.pdf>. Una copia de la posición del DOJ de 1996 respecto de las “facultades inherentes” está disponible en inglés en <http://www.justice.gov/olc/immstopo1a.htm>.

2. Determinaciones sobre la custodia y alternativas a la detención

429. La Comisión Interamericana urge a que el Estado desarrolle un mecanismo de evaluación de riesgos que parta de una presunción a favor de la libertad y establezca criterios claros para determinar la procedencia de la detención. Dichos criterios deben obedecer exclusivamente a fines procesales para asegurar que la detención no se convierta en un medio punitivo (por ejemplo, ante el peligro de fuga). La seguridad de la población sólo puede ser un argumento procedente cuando se trata de personas que cuentan con antecedentes penales, y no es aplicable bajo ninguna circunstancia a personas que sólo han cometido infracciones migratorias. En cualquier caso, la determinación de si corresponde privar de la libertad a una persona, deberá realizarse de manera individualizada, tomando en consideración la situación de la persona afectada caso por caso y motivando de manera suficiente las razones por las cuales se decide en contra de la presunción a favor de la libertad. Esta determinación deberá ser susceptible de revisión judicial.

430. Este mecanismo de evaluación de riesgos deberá estar diseñado para ubicar a la persona en el escenario menos restrictivo posible. El mecanismo deberá incluir una evaluación de las necesidades humanitarias que pueda tener una persona. Las consideraciones humanitarias respecto de los grupos vulnerables --incluyendo familias, niñas y niños, adultos mayores, solicitantes de asilo, víctimas de trata de personas, víctimas de persecución y otros delitos graves, y personas con problemas de salud física o mental-- deberán generar una fuerte presunción de la necesidad de ser liberados o ubicados en un ambiente apropiado distinto al de la detención civil o el sistema actual de detención. Las personas pertenecientes a grupos vulnerables sólo deben ser puestas bajo detención civil o bajo el sistema actual de detención en circunstancias extraordinarias establecidas de manera precisa. Además, la evaluación de riesgo individualizada debe tomar en consideración la posibilidad de que la persona tenga éxito en su pretensión de permanecer en Estados Unidos⁶⁶².

431. Como parte de una evaluación de riesgo individualizada, la CIDH recomienda que se permita a los inmigrantes ser representados por un abogado, presentar evidencias y apelar ante un juez de inmigración toda determinación relativa a dicha evaluación de riesgo. Adicionalmente, la Comisión Interamericana recomienda que las determinaciones sobre la evaluación de riesgo sean automáticamente revisadas de una manera definida y periódica, y que estas revisiones tomen en cuenta que la carga de la prueba aumenta para el Estado cuando la detención continúa en el transcurso del tiempo; además debe tomar en consideración el desarrollo de los procedimientos sobre el fondo del caso, en lo que sea pertinente.

432. El mecanismo de evaluación de riesgo debe contener un amplio espectro de determinaciones sobre la custodia, incluyendo: liberación, fianza, reportes telefónicos,

⁶⁶² Las cortes de inmigración de Estados Unidos ya se encuentran realizando un análisis similar cuando un residente legal permanente alega haber sido categorizado como un individuo que ha cometido un "delito agravado" y en consecuencia es sometido a detención obligatoria. Véase *Matter of Joseph*, 22 I & N Dec. 799 (BIA 1999).

reportes en persona, reuniones con el administrador del caso, visitas a domicilio sin previo aviso, seguimiento a través del sistema GPS, arresto domiciliario⁶⁶³, vivienda en grupos residenciales, detención civil y detención en un centro de seguridad. La CIDH reconoce que esto requerirá que el Estado desarrolle programas de Alternativas a la Detención amplios, sólidos y basados en la comunidad. La Comisión Interamericana exhorta al Estado a aumentar de manera significativa el financiamiento para tales programas, así como también a apartarse de su práctica actual de detenciones masivas. Para que los programas de Alternativas a la Detención tengan éxito, la CIDH recomienda que dichos programas incluyan una verdadera gestión de casos llevada a cabo por personal adecuadamente entrenado, así como también asistencia para acceder a organizaciones de servicio social⁶⁶⁴.

433. Asimismo, el Estado debe garantizar que, en caso de que se encuentren en violación de las leyes migratorias o que no les sea otorgado un estatus legal, las personas sean deportadas de Estados Unidos de una manera respetuosa de sus derechos humanos.

3. Sistema de detención civil

434. La Comisión Interamericana insta al Estado a limitar de manera significativa las condiciones de detención migratoria que se asemejen a las de una prisión. En ese sentido, la CIDH exhorta al Estado a dar cumplimiento efectivo al compromiso de desarrollar un sistema de detención auténticamente civil. La Comisión Interamericana recomienda que cada instalación aloje únicamente a grupos pequeños, de forma tal que el Estado pueda proporcionar las necesidades básicas y proteger los derechos humanos de todas y todos los inmigrantes detenidos. Adicionalmente, el Estado deberá ubicar las instalaciones de detención civil cerca de centros urbanos, para asegurar que los detenidos tengan un verdadero acceso a representación legal.

435. La CIDH insta al Estado a diseñar e implementar mecanismos adecuados de supervisión y control por parte de las autoridades federales en materia de migración, de forma tal que se asegure que aquellos centros que son administrados por empresas privadas, cumplan con los estándares internacionales en materia de detención migratoria.

C. Condiciones de detención civil

436. La Comisión Interamericana urge a que el Estado promulgue como normas vinculantes los nuevos estándares de detención civil distintos de los estándares de detención penal de la ACA, de manera que constituyan una garantía necesaria para asegurar que los derechos humanos de los inmigrantes detenidos sean respetados. La CIDH

⁶⁶³ El INS anterior encargó al Instituto VERA la realización de un estudio con respecto a la viabilidad de esta opción. Véase VERA Institute for Justice, *Arresto Domiciliario para Inmigrantes Detenidos*, (Sept. 1996), disponible en inglés en <http://www.vera.org/download?file=640/353.4vi.pdf>.

⁶⁶⁴ La experiencia de Estados Unidos con este tipo de programas sólidos de Alternativas a la Detención ha tenido un éxito significativo. Véase VERA Institute of Justice, *Evaluando la Supervisión de la Comunidad al INS: Una Evaluación del Programa de Asistencia para la Presentación: Volumen I* (Agosto 1 de 2000), disponible en inglés en <http://www.vera.org/download?file=615/finalreport.pdf>.

formula las siguientes recomendaciones respecto de los elementos necesarios para que el sistema de detención sea completamente civil:

- a. La instalación debe garantizar a los detenidos verdadera privacidad, libertad de movimiento al interior de la instalación, y acceso a la recreación al aire libre (sin obstrucciones al cielo abierto). La instalación también debe brindar un amplio acceso a estas tres garantías durante las horas normales del día, excepto bajo circunstancias extraordinarias tales como un riesgo de seguridad evidente. Los dormitorios de los detenidos no deben tener la apariencia de una celda de prisión.
- b. El espacio de visitas debe contar con instalaciones básicas y ser suficiente para acomodar una cantidad razonable de visitantes según el número de detenidos. Debe permitirse a los detenidos recibir visitas no planificadas, así como también tener visitas con contacto personal.
- c. Las instalaciones deben contar con un espacio adecuado para reuniones con abogados y profesionales de salud mental, de forma tal que estas reuniones puedan llevarse a cabo de una manera eficiente y oportuna. Debe permitirse a los detenidos reunirse con sus abogados y profesionales de salud mental los siete días a la semana durante horas habituales del día y las instalaciones no deben crear obstáculos innecesarios para el acceso a representación legal. No debe limitarse el tiempo de las reuniones entre clientes y abogados.
- d. Debe permitirse a los detenidos tener conversaciones telefónicas confidenciales con sus abogados y consulados. El tiempo y frecuencia de las llamadas sólo podrán restringirse en base a razones fundadas.
- e. Las instalaciones deben contar con un espacio para reuniones grupales de orientación legal. Las instalaciones deben buscar activamente a potenciales proveedores de orientación legal y brindarles las comodidades del caso. El ICE debe aprobar a los proveedores de orientación legal en base a criterios objetivos y transparentes.
- f. A los detenidos que sean representados por estudiantes de derecho, graduados de derecho, o representantes acreditados de la Junta de Apelaciones de Inmigración (BIA, por sus siglas en inglés), debe proporcionárseles el mismo acceso a la representación legal que a los detenidos que sean representados por abogados.
- g. Las bibliotecas jurídicas deben estar actualizadas y contar con acceso a internet y acceso a información electrónica sobre casos de inmigración. Las instalaciones deben proveer un espacio de trabajo amplio y silencioso, así como también materiales de oficina para que los detenidos trabajen en sus casos. Debe permitirse a los detenidos el libre acceso a la

biblioteca jurídica durante horas laborables normales, sin límites de tiempo, según posibilidades de demanda y de espacio.

- h. La correspondencia relativa a asuntos legales debe ser tratada de manera confidencial y entregada a los detenidos de manera expedita. De ser necesario, el detenido abrirá la correspondencia en presencia de personal de la instalación.
- i. Debe permitirse a los detenidos vestir su propia ropa.
- j. El personal del centro de detención no debe utilizar uniformes similares a los de una prisión.
- k. No debe utilizarse la palabra “guardias” para referirse al personal del centro de detención ni la palabra “reclusos” para referirse a los detenidos.
- l. Los detenidos deben comer a horarios normales y contar con suficiente tiempo para completar sus comidas. Las instalaciones deben estar abiertas a recibir sugerencias de los detenidos con relación a las comidas nutritivas que se adecuen a las preferencias culturales de los detenidos.
- m. No se deben utilizar grilletes o esposas en los detenidos, tanto dentro de las instalaciones como durante su transportación, a menos que exista una razón específica e individualizada. Tampoco se deben utilizar grilletes durante los procedimientos de inmigración en los tribunales.
- n. Debe prohibirse estrictamente el uso de la segregación, sea por motivos disciplinarios o administrativos.
- o. Debe proveerse a los detenidos acceso amplio y gratuito a la comunicación a través de internet, correo electrónico y teléfono. Todas las formas de comunicación deben ser mantenidas en buen estado.
- p. Debe permitirse a los detenidos mantener con ellos en su cuarto sus posesiones, a menos que sean ilegales o peligrosas. Las políticas de “contrabando” deben ser revisadas con miras a permitir a los detenidos aceptar artículos básicos y legales tales como estampillas, sobres, y paquetes de cuidado (*care packages*) que les envíen sus familias o representantes legales. Los detenidos deben tener acceso irrestricto a sus documentos legales.
- q. Debe darse a los detenidos la opción de participar en actividades organizadas diarias, tanto en el interior como al aire libre. La instalación debe promover activamente que organizaciones externas proporcionen actividades regulares a la población detenida.

- r. Las instalaciones deben brindar a los detenidos acceso a actividades programáticas, incluyendo programas educativos, programas de idioma inglés y programas basados en habilidades.
- s. Los detenidos deben contar con un espacio silencioso para practicar su religión. Las instalaciones deben llevar a cabo los ajustes necesarios con relación al vestido, el horario y consideraciones dietéticas. La instalación debe hacer un llamado a la comunidad religiosa para que realice visitas regulares y lleve a cabo servicios religiosos para la población detenida.
- t. Debe haber un medio para que los detenidos puedan registrar sus quejas y sugerencias directamente ante las autoridades de la instalación, tanto de manera verbal como escrita.

1. Cuidados médicos y salud mental

437. En primer lugar, la Comisión Interamericana recomienda que en el diseño e implementación de un nuevo sistema para la atención de salud, el DIHS y otros proveedores de salud para inmigrantes detenidos eliminen el modelo actual de cuidados de emergencia. La CIDH recomienda al DIHS establecer un nuevo protocolo que dé prioridad a las decisiones de cuidado médico adoptadas por personal calificado en salud, salud dental y salud mental. Adicionalmente, la Comisión Interamericana sugiere que el DIHS establezca un panel de revisión independiente, que permita a los detenidos apelar toda denegación de cuidados médicos.

438. Considerando que el Estado se encuentra desarrollando un sistema de detención civil, la CIDH recomienda que las instalaciones sean ubicadas cerca de centros urbanos, donde pueda encontrarse personal médico calificado. La Comisión Interamericana insta al Estado a asignar los recursos financieros suficientes para que cada instalación cuente con una clínica y con personal médico para dar servicios integrales de salud, incluyendo salud dental y mental. La CIDH recomienda que los detenidos tengan acceso directo a las clínicas de atención médica, de salud dental y mental en las instalaciones de detención civil, de tal forma que puedan realizar citas médicas y recibir cuidados emergentes.

439. Finalmente, la Comisión Interamericana exhorta al Estado a dar por terminada de manera inmediata la práctica de ubicar a los detenidos con problemas de salud mental bajo segregación administrativa. La CIDH insta al Estado a ubicar a los detenidos con problemas de salud mental en un ambiente y tratamiento adecuados según sus necesidades.

D. Recomendaciones respecto del debido proceso

440. La Comisión Interamericana formulará a continuación recomendaciones con miras a contribuir a la protección del derecho al debido proceso de las y los inmigrantes detenidos durante los procesos migratorios. La CIDH recomienda al Estado reducir ampliamente el uso de la deportación expedita al decidir sobre las alegaciones de

las y los inmigrantes. En particular, la Comisión Interamericana insta al Estado a eliminar la aplicación de la deportación expedita para todas las poblaciones vulnerables y los solicitantes de asilo que demuestren un temor fundado al momento de su primera entrevista en la frontera o punto de entrada. Adicionalmente, la CIDH recomienda que el Estado elimine la deportación expedita para inmigrantes aprehendidos a 100 millas de la frontera internacional y dentro de los 14 días posteriores a su entrada al país. Como mínimo, el Estado debería tener la carga de la prueba al momento de demostrar que el migrante ha estado en territorio estadounidense por menos de 14 días.

441. La Comisión Interamericana destaca que si se disminuye notoriamente la detención, y particularmente la detención en condiciones similares a las de la prisión, la situación de falta de representación mejoraría significativamente. En todo caso, la CIDH recomienda al Estado asignar una importante cantidad de recursos adicionales para mejorar el acceso a representación legal. En primer lugar, la Comisión Interamericana recomienda al Estado designar abogados financiados por el Estado, o por lo menos tutores *ad litem*, para las niñas y niños y las personas con enfermedades mentales en procesos migratorios. En segundo lugar, la CIDH recomienda al Estado expandir su Programa de Orientación Legal en el ámbito nacional tanto para las y los inmigrantes detenidos como para los que no se encuentran bajo detención. Finalmente, el Estado debe destinar recursos necesarios para apoyar los programas de representación *pro bono* de las organizaciones sin fines de lucro que ofrezcan servicios legales, así como también para ofrecerles los medios para que puedan representar a personas cuyos casos sean complejos y meritorios.

442. Con respecto a las órdenes de deportación por consentimiento, la Comisión Interamericana recomienda que se garantice a la persona aprehendida la oportunidad de consultar con un abogado antes de dar su consentimiento a la orden de deportación. Adicionalmente, la CIDH recomienda al Estado eliminar el rol del ICE al momento de presentar esta opción a un inmigrante detenido. Debe ser un juez de migración quien, utilizando un lenguaje que pueda ser comprendido por el individuo aprehendido, presente esta opción al individuo durante su primera audiencia en el procedimiento. Esta opción debe establecer claramente la diferencia entre las figuras de deportación consentida y salida voluntaria. Como parte de este nuevo procedimiento, el Estado debe establecer un protocolo conforme al cual sea un juez el que determine si el inmigrante comprendió las consecuencias de dar su consentimiento a la deportación y el inmigrante únicamente pueda dar su consentimiento frente a un juez.

443. Para asegurar que todo inmigrante obtenga una audiencia justa que se lleve a cabo en un lugar cercano donde se encuentran ubicados su familia y sus recursos, la Comisión Interamericana recomienda al Estado requerir que un “Aviso de Presentación” (NTA, por sus siglas en inglés) sea presentado sin demora en la jurisdicción donde el individuo fue aprehendido. De esta manera se eliminaría la posibilidad de que el ICE traslade a las y los inmigrantes a una jurisdicción en la cual la probabilidad de obtener una orden de deportación es mucho mayor. Asimismo, se reduciría el número de traslados dentro del sistema, y garantizaría que los detenidos sean notificados de los cargos que enfrentan.

444. La CIDH recomienda al Estado establecer una fuerte presunción contra los traslados de los detenidos fuera de la jurisdicción en la que fueron aprehendidos. En los casos que sea necesario un traslado, la Comisión Interamericana insta al Estado a requerir que la o el detenido sea notificado con suficiente antelación y a establecer un mecanismo que le permita apelar la decisión ante un juez de inmigración en base a razones familiares, de representación legal, o cualquier otra consideración humanitaria.

445. En relación con el proceso de liberación bajo fianza, la CIDH recomienda al Estado eliminar la norma vigente que establece el derecho del ICE a la suspensión automática de la apelación cuando la fianza inicial establecida por el ICE es de US\$10,000 o mayor. Adicionalmente, el Estado deberá establecer un límite razonable en los montos de fianza que no podrá ser excedido por las oficinas distritales del ICE, de forma tal que exista un mayor equilibrio entre el interés del Estado de que la o el detenido se presente a todas las audiencias y los recursos de los que dispone para pagar la fianza. Tanto el Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) como el DHS deben desarrollar mecanismos de revisión de los procesos de fianza para garantizar que estos dos objetivos sean cumplidos.

446. La Comisión Interamericana exhorta al Estado a limitar significativamente el uso de procedimientos migratorios a través de video conferencias. Las video conferencias no deben ser utilizadas para procedimientos en los que se adopte una decisión sobre el fondo del asunto ni para cualquier otra audiencia en la que se requiera determinar la credibilidad del inmigrante o realizar cualquier otro análisis subjetivo.

447. Respecto de aquellos inmigrantes que son retenidos con posterioridad a la emisión de una orden de deportación (detención posterior a la orden de deportación), la CIDH insta al Estado a promulgar normas que de manera afirmativa establezcan el cumplimiento proactivo del Estado con las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos en los casos *Zadvydas v. Davis* y *Clark v. Martinez*. La Comisión Interamericana recomienda al Estado garantizar a quienes permanezcan detenidos con posterioridad a la emisión de una orden de deportación, una revisión de su custodia seria y oportuna cada 90 días. En caso de que en el marco de esta revisión la persona no sea liberada, deberá exigirse una justificación escrita específica respecto de la falta de cooperación del detenido o una justificación escrita sobre las razones por las cuales el ICE considera que es probable que la deportación ocurra en un futuro cercano razonable. La CIDH insta al Estado a crear un mecanismo de revisión automática con posterioridad a la orden de detención al cumplirse el plazo de seis meses establecido por la Corte Suprema para la liberación del detenido. La Comisión Interamericana recomienda que la revisión que se realice al cumplirse el plazo de seis meses sea llevada a cabo por un juez de inmigración o por la corte federal competente.

E. Recomendaciones respecto de las familias y niñas y niños no acompañados

448. La CIDH recomienda que el ICE codifique su práctica actual de someter a las familias aprehendidas en la frontera o cerca de ella a procedimientos regulares de inmigración de conformidad con la sección 240 de la INA. Respecto de aquellas pocas

familias que deban ser sometidas a procesos de deportación expedita, la Comisión Interamericana recomienda al Estado transferir la custodia sobre las familias a la ORR e implementar una gama de servicios comparables a los que actualmente existen para las niñas y niños no acompañados. Finalmente, la CIDH insta al Estado a codificar a través de una norma las nuevas directrices para la libertad condicional de solicitantes de asilo.

449. En un esfuerzo por respetar los derechos de la familia y el “interés superior del niño”, la Comisión Interamericana recomienda también que el gobierno federal coordine con los gobiernos estatales y locales para garantizar que las y los inmigrantes detenidos puedan mantener la custodia sobre sus hijos ciudadanos de Estados Unidos mientras dure su detención (a la luz de otros factores y a menos que exista un fundamento individualizado para considerar que los padres representan un riesgo para el niño o la niña) y para asegurar que el padre y/o la madre cuenten con el tiempo y autonomía necesarios para tomar decisiones respecto de la custodia sobre sus hijos o hijas ciudadanos estadounidenses en caso de que se haya fijado una fecha para su deportación de Estados Unidos.

450. La CIDH recomienda que la ORR garantice que otros albergues contratados ofrezcan niveles de cuidado y servicios similares a los del Southwest Key Shelter de Phoenix, Estado de Arizona, y del International Educational Services, Inc. Shelter en Los Fresnos, Estado de Texas. La Comisión Interamericana insta al Estado a disponer suficiente financiamiento y a ubicar más albergues en áreas urbanas donde profesionales calificados en salud, salud mental, educación, servicios sociales y servicios legales puedan ser identificados y conservados de forma tal que las niñas y niños no acompañados puedan acceder a cuidados de calidad y consistentes. La CIDH recomienda al Estado aprobar normas federales que recojan el estándar establecido en el caso Flores, centrándose en el principio del interés superior del niño.

451. La Comisión Interamericana insta al Estado a destinar los recursos necesarios para implementar las reformas llevadas a cabo en el 2008 bajo la TVPRA. En particular, la CIDH subraya la importancia de identificar entre las niñas y niños no acompañados que provengan de México y Canadá a solicitantes de asilo, víctimas de tráfico y víctimas de otras formas de persecución y actividad criminal. Con miras a identificar efectivamente a posibles víctimas, la Comisión Interamericana exhorta al Estado a garantizar que los procesos de identificación sean llevados a cabo en un ambiente conducente, por parte de personal entrenado, y en base a un formato apropiado según la edad. Este proceso de identificación no deberá ser llevado a cabo por agentes de la Patrulla Fronteriza (Border Patrol), del ICE o de cualquier otra unidad de policía uniformada.

452. Con respecto al derecho al debido proceso de las niñas y niños no acompañados, la CIDH insta al Estado a designar un abogado, a costa del Estado, para representar a las niñas y niños no acompañados durante los procedimientos de migración. Adicionalmente, la Comisión Interamericana exhorta al Estado a promulgar normas que prohíban a los oficiales del DHS o del ICE obtener sus registros de su salud o cualquier otra consulta de servicios.

453. Respecto de las niñas y niños no acompañados que sean repatriados a su país de origen, la CIDH recomienda que el proceso de repatriación sea transferido a la jurisdicción exclusiva de la ORR. La Comisión Interamericana insta al Estado a continuar mejorando sus protocolos de repatriación con otros Estados Parte con miras a garantizar que las niñas y niños no acompañados sean repatriados de una manera segura y a un hogar seguro.

Finalmente, al concluir este informe, la Comisión Interamericana agradece a todas las personas que prestaron su colaboración en su preparación y redacción, incluyendo las numerosas organizaciones de la sociedad civil, abogados dedicados al litigio en migraciones, expertos e individuos que brindaron valioso tiempo e información. La CIDH también expresa una vez más su aprecio a Estados Unidos por su cooperación que facilitó las visitas e hizo posible la investigación reflejada en este informe, así como por sus observaciones constructivas e informativas que contribuyeron a fortalecer las conclusiones aportadas más arriba.

La Comisión Interamericana reitera que el Estado debe cumplir íntegramente con las obligaciones internacionales bajo la Declaración Americana, según han sido interpretadas y desarrolladas en el sistema interamericano. Según se indicara en las observaciones de octubre de 2010 de Estados Unidos, reflejadas en este informe, algunas de las preocupaciones específicas de la Comisión Interamericana están siendo abordadas a través de la reforma migratoria, lo cual significa que el cumplimiento con algunas de las recomendaciones ya se ha iniciado. Dentro del marco de sus funciones y competencia, la CIDH dará seguimiento al cumplimiento total de las presentes recomendaciones, y ofrece a Estados Unidos su colaboración y asesoramiento a ese efecto.