



**OBSTÁCULOS A LA PROTECCIÓN:
TRATO DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA
EXPULSIÓN RÁPIDA**

Comisiones

Thomas J. Reese, S.J.
Presidente

Daniel Mark
James J. Zogby
Vicepresidentes

Kristina Arriaga de Bucholz
Sandra Jolley
John Ruskay
Jackie Wolcott

Embajador David N. Saperstein, *miembro de oficio sin derecho a voto*

Autores de este informe

Elizabeth Cassidy
Codirectora de Política e Investigación

Tiffany Lynch
Analista Principal de Políticas

RESUMEN EJECUTIVO

Un contingente sin precedentes de personas en todo el mundo está siendo desplazado en forma forzosa a causa de conflictos o persecución, o migra en busca de mejores oportunidades económicas. Por ejemplo, en 2015, más de un millón de refugiados y migrantes emprendió viajes arriesgados a través del mar Mediterráneo para llegar a Europa. En el año fiscal 2014, 52.000 niños no ciudadanos y no acompañados y 68.000 unidades familiares procedentes de Centroamérica cruzaron hacia Estados Unidos desde México.

Estos grandes flujos mixtos de personas requieren que las naciones tengan leyes y procesos de inmigración creíbles y eficaces para identificar y proteger a los refugiados y solicitantes de asilo de buena fe. En Estados Unidos, uno de esos sistemas es el proceso de Expulsión rápida. En virtud del proceso de Expulsión rápida, los nacionales extranjeros que llegan a Estados Unidos sin la documentación apropiada o con documentación fraudulenta pueden ser devueltos a su país de origen sin demora y sin audiencias de expulsión ante el tribunal de inmigración, salvo que establezcan temores creíbles de persecución o tortura. El presente informe examina el trato que da el gobierno de Estados Unidos a los solicitantes de asilo en el proceso de Expulsión rápida.

La Expulsión rápida es un proceso administrativo complicado que es realizado por varios organismos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS), incluidos la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP) y la Oficina de Control de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos (ICE). Por lo que respecta a los solicitantes de asilo, también intervienen el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS) del DHS y la Oficina Ejecutiva para la Revisión Migratoria (EOIR) del Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ).

La CBP establece el primer contacto con los no ciudadanos cuando estos solicitan admisión en Estados Unidos en los puertos de entrada del país, o después de que cruzan la frontera de Estados Unidos, e identifica a aquellos que son objeto de Expulsión inmediata y, en ese grupo, aquellos que solicitan asilo. Durante este procesamiento inicial, los funcionarios de la CBP deben explicar el proceso de Expulsión inmediata y sus consecuencias, recomendar a los no ciudadanos que pidan protección sin demora si tienen temor o preocupación de ser devueltos a su país, y hacer cuatro preguntas relacionadas con el temor de regresar. Posteriormente la CBP entrega a los no ciudadanos que están sometidos a Expulsión inmediata a la Oficina de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) para su detención y expulsión. Durante su detención por parte de la ICE, las personas que alegaron temor de regresar a su país son sometidos a un control realizado por los funcionarios de asilo del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS), a fin de determinar si su temor es creíble, lo cual se define como “una posibilidad significativa” de establecer elegibilidad para recibir protección. Si el USCIS determina que existe un temor creíble de persecución o tortura, el funcionario encargado del asilo colocará al no ciudadano en procedimientos de expulsión ante un juez de inmigración de la Oficina Ejecutiva para la Revisión Migratoria (EOIR), en los que la persona podrá solicitar asilo u otra exención o protección de expulsión, y la ICE podrá liberar de la detención al solicitante de

asilo mientras el procedimiento ante el tribunal de inmigración esté pendiente. Si el USCIS no determina que exista un temor creíble, el no ciudadano podrá solicitar la revisión por parte de un juez de inmigración, pero si vuelve a negarse la existencia de temor creíble, la persona será expulsada sin demora.

La Ley de Libertad Religiosa Internacional de 1998 autorizó a la Comisión de Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional (USCIRF) a designar expertos para realizar un estudio para evaluar la situación de los solicitantes de asilo en la Expulsión rápida. La USCIRF publicó su primera evaluación en el Informe sobre los solicitantes de asilo en la Expulsión rápida (*Report on Asylum Seekers in Expedited Removal*) de 2005, que documentó graves deficiencias que ponían a los solicitantes de asilo en riesgo de regresar a países donde podrían enfrentar persecución y condiciones de detención inapropiadas similares a las de la prisión. Con el propósito de abordar estos problemas, la USCIRF hizo una serie de recomendaciones dirigidas a ayudar a proteger las fronteras de Estados Unidos y, al mismo tiempo, asegurar el trato justo y humano de los solicitantes de asilo de buena fe.

Este informe de seguimiento, que se basa en investigación de campo y la revisión de información pública realizadas por la USCIRF entre 2012 y 2015, evalúa la situación actual de los solicitantes de asilo en Expulsión rápida y la aplicación de las recomendaciones de 2005 de la USCIRF. La investigación puso de manifiesto que, aunque el DHS ha adoptado algunas medidas como respuesta al estudio de 2005, existían preocupaciones antiguas y nuevas en relación con el procesamiento y la detención de los solicitantes de asilo en el proceso de Expulsión rápida, y la mayoría de las recomendaciones que la USCIRF realizó en 2005 no se habían llevado a la práctica. Asimismo, desde la investigación inicial de la USCIRF, el uso del proceso de Expulsión rápida por parte del gobierno de Estados Unidos y la cantidad de personas en Expulsión rápida que solicitan asilo han aumentado en forma significativa. En consecuencia, las deficiencias del sistema ahora afectan potencialmente incluso a un mayor número de solicitantes de asilo.

Las conclusiones principales incluyen:

- Sigue existiendo la necesidad de un alto funcionario del DHS que coordine los asuntos relacionados con los refugiados y el asilo entre los distintos organismos que intervienen en la Expulsión rápida.
- Las observaciones y la investigación de la USCIRF mostraron las inquietudes persistentes y nuevas acerca de las prácticas de entrevista de los funcionarios de la CBP y la confiabilidad de los registros que generan. Entre ellas se encuentran las relacionadas con la orientación interna errónea de la patrulla fronteriza que confunde la función de la CBP y la de la USCIS; el abierto escepticismo, por no decir hostilidad, de algunos funcionarios de la CBP hacia las solicitudes de asilo, y los procedimientos de

aseguramiento de calidad inadecuados.

- El uso de la tecnología por parte de la CBP y la USCIS para procesar y entrevistar a una cantidad mayor de personas que cruzan la frontera ha mejorado la eficiencia, pero el carácter impersonal de las entrevistas plantea inquietudes en el sentido de que esto puede ser a costa de la identificación y protección de los solicitantes de asilo.
- El plan de estudios modificado de 2014 de la USCIS para los funcionarios que se ocupan del asilo en relación con los temores creíbles y una nueva lista de control detallada para la entrevista pueden haber originado que lo que debería ser una entrevista de control se parezca más a una resolución completa del asilo.
- La ICE sigue deteniendo a los solicitantes de asilo antes de sus entrevistas para determinar el temor creíble, y en algunos casos incluso después de que la USCIS determina que sus temores son creíbles, en condiciones penales inapropiadas.
- La directiva de 2009 de la ICE sobre libertad condicional y su mayor uso de las Alternativas a la detención han mejorado las oportunidades de liberación de los solicitantes de asilo que demuestren temor creíble, de acuerdo con las recomendaciones de la USCIRF en su informe del 2005.
- La falta de desarrollo de procedimientos uniformes por parte de la ICE para determinar el importe de la fianza y su uso generalizado de tobilleras electrónicas en lugar de otras alternativas, sin evaluar individualmente el riesgo de no comparecencia de cada solicitante de asilo, suscitan gran preocupación.
- Los solicitantes de asilo detenidos con quienes la USCIRF se reunió no entienden realmente sus derechos, responsabilidades, y, si procede, los próximos pasos que deben dar en sus casos de asilo.
- La asignación de prioridades en el financiamiento de los organismos que se ocupan de los aspectos relacionados con la ejecución de la Expulsión rápida ha conllevado retrasos y atrasos acumulados en la resolución tanto en la USCIS como en la EOIR.
- La remisión de los no ciudadanos que alegan temor al Departamento de Justicia por parte de la CBP para su enjuiciamiento por ingreso ilegal o reingreso ilegal sin permitir primero a la USCIS que evalúe su declaración de temor es problemática y puede violar las obligaciones internacionales de Estados Unidos.

- La detención por el gobierno de Estados Unidos en el proceso de Expulsión rápida de madres y niños que expresaron temor de regresar es inherentemente problemática, y varios tribunales han determinado que las instalaciones utilizadas no cumplen con los propios estándares del gobierno de Estados Unidos para la detención de menores que se definen en una resolución jurídica de 1997, el Acuerdo *Flores*.
- La aplicación de las Iniciativas piloto de Honduras y Guatemala por la CBP y la ICE para detener por separado y expulsar rápidamente a los adultos procedentes de estos dos países que no aleguen temor tiene el efecto negativo de limitar las oportunidades de estos no ciudadanos de conocer sus derechos legales.

Las recomendaciones principales incluyen:

- Al secretario de Seguridad Nacional:
 - Designar a un alto funcionario con autoridad y recursos suficientes para que lleve adelante las reformas necesarias que garanticen la protección de los solicitantes de asilo en la Expulsión rápida y supervise la ejecución.
 - Reiterar a todos los organismos y funcionarios responsables de la ejecución de la Expulsión rápida que su mandato de velar por el cumplimiento de la ley incluye la aplicación plena de las leyes y regulaciones de Estados Unidos que rigen la protección de las personas que buscan refugio para evitar regresar a la persecución o la tortura.
 - Solicitar que la Oficina del Inspector General del DHS se ocupe de auditar el proceso de Expulsión rápida para garantizar el cumplimiento de las leyes y políticas relativas a la protección de los solicitantes de asilo.
- A la CBP:
 - Grabar en video todas las entrevistas de procesamiento de Expulsión rápida y pedir que los supervisores y la oficina central revisen las grabaciones de una muestra de las entrevistas con fines de aseguramiento de calidad.
 - Volver a capacitar a todos los funcionarios y agentes en relación con su función en el proceso de Expulsión rápida, los procedimientos adecuados para entrevistar a los no ciudadanos, y las inquietudes y necesidades especiales de los solicitantes de asilo y otras poblaciones vulnerables.
 - Establecer un grupo de entrevistadores no uniformados, especialmente capacitados para entrevistar a las mujeres y los niños e identificar los temores que

puedan expresar, y asegurarse de que se incluyan mujeres en dicho grupo de entrevistadores.

- Hacer seguimiento de los resultados de las entrevistas realizadas mediante procesamiento virtual en comparación con las realizadas en persona para determinar si los dos métodos están produciendo resultados sustancialmente diferentes.
 - Elaborar un documento que explique en forma breve y clara el proceso de Expulsión rápida, sus consecuencias, el derecho a buscar protección que tienen las personas que temen regresar, y el derecho a solicitar una entrevista privada; y proporcionar este documento a todas las personas, en un idioma que entiendan, tan pronto como sea posible cuando quedan bajo la custodia de la CBP.
- A la USCIS:
 - Hacer seguimiento para determinar si las remisiones de entrevistas de temor creíble proceden de la CBP o la ICE, a fin de entender mejor en qué momento se plantean la mayoría de las declaraciones de temor durante el proceso.
 - Reafirmar en el plan de estudios de los funcionarios responsables del asilo que el estándar sobre el temor creíble es un estándar de control que requiere que se demuestre una “posibilidad significativa” de elegibilidad para el asilo, no una evaluación completa de los méritos del caso.
 - Seguir haciendo seguimiento de los resultados de las entrevistas que establecen el temor creíble realizadas por vía telefónica y aquellas realizadas en persona para determinar si los dos métodos están produciendo resultados sustancialmente diferentes.
 - Permitir a los funcionarios encargados del asilo que conviertan y resuelvan los casos de Expulsión rápida apropiados en los que se determine que existe temor creíble como casos de asilo afirmativos.
 - A la ICE:
 - Detener a todos los solicitantes de asilo que deban ser detenidos, ya sea antes o después de la determinación de un temor creíble, en instalaciones civiles solamente.

- Solicitar una nueva evaluación individualizada de la necesidad de custodia para todos los detenidos con una determinación positiva de temor creíble, y aplicar una presunción de fianza para los detenidos con temor creíble que no estén cubiertos por la directiva de 2009 sobre libertad condicional.
 - Aumentar el uso de las alternativas a la detención, como la liberación supervisada, para los solicitantes de asilo, más allá de las oportunidades de fianza y libertad condicional.
 - Ampliar las presentaciones *Conozca sus derechos* que proporcionan a los detenidos información legal básica a todas las instalaciones que reciben solicitantes de asilo.
 - Si las familias son colocadas en Expulsión rápida, detenerlas solo en instalaciones que cumplan con los estándares del Acuerdo *Flores* y volver a evaluar individualmente la necesidad de custodia después de determinar la existencia de temor creíble, con presunción de liberación.
 - Asegurarse de que los programas que detienen a los nacionales de determinados países por separado no tengan el efecto de evitar que estos conozcan acerca del derecho de solicitar asilo.
- A la EOIR:
 - Volver a capacitar a los jueces de inmigración en el sentido de que el registro de la entrevista creado por la CBP no es una transcripción literal de la entrevista y no documenta toda la declaración de asilo de la persona, y debería sopesarse en consecuencia.
 - Ampliar el Programa de Orientación Legal disponible en algunas instalaciones a todos los centros de detención que reciban solicitantes de asilo, y proporcionarlo a los detenidos antes de sus entrevistas de determinación de temor creíble.
- A la CBP, la USCIS y el Departamento de Justicia:
 - Trabajar conjuntamente para desarrollar procedimientos que permitan a la USCIS realizar entrevistas de temor creíble a los no ciudadanos que son remitidos para enjuiciamiento y que expresan temor antes de que el Departamento de Justicia procese sus casos penales.
- Al Congreso:

- Autorizar y financiar otro estudio exhaustivo e independiente acerca del trato de los solicitantes de asilo en la Expulsión rápida en todas las etapas del proceso.
- Solicitar a la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos que realice un estudio para evaluar si los no ciudadanos que han sido expulsados a su país de origen en el marco de la Expulsión rápida han enfrentado persecución o tortura después de su regreso.
- Aumentar el financiamiento para los aspectos relacionados con la resolución de la Expulsión rápida, a fin de permitir que la USCIS y la EOIR resuelvan los atrasos acumulados, logren resoluciones oportunas y garanticen el debido proceso.
- Aumentar el financiamiento a la EOIR para ampliar el Programa de Orientación Legal a todos los centros que reciben solicitantes de asilo y permitir que este programa sea ofrecido a los solicitantes de asilo detenidos antes de sus entrevistas de determinación de temor creíble.