

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
DERECHOS PARA TODOS

PERDIDOS EN EL LABERINTO: SOLICITANTES DE ASILO EN PRISIÓN

CAMPAÑA DERECHOS PARA TODOS EN ESTADOS UNIDOS

Este es uno de los informes publicados por Amnistía Internacional como parte de la campaña contra las violaciones de derechos humanos en Estados Unidos, en la que la organización une su voz a los constantes esfuerzos de la comunidad estadounidense de derechos humanos.

La campaña, de un año de duración, se inició en octubre de 1998, con el informe *Derechos para todos* (AMR 51/35/98/s). Este informe revela la existencia de violaciones de derechos humanos persistentes y generalizadas en Estados Unidos. Señala la existencia en todo el país de una arraigada brutalidad policial. Pone de relieve los abusos físicos y psicológicos contra los presos, muchos de los cuales están reclusos en condiciones inhumanas y degradantes. Personas que han huido a Estados Unidos en busca de seguridad son tratadas como criminales y encarceladas. El número de personas ejecutadas cada año aumenta sin cesar y hay más de 3.500 presos condenados a muerte. El racismo y la discriminación contribuyen a la negación de los derechos fundamentales de incontables hombres, mujeres y niños.

Otros informes publicados hasta ahora durante la campaña sobre Estados Unidos:

En la página equivocada de la historia: Los menores y la pena de muerte en Estados Unidos (Índice AI: AMR 51/58/98/s, octubre de 1998).

Betraying the Young: Human Rights Violations against Children in the US Justice System (Índice AI: AMR 51/57/98, noviembre de 1998)

Errores fatales: Inocencia y pena de muerte (Índice AI: AMR 51/69/98/s, noviembre de 1998).

«*No Part of my Sentence*»: *Violations of the Human Rights of Women in Custody* (Índice AI: AMR 51/01/99, marzo de 1999)

«*No era parte de mi condena*»: *Violaciones de los derechos humanos de las mujeres bajo custodia* (Índice AI: AMR 51/19/99/s, marzo de 1999).

Visita a la Prisión Estatal de Mujeres de Valley, California: conclusiones y recomendaciones (Índice AI: AMR 51/53/99/s, abril de 1999).

Prejuicios que matan: La dimensión racial de la pena de muerte en Estados Unidos (Índice AI: AMR 51/52/99/s, mayo de 1999)

Del control a la crueldad. El uso del cinturón paralizante y otros dispositivos de electrochoque por los agentes de la ley (Índice AI: AMR 51/54/99, junio de 1999)

Es hora de intervenir por motivos humanitarios. La ejecución inminente de Larry Robison (Índice AI: AMR 51/107/99, julio de 1999)

Foto de cubierta: Centro de detención de El Paso, Texas © AI

ÍNDICE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Introducción | 1 |
| 2. | Víctimas del sistema | 3 |
| 2.1 | La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes | 4 |
| 2.2 | La decisión de detener: los derechos humanos, ignorados | 5 |
| 2.3 | Atrapados en el laberinto | 7 |
| | El acceso a la asistencia jurídica | 8 |
| | Los traslados | 8 |
| 3. | Las condiciones de reclusión | 9 |
| | La alimentación | 10 |
| | Mujeres detenidas | 10 |
| 4. | Las normas internacionales | 11 |
| 4.1 | Las normas internacionales sobre refugiados | 12 |
| | Las conclusiones del EXCOM | 13 |
| 4.2 | El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos | 13 |
| | La detención arbitraria | 13 |
| 4.3 | Las normas internacionales sobre protección de los detenidos | 13 |
| | El acceso a un abogado | 14 |
| | El acceso a la familia y a otras fuentes de apoyo | 14 |
| | El acceso a la atención médica | 14 |
| | Denuncias | 15 |
| | El régimen de aislamiento | 15 |
| | Las condiciones de reclusión | 15 |
| | La rendición de cuentas y la supervisión | 16 |
| | Otros derechos de los refugiados detenidos | 16 |
| 4.4 | Las directrices del ACNUR | 16 |
| 5. | Recomendaciones | 18 |
| | Recomendaciones al gobierno de Estados Unidos: | 18 |
| | Recomendaciones a la comunidad internacional: | 19 |

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Perdidos en el laberinto: solicitantes de asilo en prisión

--- Resumen ---

Fecha de embargo: 30 de septiembre de 1999

Este documento es un resumen de un informe del mismo título (Índice AI: AMR 51/51/99). El presente resumen pone de relieve los principales motivos de preocupación de Amnistía Internacional en relación con la detención de solicitantes de asilo en Estados Unidos y expone algunos casos individuales. Si desean más información general, análisis y casos, consulten la versión completa del documento.

1. Introducción

En mayo de 1996, E.A., solicitante de asilo de Sri Lanka, sufrió un colapso en la prisión donde estaba recluido, en Lehigh, Pensilvania. Poco después falleció. Llevaba detenido más de un año y había pasado por varios centros de reclusión de Estados Unidos. Había solicitado la libertad condicional, alegando que sufría una grave enfermedad del corazón y que su esposa residía en Canadá y había contratado los servicios de un abogado para tramitar en ese país su solicitud de asilo, pero la petición le fue denegada y E.A. murió sin haber vuelto a ver siquiera a su esposa. Al parecer, el gobierno estadounidense se hizo cargo de los gastos del traslado del cadáver a Canadá, pero no comunicó a su abogado que su cliente había muerto.

Los solicitantes de asilo son personas que han huido de su país de origen para escapar de la persecución y que buscan protección en otro país. Algunos se han marchado ante una amenaza inmediata; otros, después de un largo periodo de creciente ansiedad. Éste es un derecho fundamental: todas las personas tienen derecho a buscar refugio si se ven obligadas a salir de su país natal porque su vida o su libertad están en peligro. Pese a que Estados Unidos acepta este principio, pues fue uno de los principales artífices del sistema internacional de protección de los refugiados, las autoridades estadounidenses violan los derechos humanos fundamentales de los solicitantes de asilo.

En Estados Unidos, miles de solicitantes de asilo están recluidos en centros de detención y cárceles; nadie sabe con exactitud cuántos son, pero su número podría haber aumentado enormemente en los últimos años. Los solicitantes de asilo que llegan a Estados Unidos sin los documentos pertinentes son detenidos automáticamente. No obstante, la mayoría de los refugiados sólo puede salir de su país sin documentos o con documentación falsa. Los solicitantes de asilo no son delincuentes y no deben ser tratados como tales. Las normas internacionales sobre los refugiados establecen de forma expresa que los solicitantes de asilo que huyen porque corren peligro no deben ser sancionados por entrar ilegalmente en un país.

En Estados Unidos es frecuente que los solicitantes de asilo permanezcan detenidos indefinidamente, sin saber cuándo van a recobrar la libertad y si ello ocurrirá algún día. Algunos están detenidos por motivos que no están previstos siquiera en las normas internacionales. Muchos están recluidos junto con delincuentes comunes, pero a diferencia de éstos, se les niega a menudo toda oportunidad de obtener la libertad condicional. Las condiciones de reclusión son en ocasiones inhumanas y degradantes. Es habitual que sean sometidos a cacheos y registros, y obligados a llevar esposas o grilletes; algunos son víctimas de insultos y malos tratos. A

muchos se les niega el acceso a sus familias, a un abogado y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que podrían ayudarlos.

Las normas internacionales establecen que nadie debe ser devuelto a un país donde pueda sufrir abusos graves contra los derechos humanos. También exigen que se evite normalmente la detención de los solicitantes de asilo. En el caso de que sea necesario recurrir a la privación de libertad, los solicitantes de asilo deberán ser separados de los demás detenidos y reclusos únicamente en condiciones acordes con su condición de personas que buscan la protección internacional. La decisión de someterlos o no a la medida de privación de libertad deberá ser revisada periódicamente por un órgano independiente. Las leyes, normas y prácticas estadounidenses incumplen sistemáticamente estas normas.

El Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), organismo oficial estadounidense que tramita las solicitudes de asilo, controla las vidas de miles de hombres, mujeres y niños que necesitan asilo. El INS otorga a sus directores de distrito un poder extraordinario que les permite encarcelar indefinidamente a un solicitante de asilo. No existe ningún otro procedimiento en el derecho penal y civil estadounidense por el que una autoridad gubernamental pueda privar de libertad a una persona durante años sin que nadie revise esa decisión. El INS carece de normas de ámbito nacional que se puedan hacer cumplir que regulen la actuación de sus funcionarios, y tampoco facilita datos nacionales congruentes sobre los solicitantes de asilo que tiene bajo su custodia.

R. B., un joven de Liberia, intentó suicidarse durante los diez meses que estuvo en un centro de detención del INS de Texas. Pasó sus primeros diez días en Estados Unidos en una prisión de condado y después lo esposaron para trasladarlo al centro del INS. No le permitieron recibir asistencia letrada cuando compareció ante un juez de inmigración, recibió amenazas y cuando se negó a firmar un documento de viaje lo obligaron a permanecer de pie durante horas.

Cuando Amnistía Internacional lo entrevistó, después de su excarcelación, estaba perplejo: «Creía que cuando uno llegaba a un país, si decía que era un refugiado y se entregaba, no habría problemas. No entiendo por qué me han hecho esto». También se preguntaba por qué había estado detenido en un país en el que creía que se respetaban los derechos de las personas.

El INS mantiene a muchos solicitantes de asilo en prisiones de máxima seguridad, en régimen de aislamiento y sin informarles de sus derechos. Muchos de ellos permanecen meses en estas condiciones hasta que se estudia su solicitud de asilo. Mientras tanto, las normas que gobiernan su vida cambian cada vez que son trasladados a un nuevo centro y no existe *ninguna* norma sobre la frecuencia de los traslados ni su distancia. Los solicitantes de asilo son llevados de un centro a otro y de un estado a otro, y la única explicación que reciben es que hace falta su cama. No se hace ningún esfuerzo para mantenerlos cerca de sus familias ni de sus abogados. No existe ningún sistema eficaz para seguir la trayectoria de los solicitantes de asilo detenidos y los abogados que defienden a refugiados han denunciado que sus clientes están «perdidos» en el sistema.

A un solicitante de asilo de Sri Lanka, que carecía de abogado, le denegaron el asilo y lo expulsaron después de que los funcionarios de la prisión de distrito de Orleans (Luisiana) se negaron en dos ocasiones a permitirle recibir un paquete postal que contenía la Declaración Universal de Derechos Humanos y varios informes de Amnistía Internacional sobre Sri Lanka.

2. Víctimas del sistema

Cada solicitante de asilo tiene tras de sí una historia de miedo y sufrimiento, de desarraigo de su hogar, de su familia y de sus amigos. Cada solicitante de asilo recluido en una prisión estadounidense tiene además una historia de incertidumbre, demoras y tensión. El siguiente caso ilustra algunos de los problemas que afrontan quienes solicitan asilo en Estados Unidos.

Esta es la historia de Mohamed Mustafa Hassan: El 28 de diciembre de 1990, un grupo de hombres armados irrumpió a patadas en su casa de Mogadiscio (Somalia). Preguntaron a su padre a qué clan pertenecía la familia y, una vez obtenido el dato, sacaron a la familia al exterior, ataron a todos sus miembros y los ametrallaron. El padre, dos hermanas y dos hermanos de Mohamed Hassan murieron, pero él sobrevivió a pesar de recibir un disparo en la cadera. Sólo tenía 14 años.

Los religiosos de la mezquita local ayudaron a Mohamed, que fue acogido por miembros de su grupo religioso en diferentes partes del país en los años siguientes. Tras vivir en el temor permanente, Mohamed Hassan huyó de Somalia. En octubre de 1994, con 18 años, llegó al aeropuerto JFK de Nueva York.

El INS detuvo a Mohamed Hassan en el mismo aeropuerto, por carecer de la debida documentación, y lo llevó al centro de detención de Esmor, Nueva Jersey. Después lo trasladó a la prisión del condado de Lehigh, en Pensilvania, y de nuevo a Esmor, trayecto que repitió en varias ocasiones, hasta que finalmente lo condujeron a Baltimore, Maryland, donde estuvo un mes. A las 4 de la madrugada de un día de septiembre de 1995, los funcionarios de inmigración lo sacaron de la cama y lo llevaron a la prisión del distrito de Orleans, en Nueva Orleans (Luisiana). Mohamed Hassan dice que los funcionarios del INS no le dejaron recoger sus pertenencias, por lo que perdió toda la documentación de su solicitud de asilo.

Los frecuentes traslados, su desconocimiento del inglés al llegar a Estados Unidos y la dificultad de comunicarse con el mundo exterior hicieron que Mohamed Hassan no pudiera obtener un abogado durante el primer año de detención. En mayo de 1995, compareció sin asistencia letrada ante un juez de inmigración de Elizabeth, Nueva Jersey. El juez creyó su historia, pero le denegó el asilo, alegando que había lugares en Somalia donde podía estar razonablemente a salvo. Mohamed Hassan apeló contra la sentencia y siguió en prisión.

En Luisiana, con la ayuda de la Sección Estadounidense de Amnistía Internacional, consiguió por fin una abogada. Mohamed escribió a la organización: «La vida en la cárcel es muy difícil en cuanto a la comida y a las malas condiciones. ¿Cuánto tiempo estaré sin saber qué me está ocurriendo?»

En enero de 1996, y tras hacerse cargo de su caso, la abogada de Mohamed solicitó que se le permitiera aportar nuevas pruebas, alegando que el juez de inmigración no tuvo en cuenta la edad y el desconocimiento del idioma de su cliente, ni el hecho de que carecía de abogado. El INS se opuso a la solicitud, pero posteriormente reconoció que habían confundido el caso de Mohamed Hassan con el de otro solicitante de asilo.

En noviembre de 1996, una delegación de Amnistía Internacional (de la que formaba parte la abogada de Mohamed Hassan) visitó la prisión de distrito de Orleans, pero los funcionarios del centro se negaron a permitir que la abogada de Mohamed se entrevistase con su cliente.

| |
|--|
| <p>Mohamed Hassan obtuvo por fin el asilo en diciembre de 1996, dos años después de llegar a Estados Unidos y después de traslados de prisión y de permanecer en cuatro cárceles diferentes.</p> |
|--|

2.1 La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes

La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de los Inmigrantes, de 1996, establece como preceptiva la detención de los solicitantes de asilo que llegan a Estados Unidos sin la debida documentación. Desde que se promulgó esta ley, se calcula que el número de detenidos bajo custodia del INS ha alcanzado aproximadamente los 13.500, entre los cuales hay una cifra desconocida de solicitantes de asilo.

La promulgación de esta ley significó un importante cambio en la actitud de Estados Unidos hacia la protección de los refugiados. Muchas de sus disposiciones sirven para sellar y controlar las fronteras del país; otras menoscaban de forma sustancial los derechos de los que antes gozaban quienes intentaban entrar en Estados Unidos.

La ley otorga a los funcionarios del INS en los puntos de entrada al país (puertos, aeropuertos y pasos fronterizos) importantes facultades de decisión relativas a la admisión o no admisión de una persona. Estas decisiones no están sometidas a ninguna revisión administrativa ni judicial.

Por otra parte, existe un programa de «expulsión acelerada» que prevé que las personas que deseen entrar en Estados Unidos sin la debida documentación serán devueltas sumariamente, salvo que soliciten asilo. Varias organizaciones, entre ellas Amnistía Internacional, han solicitado infructuosamente permiso para observar cómo se aplica en la práctica el proceso de expulsión acelerada.



Image Not
Available

Sala de entrevistas. Comisaría de la Patrulla de Fronteras en la frontera septentrional de Laredo, Texas

© AI

Las personas que acreditan sentir un temor justificado a sufrir persecución no son sometidas a este procedimiento de expulsión acelerada, sino al «proceso de concesión de asilo» normal. Durante su tramitación, que a veces tarda meses, e incluso años, el INS puede mantener detenido al solicitante. Aunque éste debe tener la posibilidad de obtener la libertad condicional, en la práctica muchos solicitantes de asilo permanecen en prisión durante toda la tramitación de la solicitud de asilo y son pocos los excarcelados.

Las leyes y normas estadounidenses basadas en la Ley sobre Inmigración Ilegal estipulan la detención de los solicitantes de asilo previa a la entrevista en la que se determina si existe un temor justificado a sufrir persecución. El director de distrito del INS es quien tiene la facultad de conceder la libertad condicional a los solicitantes de asilo que acrediten dicha circunstancia. La decisión se basa en un estudio (cuando se realiza) de la documentación contenida en el expediente del detenido. Este sistema concentra un poder extraordinario de decisión en manos de una sola persona, sin que exista un mecanismo de supervisión o revisión efectivos.

2.2 La decisión de detener: los derechos humanos, ignorados

El sistema de detención del INS ignora las normas fundamentales de derechos humanos o se muestra indiferente ante ellas. Con demasiada frecuencia, este organismo mantiene detenida a una persona durante meses o años, pese a las razones de peso favorables a su liberación.

Un solicitante de asilo de Bangladesh que sufría úlceras pépticas estuvo recluido cuatro meses en la prisión del condado de York. Se le denegó la libertad condicional pese a que acreditó que su hermano, residente en la ciudad de Nueva York, le daría alojamiento y se haría cargo de él. Cuando por fin estudió su caso, el INS se mostró favorable a la concesión del asilo.

L. S., peruano, llegó a Estados Unidos en noviembre de 1992 y estuvo detenido más de un año. Según los informes, el INS no contempló la posibilidad de excarcelarlo ni siquiera después de que la Corte de Apelación del Segundo Circuito resolvió que se le debía haber concedido el asilo. Además de la solidez de los hechos en que se basaba su solicitud de asilo, L.S. tenía un primo abogado con permiso de residencia en el país que estaba dispuesto a hacerse cargo de él mientras se tramitaba su solicitud.

G. D., de Togo, fue detenido por el INS cuando llegó a Nueva York, en diciembre de 1993. Su cuerpo tenía señales de los malos tratos que había sufrido durante el tiempo que estuvo detenido en Togo, y un médico especializado en examinar a supervivientes de la tortura certificó que G.D. tenía graves problemas psíquicos como consecuencia directa de esa detención. G.D. dijo a Amnistía Internacional que la ausencia de luz natural, de aire fresco y de ejercicio en Wackenhut (Queens, Nueva York) aumentó su malestar y reavivó los dolorosos recuerdos de su estancia en prisión en Togo. Declaró que, a pesar de que había explicado con claridad su situación al personal de Wackenhut, el INS lo mantuvo detenido seis meses, hasta que un juez de inmigración le concedió el asilo.

Los directores de distrito del INS pueden poner en libertad a los solicitantes de asilo que acrediten tener un temor justificado a sufrir persecución. El carácter discrecional del proceso por el que se toma la decisión de conceder la libertad condicional hace que los resultados sean desiguales, ya que las decisiones dependen de la interpretación de cada director. Cuando están en juego derechos tan importantes como el derecho a la libertad

y el derecho a la libertad de circulación, el detenido debería tener con frecuencia la oportunidad de exponer los motivos por los que considera que ha de ser excarcelado. Las leyes y normas estadounidenses no prevén este tipo de revisiones.

A.H., solicitante de asilo somalí que sufrió graves quemaduras en un ataque de la Alianza Nacional Somalí en el curso del cual perdió la vida su padre, pidió la libertad condicional para recibir tratamiento psicológico por el trauma que había padecido en su país. Alegó que no podía sacarse de la cabeza las imágenes de violencia que había presenciado y que estas imágenes persistentes interrumpían su sueño. También afirmó que la unidad médica del centro de detención no estaba dándole tratamiento para sus problemas de visión.

A.H. ya había acreditado sentir un temor justificado de sufrir persecución, así como su identidad. Además, su pasaporte estaba en poder del INS y había accedido a comparecer en el lugar y el momento en que fuera requerido. Finalmente, tenía un familiar que era ciudadano estadounidense y que estaba dispuesto a darle alojamiento y a hacerse cargo de él.

El director de distrito del INS le denegó la petición de libertad condicional y A.H. no salió en libertad hasta diciembre de 1998, después de al menos cinco meses de detención, cuando un juez de inmigración le concedió el asilo.

D. N. permaneció más de veinte meses detenido, a pesar de que estaba enfermo y de que, en enero de 1998, un juez de inmigración había decidido que no debía ser devuelto a Liberia. Sin embargo, el juez consideró que D.N. podía regresar sin peligro a Costa de Marfil, donde había vivido durante bastante tiempo antes de llegar a Estados Unidos. D.N. permaneció detenido mientras se tramitaba su petición de que se reabriera su expediente de solicitud de asilo y una petición de protección en aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la ONU.

En noviembre de 1998, le diagnosticaron un trastorno neurológico llamado *mystenía gravis*. Su abogado pidió la libertad condicional, adjuntando la recomendación del neurólogo de un hospital de que D.N. fuera excarcelado debido a su estado de salud. Al parecer, una iglesia se había ofrecido a hacerse cargo de él. El director de distrito del INS respondió en abril de 1999 denegando la libertad condicional. D.N. salió en libertad en mayo de 1999, sin que mediara explicación alguna.

Las comunicaciones de los funcionarios del INS relativas a las decisiones de detención reflejan aparentemente su ignorancia de las normas internacionales o su indiferencia hacia las circunstancias que obligan a los refugiados a huir de su país y las dificultades que puedan tener por ello. Algunas Oficinas de Distrito del INS ni siquiera responden a las peticiones de libertad.

G. huyó de Afganistán después de sufrir palizas y un trauma psicológico. Dijo que los talibanes la habían golpeado y amenazado por su labor educativa con niñas, que realizaba clandestinamente, por las creencias cristianas de su familia y por la relación que ésta mantenía con el anterior gobierno afgano. G. había acreditado su identidad y tenía una hermana y un cuñado que eran ciudadanos estadounidenses (y que trabajaban para la administración), que se habían comprometido a darle alojamiento y a hacerse cargo de ella. Por su parte, un

funcionario encargado de la preselección de solicitantes de asilo declaró que, por los datos que había acreditado G., ésta tenía posibilidades significativas de obtener el asilo.

En octubre de 1998, la abogada de G. pidió su libertad condicional y posteriormente hizo varias llamadas telefónicas para interesarse por la tramitación de la solicitud. En una conversación que mantuvo con un funcionario del INS indicó que su cliente reunía los requisitos para beneficiarse de la libertad condicional establecidos por el INS para todo el ámbito nacional.

Según la abogada, el funcionario respondió que el director de distrito no estaba obligado a seguir las orientaciones del INS, y que la concesión de la libertad condicional dependía exclusivamente de su criterio. En opinión del funcionario, los criterios que aplicaba en la práctica el distrito para conceder la libertad condicional a los internos del centro de Wackenhut (Queens, Nueva York) eran «ser cubano, estar embarazada, tener hijos de corta edad a su cargo, ser un testigo del Estado o prestar otro servicio de utilidad a éste o tener una enfermedad para la que no pudiera recibir tratamiento en el centro». El funcionario afirmó que, a menos que tuviera conocimiento de que la mujer estaba gravemente enferma, recomendaría la denegación de la libertad condicional.

En diciembre de 1998, la abogada de G. recibió finalmente una respuesta en la que se denegaba la petición de libertad condicional. No obstante, en enero de 1999, el INS revocó aparentemente esta decisión y puso en libertad a G. sin que mediara ninguna explicación. Posteriormente le concedieron el asilo.

2.3 Atrapados en el laberinto

Una vez que los solicitantes de asilo quedan atrapados en el laberinto del sistema de detención del INS, su complejidad y falta de consideración casi total hacia las necesidades de los refugiados constituyen una prueba de gran dureza de la que sólo salen indemnes los más tenaces, valientes o afortunados.

La dirección del INS ha emitido unas orientaciones y ha declarado que se opone a la «detención innecesaria de solicitantes de asilo». Sin embargo, en cada distrito, las decisiones siguen siendo arbitrarias e incongruentes. Los directores de cada uno de los 33 distritos del INS, agrupados en tres regiones, toman sus propias decisiones, que nadie revisa.

En 1992, el INS instituyó el sistema de funcionarios encargados de la preselección de solicitantes de asilo, que permite a los directores de distrito estudiar la posibilidad de conceder la libertad condicional a los solicitantes de asilo. Sin embargo, las autoridades estadounidenses no han incluido este sistema en ninguna ley o norma, y los derechos de los solicitantes de asilo se siguen conculcando.

En los últimos años, Amnistía Internacional ha visitado decenas de centros del INS, prisiones locales y centros de detención de gestión privada donde están reclusos los detenidos bajo custodia del INS. La organización ha recibido información de decenas de autoridades, incluido personal del INS y algunos funcionarios de prisiones locales. También ha colaborado con trabajadores de otras ONG y ha recibido miles de peticiones de ayuda de solicitantes de asilo individuales.

Entre los problemas que afrontan los solicitantes de asilo en la tramitación de su solicitud figuran los siguientes:

- **La falta de congruencia** en las normas y la práctica que siguen los diferentes distritos del INS e incluso dentro del mismo distrito.
- **la ausencia de distinción** entre solicitantes de asilo y otros detenidos, tal como exigen las normas internacionales;
- **la falta de centros adecuados:** unas prisiones concebidas para presos condenados o preventivos y dirigidas siguiendo la filosofía de gestión penitenciaria no son apropiadas para los solicitantes de asilo.

El acceso a la asistencia jurídica

Dado que no se facilita la asistencia de un abogado a los solicitantes de asilo, para muchos de ellos la única esperanza radica en la asistencia jurídica gratuita o a bajo coste que les facilitan las ONG. Abogados y ONG llevan años padeciendo los mismos problemas cuando tratan de acceder a los centros del INS para localizar a los solicitantes de asilo que necesitan asistencia.

Sin acceso a la asistencia jurídica, los solicitantes de asilo recurren a menudo a otros detenidos en busca de ayuda, con consecuencias tristemente predecibles. F.C., solicitante de asilo hondureño, presentó su primera solicitud de asilo cuando estaba detenido en un remoto centro del suroeste de Estados Unidos donde no había posibilidad de contar con asistencia jurídica. Para cumplimentar la solicitud tuvo que pedir ayuda a otro detenido del INS que hablaba un poco de inglés. F.C. afirma que el miedo a revelar su homosexualidad a su compañero hizo que omitiera detalles de los malos tratos que había sufrido en Honduras debido a su orientación sexual. Posteriormente, compareció ante un tribunal de inmigración sin abogado, le denegaron el asilo y el INS lo expulsó del país.

F.C. volvió a entrar en Estados Unidos pasado un tiempo y cumplió una condena de diez días de prisión por regresar después de haber sido expulsado. Luego el INS lo trasladó a un centro de detención de El Paso, Texas, para expulsarlo de nuevo. Su caso llegó a conocimiento de Amnistía Internacional después de que el INS lo recluyó en régimen de segregación, aparentemente debido a las amenazas y al hostigamiento a que lo sometían otros detenidos. A pesar de que el funcionario encargado de la preselección de los solicitantes de asilo que estudió su caso declaró que su testimonio era verosímil y aceptó su explicación de por qué había ocultado su homosexualidad en su primera solicitud de asilo, le volvieron a denegar el asilo. Afortunadamente, su abogado consiguió que se estudiara de nuevo su caso, y F.C. fue puesto en libertad.

Los centros para detenidos, presos preventivos y presos que cumplen condenas de menos de un año (*jails*) suelen facilitar a los internos acceso a abogados penalistas y asistentes de abogados locales. Sin embargo, Amnistía Internacional ha recibido numerosas denuncias de abogados especializados en las leyes sobre refugiados acerca de la falta de acceso a los detenidos bajo custodia del INS recluidos en estos centros. Por otra parte, la mayoría de los internos de este tipo de prisiones que visitó Amnistía Internacional en 1997 y 1998 expresaron su preocupación por la falta de información sobre sus casos.

Los traslados

El INS puede trasladar a los solicitantes de asilo sin notificarlo previamente al interesado ni a su abogado. Algunos abogados han denunciado a Amnistía Internacional que en ocasiones el INS ni siquiera les notifica a ellos el traslado de sus clientes. Dado que aparentemente no existe ninguna norma que regule los traslados, los abogados y los solicitantes de asilo interpretan a menudo estas medidas como una represalia por sus protestas, por sus denuncias sobre las condiciones de reclusión o por otras acciones que hayan podido realizar.

Los solicitantes de asilo tienen que aprender nuevas normas y afrontar nuevos problemas de lenguaje en cada centro, muchas veces sin que nadie les dé ninguna explicación.

3 . Las condiciones de reclusión



Las normas que

Krome Service Processing Center (Centro de tramitación de las solicitudes de asilo, del INS)

© AI

gobiernan los centros destinados a detenidos, presos preventivos y presos que cumplen condenas de menos de un año (*jails*) están concebidas para personas condenadas por un delito o que están en espera de ser juzgadas. Las condiciones de estos centros reflejan en ocasiones la particular filosofía penitenciaria del director del centro o de la jurisdicción de la que dependen.

El INS utiliza diferentes tipos de centros para detener a extranjeros. Además de nueve centros de detención propios, usa seis centros de gestión privada y tiene contratos con diversas prisiones y con varios centenares de cárceles locales. El número de centros de que dispone el sistema de detención del INS plantea problemas a los solicitantes de asilo, ya mientras algunos siguen las normas penitenciarias nacionales, otros no. En otros consideran que los reclusos sólo merecen un gasto público mínimo, y su alimentación, ropa y posibilidades de realizar ejercicio físico son un reflejo de esta filosofía. Algunas cárceles tratan a todos los detenidos del INS como personas menos peligrosas que los presos condenados o preventivos locales. En cambio, según los informes, en un centro de California ponen grilletes y esposas a todos los detenidos del INS cada vez que se los traslada en el interior de las instalaciones, por considerar que hay riesgo de fuga.

Delegados de Amnistía Internacional entrevistaron a varios detenidos bajo custodia del INS reclusos en el Bloque de Celdas 2K, en Virginia Beach (Virginia). Muchos habían pasado por varios centros de detención, y todos ellos declararon que las condiciones en Virginia Beach eran las peores que habían conocido. Según los detenidos, los funcionarios se burlaban de ellos con insultos racistas y los despertaban en mitad de la noche arrastrando sus llaves contra los barrotes de las celdas. Cuando la delegación visitó el centro, a media mañana, había varios internos tumbados en sus colchones con la cabeza envuelta en la manta para protegerse de la luz fluorescente del techo. Varios hombres dormían en colchones colocados en el suelo de la zona común situada frente a las celdas porque no había camas suficientes para todos los reclusos.

La mayoría de los internos denunció que no tenían nada que hacer en todo el día salvo tratar de dormir para huir de la monotonía y de la tensión que generaba compartir un espacio tan reducido con tantas personas,

o ver la televisión instalada en el techo. El bloque de celdas 2K tenía poca luz natural y el hedor de tantos hombres en un espacio tan pequeño era intenso. Los reclusos dijeron que tenían unos veinte minutos de esparcimiento una vez por semana. Algunos renunciaban a salir porque después les costaba demasiado volver a entrar en un lugar tan deprimente. Los funcionarios negaron que el tiempo de esparcimiento fuera escaso y dijeron que estaba dentro de las normas recomendadas por el INS. Sin embargo, el director del centro afirmó que no existía ningún derecho constitucional al esparcimiento y que «si los internos quieren hacer ejercicio pueden hacer flexiones y otros ejercicios en la zona situada frente a las celdas».

Los detenidos habían intentado construir un juego de piezas de ajedrez moldeando papel higiénico. La única información expuesta en la pared era una lista de números de teléfono de abogados elaborada por los propios reclusos y pegada a la pared con cinta adhesiva arrancada de las bandejas de comida.

3.1 La alimentación

En los centros penitenciarios la cuestión de la alimentación está sumamente politizada. Los reclusos dan mucha importancia a la comida, que con frecuencia es motivo de quejas y que, por medio de las huelgas de hambre, se convierte en un instrumento de protesta y de agitación para conseguir cambios. Los directores de los centros, por su parte, utilizan la comida como un medio de control y fijan horarios absurdos para quienes necesitan comer, pero quizá más cómodos para quienes preparan y reparten las comidas. Por ejemplo, en algunos centros el desayuno se sirve entre las tres y media y las cuatro de la mañana, el almuerzo a las once y la cena a las tres de la tarde.

Aunque en muchos centros se proporcionan comidas en función de diferentes necesidades religiosas y dietéticas, en otros no es así. Además, muchos de los responsables de la custodia de los solicitantes de asilo entrevistados por Amnistía Internacional hablaban de «dar de comer» y de «horas de dar de comer», lo que revelaba una caracterización despersonalizada de los internos.

3.2 Mujeres detenidas

El INS calcula que el siete por ciento de los detenidos bajo su custodia son mujeres. Amnistía Internacional ha detectado que su reducido número puede constituir una desventaja para ellas, especialmente para las que están recluidas en prisiones locales o de condado.

El INS no imparte instrucciones a los directores de los centros para que se atiendan las necesidades especiales de las solicitantes de asilo, muchas de las cuales han sufrido experiencias que hacen que su estancia en prisión sea más dolorosa que para los varones.

Yudaya Nanyonga, solicitante de asilo ugandesa, fue trasladada en junio de 1998 a la prisión del condado de York desde el centro de detención de Wackenhut (Queens, Nueva York), sin explicación alguna y sin aviso previo. En York le comunicaron que la habían destinado al sector de máxima seguridad, noticia que le produjo una profunda angustia que desembocó en un ataque de llanto descontrolado.

La reacción de los funcionarios fue desnudarla, inyectarle sedantes y atarla a una silla de inmovilización cuádruple. Yudaya Nanyonga afirma que recobró el conocimiento dos días después, y que no recordaba cómo le habían quitado las ataduras ni cómo ni cuándo le habían vuelto a poner la ropa interior. Durante su entrevista con Amnistía Internacional, Yudaya Nanyonga parecía enormemente preocupada por ese episodio de pérdida de memoria. Hace poco le dijo a su abogado que tenía frecuentes pesadillas sobre el incidente.

Un funcionario de la prisión de York explicó que Yudaya Nanyonga había sido destinada al módulo de máxima seguridad porque pensaban que podía tratarse de una persona que había cometido un delito. Sin embargo, el centro concertado del INS del que procedía no albergaba a «delincuentes extranjeros». Al parecer, la prisión no recibió ninguna información sobre su condición de solicitante de asilo y Yudaya Nanyonga dijo a los representantes de Amnistía Internacional que un funcionario del centro hizo caso omiso de sus intentos de explicárselo.

El funcionario de la prisión de York confirmó que habían desnudado a Yudaya Nanyonga, que le habían inyectado sedantes y que le habían atado a una silla de inmovilización cuádruple. Dijo que todas esas medidas formaban parte del procedimiento habitual y que «si ocurría otra vez, haríamos exactamente lo mismo». Explicó que estas medidas se tomaron por el bien de Yudaya Nanyonga, ya que decía continuamente que quería matarse. Yudaya Nanyonga declaró a Amnistía Internacional que gritaba de miedo y que dijo: «Ojalá estuviera muerta... No dije que iba a matarme... No puedo matarme».

El representante de otra ONG informó a Amnistía Internacional de que un funcionario de la prisión de York había comentado que «Yudaya fue castigada [...] [para que] sirviera de ejemplo, para que los demás solicitantes de asilo supieran lo que les pasaría si actuaban como ella». El INS puso en libertad a Yudaya Nanyonga a principios de abril de 1999. En agosto del mismo año le concedieron la solicitud de asilo.

4. Las normas internacionales

Como miembros de las organizaciones que hemos contribuido a crear, tenemos la obligación de respetar las normas que hemos contribuido a redactar, de promover las metas de la ley, la paz y la prosperidad que respaldan profundamente los estadounidenses.

Madeleine Albright, secretaria de Estado estadounidense, enero de 1998

El sistema internacional de protección de los derechos humanos se basa en la creencia de que los derechos humanos son universales y una responsabilidad internacional que trasciende la soberanía de cada Estado. Las normas internacionales de derechos humanos establecen los criterios con los que ha de medirse la conducta de todas las naciones. No obstante, Estados Unidos, a pesar del destacado papel que ha desempeñado en el establecimiento del sistema internacional de derechos humanos, se muestra reacio a someterse a las leyes internacionales formuladas al respecto y a aceptar que su conducta ha de regirse por las mismas normas mínimas que exige a los demás países.

Las normas internacionales establecen claramente las limitadas circunstancias y condiciones en que los Estados pueden privar de libertad a los solicitantes de asilo. La normativa y la práctica estadounidenses conculcan muchas de estas normas y violan los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, que son tratados como si constituyeran una amenaza y como si fueran unos farsantes que fueran a desaparecer una vez que obtengan el acceso al país, en lugar de como personas que necesitan la protección internacional.

Aunque los Estados tienen el derecho de controlar la inmigración en su territorio, el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece como derecho humano fundamental el derecho a solicitar asilo y a gozar de él. La forma en que los solicitantes de asilo son privados de libertad en Estados Unidos podría disuadir a posibles solicitantes de asilo de intentar conseguir dicha condición o inducirlos a renunciar a sus derechos.

El principio general básico, derivado de las normas internacionales, es que los solicitantes de asilo no deben ser privados de libertad y que su detención no es aconsejable en sí misma. Las autoridades estadounidenses conculcan abiertamente este principio.

Las leyes internacionales que abordan la privación de libertad de los solicitantes de asilo son, entre otras, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Además, existen otras normas sin rango de tratado adoptadas por consenso por los Estados Miembros de la ONU en órganos como su Asamblea General y que ofrecen protección a los solicitantes de asilo. Además de la Declaración Universal de Derechos Humanos, están la Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (ONU), el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (ONU) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

4.1 Las normas internacionales sobre refugiados

Las normas internacionales sobre refugiados se basan en la Convención de 1951 y en su Protocolo, de 1967. El artículo 26 de la Convención exige a los Estados que concedan a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él. Por su parte, el artículo 31 establece que los Estados no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegal, a los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegal.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es el órgano internacional responsable de los refugiados. Las Directrices del ACNUR sobre Criterios y Normas Aplicables a la Detención de Solicitantes de Asilo, de 1999¹, **señalan que muchos solicitantes de asilo sólo pueden ejercer su derecho a pedir el asilo después de llegar o de entrar ilegalmente en un territorio. Existe una**

¹ Traducción de Editorial Amnistía Internacional. (Aún no existe traducción oficial).

diferencia fundamental entre la situación de los solicitantes de asilo y la de los demás inmigrantes, lo que han de tener en cuenta los Estados, al igual que el hecho de que a menudo los solicitantes de asilo han sufrido experiencias traumáticas.

Las conclusiones del EXCOM

Estados Unidos es miembro del Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM), órgano intergubernamental compuesto por representantes de más de cincuenta Estados. Las conclusiones del EXCOM, que se adoptan por consenso, se consideran opiniones autorizadas en el ámbito de los derechos de los refugiados. En su Conclusión 44, adoptada en 1986, el EXCOM establecía que la detención de solicitantes de asilo «debe normalmente evitarse». En caso necesario, se puede recurrir a ella, pero solamente por las razones prescritas por la ley y con los siguientes fines: para verificar la identidad, para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o del asilo, para tratar los casos de fraude deliberado o para preservar la seguridad nacional o el orden público.

Contrariamente a estas condiciones establecidas en las normas internacionales, en Estados Unidos los solicitantes de asilo que llegan sin la documentación pertinente son detenidos automáticamente, situación en la que permanecen hasta que se los somete a la entrevista en la que han de acreditar tener un temor justificado a sufrir persecución. Y aun cuando acrediten esta circunstancia, pueden seguir detenidos hasta que se resuelve definitivamente su petición de asilo. La libertad condicional se concede en casos muy limitados y depende del criterio de las autoridades del INS, y no de un juez independiente.

4.2 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es el principal tratado internacional que establece derechos civiles y políticos fundamentales. Su artículo 2 exige a los gobiernos que garanticen los derechos reconocidos en el Pacto a todas las personas que están bajo su jurisdicción. El artículo 9 dispone que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, y que toda persona que sea privada de libertad tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida sobre la legalidad de su detención. Este artículo es especialmente importante para los solicitantes de asilo.

La detención arbitraria

No ser sometido a detención o prisión arbitrarias constituye un derecho humano fundamental aplicable a todas las personas, incluidos los solicitantes de asilo. Abarca el derecho a ser llevado sin demora ante una autoridad judicial y a ser juzgado dentro de un plazo razonable de tiempo o ser puesto en libertad, así como el derecho a recurrir ante un tribunal contra la detención o prisión.

La práctica estadounidense de detener inicialmente a los solicitantes de asilo es contraria a los principios del derecho internacional. La decisión de mantener la detención no se somete a una revisión independiente y en algunas ocasiones es arbitraria, como por ejemplo cuando la decisión depende de factores como la disponibilidad de centros de detención y la actitud del funcionario correspondiente, y no de una evaluación objetiva de la necesidad real de la detención y de su justificación caso por caso.

4.3 Las normas internacionales sobre protección de los detenidos

El Conjunto de Principios de la ONU para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión establece unas normas mínimas que protegen a estas personas y que son aplicables a todos los países en todo momento.

El principio 4 prevé una garantía significativa y fundamental: «Toda forma de detención o prisión [...] deberán ser ordenadas por un juez u otra autoridad, o quedar sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad». Por su parte, el principio 11 establece que: «Nadie será mantenido en detención sin tener la posibilidad real de ser oído sin demora por un juez u otra autoridad». Este principio exige también algún tipo de revisión de la medida: «Se facultará a un juez o a otra autoridad para considerar la prolongación de la detención». Esta revisión deberá tener en cuenta las cuestiones de fondo: las autoridades deben hacer constar las razones concretas y detalladas de la detención, y la revisión debe conllevar una investigación real y exhaustiva para determinar si existen indicios suficientes que sustenten los motivos de la detención y el encarcelamiento.

El acceso a un abogado

El acceso inmediato y periódico a un abogado es un derecho humano fundamental, pues en muchos casos sólo un abogado que está en contacto con el detenido podrá evaluar si se han conculcado sus derechos y emprender las acciones necesarias para remediar la situación. Los solicitantes de asilo están sometidos a un procedimiento legal, por lo que necesitan tener acceso a asistencia letrada o asesoramiento jurídico. El derecho a un abogado es primordial en el Conjunto de Principios, y también está previsto en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (regla 93) y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El principio 17 del Conjunto de Principios dispone que las personas detenidas tendrán derecho a la asistencia de un abogado y a que se les faciliten los medios adecuados para ejercer ese derecho. Los detenidos que carecen de medios económicos para pagar los servicios de un letrado tienen derecho a que se le designe un abogado sin costo para ellos.

Muchos solicitantes de asilo detenidos en Estados Unidos carecen de hecho de la posibilidad de acceder a un abogado y al apoyo que pueden facilitarles las ONG. El resultado es que se les deniega el acceso a la justicia.

El acceso a la familia y a otras fuentes de apoyo

En Estados Unidos, los solicitantes de asilo detenidos tienen problemas para recibir visitas, hacer llamadas telefónicas y enviar y recibir correspondencia, así como para obtener noticias de la prensa y la televisión.

Este aislamiento conculca directamente el principio 16 del Conjunto de Principios, así como la regla 92 de las Reglas Mínimas (el derecho a informar a la familia del lugar de detención), el principio 19 del Conjunto de Principios (el derecho a recibir visitas y a comunicarse con el mundo exterior) y la regla 37 de las Reglas Mínimas (el derecho a recibir visitas «periódicamente»).

El acceso a la atención médica

El principio 24 del Conjunto de Principios garantiza atención y tratamiento médicos gratuitos, sin dilación y apropiados a todas las personas privadas de libertad.

En los exámenes a que son sometidos periódicamente los detenidos del INS, el personal médico de los centros de detención estadounidenses no pregunta si han sufrido torturas. Salvo que las autoridades encargadas de la custodia del detenido conozcan sus antecedentes, existe el riesgo de que se malinterprete la conducta de quienes sufren las secuelas de la tortura. Estos comportamientos, que van desde la depresión hasta la violencia, se agravarán si no se reconoce el trauma que sufre el solicitante de asilo afectado y si éste no recibe un tratamiento que tenga en cuenta sus especiales circunstancias. El recurso al régimen de aislamiento para controlar a personas de las que se cree que sufren problemas de conducta podría perjudicar aún más a las víctimas de la tortura.

Denuncias

Estados Unidos carece de un mecanismo de ámbito nacional para la tramitación de denuncias mediante el cual se investiguen de forma inmediata y eficaz las quejas de los detenidos. Los solicitantes de asilo deben tener acceso a un mecanismo de denuncia que les permita presentar quejas, ya sea de forma directa o confidencial, a las autoridades encargadas de su custodia. El procedimiento establecido para formular denuncias debe exponerse en un lugar público y en varios idiomas.

El principio 33 del Conjunto de Principios exige la existencia de un sistema para investigar denuncias de malos tratos, en particular de torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Este principio subraya asimismo que nadie sufrirá perjuicios por presentar una queja.

El régimen de aislamiento

El principio 6 del Conjunto de Principios de la ONU prohíbe la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En los centros de detención del INS, el régimen de aislamiento se emplea como medio de control y, según los informes, como método de castigo por mala conducta. El INS no debe recurrir a la reclusión prolongada en régimen de aislamiento como instrumento de control o de disciplina.

Las condiciones de reclusión

Según las normas internacionales, y en concreto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las condiciones de reclusión para todas las personas privadas de libertad, incluidos los solicitantes de asilo, deben ser humanas y respetar la dignidad inherente de la persona.

Sobre la base del Conjunto de Principios de la ONU, de las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos y de las Reglas de la ONU para la Protección de los Menores Privados de Libertad, la directriz 10 de las Directrices del ACNUR de 1999 establece las prácticas acordadas para los solicitantes de asilo detenidos, en las circunstancias limitadas en las que dicha detención esté justificada:

- Todos los solicitantes de asilo deberán ser sometidos a un examen para determinar si sufren traumas psíquicos o han sido víctimas de torturas, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado.
- Los varones deberán ser separados de las mujeres, y los niños de los adultos, salvo cuando formen parte de un grupo familiar.
- Deberán utilizarse centros de detención distintos para albergar a los solicitantes de asilo. Deberá evitarse el uso de prisiones.
- Los solicitantes de asilo deberán tener la oportunidad de mantener contactos periódicos con amigos y familiares y de recibir visitas de ellos, así como asistencia y orientación de carácter religioso, social y jurídico.
- Los solicitantes de asilo deberán recibir el tratamiento médico y psicológico adecuados.
- Los solicitantes de asilo deberán tener actividades recreativas tanto de interior como al aire libre a diario.
- Los solicitantes de asilo deberán tener la posibilidad de proseguir su formación educativa o profesional.
- Los solicitantes de asilo deberán tener la posibilidad de practicar su religión y de seguir una dieta acorde con ella.
- Los solicitantes de asilo deberán tener acceso a artículos y servicios de primera necesidad como camas, duchas, productos de higiene básicos, etc.

Las normas y prácticas relativas a la detención en Estados Unidos incumplen manifiestamente las directrices del ACNUR y conculcan normas fundamentales contenidas en las leyes internacionales de derechos humanos.

La rendición de cuentas y la supervisión

En Estados Unidos no existe un sistema de ámbito nacional para la rendición de cuentas aplicable a la detención de solicitantes de asilo y al trato que éstos reciben. El INS delega una autoridad significativa en sus directores de distrito, agentes de la Patrulla de Fronteras, directores de prisiones y funcionarios. Para los numerosos solicitantes de asilo detenidos en prisiones locales o de condado, la supervisión diaria recae en los propios funcionarios del centro.

El INS ha reconocido que la gestión del sistema de detención es problemática y que actualmente no existe la infraestructura ni el personal suficientes para que las prisiones locales y de condado rindan cuentas del cumplimiento de las directrices del INS. En las directrices propuestas recientemente por este organismo se delega la supervisión de los centros de detención en los funcionarios responsables del INS, es decir, en las mismas personas encargadas de los centros de detención de dicho organismo. Esto no es compatible con la idea de una inspección a cargo de personas independientes, calificadas y experimentadas que establece el principio 29 del Conjunto de Principios de la ONU.

Otros derechos de los refugiados detenidos

Además de los ya mencionados, las normas internacionales prevén los siguientes derechos para los solicitantes de asilo y los refugiados detenidos:

- el derecho a gozar de unas condiciones de detención humanas, que tengan en cuenta su condición especial de solicitantes de asilo; éstos no deben estar internados en lugares donde corra riesgo su integridad física ni junto con delincuentes comunes;
- los refugiados menores de edad no deben ser detenidos;
- no debe separarse a las familias.

En Estados Unidos, muchos de estos derechos no se respetan, dependiendo del tipo del centro empleado por el INS para detener al solicitante de asilo y del lugar donde esté ubicado dicho centro.

4.4 Las directrices del ACNUR

Los principios que establecen las normas internacionales se reflejan en las Directrices sobre Detención del ACNUR de 1999, que se basan en el principio general de que los solicitantes de asilo *no* deben ser detenidos (directriz 2). Por tanto, la detención deberá considerarse una medida excepcional y estar sometida a limitaciones estrictas (directriz 3). Las Directrices establecen que:

- La detención de solicitantes de asilo es una medida no aconsejable en sí misma, y en particular en los casos de mujeres no acompañadas, menores, menores no acompañados y de personas con necesidades médicas o psicológicas especiales.
- No ser sometido a detención arbitraria es un derecho humano fundamental, y el uso de la detención es, en muchos casos, contrario a las normas y principios del derecho internacional.
- Sólo se recurrirá a la detención en caso de necesidad, y durante un periodo mínimo.
- Los solicitantes de asilo tienen derecho a beneficiarse de la protección que otorgan los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.
- Para que la detención de un solicitante de asilo sea legítima y no arbitraria, deberá cumplir no sólo las leyes nacionales aplicables, sino también el derecho internacional y, en particular, el artículo 31 de la Convención sobre los Refugiados de 1951. Deberá practicarse de una forma no discriminatoria y estar sometida a revisión judicial o administrativa.

El ACNUR advierte explícitamente a los Estados que no utilicen la detención para disuadir a futuros solicitantes de asilo de presentar su solicitud o a quienes ya la han presentado de seguir adelante con su tramitación.

Las Directrices del ACNUR reiteran los derechos de los solicitantes de asilo detenidos, incluidos los siguientes:

- el derecho a que se les comunique de forma inmediata y completa cualquier orden de detención, junto con las razones que la motivan, en una lengua y unos términos que puedan comprender;

- el derecho a que se les informe de su derecho a disponer de un abogado (en lo posible, los solicitantes de asilo deberán recibir asistencia letrada gratuita);
- el derecho a que la decisión de privarlos de libertad sea revisada automáticamente por una autoridad judicial o administrativa independiente de la que ordena la detención, y a que la necesidad de la prolongación de dicha medida sea sometida a revisiones periódicas;
- el derecho a cuestionar la necesidad de la detención en el momento de revisión de la medida, ya sea personalmente o por medio de un representante;
- a tener acceso efectivo al ACNUR y a otros organismos adecuados, así como los medios para ponerse en contacto con ellos.

Las normas y prácticas relativas a la detención en Estados Unidos incumplen manifiestamente las directrices del ACNUR y violan normas fundamentales contenidas en las leyes internacionales de derechos humanos.

En Estados Unidos, muchos solicitantes de asilo están reclusos en prisiones junto con presos comunes condenados o preventivos. A veces las condiciones equivalen a un trato cruel, inhumano o degradante. Los solicitantes de asilo son trasladados con frecuencia de un centro de detención a otro, en ocasiones lejos de sus familias o de sus abogados, o lejos de una ciudad importante donde tengan posibilidad de acceder a un abogado. Además, sufren el tormento psicológico de no saber cuánto tiempo van a estar privados de libertad y el temor de que los pongan de nuevo al alcance de sus perseguidores.

Caracterizar a los solicitantes de asilo como delincuentes y tratarlos con el lenguaje y la lógica del sistema de justicia penal hace que estén sometidos a un sistema punitivo en lugar de a un sistema de protección. Amnistía Internacional considera, con el derecho internacional en la mano, que Estados Unidos conculca muchos de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, personas que han sufrido persecución en sus países de origen y que han huido a Estados Unidos con la esperanza de ser por fin libres.

5. Recomendaciones

Amnistía Internacional cree que al sopesar los intereses del Estado frente a los derechos de los solicitantes de asilo, el uso que Estados Unidos hace de la detención para alcanzar los objetivos del control de la inmigración es desproporcionado y duro. Además, las condiciones de detención que sufren los solicitantes de asilo son a menudo inhumanas. El aspecto del sistema de detención del INS que Amnistía Internacional ve con más preocupación es el poder que este organismo otorga a sus directores de distrito para detener a solicitantes de asilo. La decisión de detener a un solicitante de asilo no se adopta de conformidad con las normas internacionales, y los procedimientos para obtener la libertad conculcan el derecho internacional. Amnistía Internacional considera que las siguientes recomendaciones representan las garantías mínimas de procedimiento que debe aplicar Estados Unidos para cumplir sus obligaciones internacionales.

Recomendaciones al gobierno de Estados Unidos:

- El gobierno estadounidense debe revisar sus leyes y normas relativas a la detención en función del derecho internacional, que exige evitar en general la detención de solicitantes de asilo.

- La autoridad que actualmente tienen los directores del INS para detener a solicitantes de asilo debe estar sometida a una revisión periódica e independiente.
- Los solicitantes de asilo no deben ser reclusos en prisiones locales o de condado. En las circunstancias limitadas en que se justifique su detención, los solicitantes de asilo deben ser internados en un centro adecuado a su condición. Los solicitantes de asilo no deben ser reclusos junto con presos comunes condenados o preventivos.
- El INS debe identificar a los solicitantes de asilo cuando son detenidos, y tratarlos en consecuencia, de conformidad con las normas internacionales. Todos los funcionarios que intervienen en la detención de solicitantes de asilo deben ser informados de las circunstancias especiales que concurren en la situación de estas personas.
- Los solicitantes de asilo detenidos deben tener acceso a un abogado y a las ONG que prestan ayuda a solicitantes de asilo en todas las fases de su detención.
- Deben dictarse unas orientaciones específicas que han de respetar todas las instituciones donde haya solicitantes de asilo detenidos, que incluyan procedimientos para garantizar que éstos no son sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes, como el uso de grilletes.
- Los solicitantes de asilo deben disponer de atención médica y psicológica gratuita.
- Las autoridades deben prestar mayor atención a las necesidades de las solicitantes de asilo detenidas, cuyas especiales necesidades de higiene y salud deberán atender de forma gratuita.
- Los menores de edad no acompañados sólo deben ser detenidos como último recurso y en centros adecuados a su condición. Los niños no deben ser separados de sus familias y deben recibir asistencia jurídica. En caso necesario, deben adoptarse las medidas necesarias relativas a su guarda y custodia a fin de proteger sus intereses.

Recomendaciones a la comunidad internacional:

- El ACNUR debe verificar que Estados Unidos cumple las Directrices del ACNUR relativas a la Detención de Solicitantes de Asilo y las demás normas internacionales aplicables, e informar de forma periódica y pública de sus conclusiones en relación con las normas y prácticas de detención en Estados Unidos.
- El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria debe investigar la detención de solicitantes de asilo en Estados Unidos y hacer públicas sus conclusiones.