



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR



PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GUATEMALA

**Solicitud de medidas cautelares presentada ante la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

15 de junio de 2018

REF: Solicitud de medidas cautelares

Ciudad de México, a 15 de junio de 2018

Sr. Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Presente:

INTRODUCCIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México; la Defensoría del Pueblo de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala solicitan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH o la Comisión Interamericana) el otorgamiento de medidas cautelares a fin de prevenir que niñas, niños y adolescentes migrantes sean separados de sus familias en la frontera sur de los Estados Unidos de América.

Con fundamento en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos arriba mencionadas solicitamos que la Comisión Interamericana requiera a los Estados Unidos de América que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos a la familia, la integridad personal y la libertad personal, en relación con los derechos de la niñez, de niñas, niños y adolescentes migrantes, y se abstenga de separarlos de sus familias.

CONTEXTO Y HECHOS

Se ha tenido conocimiento mediante múltiples notas de prensa¹ que la administración del Presidente Donald Trump ha implementado la política de separar a las familias que intentan ingresar a los Estados Unidos, de esta forma las niñas, niños y adolescentes migrantes que llegan con sus familiares son separados de estos y llevados bajo custodia del gobierno estadounidense. Asimismo, se tuvo conocimiento de que un gran número de niñas, niños y adolescentes migrantes habrían desaparecido luego de ser separados de sus familias en la frontera sur de los Estados Unidos².

En los últimos meses las autoridades de Estados Unidos han sostenido la práctica de separar a las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus padres y madres, alejándoles y tomándoles bajo custodia del Estado, mientras sigue procesos penales en contra de los adultos. Al respecto, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos resaltamos que anteriormente estas medidas no eran aplicadas y se intentaba proteger la unidad familiar, manteniendo a las niñas, niños y adolescentes migrantes junto con sus familiares.

En ese sentido, la Comisión Interamericana había reportado que las familias migrantes eran detenidas en un solo lugar, el Centro Berks en Leesport, Pennsylvania, que tenía una capacidad de 84 camas. Inclusive la CIDH informó que agentes del ICE le habían señalado que en ese momento no era previsible la necesidad de expandir la detención familiar, ya que el ICE había adoptado una política de excluir a las familias de la detención obligatoria para así ponerlas en libertad o reubicarlas en programas alternativos a la detención.³

Para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos solicitantes de estas medidas cautelares resulta de particular preocupación el cambio en la política migratoria de los Estados Unidos, que ha dejado de proteger el derecho a la

¹ Cientos de niños migrantes han sido separados de sus padres en la frontera de EE. UU., The New York Times, 25 de abril de 2018, <https://www.nytimes.com/es/2018/04/25/menores-migrantes-estados-unidos/>; Centenares de niños migrantes fueron separados de sus padres en la frontera, Univisión, 23 de abril de 2018, <https://www.univision.com/noticias/inmigracion/centenares-de-ninos-migrantes-fueron-separados-de-sus-padres-en-la-frontera>; Exigen a Trump eliminar ley que separa padres de sus hijos en la frontera, La Prensa Honduras, 30 de mayo de 2018, <http://www.laprensa.hn/mundo/1183019-410/exigen-trump-eliminar-ley-separa-padres-hijos-frontera-eeuu>; "Los niños están aterrorizados": la polémica en EE.UU. por la decisión del gobierno de Trump de separar a los inmigrantes indocumentados de sus hijos, BBC Mundo, 31 de mayo de 2018, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44285423>.

² Alarman a Unicef niños 'perdidos' en EU, El Diario de Juárez, 31 de mayo de 2018, http://diario.mx/Estados_Unidos/2018-05-29_0e11a570/alarman-a-unicef-ninos-perdidos-en-eu/, ¿Dónde están 1.475 niños inmigrantes perdidos? Al gobierno de EE. UU. no le importa, El Espectador, 29 de mayo de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/donde-estan-1475-ninos-inmigrantes-perdidos-al-gobierno-de-ee-uu-no-le-importa-articulo-791382>.

³ CIDH, *Informe sobre Migraciones en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, 30 de diciembre de 2010, OEA/Ser.L/V/II. Doc.78/10, párr. 365.

unidad familiar y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes, y ha decidido utilizar la separación de familias como una sanción para las personas que intentan migrar a dicho país.

En relación con dicha política, la Secretaria de Seguridad Interior, Kirstjen Nielsen, en una audiencia ante el Comité de Seguridad Interior y Asuntos Gubernamentales del Senado celebrada el 15 de mayo de este año, afirmó que la política de los Estados Unidos es presentar cargos penales por el cruce ilegal de su frontera, lo que trae como consecuencia que si los acusados vienen acompañados de sus hijos, estos últimos tienen que ser separados; la Secretaria Nielsen refirió que la separación de las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus padres ocurre “todos los días”.⁴ Por otro lado, Jeff Sessions, Fiscal General de Estados Unidos, ha dicho, respecto de las personas migrantes, que “si no quiere ser separados de sus hijos, no los hagan cruzar la frontera ilegalmente”.⁵

Por su parte, el gobernador del estado de Washington, Jay Inslee, denunció recientemente, en una carta enviada a tres funcionarios federales, que decenas de mujeres migrantes que cruzaron la frontera suroeste solicitando asilo han sido trasladadas a una prisión federal de Seattle, separándolas de sus hijos, acorde con la nueva y escandalosa política de la administración Trump. El gobernador Inslee exigió a los funcionarios federales dar a conocer dónde están los hijos de esas mujeres migrantes y quiénes los están cuidando.⁶

Al analizar todo lo anterior, resulta especialmente peligroso que esta medida está siendo tomada como un mecanismo para disuadir a las personas de migrar, enfrentándoles al peligro de ser separados de sus hijos si lo intentan; dicha postura por parte del gobierno estadounidense es inhumana y representa un total desprecio por los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, así como por la especial necesidad de protección que tiene para con ellos.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos, como ocurre en el presente caso. En ese sentido, es urgente que se ordenen las medidas cautelares para que el gobierno de los Estados Unidos

4

<https://www.c-span.org/video/?445411-1/homeland-security-secretary-kirstjen-nielsen-testifies-senate-panel&live&vod>

⁵ Separación de familias migrantes en la frontera: el cómo, el dónde y el porqué, Univisión, 19 de mayo de 2018, <https://www.univision.com/noticias/inmigracion/separacion-de-familias-migrantes-en-la-frontera-sur-de-eeuu-el-como-el-donde-y-el-porque>

⁶ *Separadas en EU, unas mil 800 familias migrantes en 17 meses*, La Jornada, 9 de junio de 2018.

detenga la práctica de separar a las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus familias.

ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

El artículo 25.2 del Reglamento de la Comisión Interamericana establece que, a efectos de tomar la decisión de otorgar medidas cautelares, la Comisión considerará:

- a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

Respecto a la **gravedad de la situación**, el separar a las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus padres, madres o familias los coloca en una situación de vulnerabilidad agravada, que permite la posibilidad de que sean víctimas de violencia, trata de personas y explotación, además de los daños psicológicos y emocionales que una separación de esta naturaleza les provoca. Además de esto, dicha práctica vulnera el derecho a la unidad familiar de las personas migrantes, afectando de manera irreparable los lazos familiares de las niñas, niños y adolescentes migrantes.

En lo que respecta al derecho a la familia,⁷ la política migratoria de los Estados Unidos de separar a las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus padres y madres, rompe el vínculo familiar existente entre ellos. En ese sentido, debe resaltarse que Estados Unidos se encuentra obligado por el Artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que establece el derecho de protección a la infancia, y a hacer cumplir el principio del interés superior de la niñez. La separación de los hijos de sus padres es contraria al interés superior por los daños emocionales que esto les ocasiona a las niñas, niños y adolescentes.

Como ya fue mencionado, la aplicación de esta política obedece a una intención de disuadir a las personas migrantes de ir a Estados Unidos, en una completa desatención del interés superior de la niñez, utilizando el miedo de las familias de perder a sus hijos e hijas como mecanismo de contención de la migración.

⁷ El artículo 17.1 establece que: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado”.

En ese sentido, las graves consecuencias que pueden ocurrir ante la política del Presidente Trump han comenzado a evidenciarse, un ejemplo de ello es el de Marco Antonio Muñoz, quien había viajado desde Honduras hasta los Estados Unidos buscando solicitar asilo en compañía de su esposa y su hijo de tres años, y quien hace unos días se suicidó en una cárcel del estado de Texas luego de haber sido separado de su familia y detenido.⁸

La Comisión Interamericana ha sostenido que según el artículo V de la Declaración Americana, “[t]oda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su... vida privada y familiar.” El artículo VII señala que: “[t]oda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”. La garantía de estos derechos tiene un impacto directo en la pertinencia de la detención de familias y niñas y niños migrantes. Los artículos V y VII, análogamente, circunscriben la legitimidad de la detención obligatoria del padre o madre de un niño o una niña, a una evaluación individualizada adecuada en la que se considere la proporcionalidad de las medidas del Estado con sus objetivos, prestando debida atención al interés superior del niño.⁹

En relación con la integridad personal,¹⁰ la separación de la niñez migrante de sus familias traerá múltiples afectaciones a su integridad. Por una parte, el estrés, el miedo, el sufrimiento y las demás afectaciones psicológicas que derivan de ser alejados de sus familias y llevados bajo custodia de autoridades en un país que no conocen, implican un daño severo en su integridad emocional. Asimismo, su integridad física se encuentra también en peligro, pudiendo inclusive ser víctimas de desaparición.

Como ha sido documentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la detención de niños y niñas tiene efectos negativos y duraderos en el desarrollo físico y mental y que conduce a la aparición o empeoramiento de cuadros tales como la ansiedad, la depresión y el daño psicológico y emocional¹¹. Lo anterior sería aún más grave al estar detenidos lejos de sus familias, sin conocer el país ni el idioma en muchos casos, y sin contar con un adulto que les cuide y les resguarde.

Además, la CIDH ha señalado que los procedimientos que puedan llevar a la deportación de personas deben tomar en consideración el principio del interés superior de los hijos e hijas de los migrantes y el derecho de la persona sujeta a

⁸ *Migrante hondureño se suicida al ser separado de su familia en EU*, El Universal, 10 de junio de 2018.

⁹ CIDH, *Informe sobre Migraciones en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, 30 de diciembre de 2010, OEA/Ser.L/V/II. Doc.78/10, párr. 42.

¹⁰ El artículo 5.1 establece que: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

¹¹ CIDH, *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América*, 2015, pp. 39 y 48.

un procedimiento tendiente a su deportación a que se proteja su derecho a la vida familiar y el principio de unidad familiar, según las normas y estándares de derechos humanos.¹²

En ese sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México ha manifestado que el interés superior de la niñez es uno de los principios rectores que conforma los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, tomando en cuenta que como personas tienen derechos humanos y por su condición de proceso de maduración necesitan de protección y cuidado especiales. Toda autoridad que tenga contacto con este grupo de población debe considerarlo como prioritario al momento de tomar decisiones que los involucren, pues ello redundará en una adecuada asistencia y protección integral.¹³

Finalmente, en cuanto la libertad personal,¹⁴ la política de separar a las niñas, niños y adolescentes de sus familias, y ponerles bajo custodia del Estado, tiene como consecuencia su detención y en algunos casos su entrega a hogares temporales, en donde en algunas ocasiones han desaparecido. La libertad personal de las niñas, niños y adolescentes es violentada y son separados de sus familias y detenidos sin que esto se justifique de ninguna manera.

Al respecto, la Comisión Interamericana ha indicado que, en el marco de cualquier acción de control migratorio, los Estados tienen la obligación de garantizar que sus

¹² CIDH, Comunicado de prensa 109/15- CIDH culmina su visita a la frontera de Colombia con Venezuela. Washington, D.C., 28 de septiembre de 2015. Anexo con las observaciones preliminares, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/109A.asp>

¹³ CNDH. *Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, octubre 2016, párrs. 112 y 115.

¹⁴ El artículo 7 establece que: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

autoridades respeten los derechos a la vida y la integridad física y psicológica de todas las personas, indistintamente de cuál sea su situación migratoria.¹⁵

El separar a las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus familias, y posteriormente detenerlos o entregarlos a hogares determinados por el gobierno de Estados Unidos, con la posibilidad de que desaparezcan y no se tenga control de su paradero o situación personal, vulnera la obligación de garantía de respetar y proteger los derechos a la vida y la integridad física y psicológica, así como el derecho a la familia y el interés superior del niño.

Respecto a la **urgencia de la situación**, este requisito se encuentra cumplido debido a que en la práctica las autoridades ya están separando a las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus familias, en algunos casos con consecuencias tan graves como la desaparición de los mismos.

Debido a todo lo anterior las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos solicitantes consideramos que la situación es sumamente urgente y requiere de la pronta adopción de medidas cautelares que protejan a las niñas, niños y adolescentes migrantes que podrían resultar afectados y ser separados de sus familias, así como aquellos que estarían actualmente desaparecidos.

En lo que respecta al tercer elemento, la **irreparabilidad del daño**, las separaciones de niñas, niños y adolescentes migrantes de sus familias afectará su integridad y romperá sus relaciones familiares, sin que posteriormente sea posible una reparación del daño puesto que el deterioro en su desarrollo físico y mental podrá provocar enfermedades como ansiedad o depresión, sin que sea viable reparar dicho daño psicológico y emocional. Además de que el impacto en su derecho a la unidad familiar quedará afectado sin que exista una posibilidad de repararlo.

BENEFICIARIOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos solicitantes consideramos que la nueva estrategia de “tolerancia cero” implementada por el gobierno de los Estados Unidos y señalada por las autoridades de dicho país como de inminente aplicación, permite comprender que las niñas, niños y adolescentes migrantes que lleguen a Estados Unidos con sus familiares serán separados de ellos y llevados bajo custodia estatal.

Por lo tanto, los beneficiarios de las medidas cautelares solicitadas son las niñas, niños y adolescentes migrantes que lleguen con sus familias a la frontera sur de los Estados Unidos de América y que sean separados de sus familiares por

¹⁵ CIDH, Comunicado de prensa 109/15- CIDH culmina su visita a la frontera de Colombia con Venezuela. Washington, D.C., 28 de septiembre de 2015. Anexo con las observaciones preliminares, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/109A.asp>

autoridades de dicho país. Las y los beneficiarios pueden ser determinables e identificables con base en su condición de personas migrantes, su ubicación geográfica, su edad y su situación de ser separados de sus familias por las autoridades estadounidense, lo anterior en cumplimiento de los términos del artículo 25.6.b del Reglamento de la CIDH, que requiere la identificación de los propuestos beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen o están vinculados.¹⁶

PUNTOS PETITORIOS

En vista de lo anteriormente expuesto, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México; la Defensoría del Pueblo de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala solicitamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que le requiera a los Estados Unidos de América que: a) interrumpa la práctica de separar a los niños, niñas y adolescentes migrantes de sus familias, y b) adopte todas las medidas necesarias para proteger sus derechos a la integridad personal, la familia y la libertad personal, en relación con los derechos de la niñez.

De presentarse cualquier duda u observación, rogamos se comuniquen con nosotros, para lo cual dejo los siguientes datos de contacto:

Mtra. Consuelo Olvera Treviño.

Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

colvera@cndh.org.mx

¹⁶ Respecto a la determinación de los beneficiarios, en ocasiones anteriores la CIDH ha interpretado el artículo 25 de su Reglamento para establecer la posibilidad de identificar a los beneficiarios de medidas cautelares tomando en consideración elementos concretos y claros que permiten la identificación de los beneficiarios. Por ejemplo, el 11 de diciembre de 2015 la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de “*niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribí, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu*”, en el departamento de la Guajira, Colombia, por riesgos relacionados con la falta de acceso a agua potable y el estado de desnutrición de niños y niñas. Posteriormente, el 27 de enero de 2017 la CIDH decidió ampliar dichas medidas cautelares a favor de “*alrededor de nueve mil mujeres Wayúu en estado de gestación y lactancia ubicadas en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribí*”, departamento de La Guajira. En dichas Resoluciones la CIDH consideró que los beneficiarios de las medidas cautelares podían ser determinables e identificables con base únicamente en su pertenencia al pueblo indígena mencionado y su ubicación geográfica. MEDIDA CAUTELAR No. 51-15, Ampliación de beneficiarios a favor de las mujeres gestantes y lactantes de la Comunidad Indígena Wayúu en los municipios de Manaure, Riohacha y Uribí respecto de Colombia.

Reiteramos nuestro respeto y estima.

Atentamente

1) Comisión Nacional de Derechos Humanos de México

Presidente: Lic. Luis Raúl González Pérez

Contacto: Mtra. Consuelo Olvera Treviño, Secretaria Ejecutiva.

Email: colvera@cndh.org.mx

Dirección: Boulevard Adolfo López Mateos 1922, Col. Tlacopac, Del. Álvaro Obregón, C.P. 01049 México, D. F.

Tel.: (52 55) 1719-2137

2) Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador

Defensora encargada: Dra. Gina Benavides Llerena.

Contacto: Dra. Paulina Salazar, Directora Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales

Email: psalazar@dhr.go.cr

Dirección: Av. de la Prensa N° 54-97 y Jorge Piedra Quito, Ecuador

Tel. (+5932) 330 11 12 (593) 02 382 9670 Ext: 4361

3) Defensoría del Pueblo de Colombia

Defensor: Abog. Carlos Alfonso Negret Mosquera

Contacto: Dra. Mary Lys Silva Pop, Jefe de la Oficina de Asuntos Internacionales

E-mail: marysilva@defensoria.gov.co

Dirección Cra. 9 No 16- 21- Bogotá- Colombia:

Tels: +57 3144000 Ext.2543

4) Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala

Procurador: Dr. Augusto Jordan Rodas Andrade

Contacto: Lic. Gabriela Mundo Rodriguez

Email: mmundo@pdh.org.gt

Dirección: 12 Av. 12-72 Zona 1, Ciudad de Guatemala

Tel. PBX: (+502) 2424-1717 Ext.: 1723 Directo: (+502) 2424-1723.