

6 de noviembre de 2018

Debbie Seguin, Asistente
Director, Oficina de Política
Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de EE. UU.
Departamento de Seguridad Nacional
500 Calle 12 SW
Washington, DC 20536

A través del portal federal de reglamentación electrónica: <http://www.regulations.gov>

ASUNTO: N.º de expediente del DHS ICEB-2018-0002

A quien le interese:

El Proyecto de Defensa de Solicitantes de Asilo ("ASAP") en el Urban Justice Center agradece la oportunidad de comentar sobre el Aviso de Propuesta de Reglamentación titulado "Aprehensión, Procesamiento, Cuidado y Custodia de Menores Extranjeros y Niños Extranjeros No Acompañados" publicado el 8 de septiembre de 2018 (el "Aviso") del Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU. ("DHS") y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU. ("HHS") ("los Departamentos").

ASAP conecta a las familias solicitantes de asilo con el apoyo comunitario y la asistencia legal de emergencia en comunidades de todo Estados Unidos. ASAP ha representado a decenas de familias solicitantes de asilo tanto en detención familiar como después de su liberación. ASAP está en contacto con más de tres mil madres que están buscando asilo en los Estados Unidos, la mayoría de las cuales son del Triángulo Norte de Centroamérica y fueron detenidas previamente en centros de detención familiar.

Además, ASAP está en contacto con más de 100 familias anteriormente separadas, que desde entonces se han reunido y que enfrentan obstáculos legales, psicológicos y emocionales como resultado de su separación.

Con base en esta experiencia, ASAP se opone a la normativa propuesta en su totalidad. Lo antes posible más impugna los análisis de los Departamentos contenidos en la Notificación. La detención familiar es traumática e innecesaria, e impide que las familias reciban la representación legal necesaria para presentar plenamente sus solicitudes de reparación.

A. Los departamentos se basaron en justificaciones inexactas y constitucionalmente inadmisibles para las reglamentaciones propuestas

En el Aviso, los Departamentos argumentaron que el aumento de la detención de familias desincentivaría la migración desde América Central. Eso es incorrecto: ni la separación familiar ni la detención familiar han desincentivado previamente a los migrantes centroamericanos de buscar asilo en EE.UU.

frontera con México.¹ Sin embargo, llama la atención que los Departamentos ignoraron la bien documentada

¹ Tal Kopan, *Exclusivo: El administrador de Trump pensó que las separaciones familiares disuadirían a los inmigrantes. No lo han hecho*, CNN, 18 de junio de 2018, disponible en <https://www.cnn.com/2018/06/18/policy/family-separation-deterrence-dhs/index.html>; Tom K. Wong, *¿La separación familiar y la detención impiden la inmigración?*, Center for American Progress, disponible en: <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2018/07/23131244/FamilySeparation-brief1.pdf>.

violencia que enfrentan las familias en sus países de origen, lo que indica que los Departamentos intentaron promulgar esta regla con la intención constitucionalmente inadmisiblemente de disuadir a futuros solicitantes de asilo.²

En primer lugar, los Departamentos no reconocieron por completo los factores que impulsan a las personas de América Central a buscar asilo o estatus de refugiado en todo el mundo. En el Aviso, los Departamentos en cambio sugirieron que existe un vínculo entre los cambios en la política de detención de EE. UU. y la tasa de migración desde América Central. Sin embargo, los Departamentos no mencionaron las altas tasas de homicidio y violencia de género en Centroamérica. En 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ("ACNUR") señaló que "[una] ola creciente de violencia que se extiende por El Salvador, Guatemala y Honduras obliga a miles de mujeres, hombres y niños a abandonar sus hogares cada mes. Esta región de América Central, conocida como el Triángulo del Norte, es uno de los lugares más peligrosos de la tierra."³ En 2018, ACNUR notó "un aumento significativo en el número de personas que huyen de la violencia y la persecución en el norte de Centroamérica."⁴ Además, las solicitudes de estatus de refugiado del norte de Centroamérica han aumentado en todo el mundo en 2018.⁵ El Aviso demostró el severo desprecio de los Departamentos por la crisis de refugiados centroamericanos y la seguridad de los solicitantes de asilo centroamericanos en los Estados Unidos.

En segundo lugar, los Departamentos utilizaron una justificación constitucionalmente inadmisiblemente para ampliar la privación de libertad de las familias solicitantes de asilo: la disuasión. Es inadmisiblemente bajo la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda usar políticas de detención para disuadir a las familias y los niños que huyen de la violencia de buscar asilo en los Estados Unidos⁶, y eso es exactamente lo que los Departamentos pretenden hacer con los reglamentos propuestos.

En febrero de 2015, un tribunal federal de distrito en Washington, DC emitió una orden judicial preliminar que prohibía al DHS detener a solicitantes de asilo con el propósito de disuadir la futura inmigración centroamericana a los Estados Unidos.⁷ El tribunal rechazó rotundamente el argumento del gobierno de los EE. UU. de que "un individuo en particular pueden ser detenidos civilmente con el fin de enviar un mensaje de disuasión a otras personas centroamericanas que puedan estar considerando la inmigración".⁸ El tribunal concluyó que tal argumento estaba "fuera de línea con decisiones análogas de la Corte Suprema" que sostenían que la justificación de la disuasión general en el contexto del internamiento civil era inadmisiblemente.⁹ El tribunal concluyó que, incluso si, en aras del argumento, la disuasión fuera un fundamento legítimo, "un fundamento general de disuasión parece menos aplicable cuando... ni los detenidos ni los disuadidos son ciertos malhechores, sino personas que pueden tener solicitudes legítimas de asilo

² *RILR v. Johnson*, 80 F. Supl. 3d 164 (DDC 2015).

³ ACNUR, *Mujeres en fuga* (octubre de 2015), disponible en <http://www.unhcr.org/en-us/publications/operations/5630f24c6/women-run.html>

⁴ ACNUR, *ACNUR alarmados por fuerte aumento de desplazamiento forzado en el norte de Centroamérica* (22 de mayo de 2018), disponible en <http://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2018/5/5b03d89c4/unhcr-alarmed-sharp-rise-forced-displacement-north-central-america.html>.

⁵

⁶ *RILR*, 80 F. Supl. 3d en 188.

⁷ Identificación en 164. ⁸ *Idem.* en 188-89.

⁹ Identificación. en 189.

en este país". 10 Como señaló el juez Boasberg, "[e]l encantamiento de las palabras mágicas 'seguridad nacional' sin más justificación simplemente no es suficiente para justificar privaciones significativas de la libertad". 11

Según las Directrices de detención del ACNUR, existe una presunción general en contra de la detención de solicitantes de asilo, señalando que el uso de la detención para disuadir a futuros solicitantes de asilo de ingresar al país es "generalmente ilegal" e "inconsistente con las normas internacionales". 12 Además, la Convención de Refugiados permite solo excepciones limitadas a la presunción contra la detención de inmigrantes.¹³ "Por lo tanto, la detención de solicitantes de asilo, basada únicamente en su entrada no autorizada o para disuadir la entrada no autorizada de otros, viola el derecho internacional".

14

B. Los departamentos deben rescindir la notificación porque no analizaron adecuadamente los costos

El análisis de costo-beneficio de los Departamentos en el Aviso estaba incompleto porque (1) no proporcionó los costos financieros estimados asociados con las regulaciones propuestas y (2) no consideró el daño causado por la detención familiar. Los departamentos deben realizar un análisis completo de los costos antes de promulgar reglamentos que podrían resultar en la detención innecesaria a largo plazo de niños y familias.

El Aviso no incluyó ni siquiera un análisis mínimo de los costos estimados asociados con la detención familiar prolongada. De hecho, el Aviso incluía esta declaración: "El DHS no está seguro de cuántas personas serán detenidas en [Centros Residenciales Familiares ("FRCs")] después de que esta regla entre en vigencia o por cuánto tiempo más las personas pueden permanecer detenidas porque hay muchas otras variables a considerar. Por lo tanto, DHS no puede proporcionar una estimación cuantificada de cualquier aumento en los costos de FRC".¹⁵ Sin embargo, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas ("ICE") incluyó el costo diario promedio de un

¹⁰ identificación

¹¹ *id.* en 190.

¹² ACNUR, *Directrices sobre la detención: Directrices sobre los criterios y estándares aplicables en relación to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention*, Introducción ¶ 3 (2012) [en adelante *Directrices de Detención del ACNUR*], disponible en: <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>; *identificación*. en 4.1.4 ¶ 32.

¹³ El artículo 9 de la Convención sobre los refugiados establece: "Nada en esta Convención impedirá que un Estado contratante, en tiempo de guerra u otras circunstancias graves y excepcionales, tome medidas provisionales que considere esenciales para la seguridad nacional en el caso de un determinado persona, en espera de que el Estado Contratante determine que esa persona es de hecho un refugiado y que la continuación de tales medidas es necesaria en su caso en interés de la seguridad nacional". Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención sobre los Refugiados), art. 9, abierto a la firma el 28 de julio de 1951, 189 UNTS 150.

¹⁴ Allard K. Lowenstein International Human Rights Clinic at Yale Law School, *US Detention and Removal of Asylum Seekers: An International Human Rights Law Analysis* (20 de junio de 2016), disponible en: https://law.yale.edu/system/files/area/center/schell/human_rights_first_-_immigration_detention_-_final_-_20160620_for_publication.pdf.

¹⁵ Detención, procesamiento, cuidado y custodia de menores extranjeros y niños extranjeros no acompañados, 83 FR 45486 (7 de septiembre de 2018), en 45488.

“cama familiar” en su presupuesto para el año fiscal 2018: \$319.37.16 Los departamentos también tienen datos sobre la cantidad de familias (medidas por “unidad familiar”) detenidas que cruzaron la frontera suroeste en el año fiscal 2018, como se incluye en el Aviso.¹⁷ Los departamentos podrían buscar datos adicionales sobre la adjudicación de solicitudes de asilo del Departamento de Justicia o de una fuente independiente y no partidista, como Transaccional Records Access Clearinghouse (“TRAC”) en la Universidad de Syracuse. TRAC tiene una herramienta de acumulación de casos en la corte de inmigración, que estima que los casos de la corte de inmigración actualmente tienen un tiempo de espera promedio de 710 días antes de la adjudicación.¹⁸ En resumen, los datos disponibles para los Departamentos son suficientes para proporcionar estimaciones de costos. Y sin un análisis de los costos estimados con base en los datos disponibles, ni los Departamentos ni el público pueden evaluar adecuadamente las reglamentaciones propuestas.

Además, el DHS debe implementar las pautas de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos (“GAO”) para obtener estimaciones de costos confiables. La GAO identificó previamente errores e inconsistencias en los presupuestos de ICE y los costos estimados, e hizo recomendaciones para mejoras.¹⁹ Hasta que el DHS mejore su proceso para estimar los costos en consecuencia, el DHS no debe promulgar regulaciones, como esta, que resultarían en la expansión de sus programas existentes. .

Además, los Departamentos no hicieron ningún esfuerzo por comparar los costos de la detención familiar prolongada con alternativas viables a la detención. Algunos de los beneficios de la detención familiar mencionados por los Departamentos, incluida la unidad familiar y la comparecencia ante un tribunal de inmigración, también se obtienen colocando a las familias en programas de Alternativas a la Detención (“ATD”). Los programas ATD han demostrado ser efectivos y menos costosos que la detención de inmigrantes²⁰, sin embargo, los Departamentos no mencionaron ellos en el Aviso.

Finalmente, los Departamentos no sopesaron el daño de las regulaciones propuestas sobre los niños y los solicitantes de asilo. El Acuerdo de Conciliación de Flores (“FSA”) juega un papel importante en la protección de los niños inmigrantes de cualquier daño. La Academia Estadounidense de Pediatría (“AAP”) no ha encontrado “ninguna evidencia que indique que cualquier momento de detención sea seguro para los niños”.²¹ La posición declarada de la AAP es que los niños acompañados por un padre “nunca deben ser detenidos, ni deben ser separados de uno de sus padres, a menos que un tribunal de familia competente tome esa determinación.”²² En el

¹⁶ Descripción general del presupuesto del Departamento de Seguridad Nacional, Inmigración y Control de Aduanas (año fiscal 2018).

¹⁷ Detención, procesamiento, cuidado y custodia de menores extranjeros y niños extranjeros no acompañados, 83 FR 45486, en 45494.

¹⁸ TRAC, Herramienta de trabajo pendiente de la corte de inmigración, disponible en http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court_backlog/.

¹⁹ GAO, *Detención de inmigrantes: existen oportunidades para mejorar las estimaciones de costos* (abril de 2018), disponible en <https://www.gao.gov/assets/700/691330.pdf>

²⁰ Servicio Luterano de Inmigración y Refugiados, Centro Nacional de Justicia para Inmigrantes, Comisión de Mujeres Refugiadas y Asociación Estadounidense de Abogados de Inmigración, *The Real Alternatives to Family Detention*, disponible en <https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/Real Alternatives-to-Family- Detención.pdf>.

²¹ Academia Estadounidense de Pediatría, *Detention of Immigrant Children*, Pediatrics Volumen 139, número 4 (abril de 2017) en 6.

²² Identificación, a las 7.

Tenga en cuenta que los Departamentos no abordaron el daño causado a los niños por la detención prolongada en las instalaciones de inmigración, minimizando así los costos humanos de las reglamentaciones propuestas.

C. En su lugar, los departamentos deberían considerar alternativas humanitarias a Detención para Prevenir Órdenes de Remoción *In Absentia* y Asegurar el Correcto Adjudicación de solicitudes de asilo

Los departamentos deben abandonar estas reglamentaciones propuestas y, en su lugar, promover el acceso a programas de abogados y ATD, como la administración de casos familiares. En el Aviso, los Departamentos expresaron su preocupación por las tasas de comparecencia ante los tribunales de inmigración, afirmando que "la realidad es que un número significativo de extranjeros que no están detenidos o no se presentan a los procedimientos requeridos o nunca solicitan asilo, por lo que permanecen ilegalmente en los Estados Unidos."

Sin embargo, los solicitantes de asilo a menudo faltan a las audiencias judiciales porque carecen de información básica sobre el proceso y el DHS no les proporciona la información adecuada al salir de la detención o durante los registros de ICE.²³ En consecuencia, la preocupación expresada por los Departamentos con las órdenes de expulsión *en ausencia* no tomar en cuenta el fracaso de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración ("EOIR") y el DHS para informar a los solicitantes de asilo sobre sus próximas audiencias en la corte de inmigración.

Si a los departamentos les preocupan las órdenes de deportación *en ausencia* en particular, ASAP y Catholic Legal Immigration Network, Inc. (CLINIC) hicieron múltiples recomendaciones para el DHS en nuestro informe de 2016, "Denegado un día en la corte: el uso del gobierno de la deportación en ausencia Órdenes Contra Familias que Solicitan Asilo."²⁴ Instamos a los Departamentos a considerar e implementar esas recomendaciones antes de recurrir a la detención dañina de familias y niños. Explicamos nuestros hallazgos a continuación y adjuntamos el informe completo como un archivo adjunto a este comentario.

El trabajo de ASAP para reabrir los casos de solicitantes de asilo que recibieron una orden de deportación por no presentarse en la corte de inmigración (llamada orden de expulsión *en ausencia*), y nuestra investigación de órdenes de expulsión *en ausencia* para familias que buscan asilo, brinda una imagen más completa de por qué tantos solicitantes de asilo no se presentan, a pesar de tener fuertes solicitudes de asilo bajo la ley de los EE. UU.²⁵ En noviembre de 2016, ASAP y CLINIC presentaron una Ley de Libertad de Información ("FOIA") solicitud a la EOIR para obtener estadísticas sobre los casos de todas las mujeres con niños detenidas/capturadas en la frontera, incluidos: (a) casos completados (es decir, casos adjudicados y cerrados por un juez de inmigración); (b) órdenes de expulsión; (c) órdenes de remoción *en ausencia*; y (d) tasas de

²³ Proyecto de defensa de solicitantes de asilo en Urban Justice Center y Catholic Legal Immigration Network, Inc., *Denegado un día en la corte: el uso por parte del gobierno de órdenes de expulsión en ausencia contra familias que buscan asilo*, disponible en: <https://asylumadvocacy.org/wp-content/uploads/2018/04/Denied-a-Day-in-Court.pdf> [en adelante, Informe en ausencia].

²⁴ Identificación. en 31-33.

²⁵ Identificación.; ver también INA § 240(b)(5), 8 USC § 1229a(b)(5) (West 2017) ("Cualquier extranjero que, después de haber sido notificado por escrito de su obligación de comparecer en una audiencia, se ha proporcionado al extranjero o al abogado registrado del extranjero, no asiste a la audiencia, se ordenará la remoción en ausencia si el Servicio establece mediante evidencia clara, inequívoca y convincente que la notificación por escrito fue así provista y que el extranjero es removido.

representación.²⁶ En febrero de 2017, la EOIR proporcionó los datos solicitados para el período de tiempo del 18 de julio de 2014 al 28 de noviembre de 2016, cubriendo 29,808 casos completados.²⁷

Durante este período de poco más de dos años, los jueces de inmigración ordenaron la remoción del 83 por ciento de las familias—un total de 24,862 familias.²⁸ De estas 24,862 familias, 21,041 de ellas—o el 85 por ciento—fueron desalojadas *en ausencia*. Las órdenes de deportación *en ausencia* representaron el 71 por ciento de todos los casos completados, es decir, aquellos en los que una familia obtuvo asilo u otra forma de alivio o se ordenó su deportación. Por lo tanto, los jueces de inmigración ordenaron la remoción de casi las tres cuartas partes de todas las familias que estaban en procedimientos de inmigración durante este tiempo, a pesar de que la mayoría de estas familias nunca fueron a la corte para presentar sus solicitudes de asilo u otras formas de alivio migratorio.

Es importante tener en cuenta que las familias que buscan asilo tienen pocos incentivos para saltarse la audiencia del calendario maestro, ya que esta es simplemente una audiencia de programación durante la cual los jueces de inmigración generalmente no ordenarán la expulsión a menos que no se presenten. Desde julio de 2014 hasta septiembre de 2016, los Servicios de Inmigración y Ciudadanía de EE. UU. ("USCIS") encontraron una determinación de miedo creíble positivo para 45 y 393 o el 88 por ciento de las 51 y 977 entrevistas de miedo creíble que realizó en todos sus centros de detención familiar.²⁹ A través de estas entrevistas de miedo creíble positivo determinaciones, las familias ya habían iniciado con éxito el proceso para obtener un alivio a largo plazo en forma de asilo.

En 2015, ASAP y CLINIC se encontraron con muchas familias que habían faltado a sus audiencias por varias razones, la mayoría fuera del control de las familias. Posteriormente, ASAP y CLINIC asumieron la representación de estas familias, la gran mayoría de las cuales antes no había podido conservar la representación. De 2015 a 2017, ASAP y CLINIC representaron a 22 familias, compuestas por 46 clientes con órdenes *de ausencia*. De estos, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito las órdenes *en ausencia* de 44 clientes o el 96 por ciento de los casos. A través de la representación de estas personas, ASAP y CLINIC identificaron varias razones comunes por las que las familias no asisten a la corte de inmigración y reciben órdenes *en ausencia*, incluida la notificación insuficiente, errores gubernamentales y omisiones por parte de los funcionarios del DHS.

En cuanto a los avisos faltantes, las familias enfrentaron situaciones en las que los avisos nunca llegaron o no se recibieron a tiempo. Las direcciones incorrectas contribuyeron a este problema. Al salir de la detención, uno debe proporcionar al DHS una dirección en la que tiene la intención de residir. Cuando uno se muda, también se espera que actualice su dirección con hasta cinco entidades diferentes: la corte de inmigración, USCIS, ICE OCC, ICE ERO e ISAP, utilizando tres medios diferentes: formulario EOIR-33, formulario AR-11 y notificación oral o escrita. El hecho de que el gobierno no comunicara este requisito de manera clara y oportuna contribuyó a que un número significativo de avisos no llegaran al destinatario previsto.

²⁶ *In Absentia* Informe en 12-13.

²⁷ Identificación. a las 13

²⁸ Identificación. a las 14

²⁹ USCIS, *División de Asilo de USCIS: Miedo Creíble de Instalaciones Familiares* (16 de mayo de 2016), disponible en https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Outreach/Upcoming%20National%20Engagements/PED_CredibleFearReasonableFearFamilyFacilitiesFY14_16.pdf.

Otros clientes recibieron avisos por escrito demasiado tarde o recibieron avisos por escrito con fechas de audiencia incorrectas. Además, cuando los oficiales de ICE tuvieron la oportunidad de corregir supuestos erróneos o asegurar que se había recibido notificación suficiente, no lo hicieron.

ASAP incluye las siguientes historias del informe de 2016 como una demostración de las circunstancias fuera del control de los solicitantes de asilo, pero dentro del control del gobierno, que a menudo conducen a órdenes de expulsión *en ausencia*. Los Departamentos deben considerar las fallas en el sistema tal como existe, así como las recomendaciones de ASAP y CLINIC en el informe adjunto, antes de usar órdenes de remoción *en ausencia* para justificar la detención a largo plazo de los solicitantes de asilo.

Aviso insuficiente

- **LA HISTORIA DE LAURA:** Laura y su padre eran miembros del Partido Demócrata Cristiano en Honduras y buscaban mejorar su comunidad local al postularse para cargos políticos.

En 2012, el padre de Laura fue asesinado durante su campaña por la alcaldía debido a sus creencias políticas. Poco tiempo después, Laura comenzó a recibir amenazas de muerte.

Queriendo protegerse a sí misma ya su hija de 3 años, Laura tomó la difícil decisión de retirarse del servicio cívico y mudarse a una nueva ciudad en Honduras. Los hombres que habían estado amenazando a Laura la siguieron a ella ya su hija a su nuevo hogar y continuaron con sus amenazas. Creyendo que los hombres la seguirían a cualquier parte de Honduras, Laura huyó a los Estados Unidos y solicitó asilo en agosto de 2015. Cuando ICE liberó a Laura y a su hija de la detención, Laura proporcionó la dirección de su tío como la residencia donde planeaba vivir. Mientras esperaba su aviso de audiencia, Laura se mudó, cambió su dirección con ICE y continuó asistiendo a los controles regulares con ICE. Nunca llegó a la casa de su tío ningún aviso con respecto a su audiencia en la corte de inmigración. Pero a fines de 2015, Laura recibió una carta en la dirección de su tío informándole que un juez había ordenado su expulsión *en ausencia* en noviembre de 2015. En mayo de 2016, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito la orden *de ausencia* de Laura y su hija, y en abril de 2017, Laura y su hija obtuvieron asilo.

- **LA HISTORIA DE SOFÍA:** Sofía, ciudadana hondureña, fue violada por uno de sus vecinos a principios de 2015 y luego amenazada por otro hombre afiliado a una de las bandas transnacionales que trabajan en Honduras. Como parte de una creciente campaña de violencia y en respuesta a la fe católica de Sofía, los pandilleros intentaron asesinar a la madre y al hijo de Sofía, amenazaron a la familia de Sofía con violencia e intimidaron a la familia matando al perro de Sofía. Temiendo por su vida, Sofía tomó la difícil decisión de salir de Honduras y buscar asilo en los Estados Unidos en abril de 2015. Al salir de la detención, Sofía proporcionó a ICE la dirección a la que el gobierno podía enviar sus avisos: el apartamento de su prima.

donde ella se hospedaría. Sofía y su familia revisaron diligentemente el correo en busca de avisos relacionados con su audiencia, pero nunca llegó ningún aviso. Sin embargo, Sofía finalmente recibió una carta en la que se le indicaba que se presentara ante ICE, una reunión en la que ICE reveló que se perdió su audiencia en agosto de 2015, donde el juez de inmigración había ordenado su expulsión *en ausencia*. En febrero de 2016, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito las órdenes *de ausencia* de Sofía y su hijo. Su caso de asilo está actualmente pendiente.

Errores del gobierno

- **LA HISTORIA DE PAULA:** Tres pandilleros asesinaron al esposo de Paula a principios de 2015 en Guatemala. Poco después, los pandilleros comenzaron a atacar al resto de la familia, incluidos Paula y su hijo de 10 años, con múltiples amenazas de muerte. Creyendo que las amenazas pronto se convertirían en acción, Paula salió de Guatemala con sus dos hijos y buscó asilo en los Estados Unidos en febrero de 2015. Al salir de la detención, Paula proporcionó la dirección a la que el gobierno podía enviarle avisos. Revisaba su correo con regularidad y un día, a fines de julio, abrió su buzón y descubrió dos piezas de correo. El primero fue un aviso para su audiencia de inmigración con fecha de audiencia del 23 de julio de 2015, que ya había pasado. El segundo correo era una orden de expulsión *en ausencia* para ella y su hijo. En enero de 2016, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito las órdenes *de ausencia* de Paula y sus dos hijos. Su caso de asilo está actualmente pendiente.
- **LA HISTORIA DE ADRIANA:** Adriana, ciudadana hondureña, quedó embarazada de un hombre casado que la abandonó poco tiempo después. Furioso por haber elegido llevar el embarazo a término, el padre del niño comenzó a amenazar y acosar a Adriana, mientras que la esposa intentaba envenenar al hijo de Adriana y amenazaba continuamente la vida del niño. Como el padre era el hermano del padrastro de Adriana, él y su esposa pudieron localizar y amenazar fácilmente a Adriana. Adriana huyó de Honduras con su hijo de 7 años y llegó a los Estados Unidos en abril de 2015. ICE liberó a Adriana y a su hijo, y Adriana proporcionó al gobierno su dirección en Phoenix. El 10 de junio de 2015, Adriana recibió su primer aviso indicando que su audiencia sería en julio de 2016. Más tarde, Adriana decidió mudarse a Houston en busca de una vivienda más estable e informó a ICE de sus intenciones en un registro de julio de 2015. En Phoenix, Adriana actualizó su dirección con ICE, pero ICE no le informó a Adriana que también tenía que actualizar su dirección con la corte de inmigración y presentar una moción para cambiar el lugar de su audiencia a la Corte de Inmigración de Houston. Para escapar de la intimidación que su hijo enfrentaba en la escuela, Adriana decidió mudarse de Houston a Dallas. Durante un registro con ICE en Houston para actualizar su dirección, ICE finalmente le informó a Adriana que también necesitaba actualizar su dirección con la corte de inmigración. Después de mudarse a Dallas, se puso en contacto con todos los abogados de la lista de proveedores de asistencia legal que le dio ICE, pero no pudo encontrar un abogado que la ayudara a actualizar su dirección con la corte de inmigración. Eventualmente programó una consulta con un abogado en enero de 2016, pensando que tenía suficiente tiempo porque el aviso que había recibido indicaba que su audiencia se llevaría a cabo en julio de 2016. Adriana se sorprendió al descubrir que la fecha de su aviso original era incorrecta. Si bien el aviso de audiencia indicó que su audiencia fue en julio de 2016, su audiencia en realidad se llevó a cabo en agosto de 2015. Dado que Adriana no asistió a la audiencia de agosto de 2015, la corte de inmigración ordenó que Adriana fuera removida *en ausencia*. En mayo de 2016, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito las órdenes *de ausencia* de Adriana y su hijo. Su caso de asilo está actualmente pendiente.

Información engañosa o incompleta de ICE durante los registros

- **LA HISTORIA DE ELIZABETH:** Elizabeth, una ciudadana salvadoreña, dirigía un negocio exitoso que atrajo la atención no deseada de la MS-13, la notoria pandilla transnacional de El Salvador. Los pandilleros extorsionaron a Elizabeth, la amenazaron con violencia y amenazaron con secuestrar y violar a su hija de 10 años. Elizabeth y su hija salieron de El Salvador y llegaron a

en la frontera entre Estados Unidos y México en busca de asilo en octubre de 2016. ICE liberó a Elizabeth y a su hija y le indicó a Elizabeth que se reportara regularmente con ellas. Elizabeth, queriendo continuar con su caso, informaba regularmente a ICE y actualizaba su dirección cada vez que se mudaba. Sin embargo, lo que ICE no le dijo fue que ICE no compartiría su nueva dirección con la corte de inmigración y que Elizabeth tenía que comunicarse con la corte de inmigración por separado para actualizar su dirección. En consecuencia, el tribunal de inmigración envió su aviso de audiencia a una dirección anterior y, en septiembre de 2015, ordenó la expulsión de Elizabeth *en ausencia*. A principios de 2016, ASAP y CLINIC desafiaron con éxito las órdenes *en ausencia* de Elizabeth y su hija. Su caso de asilo está actualmente pendiente.

- **LA HISTORIA DE LUCÍA:** Lucía, una ciudadana hondureña, sufrió una tragedia familiar: su cuñado fue asesinado. Lucía descubrió la identidad del asesino. Posteriormente, el mismo hombre comenzó a amenazarla de muerte. Temiendo por su seguridad y la de su hijo, vino a los Estados Unidos en busca de asilo en octubre de 2014. ICE liberó a Lucía y a su hijo, y Lucía asistía a controles regulares con ICE. Lucía finalmente se mudó a una nueva dirección y actualizó a ICE, pero ICE no le informó que también tenía que actualizar su dirección con la corte de inmigración. Lucía nunca recibió un aviso y la corte de inmigración finalmente ordenó la remoción de Lucía *en ausencia*. Sin embargo, Lucía continuó asistiendo a sus controles con ICE y ICE continuó diciéndole que no había problemas con su caso. En cambio, ICE ordenó a Lucía que siguiera regresando para registrarse y Lucía cumplió diligentemente. A lo largo de estos registros, Lucía llamó regularmente a la línea directa de la corte de inmigración y seleccionó la "Opción 1", que se supone que brinda información sobre las próximas audiencias. La línea directa le informó que no tenía una audiencia próxima (porque la audiencia ya había ocurrido). Ni ICE ni EOIR le informaron sobre la "Opción 3" en la línea directa, que comparte información sobre las órdenes de deportación pendientes. Eventualmente, Lucía se enteró de la "Opción 3", hizo un seguimiento con la línea directa y descubrió que la corte de inmigración ordenó su expulsión *en ausencia*. En 2016, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito las órdenes *de ausencia* de Lucía y su hijo. Su caso de asilo está pendiente.

- **LA HISTORIA DE ELENA:** Elena, ciudadana de Honduras, experimentó violencia y agresión sexual reiteradas por parte de su pareja. Después de ser violada y golpeada regularmente, Elena decidió irse. Su pareja la amenazó a ella y a su hijo después de que descubrió que Elena quería dejarlo. Al no poder convencer a las autoridades de que la ayudaran, Elena y su hijo de 4 años huyeron a Estados Unidos en agosto de 2015 y pidieron asilo. ICE liberó a Elena de la detención, pero no le proporcionó instrucciones de ningún tipo ni un punto de contacto para preguntas. Aunque revisaba diligentemente el correo todos los días, Elena nunca recibió su notificación de la corte de inmigración. Elena no llamó a la línea directa de la EOIR durante meses porque no sabía que existía. Durante sus registros, ICE no proporcionó ninguna información sobre la línea directa o cómo buscar información adicional sobre su caso. Una vez que Elena fue alertada de la existencia de la línea directa de la EOIR, se dio cuenta de su orden de expulsión. El tribunal de inmigración había ordenado la deportación de Elena *en ausencia* en octubre de 2015. En 2016, ASAP y CLINIC impugnaron con éxito la orden *de ausencia* de Elena y su hijo. Su caso de asilo está pendiente.

El éxito de ASAP y CLINIC en la reapertura de casos con órdenes de expulsión *en ausencia* sugiere que las familias centroamericanas que no comparecen ante los tribunales se deben, al menos en parte, a problemas sistémicos y fallas burocráticas, no al deseo de las familias centroamericanas de fugarse sin presentar sus solicitudes de asilo. El trabajo de ASAP y CLINIC establece una narrativa más creíble y basada en hechos: las familias están recibiendo órdenes de deportación *en ausencia* a pesar de sus mejores esfuerzos para buscar asilo, participar en el sistema judicial de inmigración y defender sus casos. Para satisfacer la obligación moral y legal de nuestra nación con quienes huyen de la persecución, corresponde al gobierno garantizar que los solicitantes de asilo tengan la oportunidad de presentar sus solicitudes ante un juez de inmigración. Por lo tanto, los departamentos deben apoyar la gestión de casos familiares como alternativa a la detención. La gestión de casos familiares proporcionará la información y el apoyo necesarios a las familias traumatizadas mientras navegan por el proceso de asilo.

Si bien es posible que los defensores, los asesores legales de inmigración, los legisladores y los funcionarios gubernamentales no siempre estén de acuerdo sobre a quién se le debe otorgar asilo, garantizar el derecho a una audiencia justa y al debido proceso básico debe ser una prioridad para todos aquellos que creen en el estado de derecho.³⁰ Al facilitar la emisión inapropiada de órdenes de expulsión *en ausencia*, el gobierno está negando a una población particularmente vulnerable la oportunidad de presentar sus reclamos. Además, las estadísticas sobre las comparecencias ante los tribunales, sin contexto ni análisis, no deben utilizarse para racionalizar infligir más trauma a los solicitantes de asilo, incluidos los niños, a través de la detención a largo plazo al llegar a los Estados Unidos.

D. Los programas de gestión de casos familiares, en lugar de la detención, aumentan la probabilidad de representación legal

Otra razón para abandonar las regulaciones propuestas es que es más probable que los solicitantes de asilo encuentren representación legal cuando no están detenidos. Dado que los centros de detención a menudo se encuentran en lugares remotos, es difícil para los solicitantes de asilo encontrar abogados pro bono o abogados privados que estén dispuestos o puedan conducir hasta los centros de detención para hacerse cargo de un caso. Esta realidad se refleja en un estudio nacional, que encontró que mientras aproximadamente el sesenta por ciento de los solicitantes de asilo no estaban representados por un abogado en casos decididos sobre los méritos en materia de inmigración, el ochenta y seis por ciento de los inmigrantes en centros de detención no estaban representados.³¹

La representación legal ayuda al sistema judicial de inmigración a funcionar de manera más eficiente y es esencial para que los solicitantes de asilo puedan presentar sus solicitudes de manera significativa.³² Se necesita un abogado para preparar adecuadamente la solicitud de asilo inicial y preparar completamente al solicitante de asilo para la

³⁰ *Reno v. Flores*, 507 US 292, 306 (1993) (“Está bien establecido que la Quinta Enmienda da derecho a los extranjeros al debido proceso de ley en los procedimientos de deportación”).

³¹ Ingrid V. Eagly & Steven Shafer, Un estudio nacional de acceso a un abogado en la corte de inmigración, 164 U. PENN. L. REV. 1, 6 (2016) (“Al observar los casos de deportación individuales decididos sobre los méritos, encontramos que solo el 37 % de los inmigrantes tuvo un abogado durante nuestro período de estudio”); véase también Sabrineh Ardan, Acceso a la justicia para los solicitantes de asilo: desarrollo de un modelo eficaz de representación holística de asilo, 48 U. MICH. REFORMA JL 1001, 1002 (2015).

³² Véase, por ejemplo, Ingrid Eagly, Esq. & Steven Shafer, Esq., American Immigration Council, *Access to Counsel in Immigration Court* (28 de septiembre de 2016), en 1 (“La falta de un abogado designado puede tener un profundo impacto en la capacidad de los inmigrantes para recibir una audiencia justa”).

audiencia contradictoria individual.³³ Según nuestra experiencia, un paquete típico de pruebas de asilo puede tener entre 200 y 600 páginas. El juicio requiere el testimonio del solicitante de asilo, así como el testimonio de testigos legos o peritos. Además, la ley de asilo es compleja y cambia constantemente. Los solicitantes de asilo a menudo desconocen la definición de refugiado, y mucho menos la multitud de decisiones que analizan esa definición. Por estas razones, los Departamentos deben tratar de aumentar el acceso a un abogado; sin embargo, las regulaciones propuestas harían más difícil para los solicitantes de asilo encontrar representación legal de la detención a largo plazo.

Por lo tanto, ASAP insta a los Departamentos a abandonar las reglamentaciones propuestas en favor de los programas ATD que incluyen acceso a asesoramiento legal y/o orientación básica sobre cómo navegar por el sistema de inmigración.

Por todas las razones anteriores, ASAP insta a los Departamentos a rescindir el Aviso en su totalidad.

Atentamente,

Conchita Cruz, Lcda.
Swapna Reddy, Esq.
Dorothy Tegeler, Esq.
Elizabeth Willis, Esq.
Proyecto de Defensa de Solicitantes de Asilo (ASAP)
Centro de Justicia Urbana
Calle Rector 40, Piso 9
Nueva York, Nueva York 10006
Celular: (646)937-0368
Fax: (646)968-0279
Correo electrónico: info@asylumadvocacy.org
Sitio web: <https://asylumadvocacy.org>

³³ Véase, por ejemplo, Centro Nacional de Justicia para Inmigrantes, *Manual básico de procedimiento para asilo Representación afirmativa y en procedimientos de deportación* (abril de 2018), en 40-54 (que documenta el trabajo requerido para preparar una solicitud de asilo defensivo); véase también Beth Fertig, WNYC News, *New York Immigrants Have the Nation's Highest Rate of Legal Representation* (3 de abril de 2018), disponible en <https://www.wnyc.org/story/new-york-immigrants-have-nations-representación-legal-de-la-tasa-más-alta/> ("Es muy difícil tener éxito en la corte sin representación",

[Susan Long] dijo. "Es una ley muy complicada la que tenemos, y muy difícil representarse uno mismo"); TRAC Immigration, *Asylum Representation Rates Have Fallen Amid Rising Denial Rates* (28 de noviembre de 2017), disponible en <http://trac.syr.edu/immigration/reports/491/> (señalando que las "probabilidades de obtener asilo [son] cinco veces mayor cuando estaban representados" y que "[independientemente de la nacionalidad, el estado de representación aún marcaba una gran diferencia entre si se concedía o denegaba el asilo]").