



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

INFORME N° 104/05

PETICIÓN 65/99

INADMISIBILIDAD
VÍCTOR NICOLÁS SÁNCHEZ Y OTROS
(“OPERACIÓN GATEKEEPER”)

ESTADOS UNIDOS

27 de octubre de 2005

I. RESUMEN

1. El 10 de febrero de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión”) recibió una petición de 9 de febrero de 1999 del Sr. Jordan Budd de la *American Civil Liberties Union* de los condados de San Diego e Imperial, la Sra. Claudia Smith de la *California Rural Legal Assistance Foundation*, el Sr. Paul L. Hoffman del estudio de abogados Bostwick & Hoffman, LLP, y del Profesor Asociado William Aceves de la *California Western School of Law* (en adelante, los peticionarios) contra el Gobierno de los Estados Unidos de América (en adelante, “el Estado” o “Estados Unidos”). La petición fue presentada en nombre del Sr. Víctor Nicolás Sánchez y otros 354 ciudadanos mexicanos, de los cuales, 240 estaban identificados y 114 no lo estaban (“las alegadas víctimas”).¹ En la petición se afirma que las alegadas víctimas perdieron su vida en distintos momentos, entre el 21 de enero de 1995 y el 12 de febrero de 1999, tratando de cruzar la frontera entre California y los Estados Unidos de México.

2. En la petición se alega que el Estado es responsable de la violación del artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, “la Declaración Americana” o “la Declaración”), en base a una iniciativa, conocida como “Operación Gatekeeper”, con la que Estados Unidos se ha empeñado en impedir la inmigración ilegal en su territorio, canalizando a los inmigrantes hacia la región de California al este de San Diego, en el terreno más hostil de las montañas de Tecate y el desierto Imperial, donde se alega murieron las alegadas víctimas. Los peticionarios afirman en particular que Estados Unidos organizó e implementó sus políticas de control de inmigración y de fronteras de manera tal que llevó, a sabiendas, a la muerte de inmigrantes que procuraban ingresar a Estados Unidos, en violación del artículo I de la Declaración Americana, del principio de buena fe y de la teoría del abuso del derecho. Los peticionarios agregan que las alegadas víctimas están eximidas de agotar los recursos internos porque no existen recursos adecuados en el sistema judicial de Estados Unidos para proteger los derechos aludidos en la petición, por lo cual esta es admisible.

¹ En la Prueba documental G de su Memorándum Complementario de 25 de febrero de 1999 en esta materia, los peticionarios proporcionaron una lista de 354 alegadas víctimas identificadas y no identificadas, incluyendo en cada caso, cuando estaba disponible, nombre, edad, género y fecha, lugar y causa de la muerte. Esta lista está anexa como Apéndice “A” al presente informe.

3. El Estado afirma que en la petición no se afirman hechos que tiendan a establecer una violación de derechos consagrados en la Declaración Americana, que los peticionarios no recorrieron ni agotaron los recursos del sistema legal interno y que el caso es ficticio habida cuenta de la evolución y los cambios recientes en la política de control fronterizo de Estados Unidos.

4. Como se establece en el presente Informe, tras examinar la información disponible y las argumentaciones sobre la cuestión de la admisibilidad, la Comisión decide declarar inadmisibles las denuncias de los peticionarios, en base a que no se han recorrido ni agotado los recursos del sistema legal interno de acuerdo con principios generalmente reconocidos del derecho internacional, remitir el informe a las partes, publicarlo e incluirlo en el Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. Tras el recibo de la petición, la Comisión realizó un examen preliminar de la denuncia, tras lo cual remitió nota a los peticionarios solicitando información adicional sobre la cuestión del agotamiento de la vía interna. Por carta de 25 de febrero de 1999, recibida por la Comisión el 26 de febrero de 1999, los peticionarios enviaron un “memorándum complementario” sobre su denuncia.

6. Después del envío por los peticionarios de cartas fechadas el 22 de julio de 1999 y el 20 de septiembre de 2000, en nota del 25 de octubre de 2000, la Comisión informó a los peticionarios que no podía tramitar su comunicación como caso individual puesto que, a estar a la información suministrada, la misma no reunía los requisitos de los artículos 37 a 41 del Reglamento de la Comisión.

7. Por carta de 9 de mayo de 2001, recibida por la Comisión el 10 de mayo de 2001, el Profesor William J. Aceves de la *California Western School of Law*, en nombre de los peticionarios, presentó un “Segundo memorándum complementario”, a fin de abordar las materias planteadas por la Comisión en carta del 25 de octubre de 2000. En nota de 14 de mayo de 2001, la Comisión acusó recibo de la comunicación del Profesor Aceves de 9 de mayo de 2001 e indicó que la información estaba a estudio, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión.

8. Tras nuevas comunicaciones entre la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y los peticionarios, por carta de 28 de agosto de 2001, la Comisión informó a los peticionarios que se había fijado una audiencia de carácter general sobre la política de control fronterizo llamada Operación Gatekeeper para el viernes, 28 de septiembre de 2001, en el curso del 113º período de sesiones de la Comisión, en Washington, D.C. La audiencia fue posteriormente reprogramada para el 14 de noviembre de 2001 y se celebró en tal fecha, con la asistencia de representantes de los peticionarios. En el curso de la audiencia, los peticionarios presentaron información oral y escrita sobre la naturaleza e implementación de la iniciativa Operación Gatekeeper y respondieron a preguntas de los Miembros de la Comisión. Tras la audiencia, los peticionarios proporcionaron a la Comisión observaciones adicionales por escrito en carta de 29 de noviembre de 2001, recibida por la Comisión el 30 de noviembre de 2001.

9. Después de considerar la información adicional y los escritos suministrados por los peticionarios tras la interposición de su petición inicial, en nota de 8 de julio de 2002, la Comisión remitió las partes pertinentes de la petición y de la información complementaria a Estados Unidos, de acuerdo con el artículo 30(2) de su Reglamento. Esta información incluía la petición original, su memorándum complementario de 25 de febrero de 1999 y los escritos adicionales de los peticionarios de 22 de julio de 1999, 9 de mayo de 2001 y 29 de noviembre de

2001. En la nota, la Comisión solicitaba que el Estado presentara su respuesta a la petición dentro de un período de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 30(3) de su Reglamento.

10. Por nota de 9 de septiembre de 2002, Estados Unidos acusó recibo de la correspondencia de la Comisión de 8 de julio de 2002 y pidió una prórroga de 30 días, hasta el 9 de octubre de 2002, para responder al pedido de información de la Comisión. En nota del 11 de septiembre de 2002, la Comisión acusó recibo de la nota del Estado del 9 de septiembre de 2002 y le informó que se había accedido a la prórroga hasta el 9 de octubre de 2002.

11. Posteriormente, el 20 de febrero de 2004, el Estado envió una respuesta a la petición. La Comisión remitió la respuesta a los peticionarios por nota de 25 de febrero de 2004, con el pedido de una respuesta en 30 días. El 5 de marzo de 2004, los peticionarios pidieron una prórroga de tres meses para enviar una respuesta, a lo que la Comisión accedió el 11 de marzo de 2004.

12. El 24 de junio de 2004, los peticionarios enviaron su respuesta a la réplica del Estado. La Comisión remitió las partes pertinentes de esa respuesta al Estado el 28 de junio de 2004, con la solicitud de una respuesta dentro de un mes. A la fecha del presente informe, la Comisión no ha recibido nuevas observaciones de las partes respecto de la denuncia.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

1. Contexto de la denuncia de los peticionarios

13. De acuerdo con los peticionarios, en los cuatro años anteriores a la presentación de su petición ante la Comisión, cientos de inmigrantes murieron tratando de ingresar ilegalmente a Estados Unidos desde México, a lo largo de la frontera de California. Afirman que el número y la causa de las muertes estuvieron directamente relacionados con un programa conocido como “Operación Gatekeeper”, que describen como un esfuerzo concentrado del patrullaje fronterizo de Estados Unidos para canalizar a los inmigrantes ilegales hacia el este de la región de San Diego (donde es más seguro cruzar la frontera), hacia el terreno y el clima más inhóspitos de las montañas de Tecate y el desierto Imperial. Los peticionarios sostienen que en el plan represivo aprobado para California se reconoce que las zonas a las que los inmigrantes ilegales serían reorientados los podrían colocar ante un “peligro de muerte”. Los peticionarios agregan que quienes planificaron la política previeron que muchas personas desesperadas por trabajar y reunirse con su familia no serían disuadidas por la nueva estrategia y se adaptarían, tratando de cruzar cada vez más hacia el este.

14. Los peticionarios indican que la inmigración a lo largo de la frontera California-México, según cálculos conservadores, comprende a más de 300.000 ciudadanos mexicanos que cruzan ilegalmente a Estados Unidos por año, en tanto muchos miles más provienen de Centroamérica y Sudamérica. Agregan que el corredor más utilizado para ello es la ruta entre Tijuana y San Diego.

15. De acuerdo con los peticionarios, este volumen de inmigración es impulsado por varios factores, que incluyen la obtención de trabajo en empresas estadounidenses que recurren a la mano de obra de indocumentados, y el deseo de reunificación familiar y la fragilidad de la economía mexicana.²

² Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 8-12, párrs. 15-27, citando, entre otros, Wayne Cornelius, *The Roles of Immigrant Labor in the U.S. and Japanese Economies*; *The Binational Study on Migration*

16. En la petición se afirma que el fracaso del gobierno federal de Estados Unidos en el intento de contener el flujo de inmigrantes ilegales de México pasó a ser una cuestión política sustancial y emotiva a partir de comienzos de los años de 1990, dando lugar a una política elaborada por el Gobierno del Presidente William J. Clinton y firmada por el Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, con el título de “ Plan Estratégico Nacional de Patrullaje Fronterizo para 1994 y años siguientes.” Según los peticionarios, en este documento se establece la nueva estrategia de control y dio lugar a una serie de mecanismos de control regionales específicos en las zonas en que los inmigrantes frecuentemente cruzan. Estos mecanismos ponen el acento en la “prevención a través de la disuasión”, prácticamente cerrando las rutas tradicionales y del contrabando con personal de control fronterizo y barreras físicas, procurando así canalizar a los inmigrantes hacia terrenos menos favorables al cruce y sí a las detenciones.³

17. Los peticionarios afirman que la nueva estrategia de control fronterizo fue implementada mediante un aumento espectacular del financiamiento para control fronterizo, que fue utilizado para aumentar el número de agentes de patrullaje y tecnología de avanzada, como los sistemas de vigilancia con sensores eléctricos, cámaras de vídeo para poca luz, dispositivos infrarrojos para visión nocturna, sistemas infrarrojos de rastreo lateral para los aviones de patrullaje fronterizo y barreras físicas primarias y secundarias.

18. Entre las iniciativas emprendidas en el marco de esta política, Operación Gatekeeper empezó a funcionar en octubre de 1994, con el fin de reducir la inmigración ilegal a San Diego y forzar el tráfico de extranjeros hacia el este, para disuadir y demorar los intentos de estos de llegar a las zonas urbanas. La táctica operativa y el despliegue de recursos se adaptan específicamente a la geografía, modalidades de cruce y características de los extranjeros que intentan ingresar ilegalmente a Estados Unidos por San Diego.⁴

19. La Operación procuraba “alterar totalmente la modalidad de los extranjeros indocumentados y empujarlos a un terreno mucho más inhóspito y agreste”⁵ donde, por ejemplo, los agentes de patrullaje estarían en ventaja, porque es un territorio abierto y cada vez más montañoso, que no está urbanizado.⁶

(Estados Unidos/México, 1997); Declaraciones ante el Congreso de la Comisionada del SIN Doris Meissner, 3 de noviembre de 1993; Declaración de Doris Meissner, Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización, Comunicado de Prensa del SIN, 14 de octubre de 1998; Marcelli y Cornelius, *The Changing Profile of Mexican Immigrations to U.S.*, pág. 11.

³ Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 15-16, párr. 30, citando *Border Patrol National Strategic Plan for 1994 and Beyond* (1994), págs. 6-9; SIN News Release, 14 de julio de 1998. Los peticionarios identifican cuatro operaciones regionales específicas que eran parte de la nueva estrategia de control fronterizo: (1) Operación Blockage, luego denominada *Hold the Line*, que comenzó en septiembre de 1993 en la zona del Gran El Paso, Texas; (2) Operación Gatekeeper, que comenzó en octubre de 1994 al sur de San Diego; (3) Operación Rio Grande, que comenzó en agosto de 1997 en Brownsville, Texas, y (4) Operación Safeguard, which comenzó en octubre de 1994, en Arizona.

⁴ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 17, párr. 33, citando “*Operación Gatekeeper: Three Years of Results*”, Servicio de Inmigración y Naturalización, pág. 3.

⁵ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 17, párr. 33, citando testimonio de Bersin ante el Congreso, 23 de abril de 1997.

⁶ Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 17-18, párr. 33, citando entrevista a Meissner, San Diego, *Union Tribune*, 16 de abril de 1995.

20. Según los peticionarios, la Operación Gatekeeper fue implementada en tres etapas, que describen así:

[...] la Operación Gatekeeper fue diseñada para ir cambiando la migración hacia el este, a través de las tres regiones geográficas que abarcan 220 kms de frontera entre California y México. En la Etapa I de Gatekeeper, la atención se centró en cerrar los cruces fronterizos en la primera región geográfica, que comprende unos 180 km de planicies costeras que se extienden al este, desde el Océano Pacífico, al pie de la montaña Otay. La Etapa II se concentraba en cerrar los cruces de la segunda región de la frontera, comprendida por las montañas Jacumba, Cuyamaca y Laguna, que abarcan los siguientes 64 km de zonas fronterizas. La Etapa III de Gatekeeper, actualmente en curso, procura empujar la inmigración más hacia el este, en la porción occidental del desierto de Sonoran, que se extiende 136 km desde las montañas a la frontera entre California y Arizona. (Véase Prueba documental A) La patrulla fronteriza de Estados Unidos describió estas tres zonas fronterizas como “algunos de los territorios más variados de Estados Unidos sudoccidental...que va de las playas costeras y las amplias mesetas, a las montañas de la costa y el interior, cañones escarpados y el alto desierto.”⁷

21. En cuanto a los efectos de la implementación de la estrategia, los peticionarios afirman que en las dos primeras etapas de la Operación, entre 1993 y 1997, las detenciones en el sector de San Diego, que incluye la planicie costera y la región montañosa, disminuyeron 47%, de 531.689 a 283.889, y entre 1994 y 1998, aumentaron 715% en el sector de El Centro y hacia el este, de 27.654 a 226.703.⁸

22. También según los peticionarios, el número de muertes de inmigrantes ilegales aumentó notablemente en cada nueva etapa de la operación. En particular, afirman que, a la fecha de su petición inicial, por lo menos 360 inmigrantes habían muerto desde que se lanzó la operación, en octubre de 1994, habiendo aumentado a 635 a la fecha de su Segundo Memorándum Complementario, de 9 de mayo de 2001,⁹ debido a causas como hipotermia, insolación y ahogamiento¹⁰, y por los peligros de incendios forestales, caídas, picaduras de víboras y ataques de otros animales.¹¹

⁷ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 18, párr. 34, citando *Operation Gatekeeper: Three Years of Results*, supra, pág. 2). En su petición, los peticionarios también proporcionaron información sobre la manera en cada una de las etapas se había implementado.

⁸ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 22, párr. 41, citando SIN, Comunicado de Prensa, 7 de octubre de 1997.

⁹ Segundo Memorándum Complementario de los peticionarios de 9 de mayo de 2001, pág. 4; Carta de 29 de noviembre de 2001 de los Peticionarios a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, pág. 2 y audiencia del 14 de noviembre de 2001 ante la Comisión, Prueba documental 4 (dos series de mapas en que se marcan los lugares de todas las muertes por cruces de frontera que ocurrieron entre San Diego y Yuma en los siete años anteriores, y en que se catalogan todas las posibles rutas para el cruce desde Baja California, por la posibilidad de sufrir lesiones o la muerte).

¹⁰ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 23, párrs. 44, 45. Según los peticionarios, Imperial County es uno de los lugares más tórridos de Estados Unidos, donde la temperatura diurna de verano puede llegar a 125 grados F y donde la temperatura máxima en El Centro, ciudad del centro del condado Imperial, registra una media de más de 100 grados F. Agregan que el canal All American corre paralelo a la frontera entre el condado Imperial y México, a lo largo de 70 de sus 135 km, tiene una profundidad de 7 m, es casi del ancho de una cancha de football, tiene una fuerte corriente que lo hace muy difícil de cruzar, y no está cercado ni iluminado.

¹¹ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 24, párr. 46.

23. Los peticionarios sostienen que los funcionarios estadounidenses son conscientes de los crecientes riesgos y de las muertes atribuibles a la implementación de la Operación Gatekeeper,¹² y que, en efecto, estos peligros fueron comprendidos desde el comienzo de la Operación.¹³ Además, los peticionarios afirman que el Gobierno de Estados Unidos avanzó lentamente para atenuar las consecuencias mortíferas de la Operación Gatekeeper durante los primeros tres años de implementación y que no fue sino hasta junio de 1998 que la patrulla fronteriza anunció que emprendería una iniciativa de seguridad, “Operación Lifesaver”, para reducir las lesiones y muertes, en un esfuerzo conjunto con el Gobierno mexicano, lo cual –sostienen– aún no ha evitado la ocurrencia de muertes.¹⁴

24. Los peticionarios afirman, en particular, que la Operación Gatekeeper ha dado como resultado un extraordinario aumento del número de inmigrantes que han muerto tratando de cruzar la frontera entre California y México, sumándose en 2000 otras 140 muertes.¹⁵ Al mismo tiempo, no ha podido contener la inmigración, pues los que intentan cruzar ilegalmente llegan por cientos de miles, buscando empleos que siguen existiendo en Estados Unidos, pero para ello enfrentan los peligros mortales de las montañas y el desierto.¹⁶ Los peticionarios argumentan que ningún dato ha demostrado todavía que la Operación Gatekeeper haya realmente reducido el volumen de inmigración, como no sea simplemente reencaminarlo hacia el este, incrementando extraordinariamente la incidencia de contrabandistas en el traslado de inmigrantes al norte, a través de las mortales montañas y desiertos.¹⁷ Según los peticionarios, análogamente, las cifras de

¹² Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 26, párr. 49, citando un boletín de septiembre de 1997 para la patrulla fronteriza de San Diego, en que se afirmaba: “Al empujar la Operación Gatekeeper, el tránsito a pie de extranjeros cada vez más hacia la zona este, donde los días son muy tórridos y las noches heladas, los agentes y los extranjeros corren riesgo de agotamiento por el calor y de hipotermia. Dada la persistencia del calor y la humedad en el verano de California meridional, la insolación es un peligro grave, inclusive en otoño. Innumerables extranjeros han sucumbido al calor y, este verano, dos agentes tuvieron que ser trasladados por aire a hospitales locales para evitar una muerte segura.”

¹³ Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 26-27, párr. 50, citando el Plan Estratégico Nacional de 1994, pág. 2.

¹⁴ Segunda petición complementaria de los peticionarios de 9 de mayo de 2001, pág. 4, citando Center for Immigration Research, *Causes and Trends in Migration Deaths Along the U.S. -Mexico Border, 1985-1998*, 64-65 (2001) (en que se concluye que “la solución de largo plazo a la mortalidad de los inmigrantes en la frontera radica en reducir la demanda de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos reduciendo las marcadas diferencias en las eficiencias de las economías de los países vecinos”).

¹⁵ Véase Segundo Memorándum Complementario de los peticionarios de 9 de mayo de 2001, pág. 1.

¹⁶ En su Carta de 29 de noviembre de 2001 a la Comisión, los peticionarios afirmaban que “siete años y cientos de muertes más tarde, la realidad es que la antigua estrategia de detener a los inmigrantes cuando tratan de cruzar ilegalmente cerca de las ciudades fronterizas (por ej., a lo largo de los 23 km que van del Océano Pacífico a las postrimerías de las montañas Otay) no era menos efectiva que el actual modelo de “prevención a través de la disuasión”.”

¹⁷ Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 36-39, párrs. 65-71, citando, entre otros, “*Illegal Immigration: Southwest Border Strategy Results Inconclusive; More Evaluation Needed*”, General Accounting Office, diciembre de 1997, pág. 4 (en que se concluye que los datos sugieren una “creciente dificultad para cruzar ilegalmente la frontera”, pero no demuestran “si la creciente dificultad de ingreso disuadió el flujo de ingresos ilegales al país, objetivo final de la estrategia del Procurador General.”); Estudio Binacional, *supra*, pág. 28 (en que se concluye que las estrategias de control fronterizo que empezaron en 1994 están incidiendo en “las modalidades de inmigración, pero no evitando el ingreso no autorizado.”); Estados Unidos, Commission Immigration Reform (1995). Segundo Memorándum Complementario de los Peticionarios, págs. 5-6, citando Oficina de la Contaduría General, *Illegal Immigration: Status of Southwest Border Strategy Implementation* 3 (1999); Carnegie Endowment for International Peace, *Mexico-U.S Migration: A Shared Responsibility* 5 (2001) (en que se reconoce “el creciente temor de que el criterio de control y represión no esté produciendo los resultados prometidos de reducir más la inmigración no autorizada, Además, tiene consecuencias perversas, aunque previsibles. Lo más inquietante son las muertes

detenciones no ofrecen prueba alguna de que la inmigración ilegal esté disminuyendo¹⁸ e inclusive el jefe de sector de la patrulla fronteriza para la región de San Diego e Imperial reconoció que la estrategia de Gatekeeper difícilmente contenga la inmigración.¹⁹

25. Además, los peticionarios afirman que Estados Unidos no puede evitar la responsabilidad por la muerte de los inmigrantes culpando a otros actores involucrados en el problema, incluidos los contrabandistas y el Gobierno de México. Más particularmente, los peticionarios sostienen que la propia Operación Gatekeeper ha tornado indispensables a los contrabandistas, al tratar sólo de gestionar el flujo a través de la frontera, en lugar de cerrarla totalmente y, al mismo tiempo, al no combatir a los contrabandistas, y que el Gobierno de México ha tomado ciertas medidas en relación con los inmigrantes de cruzan la frontera con Estados Unidos.²⁰

26. De las 354 alegadas víctimas que son sujetos de la presente denuncia, los peticionarios brindaron información limitada sobre la situación personal de algunos de estos individuos. Indicaron, por ejemplo, que las presuntas víctimas Guillermo Osario López, de 25 años, y Evedo Osorio López, de 19 años, fueron los primeros inmigrantes que murieron de hipotermia en 1998, en la zona de Pine Valley, el 9 de febrero de ese año. Agregaron que Raúl González Cruz, de 29 años, murió de hipotermia en la zona de Monte Laguna, el 13 de mayo de 1998, y que Pedro Orozco Gómez, de 16 años, fue el primer inmigrante que murió de insolación en 1998, en la zona de Winterhaven, el 2 de mayo de 1998.

2. Argumentos de los peticionarios sobre la admisibilidad

27. En cuanto a la admisibilidad de sus denuncias, los peticionarios afirman que no existen recursos adecuados en el sistema judicial de Estados Unidos para proteger los derechos en cuestión en la petición. En tal sentido, sostienen que todo intento de iniciar una acción legal para afirmar tales derechos sería inútil y, por tanto, no se requiere el agotamiento de los recursos internos.

28. En particular, los peticionarios argumentan que la Constitución de Estados Unidos otorga a los órganos políticos del gobierno federal poderes plenos sobre las cuestiones de inmigración y control fronterizo,²¹ incluida la adopción de políticas de control de la inmigración que serían

de quienes intentan emigrar, que han aumentado cerca de 25% por año (llegando a 500 personas el año pasado...). Center for Immigration Research, *supra*, 62.

¹⁸ Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 39, párr. 70, en que se indica que las cifras combinadas de detenciones correspondientes a los sectores de San Diego y El Centro señalan que prácticamente no ha habido cambio alguno en el número de detenciones en toda la frontera entre California y México, entre 1994 y 1998: 477.806 en 1994 frente a 474.795 en 1998.

¹⁹ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 39, párr. 71, citando al Jefe de Sector de la patrulla fronteriza de la Vina, quien habría indicado, en una audiencia ante el Congreso de 20 de marzo de 1995 sobre seguridad fronteriza, que la táctica del bloqueo usada a lo largo de la frontera de Texas probablemente no se podría repetir en San Diego, pues “aunque se destinará allí un ejército, no se les podría contener”, ya que están “ferozmente determinados a lograrlo”.

²⁰ Carta de los peticionarios a la Comisión, de 29 de noviembre de 2001, págs. 6-8.

²¹ Memorándum complementario de los peticionarios de 25 de febrero de 1999, pág. 4, citando *Fiallo c. Bell*, 430 U.S. 787, 792 (1977) (citando *Oceanic Navigation Co. c. Stranahan*, 214 U.S: 320, 339 (1909), en que se dictaminó que “en ninguna otra materia imaginable es el poder legislativo del Congreso más completo que en la admisión de extranjeros”; también citando *Shaughnessy c. Mezei*, 345 U.S. 206, 210 (1953), y afirmando que en los casos de la Corte Suprema ‘se reconoce desde hace tiempo la facultad de expulsar o excluir a extranjeros como atributo soberano fundamental ejercido por los departamentos políticos del Estado, en gran medida inmunes al control judicial”).

inaceptables si se aplicaran a ciudadanos.²² Los peticionarios sostienen que, como consecuencia de esta “doctrina judicial de la injusticiabilidad”, los tribunales de Estados Unidos están impedidos constitucionalmente de considerar las consecuencias de estrategias de control fronterizo como la Operación Gatekeeper para los derechos humanos.²³

29. También de acuerdo con los peticionarios, no pueden procurar una reparación en los tribunales internos debido a los rigurosos requisitos de legitimación procesal que exigen que los litigantes sufran una lesión directa para iniciar la acción. Agregan los peticionarios que, como son organizaciones de defensa de los derechos y no las víctimas directas de la Operación Gatekeeper, no pueden demostrar una lesión de ese tipo.²⁴ Los peticionarios sostienen, análogamente, que las propias víctimas de la Operación Gatekeeper no podrían obtener una reparación de la justicia interna debido a los rígidos requisitos de legitimación procesal de los tribunales de Estados Unidos que, en la práctica, impedirían efectivamente una orden judicial de reparación.²⁵ Además, los peticionarios afirman que las alegadas víctimas son inmigrantes indigentes, con muy escasos recursos, lo que les impide contratar el asesoramiento letrado necesario para iniciar y llevar adelante una acción ante la justicia interna.

30. En cuanto a los méritos de sus denuncias, los peticionarios argumentan que Estados Unidos abusó de su derecho a proteger las fronteras y de su obligación de derechos humanos de abstenerse de aplicar estrategias de control que aseguran la muerte de inmigrantes. Los peticionarios argumentan que, al organizar e implementar sus políticas de control fronterizo en forma tal que, a sabiendas e indefectiblemente, dan lugar a la muerte de un número cada vez mayor de inmigrantes que tratan de entrar a Estados Unidos en busca de empleo o para reunirse con la familia, el Estado violó y sigue violando el artículo I de la Declaración Americana y ha abusado de sus derechos y del principio de buena fe en que se funda la obligación de todos los Estados partes de la Carta y la Declaración.

31. Los peticionarios sostienen, primero, que desde hace tiempo se reconoce que la conducta atribuible a los Estados puede consistir en acciones u omisiones,²⁶ y argumentan que la conducta de Estados Unidos en el caso presente comporta actos, en la creación de la Operación Gatekeeper, y omisiones, al no hacer todo lo razonable para minimizar la posible pérdida de vidas, en

²² Memorandum complementario de los peticionarios de 25 de febrero de 1999, pág. 4, citando *Matthews c. Díaz*, 426 U.S. 67, 80 (1976).

²³ Memorandum complementario de los peticionarios de 25 de febrero de 1999, págs. 4-5, citando *Galván c. la prensa*, 347 U.S. 522, 532 (1954) (*Frankfurter, J.*) (donde se deja constancia de que “no estamos dispuestos a considerarnos más sabios o sensibles a los derechos humanos que nuestros antecesores, especialmente aquellos que han sido los más celosos protectores de las libertades civiles consagradas en la Constitución, por lo cual, debemos reconocer en nuestro sistema constitucional la facultad constitucional de tratar a los extranjeros”).

²⁴ Memorandum complementario de los peticionarios de 25 de febrero de 1999, pág. 5, citando *Hunt c. Washington State Apple Advertising Comm’n*, 432 U.S. 333, 342 (1977).

²⁵ Memorandum complementario de los peticionarios de 25 de febrero de 1999, págs. 5-6 (indicando que, según la doctrina establecida en *Los Angeles c. Lyons*, 461 U.S. 95 (1983), sólo las personas que enfrentan “una amenaza real o inmediata” de lesión reiterada pueden procurar una orden judicial que prohíba la conducta ilegal” y afirmando que, dado que las víctimas de la Operación Gatekeeper no sufren lesiones reiteradas de inmediato, sino que las sufren sólo una vez, cuando cruzan la frontera, carecen de legitimación procesal para procurar la protección de una orden judicial).

²⁶ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, pág. 4, citando Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, Art. 2; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia, Ser. C No. 4 (1988), párr. 170; Corte Internacional de Justicia, *Personal Diplomático y Consular (Estados Unidos c. Irán)*, 1980 CIJ Rep. 3, 32.

violación del artículo I de la Declaración. Los peticionarios también sostienen que no tiene diferencia alguna que las muertes puedan no ser resultado directo de actos del Estado, ni que el Estado no haya tenido la intención de que las muertes ocurrieran, puesto que es irrelevante la intención o motivación del agente que viola los derechos.²⁷

32. Con respecto a los principios de la buena fe y de la teoría del abuso del derecho, los peticionarios sostienen que estos conceptos están consagrados en los principios básicos del derecho internacional reconocidos en la Carta de la OEA y en la Declaración Americana, incluido el artículo 5(c) de la Carta y su Preámbulo, y el artículo XXIV de la Declaración, y exigen que Estados Unidos ejerza sus legítimos derechos, incluidas sus políticas de control fronterizo, de manera de no socavar los derechos fundamentales de los demás. Según los peticionarios, estas doctrinas están consagradas en el derecho internacional²⁸ y han sido codificadas en numerosos acuerdos, incluido el artículo 2(2) de la Carta de la ONU,²⁹ el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³⁰ y el artículo 300 de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar.³¹

33. En relación con las circunstancias de la presente petición, los peticionarios argumentan que Estados Unidos no debe abusar de su derecho de regular las fronteras nacionales. Si bien los peticionarios reconocen que Estados Unidos tiene derecho a proteger sus fronteras y a implementar una política fronteriza efectiva, sostienen que, como ocurre con toda conducta de los Estados, incluidas la cuestiones que refieren a la seguridad nacional y la seguridad pública, debe hacerlo de manera de reducir al mínimo la amenaza a la vida y a la seguridad de la persona. En particular, argumentan que el artículo I de la Declaración Americana, que dispone que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” y es absoluto e inderogable, debe interpretarse en congruencia con el principio de la buena fe y la teoría del abuso del derecho, de modo de establecer una obligación afirmativa de Estados Unidos de

²⁷ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, págs. 9-10, citando Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia, Ser. C No. 4 (1988), párr. 173; Caso 10.675, Informe 51/96, Centro Haitiano para los Derechos Humanos c. Estados Unidos, Informe Anual de la CIDH 1995, p. 55.

²⁸ Petición de 9 de febrero de 1999, págs. 42-44, citando, entre otros, Mark Janis, *An Introduction to International Law* 26(1993); Tercer estudio de doctrina del derecho en relaciones exteriores de Estados Unidos, sección 321 (1987); Max Sorensen, *Manual of Public International Law* 316 (1968); HERSCHE LAUTERPACHT, *THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW BY THE INTERNATIONAL COURT* 164 (1982); *Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, 1930 PCIJ (ser. A), No. 24, 12; *Certain German Interests in Polish Upper Silesia* (Ger. C. Pol.) 1926 PCIJ (ser. A) No. 7, 30; *Admission of a State to the United Nations* (1948) CIJ Rep. 57, 91-92 (Mayo 28); *Rights of Foreign Nationals in Morocco* (Francia c. Estados Unidos) (1952) CIJ Rep. 176, 212 (Ago. 27); *Corfu Channel* (Reino Unido c. Alb.) (1949) CIJ Rep. 4, 47 (Abr. 9) (Opinion Individual del Juez Alvarez); *Fisheries* (Reino Unido c. Noruega) (1951) CIJ Rep. 116, 149-153 (Dic. 18); *Anglo-Iranian Oil Company* (Reino Unido c. Irán) (1952) CIJ Rep. 93, 133 (Jul. 22); Segundo Memorandum Complementario de los peticionarios de 9 de mayo de 2001, pág. 11, citando Opinión Consultiva OC-14/94, Corte IDH (ser. A) No. 14, párr. 35

²⁹ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 43, citando Carta de la ONU, Art. 2(2) (en que se insta a todos los Estados miembros a “cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.”)

³⁰ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 43, citando Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Art. 26 (que dispone que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”).

³¹ Petición de 9 de febrero de 1999, pág. 43, citando la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar, Art. 300 (que dispone que los Estados Partes cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas de manera que no constituya un abuso de derecho).

asegurar que su política de fronteras no cause perjuicio a la vida, la libertad o la seguridad de los inmigrantes y de asegurar que el derecho a la vida no se vea amenazado.³²

34. Los peticionarios afirman que el principal objetivo de la Operación Gatekeeper ha sido canalizar a los inmigrantes hacia una zona que representa una amenaza mortal para quienes cruzan ilegalmente la frontera. Los peticionarios argumentan que, como la política fronteriza de Estados Unidos está explícitamente diseñada para imponer un peligro mortal a quienes cruzan ilegalmente la frontera, y como Estados Unidos no ha adoptado medidas adecuadas y razonables para proteger a estas personas vulnerables, está en violación del artículo I de la Declaración Americana, del principio de buena fe y de la teoría del abuso del derecho, componentes esenciales del sistema interamericano y del derecho internacional.

35. Finalmente, los peticionarios sostienen que las obligaciones del Estado existen independientemente de la pretendida culpabilidad de los inmigrantes que procuran ingresar ilegalmente a Estados Unidos.³³

36. Con respecto a la respuesta del Estado a la petición, los peticionarios argumentan como aspecto preliminar que el Estado ha renunciado a impugnar procesal y sustantivamente la petición debido al prolongado período que se tomó para responder a la misma, al perjuicio que habrían sufrido por la demora, al impedirles tramitar sus reivindicaciones en forma puntual³⁴ y los efectos de dicha demora para los familiares de las víctimas no identificadas y de las demás víctimas.³⁵ Los peticionarios, por tanto, argumentan que la Comisión debe desestimar la respuesta del Estado y proceder directamente a considerar los méritos de la petición.

37. Con respecto al argumento del Estado de que en la petición no se afirman hechos que tiendan a establecer una violación de la Declaración Americana, los peticionarios en esencia reiteran los argumentos sobre los méritos de la petición. En particular, subrayan que el Estado sabía que los inmigrantes morirían a raíz de la política de control fronterizo y no tomó ninguna medida

³² Segundo Memorándum Complementario de los peticionarios de 9 de mayo de 2001, págs. 7-9, citando Neira Alegría, Corte IDH (ser. C) No. 20 (1995) (reconociendo que, aunque Perú tiene derecho a usar la fuerza en el mantenimiento de su seguridad, dicha acción debe ser proporcionada y debe siempre conformarse con las obligaciones que impone la Convención, incluido el derecho a la vida, dispuesto en el artículo 4); Velásquez Rodríguez, Corte IDH. (ser. C) No. 4 (1988); McCann c. Reino Unido, 21 Eur. HR. Rep. 97 (1996) (que aborda las limitaciones al uso de la fuerza letal por los Estados para protegerse contra la violencia terrorista).

³³ Segundo Memorándum Complementario de los peticionarios de 9 de mayo de 2001, pág. 17, citando Neira Alegría, *supra*; Velásquez Rodríguez, *supra*, párr. 154 (en que se afirma: “[p]ero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos..”). Véase también respuesta de los Peticionarios de 23 de junio de 2004, pág. 10, citando Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Ser. A No. 18 (2003), párr. 168.

³⁴ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, págs. 2-4, citando el Reglamento de la Comisión, artículo 30(3) (el cual dispone: “El Estado presentará su respuesta dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión. La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado”).

³⁵ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, págs. 2-4, citando Margreit Blaauw y Virpi Lahteenmaki, ‘Denial and Silence’ or ‘Acknowledgement and Disclosure’, 84 Comité Internacional de la Cruz Roja 767 (2002); Corte IDH, Caso Bamaca Velaquez, Reparaciones, Ser. C No. 91 (2002) (opinión separada de Juez Cançado Trinidad), párr. 9.

sustancial para minimizar las posibles pérdidas de vidas.³⁶ Los peticionarios también impugnan la afirmación de que las materias que plantea la petición son inválidas, en base a fundamentos de hecho y de derecho, afirmando que no existe ningún indicio de que alguna de las acciones de reparación emprendidas por Estados Unidos haya sido suficiente, ni de que alguna de esas medidas continúe en el futuro, y porque los peticionarios procuran una reparación por perjuicios que ya se produjeron.³⁷

38. Finalmente, con respecto a la pretensión del Estado de que no se agotaron los recursos internos, los peticionarios reiteran su argumento de que están eximidos de este requisito. En particular, los peticionarios sostienen que las materias planteadas en la petición no son justiciables y no se puede hallar reparación alguna en Estados Unidos, dado que la Suprema Corte de ese país reconoció hace tiempo que la facultad de expulsar y excluir a extranjeros es una “atribución soberana fundamental ejercida por los departamentos políticos del Estado, en gran medida inmunes al control judicial.”³⁸ Los peticionarios también reiteran sus argumentos de que los rigurosos requisitos de legitimación procesal de Estados Unidos impiden el acceso a recursos efectivos, puesto que muchas de las alegadas víctimas de la política en cuestión están muertas e identificadas y, por tanto, no pueden iniciar una acción, y puesto que los peticionarios son grupos defensores de derechos y no víctimas. Además, los peticionarios sostienen que corresponde al Estado probar que existen recursos internos y que no han sido agotados, y que Estados Unidos no lo ha hecho, ni respecto de sanciones civiles ni respecto de sanciones penales.³⁹

B. Posición del Estado

39. En su respuesta del 20 de febrero de 2004, el Estado argumenta que la petición debe ser rechazada en base a que no afirma hechos que tiendan a establecer una violación de derechos consagrados en la Declaración Americana y es manifiestamente infundada, y porque el caso es inválido en vista de la evolución y los cambios recientes en la política de control fronterizo de Estados Unidos.

40. El Estado argumenta que los peticionarios no tienen ni pueden presentar prueba alguna de que las alegadas violaciones de los derechos humanos sean atribuibles a una acción del Estado, sino que son atribuibles a las consecuencias de mala preparación de las personas para cruzar por terreno muy hostil. El Estado también afirma que los peticionarios tienen que demostrar una violación del artículo I o de alguna otra disposición de la Declaración Americana, y a este respecto distingue las decisiones judiciales en que se fundan los peticionarios. En particular, el Estado argumenta que el caso presente, a diferencia de las circunstancias examinadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Neira Alegría,⁴⁰ no comporta la muerte o desaparición de personas involucradas en un motín carcelario. Análogamente, el Estado distingue la presente denuncia de los hechos del caso McCann y otros c. Reino Unido,⁴¹ el cual implicaba la

³⁶ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, págs. 4-11.

³⁷ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, págs. 12-14, citando, entre otros, Corte Europea de Derechos Humanos, *Tyler c. Reino Unido*, 2 E.H.R.R. 1 (1978).

³⁸ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, pág. 11, citando *Fiallo c. Bell*, 430 U.S. 787, 792 (1977), *Shaughnessy c. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953).

³⁹ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, págs. 12, citando, entre otros, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, Ser. A No. 10 (1990), citando Velásquez Rodríguez, *supra*, párr. 31; Reglamento de la Comisión, Art. 31(3).

⁴⁰ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 2, citando Corte IDH, *Caso of Neira Alegría*, Ser. C No. 20 (1995).

⁴¹ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 2, citando Corte Europea de Derechos Humanos, *McCann y otros c. Reino Unido*, Petición No. 17/1994/464/545 (27 de agosto de 1995).

muerte de tres terroristas del Ejército Republicano a manos de efectivos militares británicos, y el caso K.H.W. c. Alemania,⁴² en que ciudadanos de Alemania oriental que trataron de sortear el Muro de Berlín murieron a raíz de la explosión de minas antipersonal, sistemas que disparaban automáticamente y disparos efectuados por guardias fronterizos de Alemania oriental.

41. El Estado también argumenta que no existe fundamento en la Declaración Americana para imponer una norma de “todos los esfuerzos razonables” para minimizar las amenazas a la vida planteadas por una política de carácter general. Al mismo tiempo, el Estado argumenta que Estados Unidos ha hecho todo lo razonablemente posible para reducir al mínimo la amenaza para la vida de quienes cruzan ilegalmente la frontera, como la “Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza”, que el Estado afirma ha incrementado sustancialmente su capacidad para atender las necesidades humanitarias de los inmigrantes, así como la interdicción de contrabandistas responsables de conducir a los inmigrantes ilegales a través de las peores partes del desierto, para tratar de no ser localizados. El Estado afirma que, por tanto, está actuando de buena fe en la implementación de su política de control fronterizo.⁴³

42. Asimismo, el Estado sostiene que no puede ser responsabilizado por el paisaje natural o por la actividad ilegal que trata de evitar su personal encargado de hacer cumplir la ley. El Estado argumenta que no puede razonablemente sostenerse que Estados Unidos tiene el deber de facilitar los actos ilegales de las personas, ni que renunciar indiscriminadamente a su derecho y deber soberano de controlar el ingreso de extranjeros a su territorio. El Estado afirma que, en el caso presente, el derecho a la vida es una decisión que queda en manos de la persona, que asume o no el riesgo de cruzar por terreno muy difícil de la frontera sur de Estados Unidos.⁴⁴

43. El Estado argumenta que, por tanto, el derecho a la vida no impone una obligación positiva del Estado de evitar de alguna manera todas las pérdidas de vidas, sino que, más bien, brinda protección contra la pérdida arbitraria de la vida, y que las políticas de Estados Unidos en la materia a consideración son razonables.⁴⁵

44. Con respecto a la cuestión del agotamiento de los recursos internos, el Estado afirma que existen recursos internos que abordarían violaciones específicas de los derechos humanos, si estas existieran, con sanciones civiles y penales, y que los peticionarios no han indicado que hayan presentado algún caso ante la justicia federal o estadual de Estados Unidos, ni que hayan intentado incidir ante el Congreso. De acuerdo con el Estado, la vía adecuada para criticar la política de control fronterizo de Estados Unidos es el foro del parlamento interno, y no una comisión internacional de derechos humanos, y que no se aplica a los peticionarios ninguna de las excepciones al requisito del agotamiento de la vía interna dispuesto en el artículo 21 del Reglamento de la Comisión.⁴⁶

45. Finalmente, el Estado argumenta que la petición es inválida conforme a los términos del artículo 34(c) del Reglamento de la Comisión en vista de la reciente evolución y cambios en la política de control fronterizo de Estados Unidos.⁴⁷ El Estado señala que, desde la implementación de la Operación Gatekeeper en 1994, existieron otras numerosas políticas de control de fronteras,

⁴² Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 3, citando Corte Europea de Derechos Humanos, K.H.W. c. Alemania, Petición No. 37201/97 (22 de marzo de 2001).

⁴³ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 4.

⁴⁴ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 4.

⁴⁵ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 5.

⁴⁶ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 5, n. 14.

⁴⁷ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, págs. 6-7.

incluida la Iniciativa de seguridad fronteriza anunciada en junio de 1998. Según el Estado, el objetivo de esa Iniciativa es reducir las lesiones y los casos fatales a lo largo de la frontera sudoccidental. Aparentemente, como parte de esa iniciativa, el 22 de junio de 2001, Estados Unidos y México emitieron un comunicado conjunto oficial en el que acordaba realizar entrenamientos conjuntos en técnicas de búsqueda y rescate, intercambio de inteligencia sobre contrabando de inmigrantes, y mejorar la efectividad de sus esfuerzos conjuntos de extensión a potenciales emigrantes, en relación con los peligros de los cruces no autorizados, en especial en zonas alejadas, durante el tórrido verano y los fríos meses de invierno. El Estado afirma que, desde el principio de esta Iniciativa, en junio de 1998, y hasta febrero de 2003, los agentes de la patrulla fronteriza rescataron a más de 5.000 extranjeros.⁴⁸

46. A su vez, el Estado indica que, en junio de 2003, se introdujo la Operación Salvaguardia para el Desierto, un operativo multiinstitucional realizado conjuntamente con el Gobierno mexicano para reducir el número de personas que tratan de ingresar ilegalmente a través del desierto y, consiguientemente, reducir el número de muertes. Entre los ejemplos empleados en la iniciativa menciona el creciente número de agentes, helicópteros y horas de vuelo de vigilancia, puntos de control en el interior, y la participación de los *Shadow Wolves* de la reserva de Tohono O’odham.

47. De acuerdo con Estados Unidos, se emprendieron otras dos iniciativas en relación con la cuestión del cruce de la frontera: la creación del Equipo de Búsqueda, Tratamiento de Traumas y Rescate de la Patrulla Fronteriza (“BORSTAR”), y el acuerdo entre Estados Unidos y México sobre un Plan de Acción actualizado para la Cooperación y la Seguridad Fronteriza y un Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Ciudadanos Mexicanos. Con respecto a la primera iniciativa, el Estado indica que BORSTAR está integrado por un equipo de personas altamente especializadas, que son capacitadas para realizar misiones de búsqueda y rescate en distintos terrenos y brindar la mejor atención médica posible para estabilizar a los pacientes y transportarlos a zonas con acceso a servicios médicos de emergencia más avanzados. El Estado también indica que, a julio de 2003, BORSTAR informó que, por cada muerte en la frontera, había salvado no menos de cuatro vidas.⁴⁹ En cuanto a la última iniciativa, el Estado indica que los acuerdos con México “mejoran los esfuerzos para asegurar una frontera segura, ordenada y humana y señalan una coordinación y cooperación binacional continuada y más profunda para abordar un problema común.”⁵⁰

48. El Estado afirma que, en base a sus argumentos, la petición debe ser declarada inadmisibile, teniendo en cuenta la evolución y los cambios en la política fronteriza de Estados Unidos, que brinda asistencia humanitaria y protege, a la vez, las fronteras nacionales.

IV. ADMISIBILIDAD

49. La Comisión consideró la admisibilidad de la presente denuncia conforme a los artículos 30 y 34 de su Reglamento y formula las determinaciones siguientes.

⁴⁸ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 6, n. 15 donde refiere a <http://www.cbpág.gov/xp/cgov/enforcement/border/patrol/safety/initiative.xml>.

⁴⁹ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 7, citando BORTAC, *Border Patrol’s mobile tactical unit, working our desert*, Tucson Citizen, 8 de septiembre de 2003. .

⁵⁰ Respuesta del Estado de 20 de febrero de 2004, pág. 7.

**A. Competencia de la Comisión *ratione personae*, *ratione materiae*,
ratione temporis y *ratione loci***

50. La Comisión tiene competencia para examinar la petición en cuestión. De acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de la Comisi, los peticionarios están autorizados a interponer denuncias en que aleguen la violación de derechos protegidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Las 355 alegadas víctimas son personas naturales cuyos derechos están, por tanto, protegidos por la Declaración Americana, cuyas disposiciones el Estado está obligado a respetar, de conformidad con la Carta de la OEA, el artículo 20 del Estatuto de la Comisión y el artículo 49 del Reglamento de la Comisión. Los Estados Unidos de América depositaron su instrumento de ratificación de la Carta de la OEA el 19 de junio de 1951 y están sometidos a la jurisdicción de la Comisión desde 1959, año en que se creó este órgano.⁵¹

51. Sin embargo, la Comisión observa que, de acuerdo con la información suministrada por los peticionarios, sólo 240 de las 354 alegadas víctimas han sido identificadas. Con respecto a las 114 restantes, en la mayoría de los casos, la información se limita al sexo y edad aproximada de la persona, y a la fecha, ubicación aproximada y causa de la muerte.⁵² Al respecto, la Comisión debe tener en cuenta el hecho de que sus instrumentos no admiten un *actio popularis*. Por el contrario, en la petición se deben alegar violaciones concretas de los derechos de personas específicas, sea separadamente o como parte de un grupo, para que la Comisión pueda determinar la naturaleza y alcance de la responsabilidad del Estado por tales violaciones, así como las reparaciones pertinentes que deberán otorgarse a esas víctimas o a sus familiares cercanos.⁵³ La Comisión considera que en la presente denuncia, respecto de 114 alegadas víctimas no identificadas por los peticionarios, no existe información suficiente para evaluar la posible responsabilidad del Estado por la violación de derechos consagrados en la Declaración Americana. En consecuencia, la Comisión considera que carece de competencia *ratione personae* para dar vista a la petición en lo que se relaciona con las 114 alegadas víctimas no identificadas en la denuncia.

⁵¹ El artículo 20 del Estatuto de la CIDH dispone que, en relación con los Estados miembros de la Organización que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión podrá examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de esos Estados con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales. Véase también Carta de la Organización de Estados Americanos, Arts. 3, 16, 51, 112, 150; Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Arts. 26, 51-54; Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/8 "Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", 14 de julio de 1989, Ser. A No. 10 (1989), párrs. 35-35; CIDH, James Terry Roach y Jay Pinkerton c. Estados Unidos, Caso 9647, Res. 3/87, 22 de setiembre de 1987, Informe Anual 1986-87 párrs. 46-49.

⁵² Véase Memorandum Complementario de los Peticionarios de 25 de febrero de 1999, Prueba documental G.

⁵³ Véase, por ej., CIDH, Caso 12.404, Informe No.51/02 (Peru), CIDH 2002 Informe Anual, párr. 35; CIDH, Caso 11.553, Informe No. 48/96 (Costa Rica), CIDH 1996 Informe Anual, párr. 28; Petición 11.533, Informe 88/03, (Panamá), Informe Anual de la CIDH 2003, párrs. 26-33. Véase también Corte IDH, Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, Ser. A No. 14, párrs. 45-49. Véase, análogamente, Comisión Europea de Derechos Humanos, Petición N° 6742/74, D.R. 3, pág. 98; Comisión Europea de Derechos Humanos, Petición N° 8765/79, D.R. 21 pág. 211; Comisión Europea de Derechos Humanos, Petición N° 9297/81, D.R. 28, pág. 204.

52. En la medida en que los peticionarios alegan la violación del artículo I de la Declaración Americana por parte de Estados Unidos, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* para examinar la petición.

53. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* para examinar la petición porque en ella se alegan hechos que ocurrieron después del 21 de enero de 1995, fecha en que habría muerto, tras cruzar a Estados Unidos, la primera alegada víctima identificada. Por tanto, los hechos alegados ocurrieron con posterioridad a la fecha en que entraron en vigor las obligaciones que impone a Estados Unidos la Declaración Americana.

54. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para considerar la petición, en la medida en que se indica que las muertes de las alegadas víctimas identificadas habrían ocurrido dentro de la jurisdicción territorial de Estados Unidos.

B. Demora en el envío de las observaciones del Estado

55. Como aspecto preliminar, la Comisión desea abordar el argumento de los peticionarios de que el Estado renunció a la impugnación procesal y sustantiva de la petición debido al prolongado período que le tomó responder a la misma y al perjuicio que afirman haber sufrido por la demora, por lo cual la Comisión debe desestimar la respuesta del Estado.

56. De acuerdo con el artículo 30(3) del Reglamento de la Comisión, una vez que esta remite las partes pertinentes de la petición al Estado,

[e]l Estado presentará su respuesta dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión. La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado.

57. En el caso presente, consta en autos que la petición fue primero remitida al Estado el 8 de julio de 2002. El 9 de septiembre de 2002, el Estado solicitó una prórroga de 30 días, hasta el 9 de octubre de 2002, para responder a la petición, a lo que la Comisión accedió el 11 de septiembre de 2002. También de acuerdo con lo que consta en el expediente, no se recibió respuesta del Estado sino hasta el 20 de febrero de 2004. Los peticionarios tuvieron luego oportunidad de responder a los argumentos del Estado, para lo cual se incluyó una prórroga del período de tres meses para hacerlo.

58. La Comisión observa con preocupación la demora del Estado en enviar su respuesta a la petición. Los plazos dispuestos por el Reglamento de la Comisión procuran facilitar el trámite justo, transparente y expedito de las denuncias, y deben ser respetados por todas las partes del proceso. Además, si las partes no cumplen los plazos, corren el riesgo de que la Comisión aplique las excepciones o presunciones dispuestas en los artículos 37(3)⁵⁴ y 39⁵⁵ de su Reglamento, o de

⁵⁴ El artículo 37(3) del Reglamento de la Comisión dispone: “En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La apertura del caso se efectuará mediante una comunicación escrita a ambas partes.”

⁵⁵ El artículo 39 del Reglamento de la Comisión dispone: “Se presumirán verdaderos los hechos alegados en la petición cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al

que determine por otra vía los derechos y responsabilidades conforme al derecho internacional, sin el beneficio de sus observaciones.

59. Al mismo tiempo, la Comisión considera que su Reglamento debe ser interpretado y aplicado en el contexto de cada caso individual, de la manera que más facilite la ejecución efectiva de su mandato de fomentar la observancia y protección de los derechos humanos en el Hemisferio, incluido el trámite justo y equilibrado de las peticiones y demás comunicaciones. Como ha observado análogamente la Corte Interamericana,

[n]o se puede tomar en cuenta el sentido literal de las normas reglamentarias haciendo abstracción del contexto de aplicación de la Convención Americana y del objeto y fin de la misma, a los cuales hay que vincular la interpretación de todas las disposiciones aplicables en el caso concreto. “[L]o esencial”, como señaló la Corte, “es que se preserven las condiciones necesarias para que los derechos procesales de las partes no sean disminuidos o desequilibrados, y para que se alcancen los fines para los cuales han sido diseñados los distintos procedimientos”.⁵⁶

60. En la materia que nos ocupa, el Estado solicitó una prórroga del máximo período dispuesto en el artículo 30(3) del Reglamento, y los peticionarios contaron con plena oportunidad para considerar y responder a la réplica del Estado, una vez recibida. La Comisión también debe tener en cuenta la novedad y complejidad de las cuestiones planteadas por los peticionarios y el gran número de alegadas víctimas incluidas en la petición, y considera que las observaciones del Estado pueden contribuir a la debida determinación de la materia ante sí. En consecuencia, la Comisión tendrá en cuenta la respuesta del Estado del 20 de febrero de 2004 y la contestación a esta de los peticionarios, de 23 de junio de 2004, para determinar si se han cumplido los requisitos del artículo 20(c) de su Estatuto y de los artículos 31 a 34 de su Reglamento.

C. Agotamiento de los recursos internos

61. El artículo 31(1) del Reglamento de la Comisión especifica que, para decidir sobre la admisibilidad de una materia, la Comisión debe comprobar si se han invocado y agotado los recursos del sistema jurídico interno, de acuerdo con principios generalmente reconocidos del derecho internacional. El artículo 31(2) del Reglamento de la Comisión, no obstante, especifica que este requisito no se aplica si la legislación del Estado afectado no otorga el debido proceso de la ley para la protección de los derechos alegadamente violados, si la parte que alega la violación vio negado el acceso a los recursos o se vio impedida de agotarlos, o si existió demora indebida en el pronunciamiento de una sentencia definitiva en el contexto de los recursos internos.

62. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos observó que los recursos internos, para estar de acuerdo con principios generalmente reconocidos del derecho internacional, deben

Estado en cuestión, si éste no suministra información relevante para controvertirlos dentro del plazo fijado por la Comisión conforme al artículo 38 del presente Reglamento, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.

⁵⁶ Corte IDH, Caso Paniagua Morales et al, Objeciones Preliminares, Sentencia de 25 de enero de 1996, Ser. C No. 23, párr. 42, citando Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Objeciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Ser. C No. 1, para 33; Caso Fairén Garbí y Solís Corrale, Objeciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Ser. C No. 2, párr. 38 y Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Objeciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1997, Ser. C No. 3, párr. 36.

ser adecuados, en el sentido de ser aptos para reparar la violación de un derecho legal, y efectivos, en cuanto a ser capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos.⁵⁷

63. Asimismo, cuando un peticionario alega que no puede probar el cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos, el artículo 31(3) del Reglamento de la Comisión dispone que corresponde al Estado la carga de probar que los recursos de su legislación interna no han sido agotados, a menos que surja con clara evidencia del expediente.

64. En el caso presente, los peticionarios no argumentan que hayan agotado los recursos internos ni que no puedan probar su agotamiento, y el Estado afirma que los peticionarios no interpusieron ninguna acción en relación con la situación planteada en la petición. Resulta, pues, claro para la Comisión que los peticionarios no invocaron ni agotaron ninguna vía judicial interna respecto de sus denuncias.

65. Al mismo tiempo, los peticionarios argumentan que deben ser considerados eximidos del agotamiento de los recursos internos, por tres razones: porque las denuncias planteadas en la petición no son justiciables ante la justicia de Estados Unidos; porque los peticionarios carecen de legitimación procesal para presentar las denuncias ante los tribunales de Estados Unidos, y porque las alegadas víctimas son indigentes y, por tanto, carecen de los recursos necesarios para llevar adelante una acción judicial. La Comisión debe, por tanto, determinar si se aplica una excepción al agotamiento de la vía interna en el caso presente, en base a uno o más de los fundamentos invocados por los peticionarios.

66. Con respecto al primer fundamento, los peticionarios argumentan que no existen recursos internos disponibles porque es improbable que tenga éxito alguna acción ante la justicia para plantear las cuestiones que informan su petición, teniendo en cuenta la jurisprudencia de Estados Unidos. En particular, los peticionarios alegan en general que la facultad del gobierno federal de Estados Unidos en materia de inmigración y control fronterizo es “en gran medida inmune” al control judicial. Los peticionarios sostienen que, en consecuencia, la justicia de Estados Unidos está impedida constitucionalmente de considerar las consecuencias de derechos humanos de estrategias de control fronterizo como la Operación Gatekeeper.⁵⁸

67. Para aceptar los argumentos de los peticionarios basados en este fundamento, la Comisión debe manifestarse satisfecha de que efectivamente los peticionarios no disponen de recursos ante la justicia interna en razón de un acatamiento general de parte de la justicia estadounidense frente a la competencia plena del gobierno federal en cuestiones de inmigración y control fronterizo. Al respecto, la Comisión ha reconocido que pueden considerarse no efectivos los recursos cuando se demuestra que ninguna acción para plantear las denuncias ante un tribunal interno parecería tener perspectivas razonables de éxito, por ejemplo, porque la instancia superior del Estado ha rechazado recientemente acciones en que se planteaba la materia de la petición.⁵⁹ Para satisfacer esta norma, sin embargo, tienen que existir ante la Comisión pruebas en base a las cuales evaluar

⁵⁷ Corte IDH, Velásquez Rodríguez Caso, Méritos, Sentencia 29 de julio de 1988, Ser. C. No 4, (1988), párrs. 64-66.

⁵⁸ Respuesta de los peticionarios de 23 de junio de 2004, pág. 11, citando *Fiallo c. Bell*, 430 U.S. 7687 (1977), *Shaughnessy c. Mezei*, 345 U.S. 205 (1953); *LAURENCE TRIBE, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW* 359 (2d ed. 1988).

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Caso 11.193, Informe 51/00, *Gray Graham c. Estados Unidos* Informe Anual de la CIDH 2000, párr. 60; Caso 11.753, Informe 108/00, *Ramón Martínez Villareal c. Estados Unidos*, Informe Anual de la CIDH 2000, párr. 70; Caso 12.379, Informe 19/02, *Mario Alfredo Lares-Reyes et al. c. Estados Unidos*, Informe Anual de la CIDH 2002; párr. 61.

efectivamente el posible resultado de una acción de este tipo de parte de los peticionarios. La simple duda acerca de las perspectivas de éxito de una acción judicial no basta para eximir al peticionario de agotar los recursos internos.⁶⁰

68. Habiendo examinado los antecedentes en que se basan los peticionarios, la Comisión no puede concluir que una acción en que se planteasen las materias de la petición no tendría perspectivas razonables de éxito, como para exceptuar a los peticionarios del requisito de agotar los recursos internos. En particular, la Comisión considera que las autoridades en que se fundan los peticionarios no abordan circunstancias sustancialmente similares al presente caso.⁶¹ Asimismo, el antecedente más reciente que citan los peticionarios data de 1977. Por tanto, no es evidente que la Comisión se pueda basar en tales autoridades para evaluar la manera en que la justicia estadounidense abordaría la cuestión suscitada en la petición en el momento actual.

69. En realidad, la experiencia más reciente de la Comisión con denuncias contra Estados Unidos referidas a la inmigración y el control fronterizo sugiere que una impugnación por los peticionarios no sería rechazada por los tribunales internos como no justiciable. En el Caso de la Interdicción de Haitianos, de 1993,⁶² por ejemplo, los peticionarios lograron impugnar, al amparo de la legislación nacional e internacional, la política estadounidense de interceptar a los emigrantes haitianos en alta mar y devolverlos a Haití, incluida instancia de la Corte Suprema de Estados Unidos.⁶³ Análogamente, en el Caso Rafael Ferrer-Mazorra *et al.* c. Estados Unidos,⁶⁴ decidido por la Comisión en 2000, los peticionarios iniciaron acciones ante los tribunales estadounidenses para impugnar la práctica del gobierno federal de detener a los “cubanos del Mariel” en base a su condición de “extranjeros excluibles”.⁶⁵ Asimismo, en junio de 2004, la Corte Suprema de Estados Unidos sostuvo que los “cubanos del Mariel” no podían ser detenidos más de seis meses, si el detenido podía demostrar que no existían probabilidades sustanciales de expulsión en un futuro razonable.⁶⁶ Además, en el Caso Mario Alfredo Lares-Reyes *et al.* c. Estados Unidos,⁶⁷ los peticionarios impugnaron la detención prolongada y expulsión de tres residentes permanentes de Estados Unidos al amparo de la Ley de reforma de la inmigración ilegal y de responsabilidad de los inmigrantes, de 1996, tras condenas por delitos agravados, y argumentaron que no tenían acceso a la justicia para impugnar las decisiones de deportación. Pero la Comisión concluyó que la petición era inadmisibles en base a pruebas de que otros individuos en situación similar habían interpuesto con éxito acciones que llegaron a la Corte Suprema de

⁶⁰ Véase, por ej., Caso 12.006, Informe 87/03 Oscar Sirí Zuñiga c. Honduras, Informe Anual de la CIDH 2003, párr. 43. Véase, análogamente, Comisión Europea de Derechos Humanos, Whiteside c. Reino Unido, A págs. 20357/92, (Dec.) 7 de marzo de 1994, 76A D.R. 80.

⁶¹ El Caso de Fiallo c. Bell, 430 U.S. 787 (1977), por ejemplo, refería a la exclusión de la condición migratoria de “preferencia especial” en virtud de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de la relación entre un hijo ilegítimo y su padre natural, en tanto la materia de Shaughnessy c. Mezei, 345 U.S. 205 (1953) abordaba la situación de un extranjero a quien se había ordenado su exclusión de Estados Unidos tras concluirse que su ingreso sería perjudicial para el interés público.

⁶² Caso 10.675, Informe 28/93, Caso de Interdicción de Haitianos, Informe Anual de la CIDH 1993.

⁶³ USSC, Sale, Comisionado Interino, Servicio de Inmigración y Naturalización *et al.* c. Haitian Centers Council Inc., 509 U.S. 155 (1993).

⁶⁴ Caso 9903, Informe 51/01, Rafael Ferrer-Mazorra *et al.* c. Estados Unidos, Informe Anual de la CIDH 2000.

⁶⁵ García-Mir c. Meese, 788 F.2d 1446, 1455 (11o Circuito 1986); Ferrer-Mazorra c. Meese, 107 Suprema Corte 289 (1986).

⁶⁶ Suprema Corte de Estados Unidos, Clark c. Martinez, 543 U.S. _ (2005). Véase también Informe Anual de la CIDH 2004, Capítulo III, párr. 278.

⁶⁷ Caso 12.379, Informe 19/02, Mario Alfredo Lares-Reyes *et al.* c. Estados Unidos, Informe Anual de la CIDH 2002.

Estados Unidos⁶⁸, por lo cual, quedaba razonablemente abierta la posibilidad de que las víctimas iniciaran individualmente acciones de habeas corpus ante los tribunales federales de Estados Unidos para impugnar sus detenciones y deportaciones.

70. En consecuencia, la Comisión no puede concluir que las denuncias de los peticionarios no tendrían perspectivas razonables de éxito en la justicia estadounidense por tratarse de asuntos vinculados a la inmigración y el control fronterizo.

71. Por razones similares, la Comisión no puede aceptar los argumentos de los peticionarios de que no disponen de recursos internos en razón de los estrictos requisitos de legitimación procesal de la justicia estadounidense o debido a razones de indigencia. A este respecto, los peticionarios argumentan que, como son grupos defensores de derechos, a saber, *American Civil Liberties Union* de los condados de San Diego e Imperial, *California Legal Assistance Foundation*, el estudio de abogados Bostwick and Hoffman, LLP, y la *California Western School of Law*, y no víctimas directas de la política de Estados Unidos, se verían impedidos de procurar una orden judicial que reparara las violaciones. Afirman también que las alegadas víctimas son trabajadores inmigrantes indigentes, con muy escasos recursos, por lo cual no pueden obtener asesoramiento para interponer y llevar adelante una acción judicial en Estados Unidos. Pero, como en el caso de sus argumentos de injusticiabilidad, los peticionarios se fundan en decisiones judiciales de Estados Unidos dictadas hace más de 20 años y que abordan circunstancias de hecho y de derecho sustancialmente diferentes de las que informan el presente caso.⁶⁹ Además, los argumentos de los peticionarios refieren sólo a la disponibilidad de una orden judicial de reparación, y no de otros recursos que podría ofrecer la justicia estadounidense, como impugnaciones constitucionales de la sustancia o aplicación de la legislación y de las políticas que autorizan la Operación Gatekeeper. Más aún, en la medida en que el requisito del agotamiento de los recursos internos previsto en el Reglamento de la Comisión se aplica a las alegadas víctimas y no a los peticionarios, resulta irrelevante la legitimación procesal de estos para procurar una reparación por propio derecho. Más bien, la cuestión es si las alegadas víctimas o sus familiares cercanos, como directamente afectados por los actos u omisiones impugnados, pueden procurar una reparación a través de la representación de los peticionarios.

72. A este último respecto, las tres actuaciones ante la Comisión descritas antes sugieren que es posible que defensores de derechos como los peticionarios inicien acciones ante la justicia federal de Estados Unidos en nombre de individuos que alegan la violación de sus derechos constitucionales como consecuencia de la aplicación de legislación y políticas relacionadas con la inmigración, y pese a la condición de indigentes de las alegadas víctimas afectadas. A este respecto, en el caso presente, no es evidente que se haya hecho todo lo posible para procurar asistencia letrada a efectos de iniciar acciones ante los tribunales de Estados Unidos, ni es evidente que los peticionarios, que podrían ellos mismos brindar asistencia letrada, hayan hecho todo lo posible en este sentido.

⁶⁸ SIN c. St. Cyr, 121 S. Ct. 2271 (2001); Zadvydas c. Davis et al.; Procurador General c. Ma, 121 S. Ct. 2491 (2001).

⁶⁹ Véase, por ej., Hunt c. Washington State Apple Advertising Commission, 432 U.S. 333 (1977) (en que se determina que la *Washington Apple Advertising Commission* tenía legitimación procesal en carácter de representante para impugnar la constitucionalidad de un estatuto de Carolina del Norte que regula la categorización de manzanas); Los Angeles c. Lyons, 461 U.S. 95 (1983) (en que se concluye que los tribunales federales carecían de jurisdicción para dar vista a la petición del demandante de una orden judicial de reparación contra la policía municipal prohibiendo el uso de técnicas de estrangulamiento).

73. La Comisión no puede, por tanto, concluir, en base a los argumentos y la información de autos, que los peticionarios están eximidos de agotar los recursos internos por falta de legitimación procesal o por indigencia.

74. En consecuencia, la Comisión concluye que los peticionarios no han agotado los recursos internos, ni han sustanciado una excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos, de acuerdo con las disposiciones de su Reglamento, por lo cual, la petición es inadmisibile.

75. En base a esta conclusión, la Comisión no considera necesario abordar las demás condiciones para la admisibilidad previstas en los artículos 31 a 34 de su Reglamento.

76. Sin embargo, a pesar de su decisión sobre la admisibilidad de las denuncias de los peticionarios, la Comisión desea expresar su preocupación por las cuestiones planteadas en la petición, pues apuntan a la existencia de circunstancias de larga data y graves en que se ha visto y sigue viendo amenazada la vida e integridad física de las personas que atraviesan la frontera entre dos Estados miembros de la OEA. En consecuencia, la Comisión seguirá supervisando la situación, de conformidad con el amplio mandato de fomentar la observancia y protección de los derechos humanos en el Hemisferio y con la autoridad específica que le asigna su Estatuto para formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados sobre la adopción de medidas progresivas a favor de los derechos humanos, en el marco de su legislación, sus disposiciones constitucionales y los instrumentos internacionales.

V. CONCLUSIONES

77. Sobre la base de las conclusiones de hecho y de derecho antes establecidas,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar inadmisibile la presente petición.
2. Remitir el presente informe a las partes.
3. Publicar el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 27 días del mes de octubre de 2005. (Firmado): Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sérgio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez Trejo y Florentín Meléndez. El voto razonado concurrente del Presidente Clare K. Roberts se incluye a continuación del presente informe.

OPINIÓN CONCURRENTE DEL PRESIDENTE CLARE K. ROBERTS

Estoy de acuerdo con el resultado alcanzado por la Comisión de que esta petición es inadmisibles de conformidad con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Comisión. No obstante, baso mi conclusión en argumentos diferentes a los de mis colegas. Es mi opinión que la petición debería declararse inadmisibles de conformidad con el artículo 34(a) y (b) del Reglamento de la Comisión porque no se declaran los hechos que establezcan que ha habido una violación de los derechos protegidos bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y es manifiestamente infundada.

En particular, entiendo que los Peticionarios argumentan que Estados Unidos es responsable por las violaciones al derecho a la vida consagrados en el artículo I de la Declaración Americana porque ha incrementado la seguridad de las áreas fronterizas, las cuales son susceptibles para el ingreso de extranjeros no autorizados, con la consecuencia de que algunos inmigrantes han perdido la vida al intentar ingresar ilegalmente al territorio del Estado a través de un terreno más inhóspito. Con base en principios y normas jurídicas internacionales vigentes no concibo cómo estas circunstancias pueden dar lugar a que el Estado tiene la responsabilidad por la violación de los derechos humanos individuales.

La Comisión ha reconocido que a los Estados se les ha reconocido históricamente una discreción considerable de conformidad con el derecho internacional para controlar el ingreso de extranjeros en sus territorios,⁷⁰ y que el ejercicio de este control puede constituir un elemento de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de su población.⁷¹ Al mismo tiempo, la Comisión ha afirmado que esta discreción debe ser ejercida de conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. En particular, la Comisión ha sostenido que las protecciones básicas de derechos humanos bajo la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables deben ser garantizadas a todas las personas que se encuentran bajo la autoridad y control de los Estados Miembros de la OEA y no depende de su aplicación de acuerdo a factores tales como la ciudadanía de la persona, su nacionalidad o cualquier otro factor, incluida su situación migratoria.⁷² La Comisión ha sostenido, por ejemplo, que en el procedimiento de regular el acceso a sus territorios, los Estados pueden en algunas circunstancias someter a los extranjeros a una detención administrativa pero únicamente si esa detención se basa en fundamentos y procedimientos establecidos por la ley, que no sean arbitrarios y que se disponga de la supervisión y control judicial sin demora.⁷³ La Comisión también ha subrayado que cuando hay razones sustanciales para creer que un extranjero estaría en peligro de ser

⁷⁰ Véase el Caso 9903, Informe 51/01, Rafael Ferrer-Mazorra y otros c. Estados Unidos de América, Informe Anual de la CIDH de 2001, párrafo 177 (en adelante “el caso los cubanos del Mariel”).

⁷¹ Véase, CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, 28 de febrero de 2000, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 40 rev. (en adelante el “Informe de Canadá”), párrafos 134-142; (evaluación conforme a los artículos I y XXV de la Declaración Americana sobre la detención preventiva de inmigrantes con base a que ellos pueden constituir un “peligro público”)

⁷² Caso Cubanos del Mariel, *supra*, párrafo 179. Véase también el Caso 10.951, Informe 109/99, Coard y otros c. Estados Unidos de América, Informe Anual de la CIDH de 1999, párrafo 37.

⁷³ Véase Caso Coard, *supra*, párrafo 45; Informe de Canadá, *supra*, párrafo 137; Caso Cubanos del Mariel, *supra*, párrafo 212.

sometido a torturas o a otro tipo de tratamiento inhumano en su país de origen, los Estados tienen la obligación absoluta de no devolver esa persona a su país.⁷⁴

Además, es aparente según las normas prevalecientes en derecho internacional humanitario que el uso de la fuerza letal no puede ser utilizado como un medio para regular el acceso al territorio de un Estado⁷⁵ si no hubieran justificaciones reconocidas bajo el derecho internacional, por ejemplo, circunstancias en las cuales el uso de esa fuerza por funcionarios encargados del orden público es estrictamente inevitable para su protección o la protección de otras personas debido a una amenaza de muerte inminente o lesión seria.⁷⁶

En mi opinión, esta petición presenta una situación muy diferente. La información registrada indica que el Estado ha dependido de las barreras naturales que se encuentran en su frontera, incluidas las montañas, los desiertos y los ríos y arroyos, como un disuasivo para el ingreso de personas que procuran ingresar a su territorio en forma ilegal, y que, no obstante, algunos inmigrantes optan por correr el riesgo del peligro que presentan esas barreras naturales. No puedo aceptar que estas circunstancias son suficientes para atribuirle al Estado la responsabilidad de garantizar los derechos de estas personas. Por supuesto que aceptar los argumentos de los Peticionarios sugeriría que se requiere que los Estados aseguren que las personas que opten por ingresar a sus territorios ilegalmente puedan hacerlo con un mínimo de riesgo y peligro debido al entorno natural, una propuesta a la cual no le veo fundamento bajo la Declaración Americana u otros instrumentos aplicables.

La dura realidad es que muchos extranjeros están preparados para enfrentar las amenazas de un terreno hostil para ingresar ilegalmente a los Estados Unidos y, trágicamente, algunos han perecido en su empeño. Como lo han señalado los Peticionarios, este fenómeno se debe a varios factores, incluida la probabilidad de obtener un empleo lucrativo en los Estados Unidos y su empeño en reunificar la familia. El hecho de que los riesgos asumidos por algunos inmigrantes pueda ser visto como una consecuencia previsible de las políticas prevalecientes en materia de inmigración y políticas económicas en la región, podría dar lugar a una obligación moral por parte de los Estados Unidos, y también de otros Estados en el Hemisferio, de realizar esfuerzos coordinados para aliviar esta crisis. Al respecto, Estados Unidos ha indicado que ha adoptado varias iniciativas para abordar esta situación, entre ellas, el establecimiento de operaciones de búsqueda y rescate, la identificación de contrabandistas que son responsables por llevar a los inmigrantes ilegales a través de los peores lugares de la frontera, y la negociación con otros gobiernos de la región. Comparto las preocupaciones de mis colegas sobre esta seria situación y estoy de acuerdo en que la Comisión continúe vigilando este asunto como parte de su mandato para promover la observancia y protección de los derechos humanos en el Hemisferio. No

⁷⁴ Véase CIDH, Informe sobre terrorismo y derechos humanos (2002), OAS Doc. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. (22 octubre 2002) (en adelante “Informe sobre terrorismo”), párrafo 395; Informe de Canadá, *supra*, párrafo 154.

⁷⁵ Véase, e.g., Corte Europea de Derechos Humanos, K.-H.W. c. Alemania, Aplicación No. 37201/97 (22 de marzo de 2001), párrafo 98 (sobre el uso de minas, armas de fuego y otros medios letales por parte de los guardias fronterizos de Alemania Oriental para prevenir el cruce de frontera hacia Alemania Occidental).

⁷⁶ Véase, Informe sobre terrorismo, *supra*, párrafo 87, en el cual se citan los principios básicos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Doc. ONU A/CONF.144/28/Rev.1 en 112 (1990), Principio 9; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Neira Alegria*, Sentencia del 19 de enero de 1995, Ser. A N° 20, párrafo 74. Véase igualmente Corte Europea de Derechos Humanos, *Andronicou y Constantinou c. Chipre*, 25 Eur. H.R. Rep. 491 párrafo 171 (1998).

obstante, considero que las circunstancias planteadas en la solicitud de los Peticionarios no son asuntos que correspondan al proceso individual de peticiones de la Comisión.

Por las razones expuestas, creo que los reclamos de la solicitud de los Peticionarios es inadmisibles de conformidad con los literales (a) y (b) del artículo 34 del Reglamento de la Comisión porque no se declaran los hechos que establezcan que ha habido una violación de los derechos protegidos bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y es manifiestamente infundada.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de noviembre de 2005.
(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente.