



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

OEA/Ser./L/V/II.111  
doc. 20 rev.  
16 abril 2001  
Original: Español

## INFORME N° 51/01

### CASO 9903

#### RAFAEL FERRER-MAZORRA Y OTROS

#### ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA\*

4 de abril de 2001

### I. RESUMEN

1. La petición del presente caso fue interpuesta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión”) contra los Estados Unidos de América (en adelante, el “Estado” o “Estados Unidos”) el 10 de abril de 1987 por seis organizaciones: el estudio de abogados de Washington, D.C. *Covington and Burling; Atlanta Legal Aid Society; Southern Minnesota Regional Legal Services; International Human Rights Law Group; American Civil Liberties Association* y *Lawyers Committee for Human Rights* (en adelante, los “representantes de los peticionarios”). Por carta del 23 de junio de 1999, el *International Human Rights Law Group* informó a la Comisión que había decidido interrumpir su participación en este caso.

2. La petición fue interpuesta en nombre de nacionales de la República de Cuba que formaban parte de la “Flotilla Libertad” del Mariel que se dirigió a los Estados Unidos en 1980 (en adelante, “los cubanos del Mariel”). En momentos de interponerse la petición en abril de 1987, se decía que unos 3.000 cubanos habían sido detenidos en los Estados Unidos por su ingreso irregular al país. En la petición original, los representantes de los peticionarios se proponían iniciar la acción de petición en nombre de unos 335 de estos cubanos, bajo el nombre de Rafael Ferrer-Mazorra y otros, a la sazón detenidos en diez centros de detención federales, estatales o locales de Estados Unidos (en adelante, los “peticionarios”).<sup>1</sup> En la petición inicial y en las observaciones posteriores, los peticionarios alegaron la violación de los artículos I, II, XXVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en

---

\* El miembro de la Comisión Profesor Robert Goldman no tomó parte en el debate ni en la votación de este caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 19(2) del Reglamento de la Comisión.

<sup>1</sup> En la determinación del presente caso, la Comisión se ha basado en particular en las circunstancias de 29 peticionarios respecto de cuya condición el Estado brindó información detallada: J. Jorjin Alfonso; Marcelino Pérez Fernández; Manuel Casalis Noy; Sergio Sánchez Medina; Jorge Cornel Labrada; Rafael Ferrer Mazorra; Reuben Alfonso Arenciba; Roberto González Machado; José Cruz Montoya; Jorge Remagne- errera; Pedro Prior Rodríguez; Daniel Alvarez-Gamez; Pascual Cabrera-Benítez; Lourdes Gallo-Labrada; Marcelino González Arozarena; Domingo González Ferrer; Alfredo González González; Juan Hernández Cala; Sixto Lanz Terry; Lázaro O’Farril Lamas; Guillermo Paz Landa; Jorge Rosabal Ortíz; Enengio Sánchez Méndez; Luis Urquiaga Rodríguez; Armando Vergara Peraza; Santiago Machado Santana; Humberto Soris Marcos; Lázaro Artilles Arcia y Agustín Medina Aguilar.

adelante, “la Declaración Americana” o la “Declaración”), en relación con la duración del período en que los peticionarios estuvieron detenidos en Estados Unidos y con la presunta inexistencia de mecanismos adecuados para revisar la legalidad de su detención.

3. En el presente Informe, la Comisión decidió admitir el caso en relación con los artículos I, II, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración. Además, tras considerar los méritos del caso, la Comisión llegó a la conclusión de que el Estado era responsable de la violación de los artículos I, II, XVII, XVIII y XXV de la Declaración, en relación con la privación de libertad de los peticionarios.

## **I. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN**

### **A. Observaciones escritas**

4. Por nota de 15 de abril de 1987, la Comisión remitió las partes pertinentes de la petición de los peticionarios al Estado y solicitó a éste que enviara la información que considerara pertinente a la denuncia dentro de un plazo de 90 días, como lo dispone el Reglamento de la Comisión. Por comunicación del 21 de julio de 1987, la Comisión posteriormente concedió al Estado una prórroga del plazo hasta el 12 de octubre de 1987 para responder a la denuncia de los peticionarios.

5. Por comunicación del 9 de octubre de 1987, el Estado respondió a la petición. Por nota del 14 de octubre de 1987, la Comisión remitió las partes pertinentes de la respuesta del Estado a los peticionarios, solicitándoles una respuesta dentro de un plazo de 45 días.

6. Por comunicación del 24 de noviembre de 1987, la Comisión solicitó al Estado información adicional en relación con un aparente acuerdo entre Estados Unidos y Cuba, que comportaría la deportación de unos 2.600 cubanos de Estados Unidos.

7. En carta del 1º de diciembre de 1987, los peticionarios solicitaron una prórroga del plazo hasta el 6 de enero de 1988 para responder a las observaciones del Estado del 9 de octubre de 1987, extensión que la Comisión concedió por comunicado del 1º de diciembre de 1987. Posteriormente, en carta fechada el 4 de enero de 1988, los peticionarios volvieron a pedir una prórroga del plazo hasta el 6 de marzo de 1988, solicitud a la que la Comisión accedió por comunicación del 13 de enero de 1988.

8. El Estado envió a la Comisión un escrito complementario por nota fechada el 19 de enero de 1988, en el que suministraba nuevas aclaraciones en relación con la petición y respondía a la carta de la Comisión del 24 de noviembre de 1987. Por carta del 20 de enero de 1988, la Comisión remitió las partes pertinentes del escrito complementario del Estado a los peticionarios, solicitándoles una contestación dentro de los 45 días.

9. En una comunicación del 7 de marzo de 1988, los peticionarios enviaron una respuesta a las observaciones del Estado sobre su petición. La Comisión remitió las partes pertinentes de la respuesta de los peticionarios al Estado en una comunicación del 8 de marzo de 1988, solicitándole se expidiera dentro de un plazo de 60 días.

10. Por nota del 19 de mayo de 1988, los peticionarios enviaron a la Comisión copias en español de la petición original y el resumen de su respuesta del 7 de marzo de 1988.

11. El Estado, por carta del 10 de junio de 1988, solicitó una prórroga del plazo para responder a las observaciones de los peticionarios del 7 de marzo de 1988, a lo que la Comisión accedió por comunicación del 20 de junio de 1988.

12. Por nota del 2 de julio de 1988, el Estado transmitió a la Comisión un Segundo Escrito Complementario en el caso. La Comisión comunicó las partes pertinentes del Segundo Escrito Complementario del Estado a los peticionarios por comunicación del 16 de agosto de 1988, solicitándoles se expidieran dentro de los 45 días.

13. En carta del 31 de agosto de 1988, uno de los representantes de los peticionarios, el estudio de abogados Covington and Burlington, indicó que acababa de recibir el Segundo Escrito Complementario del Estado y argumentaba, entre otras cosas, que dicho Escrito no estaban en plazo. Posteriormente, por carta del 29 de septiembre de 1988, Covington and Burlington, en nombre de los peticionarios, suministró nuevas observaciones por escrito sobre el Segundo Escrito Complementario del Estado. Estas observaciones en esencia reproducían los argumentos previos de los peticionarios y se adjuntaron al expediente de la Comisión.

14. Por comunicación del 10 de enero de 1989, los peticionarios presentaron observaciones adicionales a la Comisión sobre el caso y, ésta, por nota del 6 de febrero de 1989, remitió las partes pertinentes de las observaciones de los peticionarios al Estado, solicitándole una respuesta dentro de un plazo de 60 días.

15. Después de una audiencia celebrada por la Comisión sobre el caso el 5 de marzo de 1999, la Comisión confirmó al Estado y a los peticionarios, por comunicaciones del 18 de marzo de 1999, que al concluir la audiencia del 5 de marzo había solicitado a las partes que presentaran toda otra información adicional que consideraran pertinente al caso dentro de un plazo de 15 días a partir de la audiencia, y que toda información de ese tipo sería remitida a cada parte opuesta dentro de un plazo de 30 días a partir de la fecha en que fuera recibida.

16. En nota del 22 de marzo de 1999, el Estado envió a la Comisión un resumen posterior a la audiencia, de acuerdo con el pedido de la Comisión de la audiencia del 5 de marzo de 1999. La Comisión posteriormente remitió las partes pertinentes del resumen preparado por el Estado con posterioridad a la audiencia a los peticionarios por carta del 8 de abril de 1999, solicitándole una respuesta dentro de los 30 días.

17. Por comunicación del 2 de abril de 1999, los peticionarios presentaron a la Comisión un resumen posterior a la audiencia, de acuerdo con el pedido de la Comisión formulado en la audiencia del 5 de marzo de 1999. La Comisión posteriormente remitió las partes pertinentes del resumen presentado por los peticionarios al Estado, solicitándole una respuesta dentro de los 30 días.

18. El 17 de mayo de 1999, los peticionarios solicitaron 20 días más para responder al resumen que preparara el Estado con posterioridad a la audiencia, a lo que la Comisión accedió. Posteriormente, por comunicado del 8 de junio de 1999, los peticionarios presentaron su respuesta al resumen que preparara el Estado con posterioridad a la audiencia, con fecha 22 de marzo de 1999. Por nota del 28 de julio de 1999, la Comisión remitió al Estado, con fines informativos, las partes pertinentes de las observaciones de los peticionarios del 8 de junio de 1999.

19. Entre los documentos complementarios suministrados por los peticionarios en las distintas etapas de las actuaciones en torno a esta materia, cabe mencionar las siguientes:

- a) un Informe de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Comisión de Asuntos Judiciales, Subcomisión de Tribunales, Libertades y Administración de Justicia, en relación con la Penitenciaría Federal de Atlanta, 99ª. Legislatura, 2ª. Sesión (abril, 1986);
- b) una copia de una comunicación del 29 de mayo de 1986 en el marco de las Resoluciones 728F (XXVIII) y 1503 (XLVIII) del ECOSOC en relación con los cubanos del Mariel;
- c) copias de varias decisiones judiciales de tribunales de Estados Unidos, en las que se desestimaban recursos de habeas corpus interpuestos por o en nombre de los cubanos del Mariel en relación con su detención. Esas decisiones incluían, en particular: *García Mir c. Smith* 766 F.2d 1478 (11ª.Cir., 1985), cert. Denied 106 S Ct. 1213 (1986); *In re Mariel Cuban Habeas Corpus petitions*, 822 F. Supp. 192 (7 de mayo de 1993) (U.S.Dist.Ct.-Penn); y *Barrera Echavarría c. Rison*, 44 F.3d (9ª. Cir. En banc, 1985);
- d) informe de *Minnesota Lawyers International Human Rights Committee* sobre “*The Freedom Flotilla Six Years Later: From Mariel to Minnesota*”, fechado en noviembre de 1986;
- e) un análisis del Plan de revisión de la situación de los cubanos preparado por la Coalición de Apoyo a los Detenidos Cubanos, de fecha 29 de junio de 1987;
- f) Informe de *Minnesota Lawyers International Human Rights Committee* sobre el Primer año de funcionamiento del Centro de Detención de Oakdale, fechado en julio de 1987;
- g) Una decisión del Servicio de Inmigración y Naturalización con la Asignatura 59 FR 13868-01 del 24 de marzo de 1994, en relación con las decisiones sobre libertad condicional de los cubanos del Mariel, aclarando y ampliando la autoridad discrecional de ese Servicio en el contexto del Plan de revisión de la situación de los cubanos para suspender la aprobación de la libertad condicional de los cubanos del Mariel excluibles.

20. Entre los documentos complementarios presentados por el Estado en las distintas etapas de las actuaciones sobre la materia corresponde mencionar las siguientes:

- a) Código de Reglamentaciones Federales de Estados Unidos, Título 8 (8 C.F.R.) secciones 212.12, 212.13;
- b) Plan y Procedimientos de revisión de la condición de los detenidos preparado por el Procurador General, con fecha 28 de abril del 1983;
- c) Plan de revisión de la situación de los cubanos, aprobado en mayo de 1987;

- d) Dictamen del Servicio de Inmigración y Naturalización con la Asignatura 52 FR 48799 del 28 de diciembre de 1987, por el que se establece un proceso de revisión de la libertad condicional por parte del Servicio separado para los cubanos del Mariel;
- e) Copia de un memorándum del 6 de junio de 1988 por el que se adjuntan “Instrucciones especiales en relación con la disponibilidad de información para los representantes de los cubanos del Mariel en los Programas de libertad condicional y repatriación.
- f) La “Política sobre disponibilidad de información” del Estado, suministrada en el Segundo escrito complementario del Estado, el 2 de julio de 1988;
- g) Un modelo de “Carta de intención de denegación de la libertad condicional” a los cubanos del Mariel, en inglés y español;
- h) Un modelo de la Denegación de la libertad condicional por el Servicio de Inmigración y Naturalización, en inglés y español, emitida respecto de una audiencia de revisión del 13 de noviembre de 1987, en la que se incluye un resumen de los hechos y de las razones de la denegación;
- i) Lista de los detenidos cubanos del Mariel detenidos en algunas instalaciones federales que fueron visitadas por la Comisión durante su inspección *in situ*, que se describe en la Parte II.C del presente Informe;
- j) Un informe del Procurador General de los Estados Unidos sobre los disturbios en el Centro de Detención Federal de Oakdale, Louisiana, y en la Penitenciaría estadounidense de Atlanta, Georgia, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Dirección Federal de Penitenciarías (1° de febrero de 1988);
- k) Informe sobre el Centro Federal de Detención de los cubanos del Mariel de la Dirección Federal de Penitenciarías del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, fechado en enero de 1985.

## **B. Audiencias ante la Comisión**

21. Por nota del 3 de marzo de 1988, la Comisión informó al Estado que los peticionarios habían solicitado una audiencia ante la Comisión en relación con el caso presente y que la Comisión había decidido convocar una audiencia sobre la materia el 22 de marzo de 1988 en la sede de la Comisión en Washington, D.C.

22. El Estado, por comunicación del 8 de marzo de 1988, solicitó una postergación de la audiencia. Por nota del 15 de marzo de 1988, la Comisión informó al Estado que había considerado la solicitud del mismo y había decidido proceder a la audiencia, la cual –indicaba– tenía carácter estrictamente informativo. Posteriormente, la Comisión celebró una audiencia sobre el caso el 22 de marzo de 1988.

23. Por carta del 25 de noviembre de 1998, los peticionarios solicitaron una nueva audiencia ante la Comisión sobre la materia. Por cartas fechadas el 2 de febrero de 1999 dirigidas a los peticionarios y al Estado, la Comisión informó a las partes que se había programado para el 5 de

marzo de 1999, en el curso del 102 Período de Sesiones de la Comisión, una nueva audiencia sobre la admisibilidad y los méritos de la cuestión.

24. En una nota del 25 de febrero de 1999, el Estado objetó la convocación de una audiencia en el caso, sobre la base, entre otras cosas, de que la anticipación de la notificación de la audiencia era prácticamente insuficiente, que no se respetaba el debido proceso al programar la audiencia y que no parecían existir razones para la misma.

25. La Comisión, en una carta de respuesta fechada el 1º de marzo de 1999, informó al Estado que había considerado los argumentos del Estado y que, de todas maneras, procedería a celebrar la audiencia de acuerdo con lo programado.

26. Por comunicación del 3 de marzo de 1999, el Estado reiteró su objeción a la convocación de la audiencia en el caso y reiteró su pedido de que la Comisión cancelara la audiencia y dictaminara la inadmisibilidad de la petición. Por carta del 4 de marzo de 1999, la Comisión informó al Estado que había reafirmado su decisión de celebrar la audiencia sobre la materia, como lo anunciara previamente.

27. El 5 de marzo de 1999, se convocó a una audiencia sobre la denuncia de los peticionarios, en el curso de la cual ambas partes presentaron argumentos en relación con la situación de los cubanos del Mariel y cuestiones vinculadas a las denuncias de los peticionarios. Al concluir la audiencia, la Comisión solicitó a las partes que presentaran toda información adicional que consideraran pertinente al caso dentro de un plazo de 15 días a partir de la fecha de la audiencia e indicó que toda información de ese tipo sería remitida a la parte opuesta dentro de los 30 días a partir de la fecha de recibida por la Comisión.

### **C. Inspecciones *in situ***

28. Por carta del 9 de julio de 1994 dirigida a la Comisión, los representantes de los peticionarios solicitaron que la Comisión realizara una inspección *in situ* de los Centros en los que se mantenía detenidos a los cubanos del Mariel y que solicitara información al Estado en relación con esta solicitud.

29. Por invitación del Estado, la Comisión posteriormente realizó inspecciones *in situ* en cuatro localidades en que se mantenían detenidos a cubanos del Mariel: Lompoc, California; Leavenworth, Kansas; Allenwood, Pennsylvania; y diversas instalaciones en Louisiana.

30. Del 3 al 5 de mayo de 1995, la Comisión realizó inspecciones *in situ* en la Penitenciaría de Lompoc, California. La delegación de la Comisión estuvo integrada por el Miembro de la Comisión John Donaldson, el Subsecretario Ejecutivo David Padilla, la Abogada y Especialista en Derechos Humanos Relinda Eddie y la Intérprete Janet Pahlmeyer-Davies.

31. En el curso de la visita a Lompoc, la Comisión contó con la cooperación de numerosos funcionarios, incluidos: Jim Zangs, Administrador del Servicio de Detención y Naturalización del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Dirección de Penitenciarías; John Castro, de Inmigración y Naturalización, Panel de examen de los cubanos; Patrick Keohane, Alcalde y Joe Henderson, Asistente Ejecutivo Interino del Alcalde, Penitenciaría de Lompoc; Juan Muñoz, Oficial de Enlace del Servicio de Naturalización e Inmigración ante la Dirección de Penitenciaría de Lompoc; Michael Purdy, Alcalde y John Nash, Alcalde Asociado de Programas del Instituto

Correccional de Lompoc, y demás funcionarios de la Penitenciaría y del Instituto Correccional Federal de Lompoc.

32. El 30 de mayo de 1995, la Comisión realizó una inspección *in situ* a la Penitenciaría de Leavenworth, Kansas. La delegación de la Comisión estuvo integrada por los Miembros de la Comisión John Donaldson y Patrick Robinson, los abogados y especialistas en derechos humanos Relinda Eddie y Milton Castillo, y los intérpretes Marjorie Buerghenthal y Ronnie Rodríguez.

33. Durante su visita a Leavenworth, la Comisión contó con la cooperación de varios funcionarios, incluidos: Jim Zangs, Administrador del Servicio de Detención y Naturalización del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Dirección de Penitenciarías; John Castro, de Inmigración y Naturalización, Panel de examen de los cubanos; Willie Scott, Alcalde saliente de la Penitenciaría de Leavenworth; Paige True, Alcalde entrante de la Penitenciaría de Leavenworth, y demás funcionarios de la Institución.

34. El 26 de abril de 1996, la Comisión realizó una inspección *in situ* de la Penitenciaría de Allenwood, Pennsylvania. La delegación de la Comisión estuvo integrada por los Miembros de la Comisión John Donaldson, Alvaro Tirado Mejía y Jean Joseph Exumé, el Secretario Ejecutivo Adjunto David Padilla, la Abogada y Especialista en Derechos Humanos Relinda Eddie, los funcionarios de la Secretaría de la Comisión Henry MacDonald y Tania Hernández, y los intérpretes Michel Valeur y Miriam Deutsch.

35. Durante su visita a Allenwood, la Comisión contó con la cooperación de diversos funcionarios, incluidos: Administrador del Servicio de Detención y Naturalización del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Dirección de Penitenciarías; Amy Dale, Administradora Asistente de la Dirección Federal de Penitenciaría; John Castro, de Inmigración y Naturalización, Panel de examen de los cubanos; J.T. Holland, Alcalde de la Penitenciaría Federal (Alta Seguridad); R.L. Hamm, Asistente Ejecutivo; Margaret Harding, Alcalde del Complejo Correccional Federal (Seguridad Media); Laurie M. Rule, Asistente Ejecutiva; Michael V. Pugh, Alcalde del Complejo Correccional Federal (Baja Seguridad); Ken Arnold, Asistente Ejecutivo, y funcionarios de estas Instituciones.

36. Del 9 al 12 de diciembre de 1996, la Comisión realizó una inspección *in situ* de varias instalaciones de detención del Estado de Louisiana, incluidas las Penitenciarías de Avoyelles Parish en la ciudad de Marksville y Orleans Parish en Nueva Orleans. Esta visita fue realizada conjuntamente con el Grupo de trabajo de la Comisión sobre Cárceles y Condiciones Carcelarias en las Américas. La delegación de la Comisión estuvo integrada por los Miembros de la Comisión John Donaldson, Alvaro Tirado Mejía y Jean Joseph Exumé, las abogadas y especialistas en derechos humanos Relinda Eddie y Bertha Santoscoy, y la funcionaria de la Secretaría de la Comisión Tania Hernández.

37. El propósito de las diversas inspecciones *in situ* de la Comisión, conforme se detallan más arriba, era evaluar las condiciones generales de detención de los cubanos del Mariel detenidos en las diversas instituciones, y la Comisión recibió información al respecto de los funcionarios del Estado y de los reclusos con los que dialogó.

38. Los aspectos principales examinados por la Comisión en el curso de las visitas incluían: las instalaciones y los servicios médicos de que disponían los cubanos del Mariel, las condiciones de alojamiento de los cubanos del Mariel; los programas educativos, recreativos y de capacitación de que disponían los cubanos del Mariel, los métodos de disciplina y las dificultades de la visita que

se alegaba habían experimentados los parientes lejanos de los reclusos. La Comisión también indagó los arreglos para la revisión anual de las detenciones de los detenidos después de sentenciados y la disponibilidad de asesoramiento letrado para los reclusos.

39. Durante el curso de sus visitas *in loco*, la Comisión observó en particular que, como consecuencia de su *status* como detenidos administrativos, los cubanos del Mariel se encuentran en una situación de significativa desventaja en comparación con otras personas privadas de la libertad que cumplen penas de prisión. Por ejemplo, en su carácter de detenidos administrativos, los cubanos del Mariel no tienen derecho a beneficiarse de programas de reforma y rehabilitación, tales como educación y experiencias laborales, que caracterizan el proceso de reclusión penal. Como consecuencia, muchos cubanos del Mariel han expresado su frustración por contar con muy pocas ocupaciones constructivas para llenar su tiempo, la cual se ha visto acentuada por la incertidumbre sobre la duración de su detención.

40. También en relación con las condiciones de detención de los cubanos del Mariel en Estados Unidos, la información suministrada por las partes y los informes de la prensa indican que se habían producido varios disturbios de proporciones en diversas instituciones en las que se había detenido a los cubanos del Mariel desde su arribo a Estados Unidos. En particular, entre el 21 de noviembre y el 4 de diciembre de 1987 se produjeron dos disturbios de proporciones en Oakdale, Luisiana y Atlanta, Georgia, en instalaciones de la Dirección Federal de Penitenciarías. En estos disturbios, los reclusos alzados, en su mayoría cubanos del Mariel, tomaron un control sustancial de las instalaciones, tomaron rehenes y destruyeron bienes. Otros disturbios incluían un incidente en mayo de 1986 en el que 125 cubanos del Mariel se amotinaron en el Centro de Detención Krome de Florida, que se dijo había sido el cuarto disturbio, por sus proporciones, en un año, en esas instalaciones, y un incidente de agosto de 1991 en la Penitenciaría Federal Talladega, en la que se tomaron rehenes por diez días.<sup>2</sup> Aparte de estos disturbios, se produjeron varias “huelgas de hambre” convocadas por cubanos del Mariel en distintas instalaciones, incluida una huelga de hambre en diciembre de 1999 y enero de 2000 por parte de cubanos del Mariel detenidos en instalaciones de New Roads, Louisiana.

## II. POSICIÓN DE LAS PARTES

### A. Posición de los Peticionarios

#### 1. Admisibilidad

41. Los peticionarios han sostenido desde la interposición de la petición en abril de 1987 que el presente caso es admisible ante la Comisión. A este respecto, han sostenido que la Comisión tiene jurisdicción para considerar las denuncias de violaciones de la Declaración Americana en contra de Estados Unidos, en razón de su condición de Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos.

42. Además, los peticionarios argumentan que los hechos que constan en su petición, de confirmarse, tienden a revelar, entre otras, la violación de los artículos I, XVII, XXV y XXVI de la Declaración en relación con la detención de los cubanos del Mariel por el Estado. En particular, sostienen que los cubanos del Mariel han sido en efecto sometidos a una detención

---

<sup>2</sup> Dirección de Penitenciarías de Estados Unidos, Informe de enero de 1995 sobre la Detención Federal de cubanos del Mariel, pág. 12.

indeterminada sin que existan mecanismos adecuados para dictaminar sobre la legalidad de su detención.

43. Los peticionarios también han sostenido que han agotado todos los recursos internos en relación con sus denuncias ante la Comisión. Los peticionarios afirman a este respecto que intentaron impugnar sus detenciones ante los Tribunales de Distrito de Estados Unidos, la Corte de Apelaciones de Estados Unidos<sup>3</sup> y, por último, mediante una petición ante la Corte Suprema en recursos de *certiorari*, que finalmente fue desestimado por la Corte en decisión del 14 de octubre de 1986.<sup>4</sup>

44. También a este respecto, los peticionarios argumentan que la petición fue interpuesta en cumplimiento del período de limitación prescrito en el artículo 38(1) del Reglamento de la Comisión, o sea, dentro de los seis meses a partir del 14 de octubre de 1986, fecha en que la Corte Suprema de Estados Unidos desestimó su petición.

45. Por último, con respecto a la duplicación, los peticionarios sostienen en su petición original que las materias planteadas en la misma no estaban impedidas a la fecha de consideración por la Comisión en virtud del artículo 39 del Reglamento de la Comisión, como pendientes ante otra instancia de solución internacional. Los peticionarios reconocieron a este respecto que la comunicación había sido interpuesta al amparo de la Resolución 1502 del ECOSOC de la ONU en mayo de 1986 en relación con la detención de los cubanos del Mariel. No obstante, sostenían que esto no impedía la consideración de la denuncia de los peticionarios por la Comisión, por tres razones: el procedimiento ante la ONU no preveía el examen de hechos específicos de la petición presentada ante la Comisión; el procedimiento de la ONU no daría lugar a una solución efectiva de las violaciones denunciadas, y la comunicación ante la ONU fue interpuesta por organizaciones de derechos humanos y religiosas distintas de las representantes de los peticionarios y en nombre de una población más amplia de cubanos del Mariel que la que motivara la petición ante la Comisión.

## **2. Méritos**

### **a. Petición original**

46. En su petición original, los peticionarios suministraron antecedentes en relación con la manera en que ellos y otros cubanos del Mariel llegaron a Estados Unidos. De acuerdo con los peticionarios, los detenidos cubanos del Mariel pertenecían a un grupo de aproximadamente 125.000 cubanos que huyeron a los Estados Unidos en 1980 desde el Puerto de Mariel, en Cuba. La situación se desarrolló después de un incidente en abril de 1980 en que un grupo de cubanos procuró refugio en la Embajada de Perú en La Habana, Cuba. El dirigente cubano Fidel Castro permitió la emigración a Estados Unidos de algunos de los miembros de este grupo, y luego

---

<sup>3</sup> A este respecto, los peticionarios citan la desestimación de los recursos de los peticionarios en 1986 por parte de la Corte de Apelaciones del Decimoprimer Circuito de Estados Unidos, en los siguientes términos:

Como lo aceptan el gobierno y los apelantes, con la decisión de hoy hemos llegado a un punto en instalar la controversia en que hemos rechazado todas las teorías jurídicas, constitucionales y de otra índole presentadas por los apelantes. Éstos han agotado todos los recursos disponibles para una reparación en el sistema federal a todos los niveles, con excepción de la Corte Suprema. En consecuencia, determinamos que, a menos que los apelantes opten por un recurso *certiorari*, y la Corte Suprema de Estados Unidos acceda al mismo, estos casos han llegado al punto final y serán desestimados.

<sup>4</sup> *Id.*, p. 7, citing *Ferrer-Mazorra v. Meese*, 107 Sup. Ct. 289 (1986).

anunció, el 20 de abril de 1980, que todo cubano que deseara abandonar el país podía partir desde el Puerto de Mariel. De acuerdo con los peticionarios, el Presidente Jimmy Carter de los Estados Unidos, declaró en un discurso que estos cubanos serían recibidos en Estados Unidos “con el corazón y los brazos abiertos”. El resultado de ello fue una gran afluencia a Estados Unidos de cubanos que procuraban huir de Cuba.

47. Los peticionarios sostienen también que, antes del arribo de los cubanos del Mariel, los extranjeros que procuraban su admisión en Estados Unidos habían obtenido una libertad condicional muy flexible.<sup>5</sup> Por otro lado, los cubanos del Mariel fueron detenidos a su arribo a los Estados Unidos y el alto número de cubanos del Mariel planteó dificultades procesales al Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (en adelante, el “INS”), principal autoridad federal responsable de las cuestiones de inmigración y naturalización. Posteriormente, algunos de los cubanos del Mariel fueron puestos en libertad condicional, aunque seguían siendo considerados extranjeros excluibles sujetos a los procedimientos del INS en cuanto a si se les debía conceder asilo o ser admitidos por otra vía en forma permanente en Estados Unidos.

48. Sin embargo, algunos cubanos del Mariel nunca fueron liberados de la custodia, sino que se les negó la libertad condicional sobre la base de su estado mental o porque se sabía o sospechaba que tenían antecedentes penales en Cuba. En la época de la interposición de la petición original, en abril de 1987, los peticionarios calcularon que el número total de cubanos del Mariel que permanecían detenidos desde su arribo a Estados Unidos ascendía aproximadamente a 300. Estos cubanos habían sido ubicados en distintas instalaciones penitenciarias federales de Estados Unidos y, eventualmente, en su mayoría habían sido reclusos en la Cárcel Federal de Atlanta, Georgia.

49. Además, los peticionarios sostienen que muchos cubanos del Mariel que fueron inicialmente puestos en libertad condicional volvieron a ser detenidos, en la mayoría de los casos por violación de la libertad condicional, por ejemplo, por contravención de las normas de las instituciones de rehabilitación y delitos tales como conducir en estado de ebriedad. Los peticionarios también indican que algunos cubanos del Mariel fueron detenidos sencillamente por haber sido acusados de delito, aunque no habían sido condenados. Además, los peticionarios alegan que se revocó la libertad condicional de algunos cubanos del Mariel porque se habían declarado culpables de delitos menores vinculados a las drogas en base a las garantías que les habrían dado abogados, a menudo defensores de oficio, en el sentido de que con ello obtendrían sentencia de libertad condicional, pero sin ser aparentemente conscientes de que la declaración de culpabilidad podría dar lugar a una prolongación de la detención por el INS.

50. Como consecuencia de esta continuada o renovada detención de los cubanos del Mariel, los peticionarios sostienen que los mismos enfrentan una detención indefinida en Estados Unidos, sin una evaluación adecuada de cada caso en cuanto a la necesidad de su reclusión continuada. Esta clase de detenidos incluye a aquellos cubanos del Mariel que nunca fueron liberados en razón de conocerse o sospecharse la existencia de antecedentes penales en Cuba o por su salud mental, o que fueron inicialmente puestos en libertad condicional pero posteriormente detenidos por violaciones graves o menores a la libertad condicional.

---

<sup>5</sup> Petición del 10 de abril de 1987, pág. 11, donde se cita una declaración de la Corte Suprema de Estados Unidos en el sentido de que la libertad condicional de los extranjeros que procuraran su admisión en los Estados Unidos es “simplemente un instrumento a través del cual se evita un confinamiento innecesario mientras se realizan las gestiones administrativas... Ciertamente esta política refleja las calidades humanas de una civilización ilustrada”. *Leng May Ma c. Barber*, 357 U.S. 185, 190 (1958).

51. A este respecto, los peticionarios sostienen también que a la fecha de la interposición de su petición, el único mecanismo de revisión de la detención de los cubanos del Mariel era el “Plan de revisión” del INS. Los peticionarios sostienen que este mecanismo era “rudimentario e inadecuado” puesto que, por ejemplo, se basaba primordialmente en un examen del expediente de cada cubano. Además, de acuerdo con los peticionarios, el Plan de revisión fue suspendido en 1985, tras un intento de acuerdo entre Estados Unidos y Cuba conforme al cual éste acordaba aceptar el retorno de 2.746 cubanos del Mariel, acuerdo que posteriormente fue inclumplido.

52. Los peticionarios también afirman que desde 1985 no se había creado procedimiento de revisión alguno de los casos individuales por parte del Legislativo o el Ejecutivo, ni así lo habían dispuesto los Tribunales de Estados Unidos, como consecuencia de lo cual el Estado no había revisado en forma sustancial alguna la condición de los cubanos del Mariel. De acuerdo con los peticionarios, la política del Estado disponía que los detenidos cubanos sólo podrían ser liberados si se instalaban en centros de recuperación antes de obtener la plena libertad condicional en la comunidad, pese al hecho de que en los centros de recuperación no existían lugares suficientes.<sup>6</sup> En consecuencia, los peticionarios afirman que en el mejor de los casos el Estado realizaba sólo revisiones esporádicas e incongruentes de los casos individuales de cubanos del Mariel recluidos y no eran claros los criterios aplicados por el INS para liberar a algunos detenidos y no a otros.

53. Con respecto a la legislación aplicable en los Estados Unidos, los peticionarios indican que la libertad condicional de extranjeros excluibles queda totalmente a discreción del INS, como lo dispone la Sección 1182(d)(5)(A) de 8 U.S.C., en los siguientes términos: “el Procurador General puede... a su discreción aceptar la libertad condicional temporal en Estados Unidos en las condiciones que pueda prescribir por razones de emergencia o por razones consideradas estrictamente en el interés público...”. Por tanto, los peticionarios sostenían al interponer su petición que la legislación ofrecía escasas esperanzas de que sus casos fueran alguna vez efectivamente revisados por el INS o que los detenidos cubanos alguna vez fueran elegibles para su liberación.

54. Además, los peticionarios sostienen que los tribunales de Estados Unidos han considerado que los detenidos cubanos, como extranjeros excluibles, nunca ingresaron al territorio estadounidense y por tanto no gozan de las mismas garantías del debido proceso del que disponen otros en Estados Unidos. De acuerdo con los peticionarios, los tribunales también han sostenido que el derecho internacional ha sido sustituido por actos de control del Ejecutivo y el Poder Judicial y, en consecuencia, no pueden basarse en él los cubanos del Mariel para impugnar su detención.

55. Los peticionarios sostienen también que existen disparidades en las circunstancias de los cubanos detenidos y, por tanto, es necesario realizar audiencias individuales en cada caso para determinar debidamente si es pertinente que estén detenidos. En particular, los peticionarios indican que en momentos de presentar la petición existían evidencias de que muchos cubanos del Mariel tenían razones sólidas para ser liberados condicionalmente y, sin embargo, no se les había dado oportunidad de presentar sus casos. Citan como ejemplo el caso del peticionario Pedro Prior Rodríguez, que fue atacado y golpeado por tres hombres mientras se encontraba en un centro de recuperación, a consecuencias de lo cual perdió una vista. De acuerdo con los peticionarios, el Sr. Prior Rodríguez fue enviado a un hospital para tratar sus heridas y poco después se revocó su

---

<sup>6</sup> Petición del 10 de abril de 1987, pág. 16, en la que se cita una carta del 10 de febrero de 1987 dirigida por el Procurador General Adjunto John Bolton al Congresista Robert Kastenmeier, en la que se indicaba que sólo había unos 350 lugares por año disponibles en los centros de recuperación para los cubanos.

libertad condicional porque “su estado de salud exigía un tratamiento del que no se disponía”. Además, los peticionarios indican que en noviembre de 1983, se aprobó la libertad condicional del Sr. Prior Rodríguez en virtud del Plan de revisión pero se le mantuvo sin embargo detenido y ha permanecido bajo custodia hasta la fecha de la petición.

56. Respecto de las condiciones de detención, los peticionarios afirman que la tirantez en las instalaciones federales era considerable debido a la situación “inútil” en que los cubanos del Mariel se consideraban encontrarse, así como el hacinamiento y la antigüedad de las instalaciones de las penitenciarías federales. Esas condiciones dieron lugar a un motín en la Penitenciaría de Atlanta, en 1984 y, de acuerdo con un informe parlamentario del incidente, fechado en 1986, las condiciones de vida de los cubanos del Mariel en la Penitenciaría de Atlanta eran “intolerables, teniendo en cuenta aún las normas correccionales más elementales”.

57. Sobre la base de su descripción de la detención de los cubanos del Mariel, los peticionarios afirman que el Estado es responsable de la violación de los artículos I, XVII, XXV y XXVI de la Declaración Americana. En particular, los peticionarios argumentan que estos artículos y el derecho internacional, en términos más generales, reconocen el derecho de los individuos a no ser privados de su libertad sin que se determine mediante el debido proceso la razonabilidad de ese acto<sup>7</sup>.

58. Los peticionarios también se basan en informes anteriores de la Comisión Interamericana en los que ésta critica la privación de libertad por períodos prolongados o indefinidos sin el debido proceso o sin una acusación formal, incluida la detención llevada a cabo bajo autoridad ejecutiva y no sujeta a revisión judicial.<sup>8</sup>

59. Los peticionarios subrayan a este respecto que ninguno de ellos se encontraba cumpliendo condena en momentos de interponerse la petición. Los peticionarios indican también que, aunque reconocen que la detención puede corresponder en algunos casos, por ejemplo, si la persona es un peligro para la sociedad, debe existir en cada caso una audiencia razonable para determinar si el detenido es en realidad peligroso. De acuerdo con los peticionarios, el Estado ha realizado determinaciones de peligrosidad “al barrer”, “en forma unilateral y arbitraria”, sin el debido proceso y, por tanto, sostienen que las determinaciones hechas por el Estado en este sentido son inválidas.

60. Los peticionarios también sostienen que el Estado no puede basarse en la condición incierta de inmigración de los detenidos para justificar la perpetuación de su detención. Por el contrario, argumentan que los instrumentos internacionales que hablan de la detención de extranjeros que tratan de ingresar al territorio de un Estado establecen que esa detención será provisional y temporaria, y para apoyar esta afirmación, citan, entre otros, el artículo 5(1)(g) de la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>9</sup> En el presente caso, los peticionarios argumentan que una

---

<sup>7</sup> Petición del 10 de abril de 1987, pág. 27, donde se cita la Declaración Universal de los Derechos Humanos, A.G. Res. 217 (III) del 10 de diciembre de 1948, (U.N. GAOR 3er. Ses., Res. A/810, pág. 71, artículos 3 y 9; Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 213 U.N.T.S., 221, E.T.S. 5 ass .am., artículo 5; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Serie de Tratados N° 36 OEA Off. Reg. OEA/SerL/XI/1.1, artículos. 5, 7, 8.

<sup>8</sup> Petición del 10 de abril de 1987, pág. 28, donde se cita el Informe Anual 1980-81, pág. 119 (16 de octubre de 1981) de la CIDH.

<sup>9</sup> Petición del 10 de abril de 1987, págs. 29 y 30, donde se cita, entre otros instrumentos, la Convención Europea, *supra*, artículo 5(1), que dispone lo siguiente:

detención de siete años sin terminación previsible ya es desproporcionada para los limitados intereses del gobierno que la justifican y constituye una falta de respeto por el derecho a la libertad de los detenidos. También sostienen que esa detención no puede ser justificada por el derecho internacional de acuerdo con la autoridad de los Estados para controlar la inmigración ilegal, sino que es necesario celebrar audiencias para resolver el caso de cada detenido.

61. A este respecto, los peticionarios observan que el artículo XVII de la Declaración garantiza a todo individuo el derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones y a gozar de los derechos civiles fundamentales y que en el preámbulo de la Declaración se dispone que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana. En consecuencia, dado que todos los cubanos del Mariel se encuentran de hecho en los Estados Unidos, los peticionarios argumentan que “independientemente de que la legislación interna de Estados Unidos otorgue a los detenidos cubanos las protecciones fundamentales e independientemente de la condición incierta de inmigración de los detenidos cubanos, el Gobierno estadounidense está obligado por la Declaración Americana a conceder a los detenidos cubanos su derecho a un debido proceso”.

62. De acuerdo con los peticionarios, la celebración de audiencias adecuadas comportaría procedimientos justos y confiables que otorguen a cada detenido la oportunidad de ser oído ante un tribunal imparcial, a contar con el asesoramiento letrado necesario y adecuado, a presentar pruebas en su nombre y a impugnar las pruebas adversas. Esto también exigiría que los casos de los detenidos cubanos que siguen reclusos después de una decisión adversa inicial sean revisados en forma periódica para garantizar que ninguna persona se mantenga detenida más allá del período en que plantea una amenaza a la comunidad.

63. Por lo tanto, los peticionarios solicitan que la Comisión dictamine la violación de sus derechos al amparo de la Declaración, recomiende que el Estado conceda audiencias justas a los cubanos del Mariel para determinar el caso de cada detenido o que los libere condicionalmente, y que realice una completa investigación *in situ* cabal de la detención de los cubanos del Mariel por Estados Unidos.

---

5.(1) Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por ley:

a. Si ha sido detenido legalmente en virtud de una sentencia dictada por un tribunal competente;

b. Si ha sido privado de libertad o detenido, conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial dictada conforme a derecho o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por la ley;

c. Si ha sido privado de libertad y detenido, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que haya después de haberla cometido;

d. Si se trata de la privación de libertad, conforme a derecho, de un menor con el fin de vigilar su educación, o de su detención conforme a derecho, con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad competente.

e. Si se trata de la privación de libertad, conforme a derecho, de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado, de un alcohólico, de un toxicómano o de un vagabundo;

**f. Si se trata de la privación de libertad o de la detención, conforme a derecho, de una persona para impedir su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición. (Énfasis agregado).**

## **b. Observaciones posteriores de los peticionarios**

64. En sus observaciones posteriores del 31 de agosto de 1988, 29 de septiembre de 1988, 2 de abril de 1999 y 8 de junio de 1999, los peticionarios suministraron información y argumentos adicionales en respaldo de su petición y respondieron a varias observaciones formuladas en nombre del Estado.

65. En las observaciones del 31 de agosto de 1988 y del 29 de septiembre del mismo año, los peticionarios sugieren que la posición del Estado en torno a la interpretación de la Declaración significaría en esencia que no existe absolutamente ningún límite a la acción del Gobierno de Estados Unidos, lo que justificaría una discreción incontrolable sobre los extranjeros excluibles. Los peticionarios sostienen, por el contrario, que la Declaración Americana debe interpretarse en el sentido de que prohíbe la reclusión indefinida sin un proceso justo para determinar si la misma es necesaria.

66. Los peticionarios también impugnan la pretensión del Estado de que los cubanos del Mariel disponen del acceso a revisión judicial por la vía del recurso de habeas corpus. Por el contrario, los peticionarios sostienen que los tribunales de Estados Unidos han retaceado a los cubanos del Mariel todo derecho de la ley estadounidense a una revisión judicial de su detención individual. Los peticionarios también sostienen que la existencia de controversias entre ellos y el Estado sobre detalles particulares de sus casos ilustra la necesidad de que dichas controversias se resuelvan en audiencias justas y equitativas, con pleno derecho a presentar pruebas.

67. En las observaciones del 2 de abril de 1999 y del 8 de junio de 1999, los peticionarios suministraron nueva información actualizada en relación con la condición de los cubanos del Mariel detenidos, así como respuestas adicionales a la posición de Estados Unidos.

68. Más particularmente, en el escrito del 2 de abril de 1999, los peticionarios observan que durante 11 años, tras la audiencia de marzo de 1988 ante la Comisión, los empeños diplomáticos por devolver a los cubanos del Mariel a Cuba prácticamente fracasaron, se abandonaron los esfuerzos legislativos para evitar la perpetuación de la detención administrativa de los cubanos y que el Estado no autorizó unilateralmente la liberación de los cubanos del Mariel.

69. Los peticionarios también informan que en esa época el Estado había reconocido que aproximadamente 2.000 cubanos del Mariel estaban recluidos bajo la autoridad discrecional del INS y que algunos de los detenidos se encontraban en esa situación desde su arribo a Estados Unidos, hace 19 años.

70. Con respecto a la admisibilidad de su petición, los peticionarios reiteraron que los cubanos del Mariel han agotado todos los recursos internos y sostuvieron que, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión, la determinación crucial no es si cada detenido tiene derecho a pedir el habeas corpus, sino, más bien, si aún existen recursos posibles en la legislación de Estados Unidos. A este respecto, los peticionarios afirman que no existen posibles recursos en Estados Unidos, sino que en las circunstancias de los cubanos del Mariel la petición de habeas corpus es un gesto vacío. En particular, los peticionarios sostuvieron que desde 1981 todas las peticiones de los cubanos del Mariel detenidos que procuraron una reparación por la vía del habeas corpus habían sido desestimadas, con excepción de una de 1981. De acuerdo con los peticionarios, estos recursos no habían tenido éxito porque la legislación interna de Estados Unidos otorga claramente autoridad discrecional al INS para detener administrativamente a los cubanos del Mariel y los

tribunales han rechazado las denuncias de los detenidos amparadas en la Constitución y la legislación de Estados Unidos y en el derecho internacional.

71. En particular, según los peticionarios, los tribunales estadounidenses han sostenido que los detenidos no tienen derecho al recurso de habeas corpus frente a la detención administrativa en base a la violación de la cláusula sobre debido proceso de la Quinta enmienda de la Constitución de Estados Unidos ni el derecho a un juicio imparcial previsto en la Sexta enmienda, dado que la detención es administrativa y no penal. De acuerdo con los peticionarios, los tribunales también habían sostenido que no existe límite para la duración de la detención de un detenido bajo la legislación estadounidense y que, independientemente de que la detención indefinida de los cubanos del Mariel viole el derecho internacional, esta ley no está reconocida puesto que una petición de habeas corpus se basa sólo en el derecho estadounidense.

72. En consecuencia, dada la discrecionalidad del INS para detener indefinidamente a extranjeros como los cubanos del Mariel, los peticionarios sostienen que la única cuestión adjudicable que un tribunal considerará ante un pedido de habeas corpus es si el INS siguió los procedimientos aplicables a la libertad condicional de los cubanos del Mariel, que desde 1987 estuvieron regidos por el Plan de revisión de la situación de los cubanos. De acuerdo con los peticionarios, la prueba aplicada por los tribunales internos sólo requiere que la persona responsable que actúa bajo la autoridad del Procurador General brinde “una razón *prima facie* legítima y de buena fe de su decisión”.

73. Sobre la base de estos argumentos, los peticionarios sostienen que el derecho a pedir el habeas corpus “no es más que una ilusión” y, en consecuencia, todos los recursos existentes en Estados Unidos han sido invocados y agotados en relación con su petición.

74. Además, los peticionarios argumentan que su petición no es prematura a la luz del hecho de que sus casos pueden ser revisados en el marco del Plan de revisión de la situación de los cubanos, porque los procedimientos consagrados en el Plan están por debajo de los requisitos mínimos del debido proceso consagrados en la Declaración y en el derecho internacional. En consecuencia, sostienen que es pertinente que se determine si se han violado los derechos de los cubanos del Mariel al debido proceso.

75. Por último, los peticionarios sostienen que, en todo caso, en relación con el agotamiento de los recursos internos, la carga de la prueba recae en el Estado, el cual debe probar que siguen existiendo recursos efectivos para los cubanos del Mariel detenidos y afirman que sería “inútil” que el Estado tratara de cumplir este extremo.

76. En cuanto a los méritos de su petición, los peticionarios reiteran su posición de que la detención indefinida de los cubanos del Mariel viola la Declaración. A este respecto, los peticionarios sostienen que aceptan que Estados Unidos es una nación soberana con derecho a proteger sus fronteras y determinar qué personas pueden ingresar a su territorio y aceptan también que ellos y otros cubanos del Mariel están clasificados como “extranjeros excluibles”. Sin embargo, argumentan que la detención de los cubanos del Mariel constituye una violación de la Declaración, por dos razones fundamentales. Primero, afirman que los cubanos han sido sometidos a una detención administrativa que, a su vez, no puede ser sino breve y, ciertamente,

no puede ser indefinida.<sup>10</sup> Por lo tanto, denuncian que han sido sometidos a una detención indefinida, en malas condiciones, en violación de la Declaración.

77. Segundo, los peticionarios afirman que el Plan de Revisión de la situación de los cubanos, como único procedimiento al que tienen derecho los detenidos, de acuerdo con los tribunales de Estados Unidos, viola los derechos de los detenidos al debido proceso, por varias razones. En primer lugar, el INS puede discrecionalmente conceder la libertad condicional a un cubano del Mariel detenido “por razones de emergencia o por razones consideradas estrictamente de interés público”, lo que, a su vez, crea la presunción de la detención y coloca en el detenido la carga de probar que su liberación es de interés público. Segundo, el panel de empleados del INS que examina los casos de los detenidos está autorizado a llegar a “conclusiones” que no son más que especulaciones subjetivas en relación con el futuro comportamiento de los cubanos del Mariel detenidos, no pueden probarse, no exigen justificación específica alguna para las conclusiones a que llegan y “en esencia, no son capaces de una revisión judicial”. Tercero, si se niega la libertad condicional a un detenido, éste no tiene derecho a una revisión imparcial, sino que la revisión queda a cargo del mismo panel en un momento que se fija a discreción del Director del Plan, y se le otorga una oportunidad insuficiente para asistir y formular declaraciones ante el Panel. Por ejemplo, el detenido no tiene derecho a la asistencia remunerada de un asesor letrado ni derecho a cambiar la fecha de la audiencia.

78. También a este respecto, los peticionarios subrayan el carácter discrecional de la liberación de los detenidos, como lo ilustra la enmienda de 1994 al Plan de revisión de la situación de los cubanos, que la *Associate Commission for Enforcement* del INS suspendiera la aprobación de la libertad condicional en base al comportamiento del detenido o a cualquier otra “circunstancia” que indicase que la libertad condicional ya no era pertinente. La suspensión puede efectuarse sin una audiencia y sin notificación, y no exige una decisión por escrito.

79. Los peticionarios sostienen, además, que, aparte del habeas corpus, la única revisión disponible de una decisión de no permitir la libertad condicional es una decisión de un Panel de empleados del Departamento de Justicia. Los detenidos sólo son admitidos en esta instancia de apelación si la piden con 30 días de anticipación. Se permite que el detenido contrate un asesor letrado a su costo para preparar una declaración por escrito de “todo factor que considere relevante a la consideración de la libertad condicional”, pero no se le informa por adelantado de qué factores puede el Panel considerar relevantes o sobre qué base el Panel del INS desestimó una recomendación anterior de libertad condicional.

80. Finalmente, los peticionarios argumentan que la detención de los cubanos del Mariel es indefinida y que los tribunales de Estados Unidos han reconocido esta realidad.<sup>11</sup> Por consiguiente, los peticionarios sostienen que los derechos consagrados en la Declaración Americana “no permiten la detención indefinida, independientemente de la condición de extranjero de un individuo”, y que Estados Unidos no puede “trasladar la culpa” a la República de Cuba por no aceptar a los cubanos del Mariel en su territorio. A este respecto, los peticionarios observan que Estados Unidos, y no Cuba, es el causante de que los cubanos del Mariel estén detenidos en las cárceles después de más de 18 años.

---

<sup>10</sup> Observaciones de los peticionarios del 2 de abril de 1999, pág. 17, donde se cita a la Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Amuur c. Francia, (1996) E.H.R.R. 533

<sup>11</sup> Observaciones de los peticionarios del 2 de abril de 1999, pág. 23, donde se cita el caso *Barrera Echavarría c. Rison*, 44 F.3d., 1445; *Ref. Cubanos del Mariel*, 822 F. Supp., 196

81. En sus observaciones escritas más recientes, del 8 de junio de 1999, los peticionarios principalmente respondieron a los argumentos contenidos en el resumen posterior a la audiencia del 22 de marzo de 1999, suministrado por el Estado. Con ello, los peticionarios subrayan que la cuestión en causa es si la acción del Estado viola los derechos garantizados por la Declaración Americana, y no la legislación interna de Estados Unidos, y sugieren que el Estado no ha abordado esta cuestión como corresponde.

82. A este respecto, los peticionarios contestan lo que caracterizan como posición del Estado, de que la Declaración presume que la detención es aceptable a menos que uno pruebe su derecho a ser liberado. También observan el reconocimiento por parte del Estado de que la libertad de los cubanos del Mariel no ha sido privada por una violación de la ley, sino porque los cubanos del Mariel no pueden “demostrar que su liberación no pondrá en peligro a otras personas o bienes”.

83. Para contestar esta afirmación, los peticionarios sostienen que la Declaración garantiza el derecho a la libertad y coloca en el Gobierno la carga de probar que se puede abrogar éste u otro derecho garantizado, extremo que los peticionarios afirman el Estado no ha cumplido en este caso.

84. Con respecto al examen por el Estado de algunos detenidos en el resumen posterior a la audiencia, los peticionarios sostienen que las observaciones del Estado son “irrelevantes” puesto que la petición y los posteriores escritos se presentaron en nombre de la clase de cubanos del Mariel que siguen detenidos por la autoridad administrativa del Estado y no se limitan a la lista de 335 individuos. Los peticionarios afirman también que, en todo caso, el Estado no ha brindado información suficiente acerca de las razones de la detención de cada uno de los cubanos del Mariel.

85. Finalmente, los peticionarios afirman que debe considerarse que rigen las normas previstas en la Declaración igualmente para todas las personas y no debe considerarse que crean una doble norma, una para las que nunca han cometido un delito y otra para las personas que han sido acusadas de delito. Los peticionarios afirman que tampoco deben considerarse normas básicas de derechos humanos diferentes para los que son considerados extranjeros excluibles y no ciudadanos y, por tanto, no debe considerarse permisible la detención administrativa meramente para esta categoría de personas.

86. Sobre la base de sus escritos, los peticionarios procuran la reparación, en la forma de una decisión en el sentido de que se han violado los derechos de los cubanos del Mariel consagrados en la Declaración, una recomendación de liberación inmediata de todos los detenidos cubanos del Mariel bajo la autoridad del Procurador General de Estados Unidos o del INS, y “reparaciones monetarias a todos los cubanos del Mariel que fueron detenidos bajo la autoridad discrecional del INS, al menos, la implementación del Plan de revisión de la situación de los cubanos”.

## **B. Posición del Estado**

87. En su respuesta original a la petición, así como en su primer y segundo escrito con observaciones complementarias y en el resumen posterior a la audiencia del 22 de marzo de 1999, el Estado presentó varios argumentos en relación con la admisibilidad y los méritos de la petición. Además, el Estado brindó información detallada respecto al funcionamiento de los mecanismos disponibles para la revisión de la detención de los cubanos del Mariel y suministró detalles en relación con los antecedentes y la condición de varios peticionarios y particulares.

## **1. Antecedentes de la situación de los cubanos del Mariel**

88. En sus observaciones iniciales del 9 de octubre de 1987 presentadas a la Comisión, el Estado brindó detalles en relación con los antecedentes de la situación de los cubanos del Mariel en Estados Unidos. De acuerdo con el Estado, la petición fue presentada en nombre de un subgrupo de aproximadamente 125.000 cubanos que llegaron a los Estados Unidos en 1980 como parte de un éxodo masivo, desde Mariel, Cuba. Todos los miembros de este subgrupo estaban detenidos en varios centros de Estados Unidos en momentos de interponerse la petición ante la Comisión.

89. El Estado indica que el éxodo de cubanos del Mariel fue desatado por la ocupación de la Embajada peruana por más de 10.000 cubanos que deseaban abandonar Cuba. En relación con ese incidente, el 14 de abril de 1980, el Presidente de Estados Unidos autorizó la admisión en Estados Unidos, como refugiados, a 3.500 de esos cubanos que se encontraban en la Embajada Peruana, siempre que satisficieran los requisitos de la legislación estadounidense aplicable en materia de inmigración y refugio.

90. Sin embargo, sostiene Estados Unidos que el transporte ordenado de estas personas por vía aérea fue casi inmediatamente detenido por el Gobierno cubano, el cual, el 20 de abril de 1980, anunció que todos los cubanos que desearan ir a los Estados Unidos estaban en libertad de embarcarse en el Puerto de Mariel. En consecuencia, personas de Miami empezaron de inmediato a viajar entre la Florida y Cuba para transportar a cubanos que esperaban en el Mariel, para traerlos a Estados Unidos. De acuerdo con el Estado, el Gobierno de los Estados Unidos reclamó la cesación inmediata de esta actividad y el 23 de abril de 1980 los Guardacostas y el Servicio de Aduana de los Estados Unidos empezaron a emitir advertencias en inglés y español en el sentido de que la participación en la creciente flotilla era ilegal y que el INS detendría a quienes trataran de transportar cubanos a Estados Unidos sin visas válidas. Análogamente, entre el 23 y el 27 de abril de 1980, cuando el Departamento de Estado de Estados Unidos, a través de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana y el Vicepresidente de Estados Unidos, reiteraron públicamente el carácter ilegal del transporte de extranjeros indocumentados a Estados Unidos, exhortaron a poner fin al transporte de pequeñas embarcaciones y reclamaron el cumplimiento de la ley de inmigración de Estados Unidos.

91. Eventualmente incapaz de contener el creciente número de embarcaciones que transportaban cubanos a Estados Unidos, el Estado indica que la Marina y los Guardacostas estadounidenses emprendieron operaciones de rescate y empezaron a canalizar los buques que se acercaban a Key West, Florida, en un intento de mantener el control del arribo de cubanos. Además, el Presidente de los Estados Unidos ejerció su autoridad, al amparo de la Ley de Migración y Asistencia a Refugiados de 1962 y asignó US\$ 10 millones para tramitar, transportar y atender a los cubanos que llegaban.

92. El Estado afirma, además, que, en medio de esta situación, se supo que el Gobierno cubano había mezclado delincuentes comunes y personas con graves problemas mentales entre los que abandonaban Cuba. En consecuencia, la Casa Blanca anunció que se pondría el máximo cuidado en las entrevistas a los que llegaban y que las personas con antecedentes penales que representaban una amenaza para el país o cuya presencia no fuera en el mejor interés de Estados Unidos, serían objeto de arresto, detención y deportación a su país.

93. La corriente incontrolada de cubanos hacia los Estados Unidos continuó hasta fines de septiembre de 1980. Hasta entonces, el Estado afirma que su Gobierno reiteradamente reclamó la suspensión de los ingresos ilegales y advirtió que se aplicarían las leyes de inmigración que

incluían la confiscación de buques y el procesamiento penal y que los Guardacostas habían empezado a intentar la intercepción de buques. Al mismo tiempo, el Presidente de Estados Unidos anunció que, por razones humanitarias, el país aceptaría los fugitivos preseleccionados de Cuba, específicamente, quienes habían buscado refugio en la Sección de Intereses de Estados Unidos o en la Embajada de Perú en La Habana y, sin duda, los presos políticos y los familiares cercanos de los residentes permanentes en los Estados Unidos.

94. A este respecto, el Estado acusa a los peticionarios de “falsificar burdamente” la declaración del Presidente de que los Estados Unidos recibirían a los cubanos “con el corazón y los brazos abiertos”, y afirma que esta declaración del Presidente debe interpretarse en el contexto de otras declaraciones formuladas durante las travesías desde el Mariel. El Estado sostiene, además, que, en todo caso, comentarios de esta naturaleza formulados por el Presidente de los Estados Unidos no pueden respaldar la sugerencia de que se suspendieron las leyes de inmigración en beneficio de los 125.000 cubanos que eventualmente arribaron a Estados Unidos. El Estado subraya a este respecto que el Presidente de los Estados Unidos constantemente recalcó la necesidad de aplicar las leyes de inmigración, procurando, al mismo tiempo, dar un trato humano, teniendo en cuenta las circunstancias de los cubanos del Mariel.

95. Además, el Estado sostiene que el Presidente expresó su intención de resolver el problema que planteaban los elementos delictivos que presuntamente se habrían incluido en el transporte de cubanos y en junio de 1980 dio instrucciones para que “los cubanos que se identificaran como autores de delitos en Cuba fueran reclusos bajo medidas de seguridad” y ordenó la “iniciación de procedimientos de exclusión contra quienes hubieran violado la legislación estadounidense mientras esperaban el reprocesamiento o la reubicación”.

96. El traslado de cubanos continuó hasta el 26 de septiembre de 1980, en que el Presidente de Cuba, Fidel Castro, cerró el Puerto Mariel y ordenó la partida de todas las embarcaciones que esperaban pasajeros. De acuerdo con el Estado, finalmente, llegaron a Estados Unidos en esa época más de 125.000 cubanos sin visa. De éstos, más de 23.000 admitieron haber tenido antecedentes penales en Cuba. Cuando concluyó el proceso inicial de selección en agosto de 1981, aproximadamente 1.800 permanecieron detenidos por sospecha o admisión de antecedentes penales que los harían no elegibles para su admisión en Estados Unidos y, posiblemente, un peligro para la comunidad. El Estado también reconoció que una serie de otros cubanos del Mariel fueron detenidos por graves problemas médicos o psiquiátricos.

97. El Estado señaló, además, que aproximadamente 123.000 del total de 125.000 cubanos del Mariel habían sido liberados conforme a la facultad de otorgar la libertad condicional del Procurador General, pese a carecer de toda documentación de inmigración y de derecho a ingresar a Estados Unidos. En efecto, de acuerdo con el Estado, “todas las decisiones sobre liberación y detención se adoptaron en esencia sobre la base de lo que los cubanos declararon a los funcionarios de inmigración sobre sí mismos, dado que el Gobierno cubano no proporcionó antecedente alguno”.

98. En las observaciones del 9 de octubre de 1987, el Estado también confirmó que algunos de los cubanos del Mariel que fueron inicialmente liberados empezaron a cometer delitos en Estados Unidos y que algunos de sus arreglos de patrocinio se habían desbaratado. En consecuencia, el 12 de noviembre de 1980, el INS emitió directrices para la revocación de la libertad condicional, disponiendo dicha revocación en los casos en que se suspendieran los arreglos de patrocinio, “si el extranjero carece de medios de sustento, domicilio fijo y patrocinador” y, en los casos delictivos, si “un extranjero es condenado por un delito menor grave o un delito grave.” De

acuerdo con el Estado, esas directrices fueron revisadas en dos oportunidades, de manera que en marzo de 1983 se revocaría la libertad condicional de todo cubano del Mariel que haya sido “condenado en Estados Unidos por un delito grave o un delito menor grave y... que haya concluido la porción de reclusión de su sentencia” o si “presenta un peligro claro e inminente para la comunidad o para sí mismo”.

99. El Estado argumenta también que a lo largo de este período el Gobierno de Cuba se negó a recibir a ninguno de los nacionales cubanos que fueron excluidos de Estados Unidos y mantenidos en reclusión. Dado que esto creó la posibilidad de que los cubanos excluidos quedaran detenidos indefinidamente, el Procurador General aprobó un Plan de revisión de la situación de los cubanos en julio de 1981 (en adelante, “el Plan de revisión de la situación de los cubanos”), que fue revisado oportunamente y en el cual en 1984 disponía que paneles del Departamento de Justicia formularían recomendaciones de libertad condicional sobre la base de los antecedentes penales, las infracciones disciplinarias durante la detención y el progreso en los programas de trabajo institucional y de capacitación. El Plan de revisión de la situación de los cubanos funcionó aproximadamente de julio de 1981 a diciembre de 1984 y, de acuerdo con el Estado, más de 2.000 cubanos obtuvieron la libertad condicional al amparo del Plan, pasando a centros de recuperación o a vivir con patrocinadores. Los detalles del Plan de revisión de la situación de los cubanos se describe en la Parte III(B)(2) del presente Informe.

100. Posteriormente, de acuerdo con el Estado, el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno de Cuba suscribieron un acuerdo en 1984 por el que se disponía el regreso de 2.746 cubanos del Mariel excluidos a Cuba y la reanudación de la inmigración normal de Cuba a Estados Unidos. En consecuencia, el Procurador General suspendió el Plan de revisión de la condición de los detenidos el 12 de febrero de 1985, en la expectativa de que los cubanos detenidos serían retornados a Cuba en poco tiempo. A esa altura, se había otorgado la libertad condicional en el marco del Plan de revisión de la condición de los detenidos a unos 2.040 cubanos detenidos.

101. El Estado sostiene, además, que en mayo de 1985 el Gobierno cubano unilateralmente –y, a juicio del Estado, indebidamente- suspendió la implementación del acuerdo de repatriación, después de haber regresado solamente 201 cubanos excluibles. El Gobierno cubano aparentemente sostuvo que la suspensión del acuerdo se debía a un cambio en la programación de la Voz de América e indicó que reanudaría la implementación de sus obligaciones si la Voz de América dejaba de lado su nueva programación. Sin embargo, de acuerdo con el Estado, la radiodifusión era una cuestión totalmente inconexa con la sustancia del acuerdo de migración y con la obligación legal internacional de Cuba de aceptar el regreso de sus nacionales y, más aún, el Gobierno cubano había sabido del cambio de la programación antes de concertar el acuerdo de migración. La implementación del acuerdo de 1984 fue, pues, suspendida desde 1985. El Estado agrega que el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Cuba han debatido la reanudación del acuerdo y que ambos gobiernos siguen “respaldando el concepto” de reanudar la implementación. El Estado también ha indicado que, pese a los hechos vinculados al acuerdo de repatriación, 1.294 cubanos del Mariel obtuvieron la libertad condicional de acuerdo con los procedimientos normales pertinentes del INS entre septiembre de 1985 y septiembre de 1987. Aparte de los procedimientos normales de otorgamiento de libertad condicional, sin embargo, no existía en vigencia durante ese lapso mecanismo alguno para liberar a los detenidos cubanos de la autoridad federal, hasta que se aprobó el Plan de revisión de la situación de los cubanos en mayo de 1987 para otorgar procedimientos particulares de revisión de la detención de los cubanos del Mariel.

102. En sus observaciones de octubre de 1987, el Estado describió su Plan de revisión de la situación de los cubanos, detalles del cual se examinan en la Parte III(B)(2) del presente Informe. A la fecha de sus observaciones de octubre de 1987, el Estado confirmó que el Plan de revisión de la situación de los cubanos se encontraba funcionando desde hacía cuatro meses y que se habían revisado 891 casos y 570 habían merecido la recomendación de libertad condicional. También a esa altura, se recomendó la prolongación de la detención de otros 310 individuos y, en la misma fecha, el Comité de Revisión de la Oficina Central había concurrido en 557 decisiones de liberación y 210 decisiones de detención. El saldo de las recomendaciones del Plan de revisión de la situación de los cubanos esperaba la homologación entonces en la Oficina Central. Además, se había otorgado libertad condicional a 42 cubanos que pasarían a proyectos de recuperación y a 34 que pasarían a vivir con familiares, lo que arroja un total de 76 individuos con libertad condicional.

103. Además, a la fecha de sus observaciones del 9 de octubre de 1987, el Estado indicó que se encontraban detenidos 3.625 cubanos del Mariel y que el Gobierno de los Estados Unidos preveía la “continuación del ritmo de otorgamiento y revocación de la libertad condicional de acuerdo con la conducta y las circunstancias de cada cubano del Mariel hasta que el Gobierno cubano cumpliera sus obligaciones en virtud del derecho internacional y del acuerdo de repatriación de los cubanos del Mariel, de aceptar el retorno de los cubanos que fueran excluidos de Estados Unidos”.

104. De acuerdo con las observaciones presentadas por el Estado el 19 de enero de 1988, el 20 de noviembre de 1987, los Gobiernos de Estados Unidos y Cuba anunciaron que reanudarían de inmediato la implementación del acuerdo de migración de 1984 estableciendo procedimientos normales de migración entre ambos países. Por lo tanto, el Estado sostuvo que con la reanudación del acuerdo volverían a regir los procedimientos normales de migración y que Cuba había acordado aceptar el retorno de 2.746 cubanos del Mariel excluibles e identificados por Estados Unidos.

105. A esa altura, independientemente de los acuerdos de migración, el Procurador General de Estados Unidos decidió que todos los cubanos del Mariel destinados a regresar en el marco del acuerdo obtendrían una revisión de su caso por parte del Panel Examinador Especial del Departamento de Justicia, antes de adoptar la decisión final de retorno.

106. Además, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado envió a la Comisión una copia de la declaración formulada el 4 de febrero de 1999 por Michael E. Ranneberger, Coordinador, Oficina de Asuntos Cubanos, Departamento de Estado, en relación con la situación de las deliberaciones con el Gobierno de Cuba acerca del retorno de nacionales cubanos como los peticionarios, que habían sido excluidos de Estados Unidos por haber sido condenados por delitos graves y ordenada su exclusión, deportación o retiro de Estados Unidos. La declaración indicaba, en parte, que:

2. Durante casi dos décadas, Estados Unidos ha estado examinando con las autoridades cubanas la cuestión del regreso de los cubanos excluibles. En 1984, Estados Unidos y Cuba llegaron a un acuerdo para el retorno de 2.746 delincuentes cubanos que habían arribado a Estados Unidos durante la inmigración del Mariel. Casi 1.400 de esos cubanos incluidos en la lista de 1984 han regresado a Cuba. Cuando se alcanzó el acuerdo en 1984, quedó claro que los nombres no constituían una lista definitiva y que en el futuro se identificarían otros cubanos excluibles.

3. En los últimos años, funcionarios de Estados Unidos se han estado reuniendo periódicamente con el Gobierno de Cuba para examinar las cuestiones de inmigración pendientes, incluido el regreso de nacionales cubanos condenados por delitos graves y respecto de los cuales se ordenó la exclusión, deportación o retiro de Estados Unidos.

4. En un empeño por normalizar las relaciones de migración entre los dos países, Estados Unidos y Cuba concertaron nuevos acuerdos el 9 de septiembre de 1994 y el 2 de mayo de 1995, respectivamente, para fomentar la migración segura, legal y ordenada y detener los peligrosos viajes de embarcaciones por los estrechos de la Florida. Además, el acuerdo de septiembre de 1994 disponía expresamente que Estados Unidos y Cuba “convenían continuar las deliberaciones en torno al regreso de nacionales cubanos excluidos de Estados Unidos.”

5. Las delegaciones de ambos países han seguido reuniéndose periódicamente para examinar las cuestiones de migración, incluido este tema. La última ronda de conversaciones se celebró el 4 de diciembre de 1998 en La Habana. La delegación de Estados Unidos está encabezada por el Departamento de Estado e incluye a funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización. No puedo entrar en la sustancia de un intercambio diplomático delicado en un foro público. Puedo confirmar que el retorno de los nacionales cubanos excluidos de los Estados Unidos, condenados por delitos graves y respecto de los cuales se ordenó la exclusión, deportación o retiro del país sigue siendo tema de deliberación entre ambos gobiernos.

## **2. Detención y revisión de extranjeros excluibles y de los cubanos del Mariel en el marco de la *Ley de Inmigración y Naturalización* de Estados Unidos, el Plan de revisión de la condición de los detenidos y el Plan de revisión de la situación de los cubanos**

107. En sus observaciones del 19 de enero de 1988 y en observaciones posteriores, el Estado ofreció un examen de los aspectos de la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos que consideró relevantes para la situación de los cubanos del Mariel. También suministró detalles de los dos procedimientos administrativos principales formulados por el Estado para revisar la detención de los cubanos del Mariel, el Plan de revisión de la condición de los detenidos y el Plan de revisión de la situación de los cubanos.

### **a. *Ley de Inmigración y Naturalización* y jurisprudencia pertinente**

108. De acuerdo con la legislación sobre inmigración y naturalización de Estados Unidos, que se rige básicamente por la Ley de Inmigración y Naturalización (“INA”) de ese país, “extranjeros excluibles” son aquellos comprendidos dentro de una de las 33 categorías específicas de extranjeros “excluidos para su admisión en Estados Unidos”<sup>12</sup> en virtud de la sección 212(a) de la *Ley de Inmigración y Nacionalidad* (“INA”), 8 U.S.C. parágrafo 1182(a) de Estados Unidos. Estas categorías se vinculan, entre otros, a fundamentos vinculados a la salud, fundamentos penales y afines, fundamentos de seguridad y afines y la ausencia de la documentación requerida. Los extranjeros excluibles normalmente tienen que partir inmediatamente y permanecen detenidos con fines de control de inmigración, si es posible en la frontera, hasta que abandonan el país.<sup>13</sup> Esos extranjeros tienen el derecho a una revisión de la legalidad de su detención por la vía

---

<sup>12</sup> Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, págs. 2 a 4, donde se cita 8 U.S.C. 1182(a).

<sup>13</sup> *Ibid*, donde se cita 8 U.S.C. parágrafo 1225(b), 1227.

del recurso de habeas corpus ante la Justicia Federal, pero la INA no limita el plazo durante el cual pueden permanecer detenidos.<sup>14</sup>

109. El Procurador General libera a los extranjeros excluibles de la detención de inmigración y permite su presencia física en Estados Unidos a través del uso de la facultad de otorgar “libertad condicional”.<sup>15</sup> El uso de esta facultad está sin embargo limitada estatutariamente a los casos en que medien “razones de emergencia” o en los que la liberación “es estrictamente en el interés público”.<sup>16</sup> Además, la facultad de otorgar la libertad condicional es discrecional y no otorga derecho alguno al extranjero excluible.<sup>17</sup>

110. La facultad de otorgar libertad condicional puede utilizarse no sólo para liberar a un extranjero excluible de la detención de inmigración mientras está pendiente el regreso a su país, sino también para permitir que un extranjero excluible permanezca indefinidamente en Estados Unidos por razones humanitarias de peso, como lo es garantizar la unión de la familia. Sin embargo, cuando se han cumplido los propósitos del otorgamiento de libertad condicional, ésta es revocada y el extranjero regresa a la custodia y recibe un tratamiento igual al de cualquier otro solicitante de admisión en Estados Unidos.<sup>18</sup> Habitualmente, el otorgamiento de libertad condicional está también condicionado, por ejemplo, al buen comportamiento del extranjero o al depósito de una fianza, y normalmente termina cuando se incumplen las condiciones.<sup>19</sup>

111. Como cuestión legal, las personas que obtienen libertad condicional no se consideran “admitidas” en Estados Unidos. Por el contrario, “conceptualmente, siguen encontrándose siempre en la frontera, procurando la admisión, y su presencia física dentro de Estados Unidos no modifica su condición de extranjero excluible.”<sup>20</sup> De acuerdo con el Estado, esta doctrina y sus implicaciones son importantes para la administración flexible y humanitaria de las leyes de inmigración puesto que, “al permitir que el Procurador General acceda al pedido de libertad condicional del extranjero sin renunciar a su autoridad de excluirlo, facilita una política más generosa de otorgamiento de la libertad condicional”.<sup>21</sup>

112. Si un extranjero excluible que se encuentra en libertad condicional viola las condiciones de su libertad condicional o comete un delito y es recluido por las autoridades federales, estatales o locales, el INS normalmente es notificado de ello. La utilización del proceso de selección permite que el INS revise normalmente los antecedentes penales del extranjero y, si se considera que la libertad condicional del extranjero es contraria al interés público, recomienda su detención. En consecuencia, una vez que el extranjero completa el total o, en algunos casos, parte de su

---

<sup>14</sup> Ibid, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1225(b), 1227, *Mayet Palma c. Verdeyen*, 676 F.2d 100, 104 (4<sup>o</sup> Cir., 1982), 8 U.S.C. párrafo 1182(d)(5)(A), cf, 8 U.S.C. párrafo 1252(c), (d).

<sup>15</sup> Ibid, pág. 20, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1182(d)(5)(A), 8 C.F.R. párrafo 212.5.

<sup>16</sup> Ibid, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1182(d)(5)(A).

<sup>17</sup> Ibid, pág.3, donde se cita el caso *Singh c. Nelson*, 623 F. Supp. 545, 552-54, 558 (S.D.N.Y., 1985).

<sup>18</sup> Ibid, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1182(d)(5)(A).

<sup>19</sup> Ibid, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1182(d)(6), 8 C.F.R. párrafo 212.5(c).

<sup>20</sup> Ibid, pág. 4, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1182(c) (5)(A); caso *Shaughnessy c. Mezei*, 345 U.S. 206, 212 73 S.Ct. 625, 629, 97 L.Ed. 956 (1953); caso *García Mir c. Smith*, 766 F.2d. 1478, 1483-84 (11<sup>a</sup> Cir. 1985), cert.denegado, 106 S.Ct. 1213, 99 L.Ed. 325 (1986).

<sup>21</sup> Ibid.

sentencia, es devuelto al INS y detenido por este Servicio o por la Dirección Federal de Penitenciarías.<sup>22</sup>

113. Con respecto a la detención de cubanos del Mariel en particular, el Estado indicó en sus observaciones del 19 de enero de 1988 que prácticamente todos los cubanos que llegaron embarcados desde el Mariel eran excluibles en virtud de la Sección 212(a) de la INA por falta de documentación adecuada y que algunos de los cubanos del Mariel que fueron detenidos también poseían antecedentes de comportamiento delictivo o graves enfermedades mentales.<sup>23</sup>

114. A este respecto, el Estado aclaró, en sus observaciones del 19 de enero de 1988, que, con la excepción de unos 100 a 150 cubanos del Mariel que fueron detenidos en forma continua desde su arribo a Estados Unidos en 1980, todos los cubanos del Mariel que se encontraban entonces bajo detención de inmigración lo estaban debido a que habían cometido delitos cuando se encontraban bajo libertad condicional o habían violado de alguna otra manera las condiciones de la libertad condicional.

115. Por último, el Estado observa que, en general, las personas que están en libertad condicional no pueden transformarse en extranjeros residentes permanentes o en ciudadanos estadounidenses. Afirma que, sin embargo, la gran mayoría de los 125.000 cubanos del Mariel que llegaron en 1980 pueden transformarse en residentes permanentes o ciudadanos de Estados Unidos en razón de una ley especial aprobada en 1966 y que permanece vigente, por la cual se permite que nacionales cubanos físicamente presentes en Estados Unidos por dos años o más ajusten su condición.<sup>24</sup> El Estado señala, además, que esta ley en general no permite el ajuste de la condición de aquellos cubanos que son excluibles por graves problemas de salud mental o porque han cometido delitos. De manera que, de acuerdo con el Estado, muchos de los detenidos cubanos del Mariel que tienen la libertad condicional muy probablemente mantendrán esa condición mientras se les permita permanecer en Estados Unidos, suponiendo que no vuelven a violar la condición de persona en libertad condicional y que, dado que siguen siendo excluibles, desde el punto de vista jurídico, siguen siempre sujetos al retorno a Cuba.<sup>25</sup>

#### **b. Plan de revisión de la condición de los detenidos**

116. Como se indicó anteriormente, habida cuenta de la negativa del Gobierno de Cuba de aceptar el regreso de los cubanos del Mariel excluibles y la posibilidad resultante de que estos extranjeros puedan permanecer detenidos en forma indefinida, el Procurador General adoptó un Plan de revisión de la condición de los detenidos en julio de 1981, que permaneció vigente aproximadamente hasta diciembre de 1984. Este Plan fue revisado oportunamente, y en 1984 disponía que paneles del Departamento de Justicia formularían recomendaciones de libertad condicional sobre la base de los antecedentes penales, las infracciones disciplinarias cometidas durante la detención y los progresos en los programas de labor institucional y capacitación.

117. De acuerdo con el Plan de revisión de la condición de los detenidos, la liberación se recomendaba únicamente si el Panel convenía que: 1. El detenido era en el momento una persona

---

<sup>22</sup> Dirección Federal de Penitenciarías, enero de 1995, Informe sobre la Detención Federal de Cubanos del Mariel, pág. 16.

<sup>23</sup> Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, pág. 2, donde se cita 8 U.S.C. párrafo 1182(a)(20), 8 U.S.C. 1182(a) (1)-(5), (7), (8), (19), (23).

<sup>24</sup> Ibid, pág., donde se cita la Ley de Ajuste para los Cubanos de 1966, Pub. L. No. 89-732, párrafo 1, 80 Stat. 1161 (1966).

<sup>25</sup> Ibid.

no violenta; 2. El detenido probablemente seguiría siendo no violento; y 3. El detenido difícilmente cometería un delito después de ser liberado.<sup>26</sup> El Plan de revisión de la condición de los detenidos también disponía que “las dudas inquietantes deben... resolverse en contra del detenido pues es a éste a quien corresponde la carga de convencer a los participantes en la revisión de que reúne las condiciones para la liberación...”.<sup>27</sup> Además, la libertad condicional real del detenido exigía la aprobación del Comisionado del INS o de su representante<sup>28</sup> y el patrocinio para permanecer en un centro de recuperación.<sup>29</sup> Además, la libertad condicional podía ser revocada si el extranjero violaba las condiciones de la libertad condicional, sea por la posesión de armas o drogas, la violación de los horarios del centro de recuperación o la no participación en los programas de tratamiento, o si el Panel “descubre información adversa vinculada al detenido que no se puso a disposición del Panel durante el proceso de revisión”.<sup>30</sup>

### **c. Plan de revisión de la situación de los cubanos**

118. En sus observaciones del 2 de julio de 1988, el Estado también brindó detalles respecto de la operación del Plan de revisión de la situación de los cubanos, sobre la base de las normas federales pertinentes y de las instrucciones del INS que se describen más adelante. Sin embargo, el Estado sostuvo que suministró este panorama con fines exclusivamente informativos puesto que, a su juicio, la Declaración Americana no exige la existencia de procedimientos de revisión como los previstos en el Plan.

119. El 28 de diciembre de 1987, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos dictó las normas para la determinación de la libertad condicional de los cubanos del Mariel<sup>31</sup> que establecen el marco para el Plan de revisión de la situación de los cubanos. De acuerdo con el Plan, en caso de revocación de la libertad condicional de un detenido, el proceso de revisión comúnmente se iniciará dentro del plazo de tres meses a partir de la revocación de su libertad condicional anterior. Para los detenidos cuyos casos han sido previamente revisados y que han permanecido bajo detención, la revisión subsiguiente comenzará en el plazo de un año a partir de la desestimación de la libertad condicional. Además, el director del Plan de revisión de la situación de los cubanos puede fijar la revisión del caso de un detenido en cualquier momento que lo considere necesario.<sup>32</sup>

120. Con respecto a los procedimientos seguidos en el marco del Plan de revisión de la situación de los cubanos, la revisión de la libertad condicional empieza con una revisión del expediente del detenido a cargo del director o de un panel integrado por dos funcionarios del INS.<sup>33</sup> Si el director o el panel del INS recomienda que el detenido sea puesto en libertad condicional después de examinar el expediente, se remite una recomendación por escrito, incluyendo una breve declaración de los factores que se consideraron pertinentes para la recomendación, al *Associate Commissioner for Enforcement* o a quien éste designe, el cual decidirá si ejerce su discreción para otorgar la libertad condicional.<sup>34</sup> Antes de recomendar la liberación, el panel debe llegar a la conclusión de que: i) el detenido es actualmente una persona no violenta; ii) el detenido

---

<sup>26</sup> Plan de revisión de la condición de los detenidos, julio de 1981, Parte II.C.2.

<sup>27</sup> Ibid, Parte III.C.2.e.

<sup>28</sup> Ibid, Parte III.E.2.

<sup>29</sup> Ibid, Parte III.E.3.

<sup>30</sup> Ibid, Parte III.E.4.

<sup>31</sup> 52 F.R. 48799, 8 C.F.R. 212.12, 212.13.

<sup>32</sup> Ibid, Sección 212.12(g).

<sup>33</sup> Ibid, Sección 212.12(d)(4)(i).

<sup>34</sup> Ibid, Sección 212.12(b)(1), (d)(1).

probablemente siga siendo no violento; iii) el detenido difícilmente plantee una amenaza para la comunidad después de su liberación, y iv) el detenido difícilmente viole las condiciones de su libertad condicional.<sup>35</sup>

121. Para llegar a las conclusiones, se instruye a los paneles para que ponderen factores tales vinculados al detenido como las infracciones disciplinarias cometidas durante la detención, los antecedentes penales, los informes psiquiátricos y psicológicos, la participación en programas de trabajo, educación y capacitación profesional durante la detención, su vínculo con los Estados Unidos, la probabilidad de que evada la acción de la justicia y “toda otra información que demuestre si el detenido se ajustará a la vida en una comunidad, puede participar en futuros actos de violencia, puede intervenir en futuras actividades delictivas o violar las condiciones de la libertad condicional”.<sup>36</sup>

122. Si el director o el panel recomienda el no otorgamiento de la libertad condicional sobre la base del examen de los antecedentes, a discreción del director, se fija para el detenido una entrevista personal ante el panel.<sup>37</sup> Durante la entrevista, el detenido puede estar acompañado por una persona de su elección que pueda asistirlo en el momento de la entrevista para responder a las preguntas.<sup>38</sup> Treinta días antes de la entrevista programada, se notifica al detenido especificándole la fecha y la hora de la entrevista y explicándosele el proceso de la entrevista. La notificación incluye también una solicitud al detenido de que especifique si desea contar con la asistencia de un representante en la audiencia. En el caso de los detenidos que indican que desean contar con dicha representación pero no especifican un nombre, el director les ofrece una lista de abogados dispuestos a ayudar a los detenidos *pro bono*, por lo menos dos semanas antes de la entrevista.

123. Las “instrucciones” para el INS sobre el Plan de revisión de la situación de los cubanos, que el Estado suministró con las observaciones del 2 de julio de 1988, disponen que el detenido debe tener acceso a su expediente y a su representante personal en forma oportuna, no más allá de cinco días antes de la entrevista. Toda la información del expediente puede ser inspeccionada, sujeto a algunas excepciones, incluida la información que pueda revelar el nombre o identificar a informantes, vinculada a una investigación policial o judicial en curso o que la entidad investigadora ha solicitado no divulgar. Deberá estar presente un intérprete en cada entrevista.<sup>39</sup>

124. Durante la entrevista, el panel del INS formula preguntas al detenido sobre sus antecedentes penales, sus antecedentes carcelarios, sus vínculos a los Estados Unidos y otros factores relevantes para decidir si recomienda al detenido para obtener la libertad condicional de acuerdo con las normas dispuestas en el Plan de revisión de la situación de los cubanos. Luego, se formula una recomendación en contra o a favor de la libertad condicional que se remite al *Associate Commissioner for Enforcement* o a quien éste designe, el cual decide si concede la libertad condicional en ejercicio de su discrecionalidad. Los detenidos que no obtienen la libertad condicional reciben una notificación de la intención de la denegación y luego una declaración más larga y específica de las razones de la desestimación.<sup>40</sup>

125. Los detenidos que son objeto de desestimación y que se encontraban en detención del INS al 28 de diciembre de 1987 obtienen automáticamente una revisión por una vez de la desestimación

---

<sup>35</sup> Ibid, Sección 212.12(d)(2).

<sup>36</sup> Ibid, Sección 212.12(d)(3).

<sup>37</sup> Ibid, Sección 212.12(d)(4)(ii).

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Observaciones del Estado del 2 de julio de 1988, pág. 9.

<sup>40</sup> *Ibid*

a cargo de un Panel Departamental establecido por el Procurador General Asociado de Estados Unidos, panel que está integrado por tres personas dentro del Departamento de Justicia, una de las cuales es un abogado, y otra de las cuales pertenece al Servicio de Relaciones con la Comunidad.<sup>41</sup> Los empleados del INS no están representados en los Paneles Departamentales y estos paneles tienen facultad para otorgar la libertad condicional a su discreción. En el caso de estas revisiones, el detenido es notificado de que será objeto de una nueva revisión a cargo del Panel Departamental y cuenta con treinta días para presentar una declaración escrita estableciendo todo factor que considere relevante para la consideración de la libertad condicional.<sup>42</sup> Los Paneles Departamentales pueden decidir en base a los antecedentes documentales o pueden fijar una entrevista con el detenido.

126. Los detenidos que obtienen aprobación de la libertad condicional de parte del Comisionado Asociado o de un Panel Departamental son liberados después de detectarse un patrocinio o un lugar de residencia adecuado para ellos.<sup>43</sup> Ello puede incluir la ubicación por parte del Servicio de Salud Pública de Estados Unidos, el Servicio de Relaciones Comunitarias de Estados Unidos en un centro de recuperación o proyecto comunitario aprobado, o la ubicación con un familiar cercano que sea residente permanente legal o ciudadano de Estados Unidos.<sup>44</sup> Los detenidos que obtienen la libertad condicional tienen que cumplir todas las condiciones especiales establecidas en el otorgamiento de la libertad condicional y un Panel Departamental puede a su discreción suspender la aprobación de la libertad condicional a todo detenido antes de liberarlo cuando “en su opinión, la conducta del detenido o alguna otra circunstancia indique que la libertad condicional ya no es más adecuada”. De acuerdo con el Estado, la ubicación con un patrocinante y las condiciones que se imponen a la libertad condicional tiene el propósito de reducir al mínimo los peligros para la seguridad pública y el orden público y maximizar la posibilidad de que el detenido se integre con éxito a la comunidad.<sup>45</sup>

127. El Estado también comunica que los miembros del Panel del INS tienen dos días de intensa capacitación para cumplir las funciones que les impone el Plan de revisión de la situación de los cubanos y cuentan con orientación en la conducción de las entrevistas.<sup>46</sup>

### **3. Observaciones del Estado sobre la admisibilidad y los méritos**

128. Con respecto a las denuncias legales de los peticionarios, el Estado ha solicitado que la Comisión declare que la petición es inadmisibles, por dos razones principales. En primer lugar, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado ha sostenido que la petición debe declararse inadmisibles sobre la base de que los peticionarios no agotaron los recursos internos de la legislación nacional, puesto que siguen existiendo recursos para todos los cubanos del Mariel detenidos, a intervalos regulares, a través del Plan de revisión de la condición de los detenidos y/o el Plan de revisión de la situación de los cubanos. Segundo, el Estado sostiene que la petición es inadmisibles en razón de que no establece los hechos que constituyen una violación de los derechos a los que hace referencia la Declaración.

129. Abundando en este sentido, el Estado presentó dos argumentos principales en sus observaciones del 19 de enero de 1988: 1) que el Estado tiene autoridad absolutamente soberana

---

<sup>41</sup> *Ibid*, Sección 212.13(a), (b), (c).

<sup>42</sup> *Ibid*, Sección 212.13(e).

<sup>43</sup> *Ibid*, Sección 212.13(h).

<sup>44</sup> *Ibid*.

<sup>45</sup> Observaciones del Estado del 2 de julio de 1988, pág. 10.

<sup>46</sup> *Ibid*

para detener y excluir a los extranjeros excluibles, autoridad que no está restringida ni es de alguna otra manera objeto de derechos u obligaciones en virtud de la Declaración Americana, y 2) en ningún caso la detención de los cubanos del Mariel ha violado las normas de la Declaración Americana.

**a. Autoridad absoluta del Estado para detener y retirar a los “extranjeros excluibles”**

130. Con respecto al primer punto de sus observaciones del 18 de enero de 1988, el Estado afirma que la detención de los cubanos del Mariel en distintas oportunidades no refleja una violación de sus obligaciones internacionales sino que "resultó necesaria por la negativa de Cuba a aceptar el regreso de los detenidos, contrariamente a sus obligaciones en virtud del derecho internacional – la detención es impuesta no como castigo sino como medida de inmigración necesaria". Además, como el Estado argumenta que, dado que los cubanos del Mariel no disponen de un derecho sustancial en virtud del derecho internacional a la libertad de la detención estando pendiente su deportación, necesariamente carecen de derechos procesales en relación con la revisión de sus casos. Sin embargo, el Estado “reinstituuyó” un Plan de revisión especial para examinar cada caso y determinar si corresponde la liberación, a saber, si no existe “peligro para la comunidad o amenaza para la seguridad pública o la seguridad nacional”.

131. Más particularmente, el Estado argumenta que ninguna persona tiene derecho a un procedimiento particular a menos que el Estado lo esté privando de algo. En el caso de los cubanos del Mariel, el Estado afirma que no poseen un derecho sustantivo a no ser detenidos en Estados Unidos ni un derecho a estar en libertad en Estados Unidos y, por tanto, carecen de derecho a procedimiento particular alguno respecto de su detención.

132. Por el contrario, de acuerdo con Estados Unidos, el país tiene una autoridad considerablemente ilimitada para impedir el ingreso de extranjeros en su dominio, sujeto quizás únicamente a las escasas excepciones de las disposiciones de no devolución de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, con la cual Estados Unidos señala que sólo un tercio de los países del mundo han convenido. Aún en esta última instancia, el Estado observa que, de acuerdo con el artículo 33 de la Convención, no existe compromiso si un refugiado representa un peligro para la seguridad o ha sido condenado en sentencia definitiva por un delito particularmente grave y representa un peligro para la comunidad. Además, el Estado sostiene que los países no han convenido abandonar sus prerrogativas de decidir si permiten que los refugiados entren a sus territorios o les otorgan una condición jurídica bajo la forma del asilo.

133. Como corolario de ello, el derecho internacional –de acuerdo con el Estado- siempre ha insistido en la obligación de todos los Estados de aceptar el retorno de sus propios nacionales, de proteger a los individuos y evitar la violación de los derechos de los Estados que puedan, como resultado de ello, quedar con extranjeros no deseados.<sup>47</sup> A juicio del Estado, esta obligación es “interdependiente” con el derecho de los Estados de excluir a los extranjeros y, por tanto, aceptar el argumento de los peticionarios de que los extranjeros excluibles deben ser liberados a menos que se les considere “peligrosos” daría lugar a que “los Estados exilaran a los nacionales no deseados pero no peligrosos sabiendo que deben ser liberados en las comunidades de otros Estados independientemente de su condición legal de excluibles.” El Estado sostiene que el caso actual ilustra precisamente este dilema.

---

47 Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, pág. 8, donde se cita, entre otros, el Informe Anual de la CIDH de 1977, págs. 86-88, 1G. Schwarzenberger, *International Law* 360-61 (3d.ed.1957).

134. Además, a este respecto, el Estado argumenta que la autoridad para excluir a extranjeros incluye el derecho a detenerlos en tanto se procede a su expulsión,<sup>48</sup> y cita los casos de práctica del Estado en apoyo de un “amplio reconocimiento del derecho a detener a extranjeros excluibles...inclusive con respecto a los refugiados”. En particular, el Estado se refiere a la situación en la que los países, incluidos México, Honduras y Costa Rica, han detenido a los refugiados en campamentos “indefinidamente” hasta su regreso a su país o a un tercer país, porque el país huésped no puede o no desea reasentarlos. El Estado afirma a este respecto que la comunidad internacional no ha cuestionado el derecho legítimo de los Estados de controlar la presencia de refugiados de esta manera, ni ha sugerido que esa detención viola las normas básicas de derechos humanos. En sus observaciones del 2 de julio de 1988, el Estado también hizo referencia a este respecto a la situación de los refugiados vietnamitas en Hong Kong, que a esa altura, de acuerdo con el Estado, habían sido mantenidos en “campamentos cerrados” desde 1982. El Estado citó en particular un anuncio de la intención de Hong Kong de ubicar a todos los vietnamitas que llegaran embarcados y respecto de los cuales se determinara que no reunían las condiciones para el estatuto de refugiados, en un campamento cerrado, en condiciones austeras, sin derecho a solicitar el reasentamiento en terceros países ni a ingresar a la sociedad de Hong Kong. El Estado sostiene a este respecto que, aunque algunos han criticado la decisión de Hong Kong por razones políticas, no se sugirió en modo alguno que violara el derecho internacional.

135. También en respaldo de su presunta autoridad ilimitada al amparo del derecho internacional para detener a los extranjeros excluibles, el Estado hace referencia al Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que habría reconocido un “amplio y flexible conjunto de razones que podrían justificar la detención de refugiados –incluidos los amplísimos fundamentos de ‘orden público’ -y explícitamente distinguió entre los refugiados definidos en los instrumentos internacionales pertinentes y otros extranjeros, que poseen menor protección”.<sup>49</sup> Por lo tanto, el Estado afirma que el tratamiento que ha otorgado a los cubanos del Mariel implica una generosidad sin precedentes y no el abuso de los derechos humanos. El Estado también indica a este respecto que no ha recibido protesta de ningún otro Estado en relación con el tratamiento de los cubanos del Mariel y que la comunicación de la Resolución 1503 del ECOSOC de la ONU en relación con los cubanos del Mariel no fue en definitiva remitida a la Subcomisión de minorías.<sup>50</sup>

136. El Estado observa que los peticionarios han hecho referencia al artículo 5(1)(f) de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>51</sup> como el único instrumento internacional que aborda la detención de extranjeros “comunes” con fines de inmigración, y sostiene que esta disposición en realidad apoya el arresto o la detención legítimos de dicho extranjero para evitar que ingrese sin autorización al país o el ingreso de una persona contra la cual se ha instruido una acción “con miras a su deportación o extradición”..

---

<sup>48</sup> Ibid, pág. 9, donde se cita el Estudio de derechos de toda persona a estar libre del arresto, la detención y el exilio arbitrario, ONU Doc. E/CN.4/826/Rev.1 (1964), págs. 180-81, párrafos 741, 742.

<sup>49</sup> Ibid, pág. 10, donde se cita la Nota sobre la adhesión a los instrumentos internacionales y la detención de refugiados y personas que buscan asilo (presentada por el Alto Comisionado) pág.12, EC/SCPP/44 (1966) Informe de la Subcomisión del Plenario sobre protección internacional (11ª. Reunión), pág. 78-9, A/AC.96/685 (1986), e Informe del Trigésimo séptimo período de Sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, págs. 29-30, A/AC.96/688 (1986).

<sup>50</sup> Ibid, pág. 12.

<sup>51</sup> Convención Europea, supra, artículo 5(1)(f), Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley. f) Si se trata de la privación de la libertad o de la detención, conforme a derecho, de una persona para impedir su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.

137. Al interpretar esta disposición, el Estado sostiene que se entiende que el término “legítimo” está sujeto a normas nacionales y no internacionales. Observa también que no existe un plazo expreso aplicable al artículo 5(1)(f), que la “exclusión” de la disposición está sujeta a la calificación de “con miras a” aplicable a la deportación y extradición y, por tanto, puede no exigir la aplicación continua de la exclusión, y que, en todo caso, el Gobierno de Estados Unidos ha intentado continuamente devolver a los cubanos del Mariel.<sup>52</sup> En consecuencia, el Estado afirma que la Convención Europea establece plazos para la deportación de extranjeros pero no su exclusión y a este respecto es similar al derecho interno de Estados Unidos y, en efecto, respalda la práctica que al respecto registra el Estado.

138. Finalmente, el Estado argumenta con respecto a su primera posición que no existen pruebas suficientes de una norma del derecho internacional consuetudinario que limite la detención de los extranjeros excluibles,<sup>53</sup> sino que la práctica de los Estados reconoce “la absoluta soberanía del Estado” a este respecto.

#### **b. Inexistencia de violación de las normas de la Declaración Americana**

139. Con respecto a su segundo argumento, señalado antes, el Estado afirma, en las observaciones del 19 de enero de 1988, que “el derecho de los Estados a detener a los extranjeros en ejercicio de su derecho a excluirlos está tan arraigado que sería extraordinario encontrar en la Declaración Americana algún otro principio rector”.<sup>54</sup> El Estado subraya a este respecto el hecho de que la Declaración fue aprobada con anterioridad a instrumentos tales como la Convención Europea y la Convención de la ONU sobre los Refugiados, que no prohíben la detención de extranjeros excluibles.

140. Más particularmente, el Estado sostiene que no existe expresión alguna en las disposiciones de los artículos I, XVII, XXV o XXVI de la Declaración Americana que otorgue a los extranjeros el derecho a permanecer en libertad en el país que elijan o en el país al que su propio Gobierno ilegalmente los expulse, y que estas disposiciones deben interpretarse a la luz del derecho del Estado a restringir la libertad individual en “circunstancias apropiadas”. En particular, el Estado argumenta que el artículo XXV de la Declaración no parece prever otro procedimiento que los de carácter penal, como en los procedimientos de inmigración, y en ningún caso puede decirse que se ha violado ese artículo en relación con los cubanos del Mariel.

141. El Estado sostiene, además, que el artículo XXVI de la Declaración se refiere aún más claramente a los derechos de los acusados de delito y es ajeno a la detención de inmigrantes. De acuerdo con el Estado, ello se debe en parte a que no existe presunción de que el extranjero sea admisible y su detención se basa en la condición de inmigración y no constituye sanción por un delito. De manera que el Estado sostiene que el artículo XXVI de la Declaración no se aplica a la situación de los cubanos del Mariel.

---

<sup>52</sup> Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, pág. 13, donde se cita a la Comisión Europea de Derechos Humanos, caso Caprino, 21 Y.B. Eur. Conv. 284, 290.

<sup>53</sup> Ibid, pág. 14 y 15, donde se cita, entre otros, *North Sea Continental Shelf* (FRG c. Dinamarca, Países Bajos) 1969 I.C.J.1.

<sup>54</sup> Ibid, pág. 15, donde se cita la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Europea de Derechos Humanos, la Convención de la ONU sobre la Protección de los Refugiados, y se indica que ninguno de estos instrumentos dispone de un derecho del extranjero de ingresar a un país o prohibir su detención con fines de control migratorio y, en efecto, que uno de ellos, la Convención Europea, explícitamente autoriza el derecho de detención para excluirlo.

142. En las observaciones del 19 de enero de 1988, el Estado sugiere que existe una serie de razones aún más amplia, en la práctica y en el derecho, que justificarían la detención prolongada de refugiados y extranjeros y que estas razones no se limitan simplemente a la peligrosidad. Por el contrario, a juicio del Estado, la detención prolongada de extranjeros podría justificarse sobre la base de que el Estado no los pueda absorber en su economía o su sociedad, si el Estado no desea o no puede permitirse incurrir en los costos sociales pertinentes, o si el Estado no aprueba el comportamiento de los extranjeros. De acuerdo con el Estado, esta autoridad se basa en el derecho del Estado a excluir a un extranjero por cualquier razón, al punto que “la admisión o no y las circunstancias de la admisión de un extranjero para que permanezca libre en la comunidad implica juicios políticos que sólo el Estado tiene derecho a formular”.<sup>55</sup>

143. Análogamente, en sus observaciones del 2 de julio de 1988, el Estado refuta la afirmación de los peticionarios de que la detención de extranjeros excluibles se justifica únicamente como medida temporaria en tanto está pendiente la exclusión o el reasentamiento o si el detenido es peligroso o constituye una amenaza para la seguridad pública.<sup>56</sup> Además, el Estado argumenta que la Declaración no prescribe las modalidades de detención en trámite de inmigración; por ejemplo, no establece que el Estado sólo pueda detener a extranjeros excluibles en campamentos, donde puedan vivir con sus familias, o que el Estado deba permitir que esos extranjeros obtengan empleo o circulen en general en la sociedad en sentido amplio, ni prohíbe explícitamente la Declaración la detención de extranjeros excluibles en institutos penales.

144. El Estado también rechaza la sugerencia de que está obligado a aplicar normas más limitadas, en virtud de la legislación estadounidense de detención sobre extranjeros deportables, a los extranjeros excluibles y, en efecto, señala que los Estados parte de la Convención Europea de Derechos Humanos parecen establecer una distinción similar entre extranjeros deportables y excluibles en sus prácticas de detención de inmigración.<sup>57</sup>

145. En suma, el Estado sostiene que la práctica estadounidense con respecto a la detención de los cubanos del Mariel ha sido razonable y más generosa que lo que exige la Declaración Americana o la práctica habitual de los Estados en situaciones similares de afluencia masiva. El Estado afirma que ha otorgado a los detenidos amplias oportunidades de revisión de sus calificaciones para obtener la libertad condicional, incluyendo los recursos de habeas corpus y los procedimientos permanentes del INS, así como versiones diferentes del Plan de revisión de la situación de los cubanos que prescriben procedimientos que otorgan más posibilidades que aquellos a los que tienen acceso otros extranjeros excluibles.

146. El Estado también afirma a este respecto que la detención de los cubanos del Mariel nunca ha sido indefinida y que Estados Unidos nunca ha cesado de tratar de devolver a los detenidos con graves antecedentes penales o con enfermedades mentales, ni ha impedido que los detenidos se dirijan a otros destinos, como la admisión por un tercer país. En efecto, argumenta el Estado

---

<sup>55</sup> Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, pág. 19.

<sup>56</sup> El Estado observa a este respecto que el único instrumento autorizado citado por los peticionarios para esta afirmación es una nota del ACNUR en la que se indica que la detención de refugiados y de las personas que buscan asilo no debe ser indebidamente prolongada. Informe del Trigésimo séptimo período de Sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, págs. 29-30, A/AC.96/688 (1986).

<sup>57</sup> *García Mir c. Smith*, 766 F.2d 1478, 1484 (11ª. Cir. 1985) (donde se llega a la conclusión de que los extranjeros “deportables”, a diferencia de los extranjeros “excluibles”, han logrado ingresar legal o ilegalmente a los Estados Unidos y que “los extranjeros excluibles tiene menos derechos que los extranjeros deportables y que quienes procuran ser admitidos por primera vez en este país son los que tiene menos derechos de todos”).

que la indisposición de terceros países para aceptar a los cubanos del Mariel es otro indicio de la razonabilidad de la decisión de los Estados Unidos de no dejarlos en libertad en su sociedad.

147. Finalmente, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado refuta toda sugerencia de los peticionarios de que sus otorgamientos de libertad condicional en trámite de inmigración han sido revocados por razones insustanciales, como pequeñas violaciones de tránsito. Por el contrario, sostiene Estados Unidos que los peticionarios que fueron detenidos a esa altura parecen todos haber participado en actos delictivos graves, violentos o reiterados cuando se encontraban en libertad condicional en el Estado. Sin embargo, sus casos son revisados todos los años para determinar si pueden volver a obtener la libertad condicional en la comunidad. A la luz del comportamiento criminal que exhibieron cuando fueron puestos anteriormente en libertad condicional, sin embargo, incluyendo delitos como el homicidio culposo, la agresión física, delitos vinculados a las drogas y delitos sexuales contra niños, el Estado argumenta que la revocación o denegación de la libertad condicional mientras está pendiente su repatriación a Cuba o su nueva reconsideración para ser puestos en libertad en Estados Unidos, en el plazo de un año, en estos casos es “absolutamente pertinente”.

### **c. Justicia de los procedimientos del Estado para la revisión de la detención**

148. Específicamente con respecto a la impugnación formulada por los peticionarios de la justicia de los procedimientos a que tienen acceso los cubanos del Mariel, el Estado afirma en sus observaciones del 2 de julio de 1988 que la Declaración no exige que se otorgue a los detenidos una audiencia contenciosa ante el juez para determinar si deben ser puestos en libertad condicional en la sociedad estadounidense. El Estado reiteró a este respecto que no existen pruebas de que el artículo XXV de la Declaración tenga el propósito de regir para la detención en caso de inmigración y que, aún en ese caso, Estados Unidos ha cumplido plenamente con sus obligaciones.

149. En particular, el Estado observa que la detención de los cubanos del Mariel ha estado “de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley preexistente”, a saber, la INA, que su detención se debe a que los detenidos carecen de derecho a ser admitidos en Estados Unidos y a que no han cumplido con la legislación penal y las condiciones de la libertad condicional, y que tienen derecho, de acuerdo con la legislación estadounidense, a una revisión judicial de la legalidad de su detención por la vía del recurso de habeas corpus. Con respecto a este último punto, el Estado indica que los cubanos del Mariel han aprovechado plenamente su derecho de habeas corpus y que los tribunales estadounidenses han determinado que su detención es legal. En consecuencia, de acuerdo con el Estado, existe un derecho para impugnar la legalidad de la detención de los cubanos del Mariel y toda otra decisión respecto de la liberación de los cubanos del Mariel, pese a la legalidad de su detención, queda a discreción de Estados Unidos.

150. También en sus observaciones del 2 de julio de 1988, el Estado específicamente argumenta que las disposiciones del Plan de revisión de la situación de los cubanos refuta las alegaciones de los peticionarios de que los procedimientos a que tienen acceso los cubanos del Mariel son insuficientes. El Estado sostiene que los procedimientos son más que adecuados para llegar a una determinación razonable y justa de si el detenido debe ser puesto en libertad en la sociedad estadounidense. En efecto, el Estado indica que los procedimientos del Panel de revisión de la situación de los cubanos se basan en los procedimientos de que disponen para la libertad condicional las personas condenadas por delitos federales en Estados Unidos y observa que el INS ha aprobado la liberación condicional de detenidos en tres casos individuales en que los peticionarios han alegado un sesgo del INS en contra de los detenidos. El Estado agrega en sus

observaciones del 19 de enero de 1988 que los Planes de revisión de la condición de los detenidos y de la situación de los cubanos otorgan a los cubanos del Mariel el beneficio de procedimientos especiales para la revisión anual a efectos de la libertad condicional por encima de los que disponen otros extranjeros excluibles.

151. El Estado también indica a este respecto que el Gobierno de Estados Unidos ha tratado de acelerar el proceso de obtención de patrocinio y otras formas de ubicación, pero subraya que la verificación del parentesco y las garantías financieras llevan tiempo y que la ubicación en centros de recuperación y en otros contextos especializados se considera necesaria para la integración exitosa de muchos detenidos en la sociedad. De acuerdo con el Estado, esa ubicación debe ser cuidadosamente evaluada y no siempre se dispone inmediatamente de este tipo de instalaciones y servicios.

152. Por lo tanto, el Estado sostiene que, aún suponiendo que la Declaración fuera aplicable, esos procedimientos de revisión van “mucho más allá” de las normas mínimas establecidas en el artículo XXV de la Declaración Americana, al punto de que sólo los que poseen los antecedentes penales más graves o serias enfermedades mentales han sido detenidos en forma continua en aras del interés público. A este respecto, el Estado sugiere que ha logrado el equilibrio correcto de garantizar una justicia básica a través de procedimientos mínimos, teniendo en cuenta que los cubanos del Mariel no tienen derecho alguno a encontrarse en Estados Unidos y que Estados Unidos está obligado y a la vez tiene derecho a proteger el bienestar público y posee un derecho soberano absoluto de controlar la presencia de extranjeros en su territorio. El Estado también reitera que no se requieren procedimientos de carácter judicial para abordar la detención de los extranjeros excluibles, sino, más bien, una revisión administrativa, como procedimiento adecuado y pertinente.<sup>58</sup>

153. Además, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado recalca el hecho de que la gran mayoría de los peticionarios no se encuentran actualmente detenidos por el Estado y, por tanto, ya no tienen fundamento para la petición. El Estado afirma que su comportamiento a este respecto ha sido “extraordinariamente generoso” dado que los 120.000 nacionales cubanos de los embarques de 1980 “no habían sido invitados y estaban indocumentados” y que ninguno de ellos arribó a través de una inmigración ordenada legal, no obstante lo cual, prácticamente todas las personas que llegaron en las embarcaciones obtuvieron la libertad condicional en Estados Unidos, por lo menos una vez, habiéndoseles ofrecido la oportunidad de ser miembros plenos de la sociedad en condiciones que no plantearan un riesgo inaceptable para la comunidad. El Estado argumenta que los peticionarios en este caso se encuentran entre una minoría de cubanos del Mariel que violaron las condiciones en que el Estado los liberó de la custodia al cometer delitos graves y violentos en Estados Unidos.

154. Con respecto al acceso de los cubanos del Mariel al recurso de habeas corpus para impugnar sus detenciones, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado refuta la afirmación de los peticionarios de que los tribunales internos han desestimado las peticiones de los cubanos del Mariel en recurso de habeas corpus por falta de jurisdicción. Por el contrario, el Estado señala que no se negó el acceso de los cubanos a los tribunales de Estados Unidos ni carecieron de una consideración sustancial de sus peticiones antes los tribunales, y que los peticionarios simplemente discrepan con los resultados de las actuaciones. El Estado afirma, además, que la

---

<sup>58</sup> Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, pág. 21, donde se cita a la Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso 8081/70, informado en 1 Digest of Strasbourg Case L. en relación con la Convención Europea de Derechos Humanos, 437 (1984).

alegación de los peticionarios de falta de acceso al recurso de habeas corpus se ve refutada por el mero volumen de casos que han sido conocidos o están pendientes en los tribunales de Estados Unidos. El Estado estimó que se han presentado unos 5.289 recursos de habeas corpus en los tribunales de distrito por parte de cubanos del Mariel desde 1980, impugnando su admisión y retiro o su detención en espera de la repatriación. Otros 176 casos de este tipo fueron llevados a las cortes de apelaciones, incluida una acción colectiva que duró varios años en el Tribunal del Distrito Septentrional de Georgia y la Corte de Apelaciones del décimo primer circuito.

155. En todo caso, el Estado afirma que ni la legislación interna ni la legislación internacional garantizan a un individuo un recurso para el que no existe base legal, constitucional o de otra índole, así como ni el derecho interno ni el derecho internacional garantizan a un extranjero el derecho que aquí se alega, a saber, ingresar o permanecer ilegalmente en Estados Unidos, en violación de sus leyes de inmigración.

156. El Estado confirma a este respecto que en la mayoría de los casos los tribunales de Estados Unidos han dictaminado que los extranjeros no se encuentran ilegalmente detenidos y, en consecuencia, han desestimado el otorgamiento de habeas corpus, no por falta de jurisdicción en la materia, sino porque los peticionarios carecían de mérito. En particular, no han establecido ningún fundamento de derecho o de hecho sujeto a la jurisdicción de un tribunal para la reparación que procuraban, por cuanto no han probado la afirmación de los peticionarios de que tienen derecho a ser admitidos en Estados Unidos o que corresponde la liberación discrecional al amparo de la legislación interna sobre libertad condicional en trámite de inmigración.

157. Además, el Estado señaló en sus observaciones del 22 de marzo de 1999 que los tribunales también han examinado exhaustivamente las diversas impugnaciones de los peticionarios al proceso administrativo a que tuvieron acceso y han llegado a la conclusión de que existen procedimientos suficientes para los cubanos del Mariel excluidos que procuran su libertad en Estados Unidos mientras se siguen realizando gestiones para repatriarlos a Cuba. En consecuencia, ni la legislación nacional ni la legislación internacional otorgan a los extranjeros ilegalmente presentes en Estados Unidos un “derecho a la libertad sin traba alguna”.

158. Finalmente, el Estado reitera que no se requiere un juicio ni una audiencia contenciosa completa para determinar si en cada caso corresponde la libertad condicional discrecional en trámite de inmigración. Por el contrario, el Estado argumenta que extranjeros tales como los peticionarios procuran un ejercicio discrecional favorable. De acuerdo con el Estado, su deseo de ser devueltos a la sociedad estadounidense, pese a su exclusión legal de Estados Unidos o a los delitos que han cometido cuando se les liberó previamente, “es, en el mejor de los casos, un privilegio, y no, bajo teoría alguna, un derecho o una prerrogativa”.<sup>59</sup>

159. En resumen, la opinión del Estado es que la Declaración Americana no restringe la discrecionalidad del Estado para detener a extranjeros que ingresan ilegalmente a Estados Unidos, en tanto esperan su deportación, y que los procedimientos de revisión vigentes han garantizado debidamente que los detenidos cubanos que no plantean una amenaza a la comunidad serán liberados.

---

<sup>59</sup> Observaciones del Estado del 22 de marzo de 1999, pág. 14

#### **d. Información estadística sobre la revisión de la detención de los cubanos del Mariel**

160. También en relación con sus argumentos respecto de la pertinencia de los procesos de revisión de los cubanos del Mariel, el Estado proporcionó datos estadísticos vinculados al procesamiento de los cubanos del Mariel en el marco de esos procedimientos. Por ejemplo, en sus observaciones del 9 de octubre de 1987, el Estado indicó que, al 25 de septiembre de 1987, con excepción de unos 3.625 de los aproximadamente 125.000 cubanos del Mariel, todos habían sido liberados en forma condicional. De estos 3.625, con excepción de 212, todos habían obtenido la libertad condicional alguna vez y habían sido detenidos nuevamente debido a violaciones de la libertad condicional, en tanto los 212 restantes habían estado detenidos en forma continua desde que llegaron a Estados Unidos en 1980. Además, de acuerdo con el Estado, los 212 casos de detención continuada habían sido revisados o se encontraban en proceso de revisión en el contexto del Plan de revisión de la situación de los cubanos.

161. Posteriormente, en sus observaciones del 19 de enero de 1988, el Estado indicó que una revisión de los registros del INS posterior a las observaciones del Estado de octubre de 1987 sugería que el número de cubanos del Mariel en detención continua era en realidad de 100 a 150. El Estado sostiene a este respecto que la determinación del número exacto era complicada porque los cubanos del Mariel condenados por un delito como la agresión física, estando en detención en trámite de inmigración, pueden haber sido transferidos a una institución carcelaria penal y devueltos a la detención en trámite de inmigración tras cumplir la sentencia. De acuerdo con el Estado, su cálculo de 100 a 150 reclusos en detención continua pretende computar a todos los cubanos del Mariel que nunca han obtenido la libertad condicional y podría incluir a algunos cuya detención en trámite de inmigración se vio interrumpida por uno o más períodos de detención en instituciones penales.

162. Además, en sus observaciones del 2 de julio de 1988, el Estado indicó que de mayo de 1987 al 28 de julio de 1988, el INS realizó revisiones para determinar la posible libertad condicional de aproximadamente 4.227 cubanos del Mariel, de los cuales aproximadamente 2.436 se habían realizado después de los disturbios producidos en 1997 en algunas de las instituciones en las que se encontraban recluidos los cubanos del Mariel. Durante este período, el INS aprobó aproximadamente a 2.612 detenidos, encontrándose unos 60 detenidos a espera de una decisión a esa altura. De manera que el Estado indicó que en esa fecha, la tasa global de aprobación para la libertad condicional de los detenidos cubanos del Mariel era superior al 60%. De aquellos que habían obtenido la aprobación de su liberación, aproximadamente 1.976 habían sido realmente liberados y 79 de ellos habían sido objeto de posterior revocación de la libertad condicional. El Estado indicó, además, que todos los cubanos del Mariel que se encontraban bajo custodia del INS al 28 de diciembre de 1987 habían contado entonces con revisión para la posible libertad condicional, al igual que un gran número de aquellos que fueron sometidos a la custodia del INS desde esa fecha.

163. Además, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado reiteró que el proceso del Plan de revisión de la situación de los cubanos estaba disponible a intervalos regulares para todos los cubanos del Mariel detenidos y había hasta entonces dado lugar a la liberación de más de 6.700 de ellos. Además, el Estado sostiene que al 22 de marzo de 1999, todos los cubanos del Mariel en cuyo nombre se había interpuesto una petición habían obtenido en algún momento la libertad condicional en Estados Unidos desde su arribo en 1980. Por lo tanto, el Estado argumenta que no existe mérito para que los representantes de los peticionarios sostengan que algunos de los peticionarios han permanecido detenidos desde 1980.

164. Finalmente, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado sostuvo que a esa fecha 252 de los 335 peticionarios no se encontraban en custodia sino que habían sido liberados o vueltos a liberar en el Estado desde 1988, de acuerdo con los procedimientos de revisión para la libertad condicional en trámite de inmigración destinados a los cubanos del Mariel. Otros 62 podrían haber sido o habían sido repatriados a Cuba de conformidad con el contrato de repatriación establecido con Cuba en 1984 y los restantes 21 que se encontraban detenidos eran cubanos del Mariel excluibles, cuya repatriación al país de origen había sido rechazada por el Gobierno de Cuba. De éstos, todos habían obtenido la libertad condicional en Estados Unidos desde 1980 y tres habían obtenido a esa fecha la libertad condicional en trámite de inmigración y serían liberados tras la conclusión con éxito del programa de uso indebido de drogas establecido para los cubanos del Mariel en Englewood, Colorado, para su ubicación con un patrocinador adecuado. Catorce de los restantes 18 habían sido liberados o vueltos a liberar desde 1988, algunos de ellos por tercera vez y, más recientemente, retornaron a la custodia de inmigración entre 1994 y 1998 tras participar en nuevos actos ilegales. Al 22 de marzo de 1999, estas 14 personas seguían siendo objeto de consideración para una nueva libertad condicional en trámite de inmigración, de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos para los cubanos del Mariel. Los cuatro detenidos restantes no habían sido liberados desde 1988.

#### **e. Información individual sobre los peticionarios**

165. En sus observaciones del 9 de octubre de 1987, del 2 de junio de 1988 y del 22 de marzo de 1999, el Estado suministró información específica respecto de la condición a esas fechas de 29 de los peticionarios.

166. El Estado condicionó el suministro de esta información a una advertencia, a saber, que lo hacía “en un empeño por ser informativo y demostrar el peligro de imaginar tardíamente lo que se debió haber hecho en decisiones discrecionales basadas en muchos factores complejos” y sin perjuicio de su posición de que los peticionarios no fundamentaron una violación de la Declaración Americana ni agotaron los recursos internos.

#### **i. Observaciones del 9 de octubre de 1987**

167. El Estado suministró información con relación a los siguientes peticionarios en sus observaciones del 9 de octubre de 1987:<sup>60</sup>

##### **J. Jorin Alfonso**

El Sr. Jorin Alfonso volvió a obtener la libertad condicional en la institución de Oakdale el 8 de septiembre de 1987, pasando al centro de recuperación de Detroit, Michigan, donde se encontraba entonces residiendo.

##### **Marcelino Pérez Fernández**

El Sr. Pérez Fernández, de acuerdo con el Estado, había admitido condenas en Cuba por agresión física con arma letal y desorden público. Desde su llegada a Estados Unidos ha sido objeto de numerosas “denuncias de incidentes”, incluidos: agresión física a funcionarios del INS, amenaza de lesión física, reyertas, robo, negativa a obedecer

---

<sup>60</sup> El Estado también suministró información en relación con la condición de los peticionarios Pedro Prior Rodríguez y Rafael Ferrer Mazorra, en sus observaciones del 9 de octubre de 1987 y del 2 de julio de 1988. La información sobre estos dos peticionarios se examina, por tanto, en la sección relacionada con las observaciones del Estado del 2 de julio de 1988.

órdenes, fomento de la detención del trabajo e inasistencia injustificada al trabajo. Además, una evaluación psicológica realizada por el Servicio de Salud Pública el 1° de marzo de 1983, indicó que el Sr. Pérez Fernández sufría de desórdenes intempestivos intermitentes y un desorden de la personalidad pasivo-agresivo. Su detención fue examinada el 11 de julio de 1984, habiéndose recomendado la continuidad de su detención en base a su conducta violenta. El 16 de julio de 1987, el Sr. Pérez Fernández fue entrevistado en el marco del Plan de revisión de la situación de los cubanos, ocasión en que se volvió a recomendar la continuación de su detención. A la fecha de este escrito, el Estado indicó que estaba prevista una nueva entrevista al año de la última entrevista realizada.

## **ii. Observaciones del 2 de julio de 1988**

168. El Estado suministró información en relación con los siguientes peticionarios, en sus observaciones del 2 de julio de 1988:

### **Manuel Casalis Noy, Sergio Sánchez Medina y Jorge Cornel Labrada**

Estos reclusos obtuvieron la aprobación de su libertad condicional de acuerdo con los procedimientos previstos en el Plan de revisión de la situación de los cubanos.

### **Rafael Ferrer Mazorra**

El Sr. Ferrer Mazorra obtuvo la libertad condicional en Estados Unidos en julio de 1980. Posteriormente, fue condenado en 1983 por el Estado de Illinois por tres imputaciones de venta de heroína y cocaína y fue sentenciado a dos años de libertad condicional por cada imputación. El 21 de marzo de 1984 el Sr. Ferrer Mazorra fue nuevamente arrestado por presuntamente no reportarse al funcionario encargado de supervisar la libertad condicional en dos meses consecutivos. En lugar de procesar la denuncia de violación de la libertad condicional, el Estado pidió al INS que revocara su libertad condicional en trámite de inmigración y lo tomara en custodia.<sup>61</sup> En consecuencia, el 22 de marzo de 1984, el INS revocó la libertad condicional en trámite de inmigración del Sr. Ferrer Mazorra en base a sus condenas y lo sometió a detención administrativa. El 7 de junio de 1984, el Sr. Ferrer Mazorra fue entrevistado en el contexto del Plan de revisión de la condición de detenidos dispuesto por el Procurador General pero no se recomendó entonces su libertad condicional, en base a sus recientes antecedentes penales. Fue entrevistado nuevamente el 7 de abril de 1988 en el marco del Plan de revisión de la situación de los cubanos y a la fecha de las observaciones del Estado se había aprobado su liberación debido a sus excelentes antecedentes institucionales, al hecho de que se había casado con una ciudadana estadounidense que lo pedía patrocinar y a la credibilidad y sinceridad demostradas durante la entrevista.

### **Reuben Alfonso Arenciba**

El Sr. Alfonso Arenciba fue condenado en 1984 por posesión de cocaína y portar un arma de fuego cargada y cumplió seis meses de penitenciaría por estos delitos. Su posterior período de libertad condicional penal fue reducido en diciembre de 1984 cuando el INS revocó su libertad condicional en trámite de inmigración sobre la base de estas condenas.

---

<sup>61</sup> El Estado indicó a este respecto que por razones presupuestarias y de otra índole, los Estados de Estados Unidos algunas veces solicitan al INS que asuma la custodia de extranjeros que han cometido delitos graves, aunque la sentencia o el período de libertad condicional penal del Estado aún no se hayan cumplido. Asimismo, el INS con frecuencia ubica a extranjeros en detención en trámite de inmigración tras cumplir su sentencia penal o su libertad condicional penal.

Aunque tenía parientes que ofrecían patrocinarlo y emplearlo, el Panel encargado de la revisión no quedó convencido de la buena fe de la oferta y teniendo en cuenta sus antecedentes penales, su vinculación al narcotráfico y el carácter evasivo de sus respuestas, el Panel no pudo llegar a la conclusión de que difícilmente no cometiera un delito después de su liberación, por lo cual recomendó la continuidad de su detención. El *Associate Commissioner for Enforcement* posteriormente ordenó la continuación de la detención del Sr. Alfonso Arenciba, el 24 de noviembre de 1987.

#### **Roberto González Machado**

En sus observaciones del 2 de julio de 1988, el Estado indicó que el Sr. González Machado fue detenido en el Hospital St. Elizabeth de Washington D.C. Anteriormente, en el curso de una entrevista realizada el 26 de octubre de 1987 ante un Panel del INS, éste llegó a la conclusión de que el Sr. González Machado no podía llevar la secuencia de los hechos y en particular respondía con incoherencia a las preguntas acerca de si presuntamente había apuñalado a un hombre en diciembre de 1982. En consecuencia, el Panel no pudo llegar a la conclusión de que el Sr. González Machado siguiera siendo no violento o difícilmente cometiera un delito después de su liberación, por lo cual, el *Associate Commissioner for Enforcement* ordenó la continuidad de su detención el 23 de noviembre de 1987.

#### **José Cruz Montoya**

El Sr. Cruz Montoya fue condenado en 1983 por sodomía de una menor de 16 años, cópula oral con una menor de 16 años y portar un arma cargada. El 10 de enero de 1985, se revocó su libertad condicional en trámite de inmigración debido a estas condenas y fue posteriormente ubicado bajo la custodia del INS. Posteriormente fue entrevistado por el Panel de revisión de la situación de los cubanos el 11 de noviembre de 1987 y, sobre la base de sus antecedentes penales y una evaluación psiquiátrica, los miembros del Panel no quedaron convencidos de que siguiera siendo no violento ni de que difícilmente cometiera un delito después de obtener la libertad condicional. En consecuencia, el *Associate Commissioner for Enforcement* ordenó la continuación de su detención el 25 de noviembre de 1987.

#### **Jorge Remagne Herrera**

El Sr. Remagne Herrera fue condenado por robo con fractura, hurto mayor y posesión de cocaína en 1983. Posteriormente se revocó su libertad condicional en trámite de inmigración y fue detenido en la Penitenciaría Federal de Atlanta. Sus antecedentes indicaban que había trabajado durante sólo tres meses durante su libertad condicional inicial en trámite de inmigración y que no aprovechó la capacitación en idiomas y profesional durante la detención. Tras una entrevista el 15 de octubre de 1987, un Panel del INS declaró no estar en condiciones de llegar a la conclusión de que difícilmente cometiera un delito grave tras su liberación, por lo cual el *Associate Commissioner for Enforcement* ordenó la continuidad de la detención del 25 de noviembre de 1987.

#### **Pedro Prior Rodríguez**

El Sr. Prior Rodríguez obtuvo una segunda libertad condicional del centro de detención de Oakdale el 3 de agosto de 1987, para ubicarse en un centro de recuperación del Servicio de Salud Pública en Kansas City, Missouri, donde se encontraba entonces residiendo.

Sin embargo, la nueva libertad condicional del Sr. Prior Rodríguez fue revocada el 4 de noviembre de 1987 por su conducta desordenada y abusiva en ese centro, lo que

determinó que el mismo retirara su patrocinio. El Estado indicó que el Sr. Prior Rodríguez sufre de alcoholismo y que su anterior pedido de libertad condicional fue suspendido por su participación en una reyerta, que conllevó la pérdida de un ojo, por lo que debió colocársele una prótesis especial, y debido a su indisposición a seguir participando en el programa de tratamiento contra el alcoholismo que se consideró necesario para su reintegración a la comunidad. El Sr. Prior Rodríguez obtuvo una vez más la aprobación de la libertad condicional el 30 de junio de 1988 y a la fecha de las observaciones del Estado del 2 de julio de 1988 se estaba procurando para él una ubicación adecuada.

### **iii. Observaciones del 22 de marzo de 1999**

169. El Estado suministró información en relación con los siguientes peticionarios, en sus observaciones del 22 de marzo de 1999.

#### **Daniel Alvarez Gamez**

El Sr. Alvarez Gamez había estado detenido por el INS desde 1994. La última vez que fue liberado en libertad condicional en trámite de inmigración a través de un programa de recuperación fue en 1994 pero violó las condiciones de la libertad condicional en trámite de inmigración por utilizar cocaína y tratar de evadir la acción de la justicia, habiendo sido posteriormente condenado por agresión física y posesión de una sustancia controlada. Su libertad condicional en trámite de inmigración había sido también anteriormente revocada en 1988 tras haber sido condenado por delitos similares. De acuerdo con el Estado, los antecedentes institucionales del Sr. Alvarez Gamez desde su retorno a la custodia de inmigración incluían denuncias disciplinarias por posesión de estupefacientes y drogas o elementos conexos a las drogas.

#### **Pascual Cabrera Benítez**

El Sr. Pascual Cabrera Benítez fue liberado de la detención por última vez en 1988, pero encontrándose en libertad condicional fue condenado por invasión de domicilio en 1989, resistencia con violencia a un funcionario policial en 1993 y por agresión agravada en 1995. Además, estando bajo custodia fue citado en mayo de 1997 por posesión de contrabando y de hojas de afeitar.

#### **Lourdes Gallo Labrada**

La Sra. Gallo Labrada obtuvo la libertad condicional y su ubicación en un programa de recuperación en noviembre de 1993, pero fue trasladada a la cárcel del condado después de agredir físicamente a un funcionario, habiendo sido posteriormente transferida a las autoridades de inmigración en junio de 1994. Se le denegó por última vez la libertad condicional en trámite de inmigración en marzo de 1998, después de negarse a una entrevista por el Panel de revisión para la posible liberación condicional.

#### **Marcelino González Arozarena**

El Sr. González Arozarena fue liberado de la custodia en trámite de inmigración en 1989, pasando a un programa de recuperación, del cual se evadió a los siete meses. Estando en libertad condicional en trámite de inmigración, fue arrestado en 1991 por robo con fractura y en 1992, por violar la libertad condicional. El Sr. González Arozarena no regresó a la custodia de inmigración hasta 1994.

**Domingo González Ferrer**

El Sr. González Ferrer fue devuelto a la custodia de inmigración en septiembre de 1997, y fue por última vez puesto en libertad condicional a cargo de una familia patrocinante en 1988. En 1994 fue sentenciado a cinco años por robo, resistencia al arresto y hurto, y sus antecedentes reflejan cinco arrestos anteriores entre 1991 y 1993 por cargos que van de posesión de cocaína a resistencia del arresto con agresión agravada con arma de fuego, y venta, compra y distribución de cocaína.

**Alfredo González González**

El Sr. González González obtuvo la aprobación de su libertad condicional en trámite de inmigración, habiendo sido trasladado a un programa de recuperación en Ohio en 1988. Cinco meses después, fue arrestado y sentenciado a un año de penitenciaría por posesión y venta de cocaína. El Sr. González González regresó a la custodia de inmigración en 1989, obtuvo una vez más la aprobación de la libertad condicional en trámite de inmigración en 1994 y fue trasladado sin éxito a un centro de recuperación en 1994.

**Juan Hernández Cala**

El Sr. Hernández Cala obtuvo la aprobación de la libertad condicional en trámite de inmigración de 1988, pero fue posteriormente arrestado por posesión de cocaína y sentenciado a un año y medio y cuatro años de penitenciaría. Fue devuelto a la custodia de inmigración en 1994, obtuvo nuevamente la aprobación de la libertad condicional en trámite de inmigración en 1998 y fue trasladado a un programa de recuperación en la Florida. Sin embargo, fue retirado del programa después de que los resultados de las pruebas de estupefacientes indicaron el uso de cocaína, por lo cual fue devuelto a la custodia de inmigración en septiembre de 1998.

**Sixto Lanz Terry**

El Sr. Lanz Terry obtuvo por última vez la aprobación de la libertad condicional en trámite de inmigración de parte de un Panel de revisión del Departamento de Justicia en 1990. Fue trasladado a un programa de recuperación en Kansas City, pero en 1993 fue arrestado por agresión física agravada tras atacar a su esposa con un martillo, por lo cual fue sentenciado a cinco años de cárcel. Regresó a la custodia de inmigración en 1996.

**Lázaro O'Farrill Lamas**

El Sr. O'Farrill Lamas obtuvo por última vez la libertad condicional en 1988, habiendo sido trasladado a un programa de recuperación. Fue arrestado en 1989 por el delito de narcotráfico y condenado en 1993 por homicidio voluntario, aunque en un estado emocional especial. Permanece detenido en el INS desde enero de 1994.

**Guillermo Paz Landa**

Se fijó el retorno a la custodia de inmigración del Sr. Paz Landa en septiembre de 1998. Se le otorgó en dos oportunidades la libertad condicional en trámite de inmigración desde 1988, primero trasladándolo a un patrocinador individual en febrero de 1988 y luego, en agosto de 1993, ubicándolo en un programa de recuperación. En 1989 fue condenado por robo de una vivienda con arma blanca y hurto mayor y en 1994 fue sentenciado a tres años de penitenciaría más libertad condicional por delito de drogas.

**Jorge Rosabal Ortíz**

El Sr. Rosabal Ortíz había estado detenido en el INS desde julio de 1986. Previamente había obtenido la libertad condicional en trámite de inmigración en 1988, fue brevemente

recluido y sentenciado a libertad condicional en 1992 por robo, y en 1993 fue sentenciado a tres años de penitenciaría por robo domiciliario y secuestro.

**Enengio Sánchez Méndez**

El Sr. Sánchez Méndez había sido detenido por el INS desde julio de 1996. La última vez que obtuvo la libertad condicional fue en 1988, y en 1990 fue condenado por hurto mayor y delitos conexos, uso no autorizado de un vehículo automotor y violar la libertad bajo fianza. Posteriormente, en 1992 fue condenado por robo de una vivienda. Los antecedentes institucionales estatales y federales incluyen infracciones por delitos sexuales, reyertas y posesión de arma.

**Luis Urquiaga Rodríguez**

El Sr. Urquiaga Rodríguez fue liberado por última vez de la detención en 1990 pero estando en libertad condicional en Estados Unidos fue sentenciado con uno a tres años por posesión de cocaína en 1991, sentenciado con dos y medio a cinco años por posesión de heroína en 1994 y arrestado en 1995 tras evadir la acción de la justicia en un programa de libertad transitoria. Había estado detenido por el INS desde septiembre de 1997. Estando detenido, fue citado por negarse a obedecer las órdenes y perturbar la seguridad.

**Armando Vergara Peraza**

El Sr. Vergara Peraza ha estado bajo custodia del INS desde 1986. En 1988, obtuvo la libertad condicional, habiendo sido trasladado a un programa de recuperación, pero la libertad condicional en trámite de inmigración fue revocada en 1994 tras ser condenado y recluido por narcotráfico. En 1996, el Sr. Vergara Peraza fue nuevamente liberado, habiendo sido trasladado sin éxito a otro programa de recuperación, y desde su regreso a la custodia ha sido denunciado por posesión de drogas, elementos conexos y juego ilegal.

170. En sus observaciones del 22 de marzo de 1999, el Estado también suministró información respecto de los siguientes cuatro peticionarios que, a la fecha, no habían sido liberados de la detención desde 1988.

**Santiago Machado Santana**

El Sr. Machado Santana fue arrestado en 1981 por violación, abuso deshonesto, exhibición obscena, secuestro, agresión agravada y agresión simple. Posteriormente fue condenado en 1983 por violación, agresión agravada y agresión simple, y sentenciado con dos y medio a diez años de penitenciaría. Fue transferido a la custodia de inmigración de 1985. El Sr. Machado Santana ha sido descrito como “un problema de manejo” y sus antecedentes disciplinarios estando detenido acusan 29 denuncias de incidentes con cargos como agresión física, reyertas, amenazas de muerte y posesión de marihuana y de estupefacientes. En un incidente, fue sancionado por lesionar a otro detenido a quien atacó con una barra. En cuatro ocasiones, en 1991, 1992, 1995 y 1996, el Sr. Machado Santana se negó a ser entrevistado por un Panel de inmigración para su posible libertad condicional, aunque su caso fue reconsiderado o se le otorgó la posibilidad de revisión para obtener la libertad condicional anualmente desde que regresó a la custodia de inmigración.

**Humberto Soris Marcos**

El Sr. Soris Marcos obtuvo la libertad condicional en Estados Unidos desde 1980 a 1987, período en el cual cumplió sentencias breves en 1980 por raterismo en tiendas, posesión de marihuana y resistencia a un agente de policía. En 1981, fue arrestado por agresión

agravada, cargo que fue posteriormente desestimado, por robo de domicilio habitado y agresión física, y sentenciado a un año por invasión con fractura de un predio desocupado. En 1982, fue arrestado por agresión sexual y robo, pero huyó del Estado de Florida cuando fue liberado. Estuvo fugitivo hasta 1983, año en el que finalmente fue arrestado por evasión, dictaminándose su culpabilidad de agresión sexual y sentenciado a cinco años de libertad condicional. El Sr. Soris Marcos fue posteriormente arrestado en 1983 por invasión de propiedad y posesión de marihuana y en 1984, por agresión agravada y posesión de arma blanca. En 1985, fue acusado de incendio intencional y agresión sexual y condenado por admisión del incendio intencional.

#### **Lázaro Artilles Arcia**

El Sr. Artilles Arcia fue devuelto a la custodia de inmigración en 1987 tras su condena en 1985 por delitos sexuales contra un niño. De acuerdo con el Estado, los antecedentes indican un arresto anterior por cargos similares, actos obscenos y lascivos que involucraban a un niño, pero no hubo dictamen. El Sr. Artilles Arcia fue otra vez puesto en libertad condicional en trámite de inmigración en 1988 pero la decisión fue en última instancia rescindida por no poderse encontrar un patrocinador o centro de recuperación que lo aceptara.

#### **Agustín Medina Aguilar**

El Sr. Medina Aguilar ha estado bajo la custodia del INS desde 1987. En 1986, encontrándose en libertad condicional en Estados Unidos, fue condenado y sentenciado a dos años de cárcel por delitos sexuales que involucraban a dos niños de 6 y 7 años. Desde 1988 ha sido objeto de numerosas reconsideraciones para obtener la libertad condicional en trámite de inmigración pero ningún panel ha recomendado su liberación.

## **I. ANÁLISIS**

### **A. Competencia de la Comisión**

171. Los peticionarios sostienen que el Estado ha violado sus derechos consagrados en los artículos I, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El Estado es Miembro de la Organización de los Estados Americanos y no es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo dispone el artículo 51 del Reglamento de la Comisión, habiendo depositado su instrumento de ratificación de la Carta de la OEA el 19 de junio de 1951.<sup>62</sup> Los hechos planteados en las denuncias de los peticionarios se produjeron después de la ratificación de la Carta de la OEA por el Estado. Los peticionarios son personas naturales y los representantes de los peticionarios fueron autorizados en virtud del artículo 26 del Reglamento de la Comisión a interponer la petición en nombre de los

---

<sup>62</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos y esta Comisión han dictaminado anteriormente que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados Unidos y los demás Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como consecuencia de los artículos 3, 16, 51, 112 y 150 de la Carta de la OEA. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 14 de julio de 1989, Ser. A. No. 10 (1989), párrs. 35-45; CIDH, *James Terry Roach y Jay Pinkerton c. Estados Unidos*, Caso 9647, Res. 3/87, 22 de septiembre de 1987, Informe Anual 1986-1987, párrs. 46-49. Véase también el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 20.

peticionarios. Por lo tanto, la Comisión tiene jurisdicción *ratione temporis* y jurisdicción *ratione personae* para examinar esta petición.

172. También en relación con la competencia de la Comisión en esta materia, el Estado ha planteado la cuestión de si las detenciones de los peticionarios por el Estado están sujetas a los derechos prescritos en la Declaración Americana o son materia exclusiva de la soberanía del Estado en relación con el ingreso y el retiro de extranjeros en y de su territorio.

173. La Comisión considera que esta cuestión se vincula esencialmente a la jurisdicción *ratione materiae* y a la jurisdicción *ratione loci* de la Comisión para interpretar y aplicar la Declaración Americana en las circunstancias de las denuncias presentadas por los peticionarios. En consecuencia, la Comisión abordará las observaciones del Estado a este respecto en esta etapa de su análisis.

174. Al respecto, el Estado ha argumentado que la detención de los peticionarios no está regida por los derechos consagrados en la Declaración Americana, sino que son materia exclusiva de la soberanía del Estado.

175. El Estado ha argumentado a este respecto que los Estados gozan de autoridad soberana absoluta para detener y retirar a los extranjeros excluibles y que esta autoridad no está restringida ni sujeta de alguna otra manera a derechos u obligaciones consagrados en la Declaración Americana. El Estado hace referencia, por ejemplo, a instancias de la práctica de los Estados tales como la detención de refugiados vietnamitas en Hong Kong, como prueba del amplio reconocimiento del derecho del Estado a controlar la presencia de extranjeros en su territorio. También hace referencia a autoridades internacionales tales como el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que habría reconocido un conjunto amplio y flexible de razones que podrían justificar la detención inclusive en el contexto de refugiados amparados en la Convención para la Protección de los Refugiados, de las Naciones Unidas.

176. Consiguientemente, el Estado sostiene que los peticionarios y en general los extranjeros que son “excluibles” de acuerdo con la legislación estadounidense no gozan de derechos sustantivos a la libertad en el territorio estadounidense, de acuerdo con el derecho internacional, estando pendiente su deportación y consiguientemente no puede decirse que tengan derecho a estar libres de detención ni puede decirse que tengan derecho procesal alguno en relación con su detención, al amparo de la Declaración Americana o de otro instrumento. Más particularmente, el Estado sostiene que no existe ninguna disposición en la Declaración Americana que establezca el derecho de los extranjeros a la libertad en el país de su elección o en un país al cual su Gobierno ilegalmente los expulsa, o que prescriba las modalidades de la detención de extranjeros tales como los cubanos del Mariel, por lo cual sugiere que ninguna disposición de la Declaración Americana da lugar a un derecho que pueda decirse que el Estado haya violado al detener a los peticionarios en este caso. El Estado sostiene en particular que ni el artículo XXV ni el artículo XXVI de la Declaración Americana parecen prever procedimientos de carácter no penal, tales como los que rigen la detención de extranjeros por su condición de inmigración y, por tanto, que estas disposiciones no son aplicables a las circunstancias de los peticionarios.

177. Al abordar la primera cuestión, la Comisión acepta que los Estados históricamente han dispuesto de una discreción considerable en el derecho internacional para controlar el ingreso de extranjeros a su territorio. Pero esto no significa que la discreción no tenga que ser ejercida de conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos

humanos. En efecto, la Comisión considera que las afirmaciones del Estado en torno a esta primera cuestión no aprecian el carácter y el alcance fundamentales de las protecciones de los derechos humanos dispuestas en instrumentos internacionales como la Declaración Americana.

178. En particular, la Declaración Americana, como instrumento moderno de derechos humanos, debe interpretarse y aplicarse de manera de proteger los derechos básicos de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto contra el Estado de su nacionalidad como contra otros Estados para los cuales el instrumento constituye una fuente de obligaciones internacionales.<sup>63</sup> Este precepto básico se fundamenta a su vez en la premisa elemental de que la protección de los derechos humanos deriva de los atributos de la persona humana y en virtud del hecho de tratarse de un ser humano y no porque sea ciudadano de un determinado Estado. Este principio es explícitamente reconocido en el preámbulo de la Declaración Americana, donde se establece que “los Estados Americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”.<sup>64</sup> Otras disposiciones de la Declaración Americana reflejan análogamente este postulado básico, incluyendo en particular el artículo 2, que dispone que los derechos y deberes dispuestos en la Declaración rigen para todas las personas “sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”, y el artículo XVII, que específicamente dispone el derecho de toda persona “a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales”.<sup>65</sup>

179. Es evidente que estas protecciones básicas de los derechos humanos previstas en la Declaración, como ocurre en general con las protecciones internacionales de los derechos humanos, constituyen obligaciones que los Estados de las Américas, incluido Estados Unidos, deben garantizar a todas las personas bajo su autoridad y control<sup>66</sup> y no dependen para su

---

<sup>63</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Efectos de las Reservas a la Entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75), Ser. A. N° 2 (1982), párr. 29 (donde se sostiene que el objeto y propósito de los tratados modernos de derechos humanos es proteger los derechos básicos de los seres humanos “independientemente de su nacionalidad, tanto contra el Estado de su nacionalidad como contra otros Estados contratantes”).

<sup>64</sup> Véase el preámbulo de la Declaración Americana.

<sup>65</sup> Véase, análogamente, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 3(I) (en el que se reafirma entre los principios de la Carta de los Estados Americanos la proclamación de los derechos fundamentales del individuo, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo).

<sup>66</sup> La Comisión ha sostenido específicamente, en el contexto de la Declaración Americana, que todos los Estados Americanos están obligados a defender los derechos protegidos de toda persona sujeta a su jurisdicción y que “en principio, la indagatoria no apunta a la presunta nacionalidad de la víctima o a la presencia dentro de una zona geográfica en particular, sino a determinar si, en las circunstancias específicas, el Estado ha observado los derechos de la persona sujeta a su autoridad y control.” Véase CIDH, Caso 10.951, Informe Anual de la CIDH 1999, pág. 1283, párr. 37 (en adelante, “el Caso Coard”). Véase, análogamente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 2(1) (en el que se requiere que los Estados parte del Pacto “respeten y garanticen a todos los individuos dentro de su territorio y sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción de ningún tipo, sea de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, bienes, nacimiento u otra condición”); la Convención Americana sobre Derechos Humanos *supra*, art. 1(1) (en el que se especifica que los Estados parte de la Convención “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”); la Convención Europea de Derechos Humanos *supra*, artículo 1 (donde se dispone que las Altas Partes Contratantes garantizarán que todas las personas bajo su jurisdicción gocen de los derechos y libertades definidas en la Sección 1 de esta Convención”); Comisión Europea de Derechos Humanos, *Chipre c. Turquía*, 18 Y.B. Eur.Conv.Hum. Rgts. 83 (1975), 118 (donde se llegó a la conclusión respecto

aplicación de factores tales como la ciudadanía, nacionalidad ni ningún otro factor de la persona, incluida su condición de inmigración. Es notable a este respecto que uno de los objetivos en la formulación de la Declaración era garantizar como fundamental la “igual protección de la ley a nacionales y extranjeros por igual respecto de los derechos establecidos en la Declaración.”<sup>67</sup>

Contrariamente a esta interpretación de la Declaración, sin embargo, el Estado parece sugerir en las interpretaciones que propone de los artículos I, XVII, XXV y XXVI de la Declaración, que la Comisión debe llegar a la conclusión de que la redacción de la Declaración Americana explícitamente amplía la aplicación de sus disposiciones a personas que, como los peticionarios, se consideran bajo la legislación interna de un determinado Estado, considerándolas sin derecho a estar presentes en el territorio del Estado pese al hecho de que en efecto estén presentes en el territorio o, de alguna otra manera, bajo la autoridad y control de ese Estado.

180. No obstante, la Comisión considera que la redacción de la Declaración, así como los principios internacionales de derechos humanos más reconocidos, obligan a la conclusión contraria: los Estados miembros de la OEA están obligados a garantizar los derechos consagrados en la Declaración a todas las personas que se encuentren bajo su autoridad y control, recayendo sobre el Estado la carga de probar la existencia de una disposición o una reserva permisible que explícitamente limite o excluya la aplicación de algunas o de todas las disposiciones del instrumento a una clase determinada de personas, como los extranjeros excluibles.<sup>68</sup> En el caso presente, el Estado no ha identificado ni probado que medie una disposición o reserva de ese tipo.

181. No existe duda, de acuerdo con el expediente de este caso, que, en los hechos, los peticionarios, y los cubanos del Mariel en general, han quedado totalmente bajo la autoridad y el control del Estado. No sólo han tenido una presencia física dentro del territorio de Estados Unidos desde 1980, sino que han sido objeto de extensos procedimientos judiciales y administrativos dentro del sistema judicial del Estado, han obtenido la libertad condicional en la sociedad de Estados Unidos en general y han sido objeto de detención en distintas instituciones a lo largo y ancho del territorio de Estados Unidos. Por lo tanto, queda claro que el Estado está obligado a otorgar a los peticionarios los derechos consagrados en la Declaración Americana, incluidos los

---

del artículo 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos que “resulta claro de la redacción, en particular del texto en francés, y del objeto de este artículo, así como del propósito de la Convención en su conjunto, que las Altas Partes Contratantes están obligadas a otorgar los mencionados derechos y libertades a todas las personas bajo su autoridad real y su responsabilidad, sea que esa autoridad se ejerza dentro de su territorio o en el exterior”). Véase también el Cuerpo de Principios para la Protección de todas las Personas bajo cualquier forma de detención o arresto, aprobado por la Asamblea General de la ONU en Resolución 43/173 (9 de diciembre de 1988), A/RES/43/173, 76ª. Sesión Plenaria, Principio 5(1) (en el que se dispone que “estos principios se aplicarán a todas las personas dentro del territorio del Estado de que se trate, sin distinción de ningún tipo, sea por raza, color, sexo, idioma, religión, creencia religiosa, política u otra opinión, origen nacional, étnico o social, situación económica, nacimiento u otra condición”).

<sup>67</sup> Véase Comité Jurídico Interamericano, “Proyecto de declaración de los derechos y deberes internacionales del hombre e Informe adjunto” (1946), pág. 55.

<sup>68</sup> El artículo 5 de la Convención Europea de Derechos Humanos, por ejemplo, específicamente prescribe la entrada no autorizada de una persona a una Alta Parte Contratante o la deportación o extradición de una persona como circunstancias que podrían justificar la privación de libertad. Sin embargo, no exime a las personas en esas circunstancias de la protección que otorga la Convención. Por el contrario, la Corte Europea ha reconocido específicamente que, si bien los Estados parte tiene derecho a controlar el ingreso de extranjeros y la residencia de éstos en su territorio, este derecho debe ser ejercido de acuerdo con las disposiciones de la Convención, incluido el artículo 5. Caso *Amuur*, *supra*, parr. 41.

derechos que determinan cuándo y en qué condiciones el Estado puede privar a las personas de su libertad.

182. En aras de la precisión, la Comisión desea también recordar el principio fundamental del derecho internacional conforme al cual los Estados no pueden invocar las disposiciones de su legislación interna como fundamento de su incumplimiento de un tratado.<sup>69</sup> Como consecuencia de este principio, el hecho de que los tribunales estadounidenses puedan considerar que los “extranjeros excluibles”, como los peticionarios en el caso presente nunca ingresaron al territorio estadounidense a los efectos de la legislación interna, no puede servir como justificación para el incumplimiento por el Estado de la obligación de garantizar los derechos consagrados en la Declaración a tales personas si, como cuestión de hecho, han quedado bajo la autoridad y el control del Estado.

183. En consecuencia, la Comisión considera que los derechos consagrados en la Declaración Americana rigen para los peticionarios y que el Estado se transformó en garante de esos derechos cuando los peticionarios quedaron bajo la autoridad y control del Estado en 1980. El tratamiento que otorga el Estado a los peticionarios, incluida su detención, no está por tanto al margen sino que, por el contrario, debe concordar con las disposiciones de la Declaración. Esto no quiere decir que la condición de inmigración de personas tales como los peticionarios no pueda constituir un factor a considerar al evaluarse la manera en que el Estado puede dar efecto adecuadamente a los derechos consagrados en la Declaración; sin embargo, no puede servir para eximir a los peticionarios de las protecciones fundamentales consagradas en la Declaración. En consecuencia, la Comisión es competente para abordar las denuncias de los peticionarios, competencia que abarca la jurisdicción *ratione materiae* y la jurisdicción *ratione loci*.

## **B. Admisibilidad**

### **1. Duplicación de los procedimientos**

184. Los peticionarios han reconocido que habían interpuesto una comunicación ante las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1503 (XLVIII)<sup>70</sup> del ECOSOC en mayo de

---

<sup>69</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 27 (donde se dispone que las partes del tratado “no pueden invocar las disposiciones de su legislación interna como justificación del incumplimiento de un tratado”). Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, Responsabilidad Internacional para la Promulgación y Aplicación de Leyes en Violación de la Convención (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Ser.A No. 14 (1994), párr. 35 (donde se reconoce que “de acuerdo con el derecho internacional, todas las obligaciones impuestas por el mismo deben cumplirse de buena fe; la legislación interna no puede ser invocada para justificar el incumplimiento. Estas normas pueden considerarse principios generales del derecho y han sido aplicadas por la Corte Internacional Permanente de Justicia y la Corte Internacional de Justicia inclusive en casos que involucran disposiciones constitucionales”).

<sup>70</sup> Consejo Económico y Social de la ONU, Resolución 1503 (XLVIII), 1693a. sesión plenaria (27 de mayo de 1970), “Procedimiento para abordar las comunicaciones relacionadas con violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. La resolución autoriza a la Subcomisión sobre la prevención de la discriminación y la protección de las minorías a designar un Grupo de Trabajo integrado por no más de cinco de sus miembros, que se reunirá una vez al año en sesión privada para considerar todas las comunicaciones, incluidas las respuestas de los gobiernos a las mismas, que reciba el Secretario General en virtud de la resolución 728 (XXVIII) del Consejo, aprobada el 30 de julio de 1959. El propósito de este examen es señalar a la atención de la Subcomisión las comunicaciones y las respuestas que puedan enviar los gobiernos, que parezcan revelar un “perfil sistemático de violaciones burdas y confiablemente denunciadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales, dentro del mandato de la

1986, en relación con la situación de los cubanos del Mariel. Sin embargo, sostiene que no debe considerarse que esta acción torna inadmisibile su petición ante la Comisión, por tres razones: la comunicación fue interpuesta por organizaciones de derechos humanos y religiosas distintas de los peticionarios; la comunicación de la ONU se aplica a una población más amplia de cubanos del Mariel que la petición interpuesta ante la Comisión, y el procedimiento ante la ONU no comportaría un examen de los hechos específicos estipulados en la petición interpuesta ante la Comisión ni daría lugar a una solución efectiva de las violaciones denunciadas.

185. El Estado no ha impugnado la admisibilidad de la petición conforme al fundamento de la duplicación de trámites. En efecto, en sus observaciones del 19 de enero de 1988, el Estado indicó que la comunicación ante la ONU relacionada con los cubanos del Mariel no había sido en última instancia remitida a la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías por su Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones.<sup>71</sup>

186. Dada la indicación del Estado de que la comunicación amparada en la Resolución 1503 del ECOSOC en relación con los cubanos del Mariel en última instancia no procedió a través del mecanismo de las Naciones Unidas, la Comisión llega a la conclusión de que no puede decirse que la materia de la petición en consideración esté pendiente de solución en otra instancia de una organización gubernamental internacional de la que el Estado afectado sea miembro, ni que en esencia duplique una petición pendiente o ya examinada o resuelta por otra organización intergubernamental de la que el Estado sea miembro. En consecuencia, la Comisión no encuentra obstáculo alguno a la admisibilidad de la petición, en virtud del artículo 39 de su Reglamento.

## **2. Agotamiento de los recursos internos**

187. Los peticionarios han argumentado que han agotado los recursos internos, como lo requiere el artículo 37 del Reglamento de la Comisión. En particular, los peticionarios indican que han recurrido a los tribunales internos de los Estados Unidos, e inclusive interpusieron un recurso de *certiorari* ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, el cual fue desestimado el 14 de octubre de 1986. Los peticionarios han sostenido también que los pedidos de habeas corpus no constituyen un recurso efectivo para la detención de los cubanos del Mariel porque los tribunales federales de Estados Unidos han determinado que los extranjeros excluibles no tienen derecho a la protección consagrada en la Quinta y Sexta enmiendas de la Constitución de Estados Unidos y, por tanto, el Ejecutivo puede detener a los cubanos del Mariel indefinidamente. Análogamente, los peticionarios sostienen que la revisión de sus casos en el contexto del Plan de revisión de la situación de los cubanos no constituye un recurso interno efectivo puesto que los procedimientos previstos en el Plan están por debajo de los requisitos mínimos del debido proceso consagrados en la Declaración Americana y en el derecho internacional.

188. El Estado no ha negado que los peticionarios han presentado recursos de habeas corpus y apelaciones sin éxito, incluido el recurso de *certiorari* ante la Suprema Corte de Estados Unidos, aunque ha impugnado la caracterización de los peticionarios acerca de los fundamentos en base a los cuales los tribunales han negado sus pedidos de habeas corpus. Sin embargo, el Estado

---

Subcomisión”. Si una situación particular es referida por el Grupo de Trabajo a la Subcomisión, puede ser objeto de un estudio por la Comisión y de un informe, con las respectivas recomendaciones al Consejo, en conformidad con el párrafo 3 de la resolución 1235(XLII) del Consejo, o puede ser objeto de una investigación a cargo de un comité ad hoc que nombrará la Comisión. Este último criterio sólo puede adoptarse con el consentimiento expreso del Estado afectado y se llevará a cabo “en constante cooperación con dicho Estado, en las condiciones que se determinen en acuerdo con él”.

<sup>71</sup> Observaciones del Estado del 19 de enero de 1988, pág. 12.

argumenta que existen recursos que los peticionarios aún no han agotado, a la luz del hecho de que los peticionarios se han beneficiado y se siguen beneficiando de las revisiones periódicas en el contexto de los Planes para la revisión de la condición de los detenidos y de los cubanos.

189. Sobre la base de las observaciones de las partes, la Comisión llega a la conclusión de que los peticionarios han recorrido y agotado la vía interna ante los tribunales estadounidenses en la medida en que existían recursos disponibles.

190. Con respecto a la objeción del Estado a la admisibilidad del caso en base a la posibilidad de revisión de los casos de los peticionarios en el marco del Plan de revisión de la situación de los cubanos, la Comisión observa que uno de los aspectos centrales que plantean los peticionarios sobre los méritos del presente caso es si el Plan de revisión de la situación de los cubanos y su antecesor, el Plan de revisión de la condición de los detenidos, constituyen mecanismos adecuados para revisar la legalidad de la detención de los peticionarios, a los fines de los artículos I, II, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana. Dada la interacción entre la pertinencia de estos procedimientos administrativos a los efectos del agotamiento de los recursos internos y la propia violación de los derechos humanos en cuestión en este caso, la Comisión considera que la cuestión del agotamiento previo de los recursos internos debe considerarse conjuntamente con los méritos del caso.<sup>72</sup> En consecuencia, la Comisión unirá este aspecto del agotamiento de los recursos internos a la cuestión de los méritos del caso.

191. Por tanto, la Comisión llega a la conclusión de que la petición presentada no está impedida por el artículo 37 del Reglamento de la Comisión, sujeto a su evaluación, en el marco de la Declaración Americana, de los procedimientos previstos por el Estado en el Plan de revisión de la condición de los detenidos y el Plan de revisión de la situación de los cubanos, al examinar los méritos del caso.

### **3. Cumplimiento de los plazos**

192. El expediente de este caso indica que la petición fue interpuesta ante la Comisión el 10 de abril de 1987 y, por tanto, dentro del plazo de seis meses a partir del 14 de octubre de 1986, fecha de la desestimación por la Suprema Corte de Estados Unidos de la petición de *certiorari* en la cuestión Ferrer Mazzora c. Meese. El Estado no ha impugnado la admisibilidad de la petición por incumplimiento de los plazos pertinentes. En consecuencia, la Comisión llega a la conclusión de que la petición no está impedida de consideración en virtud del artículo 38 de su Reglamento.

### **4. Razonabilidad de la petición**

193. El Estado ha exhortado a la Comisión a llegar a la conclusión de que la petición es inadmisibles en razón de que la misma no establece los hechos que constituyen violación de los derechos consagrados en la Declaración Americana. Habiendo examinado las extensas observaciones presentadas en nombre de las dos partes en el presente caso, en relación con el cumplimiento de los artículos I, II, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana, conforme se resumen en la Parte III del presente Informe, y habida cuenta de las conclusiones de la Comisión respecto de su competencia para conocer del caso, la Comisión no puede llegar a la conclusión de que la petición sea manifiestamente infundada o inadmisibles, en base a ninguna de las declaraciones formuladas por los peticionarios o el Estado, ni con ningún otro fundamento.

---

<sup>72</sup> Véase, análogamente, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Objeciones preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1989, Ser. C.No. 1 (1994), párr. 94.

En consecuencia, la Comisión no considera que la petición sea inadmisibles en virtud del artículo 41 de su Reglamento.

## **5. Resumen**

194. De acuerdo con el análisis que antecede de los requisitos de las disposiciones aplicables del Reglamento de la Comisión, ésta decide declarar admisible la petición presentada por los peticionarios con respecto a los artículos I, II, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración y proceder a examinar los méritos del caso.

### **A. Méritos**

#### **1. Resumen de las cuestiones y de las circunstancias de hecho**

195. Como se indicó anteriormente, las observaciones de las partes en este caso han planteado dos cuestiones principales: si la detención de los peticionarios por el Estado está sujeta a los derechos consagrados en la Declaración Americana; y, de ser así, si el Estado ha cumplido con los derechos consagrados en la Declaración en la forma en que ha detenido a los peticionarios.

196. En la Parte IV(A) del presente informe, la Comisión respondió a la primera cuestión por la afirmativa, aclarando que el Estado se transformó en garante de los derechos de los peticionarios consagrados en la Declaración cuando éstos quedaron bajo la autoridad y el control del Estado en 1980.

197. Antes de abordar la segunda cuestión señalada, la Comisión considera primero necesario articular su entendimiento, en base a los antecedentes del caso, de las circunstancias en que los peticionarios fueron detenidos por el Estado, incluidos, en particular, el tiempo y las condiciones generales en las que éstos parecen haber estado detenidos.

198. A este respecto, con excepción de la escasa información proporcionada por el Estado en relación con 29 peticionarios, la Comisión no ha recibido información clara y congruente de los representantes de los peticionarios ni del Estado en cuanto a las circunstancias precisas de la liberación y detención de cada uno de los 335 peticionarios presuntamente incluidos en la petición inicial. En consecuencia, al examinar los méritos del presente caso, la Comisión ha considerado necesario basarse en la información vinculada a la detención de los 29 individuos mencionados antes, así como en información proporcionada por el Estado y los peticionarios en relación con la detención de los cubanos del Mariel, en términos más generales, aunque esa información pueda no necesariamente parecer relevante específicamente a uno de los peticionarios. Esta última información incluye en particular un informe de enero de 1995 preparado por la Dirección de Penitenciarías de Estados Unidos sobre “la detención de los cubanos del Mariel”, en el que se resume en general la historia y la condición de la población de cubanos del Mariel detenidos a esa fecha. A continuación se resume esta información.

199. Entre abril y septiembre de 1980, aproximadamente 125.000 cubanos llegaron a Estados Unidos como parte de la “Flotilla Libertad” del Mariel. Aunque la mayor parte de los cubanos del Mariel no estaban debidamente documentados de acuerdo con la ley de inmigración de Estados Unidos, unos 117.000 fueron liberados casi inmediatamente en la comunidad estadounidense. Los restantes 8.000 cubanos del Mariel fueron enviados a campamentos de reasentamiento para la selección de inmigración y cuando concluyó este proceso a mediados de 1981, unos 6.200 de los 8.000 fueron liberados. Los restantes 1.800 individuos siguieron detenidos porque habían tenido

un comportamiento desordenado en los campamentos de reasentamiento, porque eran sospechosos de tener antecedentes penales o por haberlo admitido, lo que no los haría elegibles para su admisión en Estados Unidos de acuerdo con la legislación nacional, o porque padecían graves problemas mentales o psiquiátricos. A partir de las observaciones del Estado, parecería que las decisiones respecto a quién se detenía y a quién se liberaba, se basaron a esta altura esencialmente en lo que individuos cubanos manifestaron a los funcionarios de inmigración de Estados Unidos sobre sus antecedentes, pues el Gobierno cubano no brindó a Estados Unidos ningún antecedente sobre los cubanos del Mariel.

200. Los peticionarios en este caso representan a un subgrupo de aproximadamente 335 de los 125.000 cubanos que llegaron como parte de la “Flotilla Libertad” del Mariel. A la fecha de la interposición de esta petición, los 335 peticionarios se encontraban detenidos por el Estado, desde su arribo en 1980, y otros habían sido liberados pero fueron nuevamente detenidos por delitos que cometieron o por violaciones de las condiciones de la libertad condicional.

201. Los 1.800 cubanos del Mariel que siguieron detenidos por el Estado inicialmente fueron ubicados en instituciones de la Dirección de Penitenciaría de Estados Unidos en Talladega, Alabama, Leavenworth, Kansas, Lewisburg, Pennsylvania, McNeil Island, Washington, Oxford, Wisconsin y Atlanta, Georgia. Posteriormente, en marzo de 1981, el Estado decidió alojar a la mayoría de los detenidos cubanos del Mariel, con excepción de los que padecían problemas médicos o mentales, en una sola institución, la Penitenciaría de Atlanta, que hasta esa fecha había permanecido cerrada. Al mes de agosto de 1981, aproximadamente 1.844 cubanos del Mariel permanecían detenidos, en su mayor parte en Atlanta.

202. A fines de 1986 y principios de 1987, el Estado decidió transferir a los cubanos del Mariel que se consideraban menos problemáticos o que eran probables candidatos a ser liberados y trasladados a centros de recuperación de la Penitenciaría de Atlanta, al Instituto de Detención en Oakdale, en Louisiana. En consecuencia, a noviembre de 1987, unos 1.394 cubanos del Mariel estaban detenidos en Atlanta, y aproximadamente 987 de ellos estaban detenidos en Oakdale. En noviembre y diciembre de 1987, sin embargo, se produjeron graves disturbios en las instalaciones de Atlanta y Oakdale, tras lo cual el Estado decidió reubicar a los cubanos del Mariel en otros institutos de la Dirección de Penitenciarías.

203. A lo largo del período transcurrido desde la llegada de los cubanos del Mariel, varios de ellos que habían sido liberados cometieron delitos o violaron las condiciones de la libertad condicional, como consecuencia de lo cual fueron nuevamente detenidos en los institutos de la Dirección de Penitenciarías o del INS. Otros cubanos del Mariel habían sido seleccionados y liberados, en el marco del Plan de revisión de la condición de los detenidos implementado por el Procurador General, entre julio de 1981 y febrero de 1985, y, posteriormente, en el marco del Plan de revisión de la situación de los cubanos, de 1987 hasta el presente, así como de acuerdo con los procedimientos generales del INS aplicables para el otorgamiento de la libertad condicional en trámite de inmigración. En consecuencia, el número de cubanos del Mariel en custodia ha variado y sigue variando a raíz de varios factores. En el cuadro que figura a continuación se indica el número de cubanos del Mariel bajo custodia del Estado entre 1987 y 1994, sobre la base de las estadísticas del Estado.

Año	Total	Detención en Dirección de Penitenciarías	Detención en INS
1987	3.506	2.384	1.122
1988	2.273	1.314	959
1989	2.360	1.521	839
1990	2.490	1.539	951
1991	2.262	1.343	919
1992	1.839	1.066	773
1993	1.639	1.182	457
1994	1.447	963	484

204. Con respecto a los cubanos del Mariel que han permanecido bajo detención continua desde 1980, el Estado estimó este número en sus observaciones de enero de 1988 entre 100 y 150. Parecería que esta cifra se aplicaba a la población total de cubanos del Mariel bajo custodia del Estado en esa época y no exclusivamente a los peticionarios en cuyo nombre se había interpuesto la presente petición. Posteriormente, en sus observaciones de marzo de 1999, el Estado indicó que todos los cubanos del Mariel objeto de la petición habían obtenido la libertad condicional en Estados Unidos por lo menos una vez y, por lo tanto, no podía decirse que hubieran estado detenidos continuamente. Sigue siendo incierto, sin embargo, cuánto tiempo estuvieron los peticionarios bajo la custodia del Estado después de 1987 y antes de su liberación.

205. La única información detallada a este respecto podría extraerse de los detalles suministrados por el Estado sobre los 29 peticionarios que se describen en la Parte III(B)(3)(e) del presente Informe. Más particularmente, la información suministrada por el Estado en sus observaciones de marzo de 1999 respecto de 18 de los peticionarios, indica que, de éstos, cuatro no habían sido liberados desde 1988 y, por tanto, habían permanecido detenidos durante aproximadamente 11 años; por lo menos dos habían sido detenidos por el INS en forma continua desde 1994 y, por tanto, lo habían estado, por lo menos, durante cinco años, y por lo menos, otros cuatro habían sido mantenidos bajo custodia del INS desde 1996 y, por lo tanto, lo habían estado, por lo menos, tres años. Durante su detención, todos estos peticionarios habrían tenido acceso regular a los procedimientos del Estado para el otorgamiento de libertad condicional pero se les negó la liberación o se habían negado a participar en los procedimientos.

206. Finalmente, parecería que la mayor parte de los peticionarios han estado recluidos en institutos federales, estatales o locales a lo largo de sus detenciones.

## **2. ¿Cumplió el Estado con la Declaración Americana en la forma en que detuvo a los peticionarios?**

207. Los peticionarios han sostenido en su petición que el Estado es responsable de la violación de los artículos I, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración en relación con la manera en que fueron detenidos por el Estado desde su arribo a Estados Unidos, en 1980.

**a. artículos I y XXV – Derecho a la libertad y a la protección contra arresto o detención arbitraria**

208. Los artículos I y XXV de la Declaración disponen lo siguiente:

artículo I. Todo ser humano tiene el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.	Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona.
artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.	Derecho de protección contra la detención arbitraria.
Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.	
Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.	

**i. Principios rectores**

209. El derecho a la libertad consagrado en el artículo I de la Declaración, al igual que las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, se vincula al ejercicio de la libertad física.<sup>73</sup> Como se indicó antes, este derecho, al igual que otros consagrados en la Declaración, se aplica a todos los individuos que estén bajo la autoridad y el control del Estado y debe ser otorgado a todas las personas sin distinción, de acuerdo con el derecho a igual protección de la ley consagrado en el artículo II de la Declaración.<sup>74</sup>

210. Al mismo tiempo, el artículo XXV de la Declaración aclara que el derecho a la libertad no es absoluto, sino que permite a los Estados privar a los individuos de su libertad en ciertas condiciones. Las autoridades más reconocidas, incluida la jurisprudencia de la propia Comisión, sugieren que las circunstancias de tales privaciones de la libertad no se limitan a las que involucran la investigación y sanción de delitos, sino que se extiende también a otras esferas en las que el Estado puede administrar su autoridad. El Estado puede, por ejemplo, detener a individuos con el propósito de controlar la entrada y residencia de extranjeros en sus territorios<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Véase Yoram Dinstein, *Derecho a la vida, a la Integridad física y a la Libertad*, en CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS – PACTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, 114-128 (Louis Henkin ed., 1981).

<sup>74</sup> El artículo II de la Declaración dispone que todas las personas son iguales ante la Ley y tiene los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

<sup>75</sup> Véase, por ejemplo CIDH, Informe sobre la Situación de derechos humanos de las personas que buscan asilo dentro 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”) párrs. 134-142; (donde se evalúa, en virtud de los artículos I y XXV de la Declaración Americana, la detención preventiva de inmigrantes por

o por razones vinculadas a su salud física o mental,<sup>76</sup> y durante las ocupaciones regidas por el derecho internacional humanitario, pueden internar a la población civil como medida de seguridad o por razones imperativas de seguridad.<sup>77</sup> Sin embargo, en todos esos casos, cualquier privación de la libertad de un individuo debe ser informada por las normas prescritas en el artículo XXV de la Declaración.

211. La Comisión observa a este respecto que el artículo XXV de la Declaración habla de la “legalidad” de la detención, incluida la cuestión de si se siguieron los procedimientos establecidos por leyes preexistentes, en referencia esencialmente al derecho interno, y prescribe la obligación de la conformidad con normas sustantivas y procesales del derecho interno. Sin embargo, debe considerarse también que el artículo XXV exige asimismo que las normas sustantivas y procesales del derecho interno se conformen con los propósitos fundamentales que informan el artículo XXV, a saber, la protección de los individuos contra privaciones arbitrarias de su libertad.<sup>78</sup> Esto, a su vez, exige no sólo que se demuestre que la privación de libertad está conforme con los requisitos del derecho nacional aplicable, sino que el propio derecho interno debe ser justo y previsible y, por tanto, no puede ser arbitrario.<sup>79</sup>

212. Por consiguiente, al evaluar en virtud de la Declaración la pertinencia de instancias de detención preventiva y de otro tipo, el artículo XXV especifica tres requisitos fundamentales que deben ser satisfechos en tales circunstancias: primero, la detención preventiva, por alguna razón de seguridad pública, debe basarse en fundamentos y procedimientos establecidos por ley; segundo, no puede ser arbitraria y, tercero, debe ofrecerse sin demora un control judicial de

---

las autoridades canadienses con el fundamento de que pueden constituir “un peligro público”); Caso Amuur, *supra*, párr. 53.

<sup>76</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Winterwerp, Sentencia del 24 de octubre de 1979, Series A No. 32, 2 E.H.R.R. 387 (donde se abordan las salvaguardias procesales relacionadas con la detención de personas sobre la base de enfermedades mentales).

<sup>77</sup> Véase, por ejemplo, el caso *Coard*, *supra*, párrs. 37, 42, 47, 59 (donde se considera, en virtud de los artículos I y XXV de la Declaración Americana, la detención de individuos bajo custodia de Estados Unidos, entre otras razones, “por razones de seguridad y táctica” durante la acción militar encabezada por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en Granada, en 1983).

<sup>78</sup> Véase, análogamente, Corte Europea de Derechos Humanos, caso Winterwerp, *supra*, párr. 37 (donde se observa que “en una sociedad democrática que suscriba el régimen de derecho... ninguna detención que sea arbitraria puede considerarse en modo alguno “legítima”). Es reveladora a este respecto la nota que, durante la redacción del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el que se prohíben los arrestos o detenciones arbitrarias, Estados Unidos análogamente expresó la opinión de que “el arresto o detención arbitraria implica un arresto o una detención incompatible con los principios de justicia y con la dignidad de la persona humana, independientemente de que se lleve a cabo de conformidad con la ley”. 13 GAOR C.3 (863<sup>a</sup>. Reunión), A/C 3/SR.863, 137 (1950).

<sup>79</sup> A este respecto, la Comisión considera que el concepto de detención arbitraria comporta no sólo la ausencia de procedimientos imparciales para revisar la detención, sino que también incorpora elementos de no pertinencia, injusticia y falta de previsibilidad. Véase, análogamente, Comité de Derechos Humanos de la ONU, Van Alphen c. Países Bajos, Comm. No. 305/1988 (23 de julio de 1990), párr. 5.8 (donde se define la arbitrariedad no sólo como contraria a derecho, sino en el sentido de que incluye elementos de “no pertinencia, injusticia y falta de previsibilidad”); Amuur *supra*, párr. 50 (donde se cita el cumplimiento del régimen de derecho como elemento fundamental para la protección contra las privaciones arbitrarias de la libertad).

supervisión.<sup>80</sup> En situaciones de detención continuada, esto necesariamente incluye la supervisión a intervalos regulares.<sup>81</sup>

213. La Comisión desea subrayar que el concepto de justicia es particularmente fundamental para garantizar que el proceso para la privación de la libertad no resulte arbitrario y contrario al artículo XXV de la Declaración. Si bien los requisitos particulares pueden variar de acuerdo con las circunstancias de cada caso en particular, inclusive, por ejemplo, la capacidad del detenido, los procedimientos de revisión de la detención deben cumplir, como mínimo, con las normas de justicia procesal. Estas normas exigen, entre otras cosas, que el encargado de la adopción de la decisión reúna las normas imperantes de imparcialidad, que el detenido tenga oportunidad de presentar pruebas y de conocer y satisfacer las denuncias de la parte opositora, y que el detenido tenga oportunidad de estar representado por un asesor letrado u otro representante.<sup>82</sup>

## ii. ¿Es arbitraria la privación de libertad de los peticionarios?

214. En el presente caso, parecería no haber controversia alguna en cuanto a que los peticionarios están o estuvieron en algún momento previo bajo la detención del Estado en razón de su condición de “extranjeros excluibles” de acuerdo con la ley de inmigración y naturalización. Según el Estado, prácticamente todos los cubanos del Mariel, incluidos los peticionarios, han sido considerados excluibles por falta de documentación adecuada, aunque algunos detenidos padecerían problemas mentales graves o cometieron o se sospecha cometieron algunos delitos en Cuba o en Estados Unidos, lo que puede constituir fundamento para la condición de excluible.<sup>83</sup> Si bien los extranjeros en esta clase normalmente serían retirados y devueltos al país de origen,<sup>84</sup> esto no ha ocurrido en el caso presente porque el Gobierno de Cuba se ha negado a aceptar el regreso de los peticionarios y de otros cubanos del Mariel excluibles. Además, si bien la mayor parte de los cubanos del Mariel excluibles han sido liberados por la autoridad del Procurador General para conceder libertad condicional en virtud de la ley de inmigración y naturalización,<sup>85</sup> los peticionarios estuvieron o están detenidos por el Estado porque no han satisfecho los requisitos de la libertad condicional, los cuales, a su vez, se vinculan a aspectos tales como si el individuo probablemente seguirá siendo “no violento” y si probablemente plantea una “amenaza para la comunidad”, en caso de ser liberado.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Véase, análogamente, el caso *Coard, supra*, párr. 45; CIIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos de las personas que buscan asilo dentro del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado, 2000, OEA/Ser.L/V/II. 106 Doc.40 rev., párr. 137.

<sup>81</sup> Véase, por ejemplo, *Herczegfalvy c. Austria, supra*, párr. 75; Comité de Derechos Humanos de la ONU, Comunicación No. 560/1993, CCPR/C/59/D/560/1993 (30 de abril de 1997), párr. 9.4 (donde se observa que “toda decisión de mantener a una persona detenida debe estar abierta a revisión periódica que permita la evaluación de los fundamentos que justifican la detención”).

<sup>82</sup> Véase, análogamente, CIDH Loren Laroye Riebe Starr y otros. Informe N° 49/99, Informe Annual de la CIDH 1999, párr. 70 (donde se consideran los requisitos de la justicia procesal en el contexto de los procedimientos de extradición).

<sup>83</sup> 8 U.S.C. Secciones 1181, 1182(a)(1)-(5).

<sup>84</sup> 8 U.S.C. Sección 1227 (donde se dispone que “todo extranjero (que no sea tripulante extranjero) que llegue a Estados Unidos y sea excluido de la presente ley, será inmediatamente deportado, en condiciones de transporte del mismo tipo que utilizó para arribar, a menos que el Procurador General, en cada caso individual y a su discreción, llegue a la conclusión de que no es practicable o pertinente la deportación inmediata”).

<sup>85</sup> 8 U.S.C. 1182(d)(5)(a), 8 C.F.R., Secciones 212.5, 212.12.

<sup>86</sup> 8 C.F.R. 212.12(d)(2).

215. Por lo tanto, parecería surgir del expediente que los peticionarios han sido privados de su libertad por el Estado y que su detención ha sido obviamente de carácter administrativo, vinculándose a su condición de inmigración.<sup>87</sup> La Comisión, por lo tanto, se manifiesta satisfecha en el sentido de que entiende que las disposiciones del artículo XXV de la Declaración se aplican a los peticionarios.

216. Además, la Comisión considera que las circunstancias de la detención de los peticionarios, incluyendo la ley que presuntamente autoriza las detenciones y los mecanismos para determinar la legalidad de éstas, no cumple con los requisitos de los artículos I y XXV de la Declaración. Básicamente, la legislación interna del Estado no reconoce ningún derecho a la libertad de parte de los peticionarios, lo que contraviene el artículo I de la Declaración. Esta falla a su vez socava la pertinencia de la ley que presuntamente autoriza la detención de los peticionarios, así como los mecanismos disponibles para determinar la legalidad de su detención.

217. En particular, las disposiciones de la Ley de Inmigración y Naturalización al amparo de las cuales se efectuó la detención de los peticionarios otorgan al Procurador General una autoridad considerablemente irrestricta para detener a extranjeros excluibles en tanto se les deporta, sujeto a la autoridad discrecional del Procurador General para otorgar la “libertad condicional” a los extranjeros dentro de Estados Unidos.<sup>88</sup> Además, la presencia física de un extranjero excluible de Estados Unidos, incluida su liberación en Estados Unidos por ejercicio de la autoridad del Procurador General para conceder la libertad condicional, no modifica su condición de excluible.<sup>89</sup> En consecuencia, un extranjero excluible carece en el derecho interno del derecho a permanecer en libertad en Estados Unidos y puede ser retirado de Estados Unidos en cualquier momento, independientemente de la naturaleza o la duración de la presencia física del extranjero en territorio del Estado.

218. Los tribunales de Estados Unidos, a su vez, han interpretado que esta legislación conceptualmente ubica a los extranjeros excluibles siempre en la frontera, solicitando admisión y como si nunca hubieran ingresado a Estados Unidos.<sup>90</sup> Esta interpretación, junto con la caracterización de la detención de los cubanos del Mariel por parte de los tribunales internos

---

<sup>87</sup> Es preciso señalar que, de acuerdo con el expediente, la Comisión considera difícil distinguir entre las circunstancias de la detención de los peticionarios y la detención con fines de sanción penal. Por ejemplo, la detención de los peticionarios se ha basado en buena medida en delitos que cometieron o que se sospecha cometieron en Cuba o en Estados Unidos. La mayor parte de los peticionarios han sido mantenidos en institutos federales, estatales o locales utilizados para el castigo de los delincuentes y muchos han permanecido por períodos que equivalen o superan a las sentencias que se imponen por delitos penales graves. Además, el Estado ha indicado que las disposiciones sobre libertad condicional del Plan de revisión de la situación de los cubanos han sido configuradas a partir de las que se aplican a la libertad condicional previa a la conclusión de la sentencia contra delincuentes en el sistema federal.

<sup>88</sup> 8 U.S.C. Sección 1182(d)(5)(A) (donde se dispone en parte que “el Procurador General puede... a su discreción otorgar la libertad condicional temporal en Estados Unidos, en las condiciones que prescriba, sólo caso por caso, por razones humanitarias urgentes o por un interés público sustancial, a todo extranjero que solicite su admisión en Estados Unidos...”).

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Shaughnessy c. Mezei*, 345 U.S. 206; *García Mir c. Smith*, 766 F.2d 1478, 1483-84 (11ª. Cir., 1985), cert. Denegado 106 S.Ct. 1213 (1986); *Barrera Mezzora* pág. 389. Véase también el Apéndice 1 del Informe sobre la Penitenciaría Federal de Atlanta del Subcomité sobre Libertades Civiles Judiciales y la Administración de Justicia, Comité sobre el Poder Judicial, Cámara de Representantes de Estados Unidos (99ª. Cong., 2d Sess), Ser.No.8 (1986), págs. 8 a 21 (donde se suministra una historia de la respuesta judicial a la detención de los cubanos del Mariel).

como una detención administrativa y no penal en su naturaleza,<sup>91</sup> ha determinado que los peticionarios carezcan de libertad, del derecho al debido proceso y a un juicio imparcial al amparo de la constitución interna en relación con su detención.<sup>92</sup> Asimismo, ha llevado a los tribunales estadounidenses a llegar a la conclusión de que el Ejecutivo puede detener a extranjeros excluibles tales como los peticionarios en forma indefinida, en ausencia de un límite estatutario explícito del plazo durante el cual se puede detener a dichos extranjeros.<sup>93</sup>

219. La Comisión considera que la legislación interna en base a la cual se detuvo a los peticionarios, conforme se ha descrito antes, es en esencia la antítesis de las protecciones prescritas en los artículos I y XXV de la Declaración pues no reconoce ningún derecho a la libertad de parte de los peticionarios pese a su presencia física dentro del territorio del Estado. En efecto, prescribe una presunción de detención y no una presunción de libertad y es, por tanto, incompatible con el objetivo y el propósito de los artículos I y XXV de la Declaración, a saber, garantizar la libertad del individuo, salvo en circunstancias excepcionales justificadas por el Estado como legales y no arbitrarias. En consecuencia, la Comisión considera que el tratamiento de los peticionarios al amparo de la legislación interna es *per se* incongruente con su derecho a la libertad consagrado en el artículo I de la Declaración y con su derecho a no ser privados arbitrariamente de la libertad, consagrado en el artículo XXV de la Declaración.

220. Además, la Comisión ha llegado a la conclusión de que los procedimientos por los cuales se efectuó la detención de los peticionarios y los procedimientos por los cuales se determina la legalidad de su detención, basados, como están, en la hipótesis de que el Ejecutivo dispone de una discrecionalidad casi ilimitada para detener indefinidamente a los peticionarios, no son congruentes con los requisitos dispuestos en el artículo XXV de la Declaración, en dos aspectos principales.

221. La Comisión considera, primero, que los procedimientos por los cuales se ha privado y se sigue privando de la libertad a los peticionarios son arbitrarios, por cuatro razones principales: no definen con suficiente detalle los fundamentos en base a los cuales se ha privado de la libertad a los peticionarios; colocan en el detenido la carga de justificar la liberación; están sujetos a un

---

<sup>91</sup> Véase Ref. *Mariel Cuban* 822 F. Supp., pág. 196.

<sup>92</sup> En las palabras de un tribunal, los extranjeros excluibles que procuran admisión en los Estados Unidos “carecen de derechos constitucionales con respecto a su solicitud y deben sentirse satisfechos de aceptar cualquier derecho y privilegio establecido por ley que le conceda el Congreso”. *García Mir c. Smith* 766 F.2d 1478, 1483-4 (11ª Cir., 1985), *aff’d* 472 U.S. 846, 968 (1985). Véase, análogamente, ref. *Mariel Cubans*, *supra*, págs 195-6 (donde se llega a la conclusión de que los cubanos del Mariel, como extranjeros excluibles, no tienen derecho a recursos de habeas corpus en la detención administrativa, sea porque la mencionada detención viola la cláusula del debido proceso de la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos o al derecho a un juicio imparcial consagrado en la Sexta Enmienda. La Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos dispone en parte: “nadie será... obligado en un proceso penal a ser testigo contra sí mismo, **ni será privado de su vida, libertad o bienes sin el debido proceso de la ley...** (subrayado del autor). La Sexta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos dispone: “En todos los procesos penales, el acusado gozará del derecho a un juicio público, rápido, con un jurado imparcial del Estado y el distrito en el que se haya cometido el delito, distrito que habrá sido previamente designado por ley, y a ser informado de la naturaleza y la causa de la acusación; a ser confrontado con los testigos que declaran contra él; a disponer de procesos compulsivos para obtener testimonios en su favor y a contar con la asistencia de un asesor letrado para su defensa.”

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo, ref. *Mariel Cubans* 822 F. Supp., pág. 196; *Barrera Echavarría c. Rison* 44 F.3d 1441, 1445-1448 (9ª Cir.) (donde se interpreta la ley de inmigración y naturalización en el sentido de que autoriza al Procurador General de Estados Unidos a detener a los extranjeros excluibles en forma indefinida hasta su deportación).

grado de discrecionalidad de parte de los funcionarios que supera los límites razonables, y no ofrecen garantías de revisión de la detención a intervalos razonables.

222. Más particularmente, un examen de las normas legislativas y administrativas internas del Estado y de la manera en que las mismas se han aplicado revela ambigüedades que privan a la ley de la precisión necesaria para garantizar la congruencia del proceso de toma de decisiones y permitir que los peticionarios defiendan justa y efectivamente su derecho a ser liberados.<sup>94</sup> La Ley de Inmigración y Naturalización, por ejemplo, dispone que un extranjero excluible puede ser liberado por ejercicio de la autoridad del Procurador General para otorgar la libertad condicional sólo cuando existan “razones de emergencia “ o cuando la liberación vaya “estrictamente en el interés público”, sin dar más detalles en su texto.<sup>95</sup> Esas condiciones son, a juicio de la Comisión, obviamente imprecisas y, además, invalidan el principio fundamental de que las restricciones de los derechos fundamentales, cuando son permisibles, deben ser razonables y proporcionadas al fin que se procura y no pueden ser de naturaleza tal que priven a un derecho de su esencia.<sup>96</sup> Al codificar una presunción general contra la liberación y al hacerlo en términos tan amplios, indistintos y discrecionales, la Comisión no puede llegar a ninguna otra conclusión que la de que la ley que autoriza la detención de los peticionarios es ambigua.

223. Si bien los términos del Plan de revisión de la condición de los detenidos y el siguiente Plan de revisión de la situación de los cubanos se empeñan en dar mayor orientación en cuanto a los fundamentos en base a los cuales los cubanos del Mariel en particular pueden ser liberados de la detención, ellos prescriben condiciones que, a juicio de la Comisión, son indebidamente especulativas y susceptibles de variar y aceptar interpretaciones incongruentes y, en todo caso, en razón de su carácter discrecional, no permiten rectificar debidamente las deficiencias en las normas sobre liberación consagradas en la Ley de Inmigración y Naturalización. Estas condiciones incluyen, por ejemplo, el requisito de que el Director del Plan de revisión de la situación de los cubanos o un panel de revisión se manifieste satisfecho de que el detenido es “actualmente una persona no violenta”, “es probable que siga siendo no violento”, y es “improbable que plantee una amenaza a la comunidad después de ser liberado”. Estas condiciones son, a primera vista, vagas, especulativas y están abiertas a varias interpretaciones, pese a lo cual, la reglamentación no aclara nada ni ofrece criterios detallados para definir cuándo se considera que una persona satisface estas normas tan amplias. En particular, la reglamentación no prescribe factores específicos para definir cuándo un detenido puede ser considerado “violento” o una “amenaza para la comunidad”, y mucho menos cómo se puede predecir la futura conducta a este respecto. En el mejor de los casos, la reglamentación prescribe una serie de factores que deben ser “ponderados” al considerar si se recomienda una nueva detención o la liberación en libertad condicional, incluido el número de infracciones disciplinarias o denuncias de incidentes recibidos durante la custodia y los antecedentes penales del detenido. La Comisión considera que normas de esta naturaleza plantean un riesgo inaceptable de incongruencia en la toma de las decisiones. Asimismo, privan a los detenidos de noticia suficiente del caso que deben servir para justificar su liberación.

224. El riesgo de incongruencia e incertidumbre que presentan estas condiciones se sustancia de alguna manera en la historia procesal de algunos de los 29 peticionarios respecto de los cuales el

---

<sup>94</sup> La Corte Europea de Derechos Humanos ha subrayado la necesidad de que la ley en la que se basa la privación de libertad sea “suficientemente accesible y precisa a efectos de evitar todo riesgo de arbitrariedad”. Caso Amuur, supra, párr. 50. Véase también Informe Canadá, supra, párr. 139.

<sup>95</sup> 8 U.S.C. Sección 1182(d)(5)(A).

<sup>96</sup> Véase, por ejemplo, Corte Europea de Derechos Humanos, Golder c. Reino Unido, Ser. A., No. 18, 1 E.H.R.R. 524, PAGE REF. (1975).

Estado ofreció información detallada. Parecería, por ejemplo, que algunos peticionarios no obtuvieron la libertad condicional en base, sustancialmente, a sus antecedentes penales, en tanto otros peticionarios que poseían antecedentes penales más graves por delitos similares fueron liberados, y la descripción que ofrece el Estado de los casos no hace referencia a ningún factor que pudiera justificar el disímil trato de los peticionarios.<sup>97</sup>

225. Además, independientemente de toda determinación a que arribe el Director o el Panel de revisión sobre la consideración de los criterios legislativos en las circunstancias de un caso particular, constituye sólo una recomendación; que un determinado detenido sea en última instancia liberado, queda enteramente a discreción del *Associate Commissioner for Enforcement* o de la persona que él designe, sin ningún criterio prescrito legislativamente para el ejercicio de esta discreción.<sup>98</sup> Análogamente, el *Associate Commissioner for Enforcement* o quien éste designe, a su discreción, suspenderá la aprobación de la libertad condicional a todo detenido antes de su liberación cuando, a su juicio, “la conducta del detenido o alguna otra circunstancia, ilustre que la libertad condicional ya no sería pertinente”<sup>99</sup> Además, aún en caso de que el *Associate Commissioner for Enforcement* otorgue la libertad condicional a un detenido, éste no puede ser liberado si no se encuentra para él un patrocinador o un lugar de alojamiento adecuado.<sup>100</sup>

226. A este respecto, la Comisión reconoce que el principio de que los derechos fundamentales no pueden restringirse excepto por ley no necesariamente excluye el uso de la discrecionalidad en la aplicación de la ley.<sup>101</sup> Sin embargo, un proceso legislativo por el cual se priva de la libertad a las personas no puede, a juicio de la Comisión, considerarse suficientemente preciso, justo y previsible, como lo exige el artículo XXV de la Declaración, cuando el resultado de ese procedimiento depende en última instancia de una discrecionalidad casi ilimitada de los propios funcionarios que son responsables de la adopción de esas decisiones.<sup>102</sup> En tales circunstancias, la Comisión considera que el poder discrecional otorgado a las autoridades públicas para privar a los peticionarios de su libertad es tan amplio que excede los límites aceptables.<sup>103</sup>

227. Con respecto al requisito de que se encuentre “un patrocinio o un lugar de alojamiento adecuado” para el detenido antes de su liberación, la Comisión se siente particularmente preocupada respecto del peticionario Lázaro Artilles Arcia, que fue condenado en 1985 por un delito sexual contra un niño. De acuerdo con la información suministrada por el Estado, aunque

---

<sup>97</sup> El peticionario Reuben Alfonso Arenciba, por ejemplo, quien fue sentenciado en 1984 a seis meses de penitenciaría por posesión de cocaína y porte de arma cargada, fue detenido por el *Associate Commissioner for Enforcement* en 1987. En contraste con ello, el peticionario Juan Hernández Cala, que fue sentenciado a un año y medio a cuatro años de penitenciaría por posesión de cocaína, obtuvo la libertad en 1998. Los hechos de estos casos, según fueron transmitidos por el Estado, no revelan factor alguno que pareciera justificar el distinto tratamiento.

<sup>98</sup> 8 CFR Sección 212.12(b)(1), (d)(4)(iii).

<sup>99</sup> Ibid. Sección 212.12(e).

<sup>100</sup> 8 C.F.R. Sección 212.12(f) (donde se dispone que “ningún detenido puede ser puesto en libertad condicional hasta que se encuentre para él un patrocinante o un lugar de alojamiento adecuado. El detenido que obtiene la libertad condicional debe cumplir las condiciones al efecto especificadas por el Servicio en relación con su patrocinio y lugar de alojamiento”).

<sup>101</sup> Véase, por ejemplo, Corte Internacional Permanente de Justicia, Congruencia de Ciertos Decretos Legislativos de Danzig con la Constitución de la Ciudad Libre (Opinión Consultiva) 3 *World Court Reports* 516, 529 (1938) (en adelante, “el caso de los Decretos de Danzig”).

<sup>102</sup> La Comisión ha firmado previamente a este respecto que “el requisito de que la detención no quede a la sola discrecionalidad de los agentes del Estado responsables de llevarla a cabo es tan fundamental que no se puede pasar por alto en ningún contexto.” *Coard, supra*, párr. 55.

<sup>103</sup> Caso de los Decretos de Danzig, *supra*, 529.

se aprobó la liberación condicional del Sr. Artilles Arcia en 1988, esta decisión fue rescindida porque “no se pudo encontrar ningún patrocinante ni ningún centro de recuperación que estuviera dispuesto a aceptarlo”. La Comisión considera totalmente inaceptable que una persona se mantenga detenida por más de diez años en circunstancias en que el Ejecutivo ha considerado que es liberable de acuerdo con sus propios criterios pero no le concede la libertad en base a los juicios discrecionales de los programas de patrocinamiento o recuperación en cuanto a qué detenidos deben obtener un lugar.

228. La Comisión también considera que el riesgo de arbitrariedad que plantea el proceso de revisión de la situación de los cubanos se ve exacerbado por el hecho de que se coloca totalmente en el detenido la carga de justificar por qué debe ser liberado, carga que se torna crecientemente onerosa cuanto más dura su detención.<sup>104</sup> La Comisión ha advertido previamente que los procedimientos en los que se coloca sobre el detenido la carga de aducir nuevas pruebas de un cambio en las circunstancias torna el proceso de revisión cada vez más proforma, pues la continuación de su detención ya no se justifica como medida de seguridad sino que se convierte efectivamente en una pena que se impone sin el debido proceso.<sup>105</sup> Un examen de las circunstancias de los 29 peticionarios a los que se hizo referencia anteriormente revela indicios exactamente de esta situación: las revisiones se conducen sobre la base de una presunción de detención que el detenido debe refutar sobre la base de pruebas de un cambio de buena fe en sus circunstancias.<sup>106</sup> Esta carga se ve aún más agravada por la duración de la detención de algunos peticionarios,<sup>107</sup> algunos de los cuales no habían sido liberados desde 1988 o desde una fecha anterior.

229. Otro indicio de la arbitrariedad de los procedimientos por los cuales se privó de la libertad a los peticionarios deriva del hecho de que las revisiones de las detenciones varían con poca frecuencia. De acuerdo con el Plan de revisión de la situación de los cubanos, por ejemplo, en la situación de los detenidos cuyos casos han sido previamente revisados y que han permanecido bajo detención, una siguiente revisión comienza dentro de un año a partir de la desestimación de la libertad condicional, a menos que el Director especifique una fecha anterior.<sup>108</sup> Si bien no se prescribe en la Declaración un plazo específico para la revisión de las detenciones continuadas, la

---

<sup>104</sup> Véase, por ejemplo el Plan de revisión de la condición de los detenidos, Parte III.C.2.e. (donde se dispone que cuando se planteen dudas en un caso éstas deben ser “resueltas en contra del detenido pues recae en él la carga de convencer a los participantes en la revisión de que reúne las condiciones para la liberación”).

<sup>105</sup> Ibid, párr. 142.

<sup>106</sup> En el caso de Reuben Alfonso Arenciba, por ejemplo, el Estado indicó en sus observaciones del 2 de julio de 1988 que la libertad condicional de la presunta víctima fue revocada en diciembre de 1984 en base a su condena de 1984 por posesión de cocaína y porte de un arma de fuego cargada, por la que cumplió seis meses de penitenciaría. En noviembre de 1987, el *Associate Commissioner for Enforcement* ordenó la continuidad de su detención porque, aunque tenía parientes que le ofrecían un patrocinio y un empleo, el panel no estaba convencido de la buena fe de la oferta. Esto, conjuntamente con los antecedentes penales del detenido, sus “vinculaciones” con el narcotráfico y “la evasiva de sus respuestas” durante la entrevista del panel, llevó a éste a recomendar la continuación de su detención. Estas circunstancias, a su vez, sugieren convincentemente que el Sr. Alfonso Arenciba enfrentaba la considerable carga de la prueba ante el panel y que la duración de su detención continuada exacerbaba esta carga al aparentar que todo cambio de las circunstancias que pudiera satisfacer al panel se tornaba prácticamente imposible.

<sup>107</sup> La Comisión ha establecido como principio umbral la observación de que, cuanto más larga es la detención como medida preventiva, mayor la carga resultante para los derechos de la persona privada de su libertad. Véase el Informe de Canadá, *supra*, párr.142.

<sup>108</sup> 8 CFR Sección 212.12(g)(2).

Comisión considera que en todas las instancias de detención preventiva y de otra índole el período de revisión debe ser razonable en las circunstancias de cada caso individual.

230. La exigencia de períodos de revisión razonables para las detenciones continuadas es congruente con el principio de la efectividad<sup>109</sup> y con el objeto y propósito de la Declaración,<sup>110</sup> que, en el contexto del artículo XXV de la Declaración, es claramente la protección de los individuos contra la detención arbitraria, sometiendo a la autoridad responsable a una supervisión inmediata, periódica y efectiva. El requisito de razonabilidad en la revisión de la detención también es congruente con la práctica de otros Estados en circunstancias comparables.<sup>111</sup> A la luz de las circunstancias de la detención de los peticionarios, incluido el carácter dinámico de los fundamentos de su detención, las condiciones punitivas en que han sido detenidos los peticionarios y la inexistencia de una explicación en el expediente de la longitud del período de revisión prescrito, la Comisión considera que las revisiones de la detención que se realizan cada doce meses exceden la norma de razonabilidad.<sup>112</sup>

231. Sobre la base de las consideraciones que anteceden, por lo tanto, la Comisión considera que la ley y los procedimientos por los cuales los peticionarios fueron privados de su libertad son arbitrarios y no se conforman con los requisitos fundamentales de los artículos I y XXV de la Declaración.

### **iii. ¿Ha otorgado el Estado a los peticionarios un derecho efectivo a la determinación de la legalidad de sus detenciones en los tribunales?**

232. Como se indicó antes, el artículo XXV de la Declaración incluye entre sus elementos fundamentales el requisito de que se disponga sin demora de un control judicial de la revisión y, en situaciones de detención continuada, que la detención sea objeto de revisiones periódicas. A este respecto, la Comisión no puede exagerar el significado de garantizar un control de supervisión efectivo de la detención como salvaguardia efectiva, pues brinda garantías reales de que el detenido no se encuentra exclusivamente a merced de la autoridad que lo puso bajo su custodia.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Véase, en general, *Artico c. Italia*, 13 de mayo de 1980, Serie A Nº 37, 3 E.H.R.R. 1, párr. 33 (donde se subraya que la Convención Europea de Derechos Humanos, como sistema de protección de los derechos humanos, debe ser interpretada y aplicada de manera que haga de los derechos instrumentos prácticos y efectivos, y no teóricos e ilusorios).

<sup>110</sup> Véase la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31(1) (donde se dispone que los tratados “serán interpretados de buena fe, de acuerdo con el sentido común que se dé a los términos del tratado en su contexto y a la luz de su objetivo y propósito).

<sup>111</sup> Véase, por ejemplo, el Informe Canadá, *supra*, párr. 132 (donde se indica que de acuerdo con la ley canadiense, la detención continuada en un contexto de inmigración puede prolongarse por “un plazo razonable, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso”)

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, caso Amuur, *supra*, párr. 23 (donde se indica que, de acuerdo con enmiendas legislativas adoptadas en Francia en julio de 1992, toda persona a la que se niegue autorización para ingresar al territorio francés puede ser detenida por más de cuatro días sólo bajo la autoridad del Presidente del Tribunal de *grande instance*, detención que en todo caso sólo puede prolongarse por períodos de ocho días). Informe de Canadá, *supra*, párrs. 128, 129 (donde se indica que en situaciones en que las autoridades canadienses detienen a extranjeros sobre la base de que podrían plantear un peligro para la población, se realiza una nueva revisión siete días después de la detención inicial y, a partir de entonces, a intervalos de 30 días).

<sup>113</sup> Véase *Coard, supra*, párr. 55. La Comisión ha recalcado a este respecto que “si bien el derecho internacional humanitario y de derechos humanos permite algún equilibrio entre la seguridad pública y el interés de las libertades individuales, este equilibrio no permite que el control de la detención recaiga exclusivamente en los agentes encargados de llevarla a cabo”. *Ibid*, párr. 59. El papel fundamental del

233. Sobre la base del carácter y el alcance limitados del control judicial que los tribunales han ejercido para determinar la legalidad de la detención de los peticionarios en el caso actual, sin embargo, la Comisión no puede llegar a la conclusión de que el Estado ha satisfecho este requisito consagrado en el artículo XXV de la Declaración. En las circunstancias del caso presente, los tribunales del Estado han aceptado como válida la “ficción de entrada” en la que se basó la detención de los peticionarios y, más aún, han negado sobre esta base a los peticionarios y a otros extranjeros excluibles las protecciones constitucionales, incluyendo el derecho a la libertad y el derecho a no ser privado de la libertad excepto por el debido proceso de la ley. En consecuencia, toda revisión judicial de la detención de los peticionarios, como los planes previstos para la revisión de la condición de los detenidos y la revisión de la situación de los cubanos, se han basado en la hipótesis de que los peticionarios no tiene derecho a no estar detenidos, sea indefinidamente o no. En este contexto, los tribunales han limitado su papel a considerar la cuestión de si el INS ha seguido los procedimientos aplicables para otorgar libertad condicional a los cubanos del Mariel.<sup>114</sup>

234. Aún dentro de este estrecho ámbito de supervisión judicial, los tribunales nacionales han determinado que el alcance de la revisión no abarca el tradicional “abuso de discrecionalidad”, sino que se limita a determinar si el Procurador General ha presentado una “razón prima facie legítima y de buen a fe” para su decisión de negar la libertad condicional y seguir deteniendo a los cubanos del Mariel.<sup>115</sup>

235. La Comisión no puede considerar que una revisión de esta naturaleza y alcance sea suficiente para garantizar efectiva y adecuadamente los derechos consagrados en los artículos I y XXV de la Declaración. Por el contrario, en relación con los individuos sometidos a la autoridad y el control de un Estado, la revisión judicial efectiva de la detención de tales individuos conforme lo dispone el artículo XXV de la Declaración debe realizarse en base a la premisa fundamental de que los individuos tienen derecho a la libertad y que toda privación de ese derecho debe ser justificada por el Estado de acuerdo con los principios que informan el artículo XXV, conforme se describieron anteriormente. En otras palabras, debe abordar, no sólo el cumplimiento de la ley, sino la calidad de la propia ley, a la luz de las normas fundamentales consagradas en la Declaración.

236. Sobre la base del análisis que antecede, la Comisión llega a la conclusión de que el Estado ha detenido a los peticionarios en violación de sus derechos consagrados en los artículos I y XXV de la Declaración Americana.

---

control judicial de la detención también queda reflejado en el Cuerpo de Principios de la ONU para la protección de todas las personas bajo alguna forma de detención o reclusión, que fue aprobado el 9 de diciembre de 1988 con el voto concurrente de Estados Unidos. El Principio 4 de este Cuerpo de Principios dispone que “toda forma de detención o reclusión y todas las medidas que afecten los derechos humanos de una persona bajo alguna forma de detención o reclusión serán ordenadas por las autoridades judiciales u otras autoridades y sujetas al efectivo control de éstas”. “Detención” a los efectos de los Principios hace referencia “a toda persona privada de su libertad excepto como resultado de condena por un delito”. Véase Cuerpo de Principios para la protección de todas las personas bajo alguna forma de detención o reclusión, *supra*.

<sup>114</sup> Véase García Mir c. Smith, *supra*, 1483-84.

<sup>115</sup> *Ibid*, 1485.

**b. Artículos II, XVII y XVIII - Derechos a la igualdad, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la protección judicial**

237. Los artículos II, XVII y XVIII de la Declaración disponen lo siguiente:

artículo II . Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna. (derecho de igualdad ante la ley)

artículo XVII. Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales (derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles).

artículo XVIII. Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente (derecho de justicia).

238. El concepto de igualdad ante la ley establecido en la Declaración se vincula a la aplicación de derechos sustantivos y a la protección que debe otorgarse a los mismos en caso de actos incurridos por el Estado o por otros.<sup>116</sup> Además, si bien el artículo II no prohíbe todas las diferencias de tratamiento en el goce de los derechos y libertades protegidos, exige básicamente: que toda distinción permisible se base en una justificación objetiva y razonable, que deben impulsar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas y los medios deben ser razonables y proporcionados al fin que se procura<sup>117</sup>

239. En el contexto particular de la inmigración, la Comisión reconoce que en general en las sociedades democráticas se considera apropiado que los Estados otorguen a los extranjeros un tratamiento diferente al que gozan otros dentro de la jurisdicción del Estado, por ejemplo, controlar el ingreso de extranjeros y su residencia en el territorio del Estado.<sup>118</sup> Sin embargo, congruentemente con los principios que informan el artículo II de la Declaración, el Estado tiene que demostrar que toda distinción de ese tipo es razonable y proporcionada al objetivo que se procura en las circunstancias. Debe tenerse en cuenta el hecho de que uno de los objetivos en la formulación de la Declaración fue garantizar como derecho fundamental “la protección equitativa de la ley a nacionales y extranjeros por igual respecto de los derechos consagrados en la Declaración”.<sup>119</sup>

240. En el caso presente, el análisis que antecede deja en claro que los peticionarios, al igual que otros extranjeros excluibles presentes en los Estados Unidos, han sido sometidos a un régimen legal y procesal en relación con sus privaciones de libertad que es fundamentalmente distinto del aplicable a otros individuos comprendidos bajo la autoridad y control del Estado: se ha negado a los peticionarios todo reconocimiento de un derecho a la libertad y, como se concluyó antes, les ha negado la protección efectiva contra privaciones arbitrarias de la libertad, en contravención de

---

<sup>116</sup> Informe de Canadá, *supra*, párr. 96, donde se cita el “Proyecto de declaración e informe adjunto”, *supra*; CIDH Informe No. 51/96, Informe Anual de la CIDH 1996, pág. 550, párrs. 177-178.

<sup>117</sup> Véase, en general, Corte Europea de Derechos Humanos, Caso de la Lingüística Bélgica, 23 de julio de 1968, Sries A. No. 6 , 1 E.H.R.R. 252, pág. 35, párr. 10.

<sup>118</sup> Véase, por ejemplo, Caso Amuur, *supra*, párr. 41.

<sup>119</sup> “Proyecto de declaración e informe adjunto” *supra*, 55.

los artículos I y XXV de la Declaración. El fundamento de esta distinción es la condición de inmigración de los peticionarios de acuerdo con la legislación interna del Estado.

241. A juicio de la Comisión, sobre la base de los antecedentes del caso, no se ha demostrado que el tratamiento de los peticionarios a este respecto haya sido razonable ni proporcionado. La principal justificación esgrimida por el Estado para esta distinción es, según lo entiende la Comisión, la preocupación de que si el Estado se viera obligado a liberar a todos los extranjeros excluibles en su territorio, “con ello permitiría que los Estados exiliaran a sus nacionales no deseados pero peligrosos sabiendo que los mismos tendrían que ser liberados en las comunidades de otros Estados, independientemente de su condición legal de excluibles”. Si bien la Comisión no duda de la buena fe de la preocupación del Estado a este respecto, esa afirmación, sin más, no puede justificar el tratamiento de los peticionarios como razonable. Tampoco presupone esta justificación que el otorgamiento a los peticionarios de un derecho a la libertad obligaría inevitablemente al Estado a liberarlos en su sociedad, postulado que no sigue los términos de la Declaración, conforme la interpreta esta Comisión, sino que el Estado no ha ofrecido prueba alguna que sugiera que la condición jurídica de los extranjeros excluibles de la legislación estadounidense tendría algún efecto discernible en las políticas de emigración de otros países. En consecuencia, la Comisión no considera que el tratamiento diferente de los peticionarios de acuerdo con la legislación interna de inmigración del Estado sea razonable, en base a los antecedentes que tiene ante sí.

242. La Comisión tampoco puede llegar a la conclusión de que se ha demostrado que el tratamiento otorgado a los peticionarios sea proporcional al objetivo que procura el Estado al imponer la distinción. La Comisión reconoce plenamente la prerrogativa del Estado de regular el acceso de extranjeros a su territorio y reconoce que ello podría requerir la imposición de controles a la libertad física o de movimiento de las personas que procuren dicho acceso de acuerdo con la legislación del Estado. Pero, como surge claramente del análisis de la Comisión, la Declaración Americana, al igual que otros instrumentos internacionales de derechos humanos, no prescribe un derecho absoluto a la libertad. Por el contrario, la Declaración permite las privaciones del derecho a la libertad, potencialmente sobre una base extendida, sujeto al requisito de que dichas privaciones no sean arbitrarias y estén sujetas a revisión inmediata y periódica de acuerdo con los requisitos consagrados en su artículo XXV. Además, el Estado no ha ofrecido un fundamento claro sobre por qué no se pueden adaptar las circunstancias de los peticionarios a este régimen, y por qué deben ser privados del derecho a su libertad en su totalidad y sujetos a una discrecionalidad casi ilimitada del Ejecutivo respecto a la duración de su detención. Por lo tanto, la Comisión considera que el tratamiento de los peticionarios como extranjeros excluibles de acuerdo con la legislación del Estado es desproporcionado y, también por ello, incongruente con el artículo II de la Declaración.

243. Por razones similares a las señaladas antes, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la manera en que el Estado privó de su libertad a los peticionarios es incongruente con los artículos XVII y XVIII de la Declaración. Estos dos artículos están basados en el reconocimiento y la protección por el Estado de los derechos civiles y constitucionales fundamentales del individuo. El artículo XVIII establece también un rol fundamental para los tribunales del Estado en la tarea de garantizar y proteger esos derechos básicos, rol que debe ser efectivo.<sup>120</sup>

244. La investigación de la Comisión sobre los méritos del caso indica, sin embargo, que ninguno de los poderes del Estado -ni el ejecutivo, ni el legislativo, ni el judicial- ha reconocido a los peticionarios el derecho a la libertad, ni les ha otorgado una protección adecuada y efectiva contra

---

<sup>120</sup> Véase, por ejemplo, Caso Artico, *supra*.

las privaciones de ese derecho, en conformidad con los términos de la Declaración Americana. Si bien los peticionarios han tenido derecho al recurso de habeas corpus para obtener una reparación ante los tribunales del Estado, toda reparación disponible en los tribunales se ha basado en la ausencia de todo derecho a la libertad de parte de los peticionarios. Por lo tanto, la Comisión no puede sino llegar a la conclusión de que el Estado no ha garantizado a los peticionarios el goce de sus derechos civiles elementales y que se ha negado a los peticionarios la protección efectiva de los tribunales del Estado contra actos de la autoridad que han perjudicado sus derechos constitucionales fundamentales.

245. Sobre la base del análisis que antecede, la Comisión llega a la conclusión de que el Estado es responsable de la violación de los derechos de los peticionarios consagrados en los artículos II, XVII y XVIII de la Declaración, respecto de las circunstancias en que se les ha privado de su libertad.

246. A la luz de las conclusiones de la Comisión respecto de los requisitos de justicia procesal intrínsecos del artículo XXV de la Declaración y de las circunstancias del presente caso, la Comisión no considera necesario determinar si las circunstancias de la detención de los peticionarios pueden violar el artículo XXVI de la Declaración.

#### **V. TRAMITACIÓN DEL INFORME N° 85/00 PREPARADO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 53 DEL REGLAMENTO DE LA COMISIÓN**

247. El 25 de octubre de 2000 la Comisión, de conformidad con el artículo 53 de su Reglamento, adoptó el informe N° 85/00, en el cual expone su análisis del caso, sus conclusiones y sus recomendaciones al Estado con objeto de indemnizarlos por las violaciones de los artículos I, II, XVIII y XXV de la Declaración Americana relacionadas con la privación de libertad de los peticionarios.

248. El informe N° 85/00 fue transmitido al Estado el 23 de octubre de 2000, con la solicitud de que en el plazo de tres meses informara a la Comisión de las medidas que adoptara en cumplimiento de las recomendaciones formuladas para resolver las violaciones determinadas.

249. Por nota del 29 de enero de 2001, el Estado solicitó una prórroga de 90 días para responder al informe N° 85/00 y pidió que en ese ínterin la Comisión no publicara el informe. Fundó su solicitud en el hecho de que el caso era extremadamente complejo y controvertido, que había estado en litigio durante más de 13 años y había producido gran cantidad de documentación. El Estado también adujo que habían transcurrido unos 18 meses desde la última audiencia e intercambio de correspondencia al respecto y que necesitaba más tiempo para analizar el informe de la Comisión y formular una respuesta, dado que era preciso que la nueva administración examinara la totalidad del caso. Señaló asimismo que necesitaba más tiempo para ubicar y examinar los expedientes de las 335 personas que supuestamente estaban incluidas en la petición original, a fin de determinar la situación actual de cada una. El Estado subrayó al respecto que la gran mayoría de las 335 personas ya no se encontraban detenidas, que desde principios de 1999 aproximadamente 29 estaban detenidas y que podría considerarse la puesta en libertad de esas personas mediante un proceso de revisión continuo de acuerdo con las normas vigentes. Por último, el Estado señaló que necesitaba más tiempo a fin de “determinar la posible aplicabilidad a este caso del artículo 30 del Reglamento de la Comisión, “(Duplicidad de procedimientos)”.

250. En una comunicación al Estado de fecha 1° de febrero de 2001, la Comisión señaló que había considerado la solicitud del Estado y había decidido otorgarle un plazo adicional de un mes,

que expiraría el 1° de marzo de 2001, para recibir la respuesta del Estado al Informe N° 85/00. La Comisión no recibió respuesta alguna dentro del plazo prescrito.

## **VI. CONCLUSIONES**

251. Con base en las consideraciones de hecho y de derecho precedentes, y faltando una respuesta oportuna del Estado al informe N° 85/00, por el presente la Comisión ratifica su decisión de admitir el presente caso con respecto a los artículos I, II, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana. La Comisión también ratifica sus conclusiones de que el Estado es responsable de haber violado los artículos I, II, XVII, XVIII y XXV de la Declaración con respecto a la privación de libertad de los peticionarios.

252. Al llegar a estas conclusiones, la Comisión no ha dejado de lado la difícil situación que enfrenta el Estado con el influjo en un corto período de cubanos del Mariel, que fue exacerbada por la negativa del Gobierno de Cuba de aceptar la devolución de sus ciudadanos. Tampoco ha descontado la Comisión la generosidad demostrada por el Estado al aceptar a la vasta mayoría de los cubanos del Mariel en la sociedad estadounidense.

253. Dicho esto, la Comisión tiene el mandato de asegurar que el tratamiento recibido por el grupo más pequeño pero de ninguna manera insignificante de cubanos del Mariel que han estado detenidos, o siguen detenidos, por largos períodos de tiempo sea acorde con las obligaciones fundamentales del Estado conforme a la Declaración Americana. Si bien el fallo de la Comisión no conduce inevitablemente a la conclusión de que todos los peticionarios detenidos deben ser liberados, hace preciso que, tan pronto como sea posible, en cada caso se haga una revisión de la detención de conformidad con los principios citados precedentemente.

254. Por último, la Comisión desea reiterar su inquietud con relación a un aspecto particular de las condiciones de la detención de los peticionarios. Como ya se indicó, durante sus visitas in loco la Comisión observó que los cubanos del Mariel no tienen derecho a beneficiarse de ciertos programas de reforma y rehabilitación que se ofrecen a otros prisioneros en condiciones de detención penal. Esta deficiencia, a su vez, ha agravado la frustración que sienten muchos cubanos del Mariel a causa de la ambigüedad de su situación. Al respecto, la Comisión insta al Estado a que ofrezca a los cubanos del Mariel que siguen detenidos, o que pudieran ser detenidos en el futuro, algunas actividades mínimas de desarrollo personal, tales como las que se ofrecen a los delincuentes penales. Las actividades de este tipo permitirían a los detenidos utilizar su tiempo en forma constructiva y les daría medios para mejorar sus circunstancias personales con miras a ser puestos en libertad.

## **VII. RECOMENDACIONES**

255. De conformidad con el análisis y las conclusiones del presente informe,

### **LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS REITERA LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS:**

1. Que, tan pronto sea posible, convoque revisiones con respecto de todos los peticionarios que permanecen bajo la custodia del Estado, a fin de determinar la legalidad de su detención de acuerdo con las normas aplicables de la Declaración Americana, en particular los artículos I, II, XVII, XVIII y XXV de la Declaración, según se informa en el análisis de la Comisión que consta en el presente informe.

2. Que revise las leyes, procedimientos y prácticas para asegurar que a todos los extranjeros que son detenidos bajo la autoridad y control del Estado, incluidos los extranjeros que las leyes de inmigración del Estado consideren “excluíbles”, se les otorgue la plena protección de todos sus derechos establecidos en la Declaración Americana, incluidos en particular los consagrados en los artículos I, II, XVII, XVIII y XXV de la Declaración, según se informa en el análisis de la Comisión que consta en el presente informe.

### **VIII. PUBLICACIÓN**

256. A la luz de lo anterior, y de conformidad con los artículos 53(3) y 53(4) del Reglamento de la CIDH, la Comisión decide transmitir este informe al Estado y a los representantes de los peticionarios, publicar el presente informe e incluirlo en su informe anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas tomadas por el Estado con relación a las recomendaciones mencionadas, hasta que hayan sido cumplidas por completo.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Santiago, Chile a los 4 días del mes de abril de 2001. (Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta; Comisionados Hélio Bicudo, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.