



Un traslado costoso

Los traslados frecuentes a lugares remotos impiden que inmigrantes detenidos en Estados Unidos puedan tener audiencias

I. Resumen

Los traslados son devastadores, absolutamente devastadores. [Los detenidos] son subidos a un avión en medio de la noche. No tienen idea de dónde están, ni idea de en qué estado [de Estados Unidos] se encuentran.
—Rebecca Schreve, abogada especialista en inmigración, El Paso, Texas, 29 de enero de 2009

Cada año, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE) detiene a cientos de miles de inmigrantes, incluidos residentes legales permanentes, refugiados y personas indocumentadas, a la vez que sus casos de asilo y deportación avanzan en los tribunales de inmigración. Estas personas pueden ser detenidas por períodos que van desde unas pocas semanas hasta varios años mientras se resuelve su caso. Los centros de detención, especialmente aquellos próximos a las ciudades donde viven los inmigrantes, no han adecuado su capacidad para recibir a los casi 400.000 inmigrantes que permanecen detenidos cada año. A su vez, el ICE ha desarrollado un sistema de detención que depende de la subcontratación de cárceles y centros de detención estatales, que sólo pueden operar mediante el traslado constate de los detenidos entre cientos de establecimientos distintos en todo el territorio de Estados Unidos.

Como resultado, en algún momento durante su detención, la mayoría de estas personas son subidas a automóviles, autobuses o aviones contratados por el Gobierno y trasladadas de un centro de detención a otro: el 52 por ciento de los detenidos han experimentado al menos uno de estos traslados en 2009. Y las cifras continúan en aumento: entre 2004 y 2009, la cantidad de traslados se triplicó. En total, se produjeron cerca de 2 millones de traslados de detenidos entre 1998 y 2010.

Este informe constituye una actualización del informe de Human Rights Watch de 2009 denominado *Encerrados y alejados*, donde se analizan datos recientes que relevan el principio y fin de las peripecias sufridas por los inmigrantes durante su detención en el período entre 1998 y 2010. Muestra que más del 46 por ciento de los detenidos fueron trasladados al menos dos veces, y que 3.400 personas fueron transferidas 10 o más veces. Un caso extremo es el de un detenido que fue trasladado 66 veces. En promedio, cada detenido transferido viajó 370 millas. A su vez, una de las rutas de traslado frecuente (entre Pensilvania y Texas) alcanza una extensión de 1.642 millas. Estos traslados reiterados de larga distancia tienen consecuencias nefastas para el derecho de los inmigrantes a recibir procedimientos migratorios justos. Pueden imposibilitar la relación entre los abogados y sus clientes, separar a los inmigrantes de las pruebas que necesitan presentar ante la justicia y encarecer las visitas familiares hasta el punto de prácticamente suprimirlas.

Son pocos los estadounidenses o sus representantes electos que comprenden la verdadera dimensión de la detención de inmigrantes en Estados Unidos. Son menos incluso los que saben el gran trastorno que genera el traslado constante, a veces reiterado, de inmigrantes detenidos entre distintos centros en lugares remotos, a un alto costo para ellos, sus familias y los contribuyentes estadounidenses.

Human Rights Watch cree que solamente los costos de transporte de los 2 millones de traslados producidos durante los 12 años contemplados en este informe ascienden a US\$ 366 millones. No obstante, los detenidos que son trasladados permanecen privados de su libertad tres veces más que los inmigrantes que no son trasladados, y esto sugiere que los costos financieros más importantes pueden deberse a demoras judiciales y a períodos de detención innecesariamente prolongados.

Los traslados de detenidos, un aspecto aparentemente normal de la detención generalizada de inmigrantes en Estados Unidos, se producen con tanta frecuencia y a través de distancias tan extensas que generan serias preocupaciones sobre derechos humanos, las cuales se intensifican a medida que dichos traslados se vuelven más habituales y se reiteran en relación con una misma persona. Durante estos traslados constantes, son varios los derechos humanos que se ven vulnerados, entre ellos:

- **El derecho a consultar a un abogado sin costo alguno para el Gobierno:** Según el derecho estadounidense e internacional de los derechos humanos, los inmigrantes detenidos tienen derecho a contratar a un abogado que ellos designen para que los represente en las audiencias de deportación, sin costo alguno para el Gobierno estadounidense. Los inmigrantes tienen mayores probabilidades de encontrar un

abogado con honorarios accesibles si permanecen en un lugar próximo a su comunidad de origen. Una vez que son transferidos, muchos voluntarios o abogados pro bono deben abandonar los casos debido a que la representación resulta imposible cuando hay distancias tan amplias de por medio. A su vez, muchos detenidos no pueden encontrar un abogado antes de ser transferidos. En los lugares a donde son trasladados, a menudo las posibilidades de conseguir alguien que los represente son peores: la mayoría de los traslados interestatales tienen como destino Luisiana, Misisipi y Texas, que en conjunto ostentan la proporción más baja de abogados de inmigración por inmigrantes detenidos del país (1 cada 510).

- **Se restringe la capacidad de los detenidos de defender sus derechos:** Para el derecho estadounidense e internacional de los derechos humanos, los inmigrantes detenidos tienen derecho a presentar pruebas en su defensa. Sin embargo, cuando son trasladados, a veces son asignados a destinos tan distantes respecto de las pruebas y los testigos que su capacidad de ejercer una defensa en el procedimiento de deportación resulta gravemente menoscabada. Un traslado es suficiente para frustrar la capacidad de un detenido de defender sus derechos ante la justicia.
- **Se menoscaba el trato justo que deben recibir los detenidos:** El derecho a recibir un trato justo se ve perjudicado cuando los detenidos son trasladados de una jurisdicción donde las leyes otorgan una mayor protección a sus derechos a otra donde las leyes son más hostiles. El Tribunal de Apelación federal del Quinto Circuito (que incluye a Luisiana, Misisipi y Texas) tiene jurisdicción sobre la mayor cantidad de detenidos (cerca de 175.000) trasladados entre los distintos estados. Estos traslados son particularmente preocupantes, ya que dicho tribunal es conocido por tomar decisiones que perjudican los derechos de los no ciudadanos.
- **Se obstaculiza la capacidad de los detenidos de impugnar su detención:** El derecho internacional de los derechos humanos y las leyes estadounidenses exigen que se permita a las personas privadas de su libertad cuestionar la legalidad de su detención. A menudo, los traslados se producen antes de que los detenidos haya tenido una audiencia para la fijación de fianza, en la cual el juez determina si la detención es necesaria para el caso en cuestión. Uno de los medios principales por el cual un detenido puede demostrar que debería ser puesto en libertad es presentando pruebas de vínculos familiares y lazos con la comunidad que excluyan la posibilidad de que escape de la justicia. Sin embargo, luego de los traslados con frecuencia los detenidos están en lugares tan alejados de estos testigos que no pueden persuadir al tribunal de su intención de cooperar con las autoridades de inmigración y comparecer a las audiencias. Los detenidos que son trasladados permanecen privados de su libertad tres veces más que aquellos que no son trasladados, y tienen menores probabilidades de obtener una resolución favorable durante las audiencias de fijación de fianza.

La actual política interna del ICE sobre traslados, denominada Estándares Nacionales de Detención Basados en Resultados (Performance Based National Detention Standards, PBNDS), dispone que “el factor determinante para decidir si corresponde trasladar a un detenido es si así lo exigen las necesidades operativas del ICE”¹. Según el ICE, cualquier restricción de su facultad de trasladar a los detenidos debilitaría su capacidad de hacer el uso más adecuado y efectivo, en función del costo, de las plazas de detención a las cuales tiene acceso en todo el país.

Pese a ello, desde octubre de 2009, el ICE anunció diversas reformas destinadas a mitigar algunas de las causas y manifestaciones de los traslados de inmigrantes detenidos, como avanzar hacia un sistema de detención con características más próximas al sistema “civil”, que reduzca la dependencia en la subcontratación de cárceles y centros de detención estatales, ubique los establecimientos en las zonas donde se necesitan y reduzca los traslados².

En una época de importantes desafíos fiscales, los problemas de eficiencia expresados por el ICE son importantes pero nunca deberían prevalecer sobre los derechos humanos fundamentales. Esta consideración es especialmente válida para los detenidos que deben consultar a abogados, plantear defensas en las audiencias de deportación o asilo y presentar testigos y pruebas durante el juicio. Es posible que algunos detenidos no tengan todas estas posibilidades en juego. Sin embargo, para aquellos que sí, el Gobierno de Estados Unidos y su organismo de control de inmigración deben actuar con moderación. A su vez, a excepción de los planes del ICE de ampliar las plazas en un centro de detención y residencia penitenciaria en Nueva Jersey, tales reformas aún no han sido implementadas. Tampoco han logrado moderar el aumento constante del traslado de detenidos. Incluso los planes de Nueva Jersey dependen en gran medida de un centro de detención y residencia penitenciaria estatal que desde hace tiempo está asociado con traslados cada vez más frecuentes: los inmigrantes detenidos son trasladados en función de si aumenta o disminuye la necesidad del estado de albergar a delincuentes. De hecho, los datos del presente informe muestran que la mayoría (el 57 por ciento) de los traslados de detenidos se producen entre estas cárceles y centros de detención estatales subcontratados. Tales

¹ US Immigration and Customs Enforcement, “Operations Manual ICE Performance Based National Detention Standards”, parte 7, capítulo 41, 2 de diciembre de 2008, <http://www.ice.gov/detention-standards/2008> (consultado el 11 de mayo de 2011), pág. 2.

² Por ejemplo, durante la reunión informativa sobre detención en la región noreste (Northeast Detention Briefing), que congregó a diversos actores interesados, el ICE circuló información en la cual se indicaba el objetivo de “consolidar y realinear los recursos de detención para mantener a los reclusos más cerca de sus familias y recursos legales”, “reducir o eliminar el traslado de detenidos de una zona geográfica a otra por falta de recursos de detención” y propuso un plan para incrementar las plazas en Essex County, Nueva Jersey. US Immigration and Customs Enforcement, Northeast Detention Briefing, Stakeholders Meeting, 20 de diciembre de 2010 (en los registros de Human Rights Watch).

cárceles y centros de detención no están bajo la gestión directa del ICE, lo cual significa que el organismo tiene menos control respecto de las condiciones de detención de los inmigrantes y menor capacidad de oponerse cuando el director de uno de estos centros solicita el traslado de detenidos a otro establecimiento³.

Pese a haber expresado su intención de modificar su dependencia del traslado de detenidos, hasta el momento el ICE también ha rechazado las recomendaciones que exigen que se apliquen restricciones reglamentarias o legislativas a su potestad de realizar traslados.

Algunos traslados son inevitables: cualquier autoridad gubernamental que esté a cargo de personas detenidas, en especial si es responsable por la detención de cientos de miles de personas en cientos de instituciones, necesitará en algunas ocasiones trasladarlas de un establecimiento a otro. Por ejemplo, en los sistemas penitenciarios estatales y federales, el traslado de reclusos es bastante común, e incluso necesario, para minimizar el hacinamiento, responder a las necesidades médicas o albergar a reclusos en las condiciones adecuadas en función de la clasificación de seguridad.

No obstante, los traslados en las cárceles estatales y federales están sujetos a mayor regulación y se realizan en un marco de mayor respeto hacia los derechos de los afectados que los traslados del sistema civil de detención de inmigrantes, donde el control de las decisiones de los funcionarios sobre el traslado de detenidos es escaso o nulo. Los distintos modos en que la justicia penal y los sistemas de inmigración estadounidenses llevan a cabo estos traslados resultan doblemente preocupantes, dado que quienes son detenidos por razones migratorias, a diferencia de los presos comunes, técnicamente no están siendo sancionados.

A su vez, si bien cualquier plan que busque reducir los traslados sin duda exigirá una asignación más eficiente de las plazas de detención cercanas a los sitios donde son arrestados los inmigrantes, también hay buenas razones para utilizar alternativas a la detención y evitar restringir la libertad siempre que sea posible. Reducir los traslados de detenidos no es una justificación válida para aumentar la cantidad total de detenidos.

En tanto organismo encargado de aplicar la legislación de Estados Unidos, el ICE no debería poner en práctica un sistema de detención que dependa completamente de traslados generalizados, múltiples y a destinos remotos: es decir, no debería depender de un sistema

³ Para consultar un análisis más minucioso del modo en que la subcontratación de plazas de detención puede incrementar los traslados, ver Human Rights Watch, Encerrados y alejados: El traslado de inmigrantes a centros de detención en zonas remotas de Estados Unidos, 2 de diciembre de 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/02/locked-far-away-o>, pág. 21

de detención que vulnera los derechos de los detenidos. Si el ICE se esforzara por imitar las buenas prácticas sobre traslado de reclusos establecidas por el sistema penitenciario federal y el de los estados, reduciría el caos existente y podría prevenir graves violaciones de derechos.

No es necesario que el ICE interrumpa totalmente los traslados para cumplir con la ley estadounidense y las normas de derechos humanos: simplemente debe restringirlos mediante la adopción de pautas y reglamentaciones exigibles, y restricciones legislativas razonables impuestas por el Congreso estadounidense. En una época de restricciones presupuestarias, si los centros de detención estatales y locales pueden controlar el traslado de reclusos sin poner en riesgo el derecho fundamental a un trato justo, también el Gobierno federal debería estar en condiciones de lograrlo.

II. Recomendaciones

Al Congreso de Estados Unidos

- Establecer controles razonables sobre la facultad del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE) de realizar traslados, modificando la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act) de modo que exija que la Citación de Comparecencia se presente ante el tribunal de inmigración más cercano al lugar donde fue arrestado el no ciudadano en el término de 48 horas a partir de su detención, o de 72 horas en casos excepcionales o de emergencia.

Al Secretario Adjunto del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE)

- Aprobar reglamentaciones que exijan a los funcionarios del ICE a cargo de las detenciones y a los abogados de dicho organismo que intervienen en los juicios presentar la Citación de Comparecencia ante el tribunal de inmigración más cercano al lugar donde fue arrestado el no ciudadano en el término de 48 horas a partir de su detención, o de 72 horas en casos excepcionales o de emergencia.
- Aprobar reglamentaciones que prohíban los traslados hasta que los detenidos hayan asistido a la audiencia de fijación de fianza.
- A fin de reducir la cantidad de traslados de personas detenidas por razones de inmigración:
 - Construir nuevos establecimientos de detención o contratar nuevas plazas en sitios cercanos a los lugares con mayor población inmigrante, donde se producen la mayoría de las detenciones por razones de inmigración.
 - Asegurar que los nuevos establecimientos de detención funcionen íntegramente bajo el control del ICE, de modo que el organismo no se vea obligado a trasladar a los detenidos desde las cárceles y los centros de detención locales subcontratados cuando estos lo requieran.
 - Exigir el uso de alternativas a la detención, como el monitoreo de detenidos puestos en libertad, en todos los casos en que sea posible.
- A fin de abordar la privación del acceso a asistencia letrada generada por los traslados:
 - Construir nuevos establecimientos o contratar nuevas plazas con fines de detención migratoria en sitios donde exista una comunidad jurídica de profesionales de inmigración importante.

- Revisar los Estándares Nacionales de Detención Basados en Resultados (Performance Based National Detention Standards, PBNDS) de 2008 para que obliguen a la Oficina de Operaciones de Detención y Deportación del ICE (ICE/Detention and Removal Operations, DRO) a abstenerse de trasladar a los detenidos que cuenten con la representación de abogados locales, a menos que el ICE/DRO determine que: (1) el traslado resulta necesario para brindar tratamiento médico o de salud mental al detenido, (2) el detenido ha solicitado específicamente el traslado, (3) el traslado resulta necesario para garantizar la seguridad del detenido, del personal encargado de la detención o de otras personas detenidas en el establecimiento en el cual se encontraba antes del traslado, o (4) el traslado resulta necesario para cumplir con un cambio de jurisdicción ordenado por la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración.
- Modificar la “Lista de Comprobación de Traslado de Detenidos” (Detainee Transfer Checklist) adjunta a los PBNDS para que incluya una lista de criterios que el ICE/DRO debe tener en cuenta al determinar si un detenido mantiene una relación preexistente con un abogado local, y exigir al ICE/DRO que consigne una o más de las cuatro razones indicadas precedentemente para trasladar a un detenido que ha contratado a un abogado y que comunique la(s) razón(es) a este último.
- Restablecer el estándar sobre traslados anterior, que exigía informar a los abogados “una vez que el detenido se encuentre en tránsito hacia el nuevo destino” y exigir que todas estas notificaciones se efectúen en el término de las 24 horas siguientes al momento en que se inicia el traslado del detenido.
- Colaborar con la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración en la implementación de un proyecto piloto de asesoramiento jurídico gratuito o a bajo costo destinado a inmigrantes detenidos en establecimientos remotos.
- A fin de remediar la obstaculización de las audiencias de fijación de fianza que supone el traslado de los detenidos:
 - Modificar la Lista de Comprobación de Traslado de Detenidos adjunta a los PBNDS para que incluya una lista de criterios que el ICE/DRO debe tener en cuenta al determinar si un detenido ha asistido a una audiencia de fijación de fianza, o si un juez de inmigración ha resuelto que no reúne las condiciones para que se le conceda esta audiencia, o si ha aceptado ser trasladado sin que medie la audiencia.
 - Impulsar medidas tendientes a que los detenidos sean sometidos a modalidades alternativas a los programas de detención antes del traslado.

- A fin de restringir la injerencia en la capacidad de los detenidos de defenderse frente a la deportación que supone el traslado:
 - Revisar los PBNDS de modo que obliguen al ICE/DRO a abstenerse de trasladar a los detenidos que tienen familiares, lazos con la comunidad u otros testigos clave en el área local, a menos que el ICE/DRO determine que: (1) el traslado resulta necesario para brindar tratamiento médico o de salud mental al detenido, (2) el detenido ha solicitado específicamente el traslado, (3) el traslado resulta necesario para garantizar la seguridad del detenido, del personal encargado de la detención o de otras personas detenidas en el establecimiento en el cual se encontraba antes del traslado, o (4) el traslado resulta necesario para cumplir con un cambio de jurisdicción ordenado por la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración
 - Modificar la Lista de Comprobación de Traslado de Detenidos adjunta a los PBNDS para que incluya una indicación de una o más de las cuatro razones señaladas precedentemente para trasladar a un detenido a un establecimiento alejado de sus familiares, sus lazos con la comunidad u otros testigos clave en el área local.
- A fin de asegurar que el traslado de los detenidos no afecte la capacidad de los abogados y familiares de comunicarse con ellos:
 - Revisar los PBNDS de modo que dispongan que cuando los detenidos que han sido trasladados no puedan solventar el costo de una llamada telefónica en las 12 horas siguientes a su llegada al nuevo establecimiento se les permita realizar una llamada telefónica nacional a cargo del Gobierno federal.
- A fin de mejorar las prácticas de rendición de cuentas y gestión del organismo, y asegurar una contabilidad fiel de los costos operativos que suponen los traslados:
 - Exigir al personal que interviene en las detenciones que ingrese inmediatamente la fecha del traslado, el establecimiento de origen y de destino, las razones del traslado y la notificación a los abogados en el Sistema de Control de Extranjeros Sujetos a Deportación (Deportable Alien Control System), o en cualquier sistema posterior que el ICE utilice para registrar la ubicación de los detenidos.
 - Incluir los costos vinculados con el traslado de detenidos entre establecimientos en los informes financieros anuales presentados por el organismo, y distinguir esta categoría de los traslados efectuados con el fin de concluir las deportaciones fuera de Estados Unidos.

Al Secretario Adjunto del ICE, y al Director de la Oficina de Reubicación de Refugiados (Office of Refugee Resettlement, ORR)

- A fin de abordar la obstaculización de la relación con los abogados y otras consecuencias legales negativas que supone el traslado de menores que no están acompañados:
 - Brindar establecimientos de la ORR a todos los menores que no estén acompañados, los cuales deberán ser acordes con su edad y estar ubicados en sitios cercanos a donde se encuentran sus abogados o donde exista la posibilidad de acceder a abogados y, en el caso de menores que no estén acompañados pero que hayan permanecido en Estados Unidos durante más de un año, cerca de su último lugar de residencia en ese país.

A la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración

- Establecer pautas que exijan a los jueces de inmigración autorizar la comparecencia de los abogados de los detenidos por vía telefónica o por video cuando el detenido haya sido trasladado a un establecimiento alejado de su abogado local, sus familiares, sus lazos con la comunidad u otros testigos clave.
- Establecer pautas dirigidas a jueces de inmigración que asignen prioridad a los testimonios en persona pero, a la vez, que permitan la comparecencia de los propios detenidos, de familiares u otros testigos clave por vía telefónica o por video cuando la presencia física no sea posible. Cualquier decisión que prohíba este tipo de comparecencia debe constar en el expediente, junto con la correspondiente justificación.
- Establecer pautas que exijan a los jueces de inmigración que, al resolver pedidos de cambio de jurisdicción, evalúen si estos implicarían un cambio en las leyes aplicables que perjudique al detenido.
- Mantener estadísticas sobre la cantidad total de solicitudes de cambio de jurisdicción presentadas por el Gobierno y de aquellas presentadas por no ciudadanos, así como de la cantidad de solicitudes concedidas en cada categoría.
- Establecer pautas que exhorten a los jueces de inmigración a que no dispongan un cambio de jurisdicción que implique alejar a un detenido del lugar donde se encuentra su abogado, familiares, sus lazos con la comunidad u otros testigos clave, a menos que el propio detenido lo solicite o que existan otras razones para esta determinación, con independencia de que al ICE le resulte conveniente. Estas pautas también deberían fomentar el cambio de jurisdicción para privilegiar aquellos sitios en los cuales se encuentran los abogados, familiares o testigos claves del detenido, o donde este mantiene lazos con la comunidad.