



Centro de Estudios Internacionales

EL SISTEMA DE DETENCIÓN DE MIGRANTES EN ESTADOS  
UNIDOS: UNA EXPLICACIÓN DE SU CRECIMIENTO A PARTIR DEL  
ANÁLISIS DEL CICLO DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS  
GUBERNAMENTALES

Tesis

que para optar por el título de Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta

Ximena García Hidalgo

Director: Prof. Humberto Garza Elizondo

Ciudad de México, agosto de 2019

*Agradezco infinitamente el apoyo incondicional del profesor Humberto Garza, la lectura minuciosa, correcciones y cuestionamientos de la profesora Celia Toro, los comentarios y aportaciones del profesor Francisco Gil Villegas.*

*Agradezco las enseñanzas y dedicación de los profesores con quienes tuve la fortuna de tomar clases en El Colegio. Agradezco a la institución por la formación, los valores y la comunidad que provee a quienes se encuentran ávidos de conocimiento.*

*Agradezco a mi madre sobre todo, a mi familia y amigos.*

*Agradezco a todas las personas y pueblos que han y siguen creando un mundo más justo.*

## ÍNDICE

|  |         |
|--|---------|
| Introducción.....  | 4-16    |
| Capítulo I. El sistema de detención de migrantes.....                                      | 17-37   |
| Capítulo II. Primera transferencia: del erario al presupuesto del sistema.....             | 38-51   |
| Capítulo III. Segunda transferencia: del sistema a entidades gubernamentales.....          | 52-61   |
| Capítulo IV. Tercera transferencia: de entidades gubernamentales a compañías privadas..... | 62-71   |
| Capítulo V. La privatización del sistema de detención.....                                 | 72-89   |
| Capítulo VI. Cuarta transferencia: de compañías privadas a miembros del Congreso.....      | 90-107  |
| Capítulo VII. El ambiente en torno al ciclo de transferencias.....                         | 108-118 |
| Consideraciones finales .....  | 119-136 |
| Bibliografía.....  | 137-151 |

## INTRODUCCIÓN

*“Las prisiones son espacios en los que se escribe la historia con y por medio de los cuerpos cautivos; son espacios donde la sociedad se reordena y el poder se hace tangible”*  
Martha Escobar<sup>1</sup>

### JUSTIFICACIÓN

El objeto de investigación de esta tesis es el sistema de detención migratoria estadounidense. Para comenzar con su exposición, a continuación se explica la importancia de ampliar los estudios al respecto. La detención es la más coercitiva de todas las prácticas de control migratorio y también la más controversial: en teoría, porque implica la privación de la libertad —uno de los bienes más valiosos para las constituciones modernas— como consecuencia de ofensas administrativas y generalmente sin una orden judicial;<sup>2</sup> en la práctica, por la documentación de condiciones inadecuadas y violaciones sistemáticas a los derechos de los detenidos, las cuales ocasionan daños considerables e inclusive fallecimientos dentro de los centros. Estudiar el sistema de detención no sólo contribuye al entendimiento de políticas migratorias, sino también al de su relación con instituciones encargadas de garantizar el respeto a las leyes y los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> *Captivity Beyond Prisons: Criminalization Experiences of Latina (Im)migrants*, Houston, University of Texas Press, 2016.

<sup>2</sup> La *Ley de Inmigración y Nacionalidad* de Estados Unidos establece que se puede detener a ciertos extranjeros considerados inadmisibles, extranjeros sujetos a procesos de remoción y de remoción expedita, extranjeros con antecedentes penales, presuntos terroristas y extranjeros con órdenes finales de remoción. A finales del siglo XIX, la Corte Suprema decidió que la detención de extranjeros por cuestiones migratorias no tiene un objetivo punitivo y no representa un aprisionamiento en el sentido legal, motivo por el cual se define como un proceso administrativo y se administra independientemente del sistema penal. El origen y características del sistema de detención se explican con detalle en el primer capítulo.

La relevancia del caso seleccionado reside en que, aun antes de que iniciara la administración de Donald Trump, Estados Unidos operaba el sistema de detención migratoria más grande del mundo, el cual recluía a más de 400,000 personas al año, con un presupuesto superior a dos mil millones de dólares. Entre 2000 y 2017, el sistema restringió el movimiento y canceló la vida tanto social como económica de más de cinco millones de personas, número de afectados que se multiplica al considerar la influencia de la detención en sus familias y comunidades.<sup>3</sup> Sin embargo, las consecuencias no se limitan a su territorio. Por su posición en el sistema internacional, las prácticas y políticas que adopta Estados Unidos inciden en la estructuración de regímenes internacionales —las normas formales e informales que rigen las acciones de los estados en ámbitos determinados.

En consecuencia y por medio de diferentes procesos, la operación del estadounidense ha legitimado y fomentado la reproducción de sistemas de detención similares en Mauritania, Líbano, Turquía, Arabia Saudita, Sudáfrica, Indonesia, Malasia, Tailandia y México.<sup>4</sup> Las compañías estadounidenses que habilitan centros de detención y cuentan con las capacidades necesarias también se han expandido y exportado sus modelos e influencia. Como resultado, a partir de la última década del siglo XX, la detención migratoria proliferó en todo el mundo y se convirtió en una de las medidas predilectas de los estados para reafirmar su autoridad territorial.<sup>5</sup> Además de

---

<sup>3</sup> Varias investigaciones han documentado el daño que ocasiona la detención en las familias de los reclusos. Aunque las principales consecuencias son reducciones marcadas en los ingresos, la detención también tiene efectos importantes en la salud mental e incluso física de los familiares y en el desarrollo de sus miembros menores. Estudios describen también cómo la detención de migrantes, los cuales han sido predominantemente latinoamericanos y mestizos, influye en las actitudes, en el estado emocional y en la relación con las autoridades de las comunidades migrantes y mestizas en Estados Unidos, por ejemplo, en Edward Vargas, “Fear by Association: Perceptions of Anti-Immigrant Policy and Health Outcomes”, *Journal of Health Politics, Policy and Law* (2017), vol. 42, núm. 3, pp.459-483.

<sup>4</sup> Michael Flynn estudia específicamente la difusión de la detención migratoria, en “There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention”, *Global Detention Project* (2014), vol. 2, num. 3, pp. 165-197.

<sup>5</sup> Mitchell Grant y Robyn Sampson, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 1, num. 3 (2013), p. 98.

destacar por sus capacidades, el caso de Estados Unidos es el punto de partida para comprender los sistemas de otros países, así como la formación de regímenes internacionales de control migratorio.

En cuanto al presente inmediato, desde la campaña electoral de Donald Trump quedó claro que su proyecto político no sólo dedicaría especial atención a la reducción de la población migrante —tanto indocumentada como autorizada—, sino que utilizaría para ello políticas que trascenderían los límites institucionales. Durante su administración, el sistema de detención se ha expandido hasta adquirir capacidades inéditas.<sup>6</sup> Sin embargo, las características del sistema no son recientes. Más que un punto de inflexión, la mayor parte de la política migratoria de Trump representó una intensificación de prácticas y estructuras consolidadas durante administraciones previas, incluidas las de Barack Obama.<sup>7</sup> Para comprender la actualidad es fundamental contar con un conocimiento preciso de los antecedentes del sistema de detención.

Para México, el tema no podría ser más relevante. En primer lugar, porque los mexicanos han sido la mayoría de los detenidos del sistema estadounidense —entre 30 y 50 por ciento durante la última década.<sup>8</sup> En segundo, porque el papel que desempeña nuestro país en los flujos migratorios regionales, aunado a la influencia del gobierno estadounidense en la formulación de

---

<sup>6</sup> El 30 de mayo de 2019, el Secretario Interino de Seguridad Nacional, Kevin McAleenan, mantuvo una conferencia telefónica con medios de comunicación. Mencionó que las autoridades migratorias mantenían en custodia a más de 80,000 personas en total, entre ellas, 50,000 dentro del sistema de detención administrado por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, “Background Press Call by Senior Administration Officials on the Crisis at Our Southern Border”, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 30 de mayo de 2019.

<sup>7</sup> Premisa principal del reporte “Revving Up the Deportation Machinery: Enforcement under Trump and the Pushback”, Randy Capps (et al.), *Migration Policy Institute*, mayo de 2018, pp. 1-116.

<sup>8</sup> En 2005, los mexicanos fueron alrededor de la mitad de todos los detenidos, en David Manuel Hernández, “Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention”, *Latino Studies*, 2008, num.6, p. 41. Entre 2008 y 2012, los cinco principales países de origen de los detenidos fueron México, Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana, de acuerdo con información sobre personas detenidas entre 2001 y 2011, en Información publicada en respuesta a solicitudes de acceso a la información, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, la cual se detalla en el primer capítulo de este trabajo. En el año fiscal 2012, 37 por ciento de los detenidos fueron mexicanos y 28 por ciento, centroamericanos, en Donald Kerwin, “Piecing Together the US Immigrant Detention Puzzle One Night at a Time: An Analysis of All Persons in DHS-ICE Custody on September 22, 2012”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, num. 4 (2015), p. 338.

la política migratoria mexicana, podrían intensificar la importación de su modelo de detención. Entender mejor el sistema de detención y sus consecuencias incrementa las capacidades del gobierno mexicano para proteger a sus ciudadanos y defender sus intereses en el exterior, así como para mejorar el diseño de políticas migratorias y garantizar el respeto a los derechos humanos de los migrantes en el interior.

Ampliar la comprensión del sistema contribuye también a la sofisticación de las estrategias de organizaciones civiles relacionadas con la protección de migrantes y solicitantes de asilo, tanto en México como en Estados Unidos. En general, académicos y analistas coinciden en que la migración es uno de los temas que presentan más discrepancias entre las creencias reproducidas en el debate público y cuestiones objetivas respaldadas por cifras oficiales e investigaciones académicas. La combinación de este fenómeno con la proliferación de discursos y propuestas abiertamente antinmigrantes en Estados Unidos y varios países de Europa, Asia e inclusive en América Latina, hace que el estudio de las políticas migratorias sea más urgente que nunca.<sup>9</sup>

#### PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Desde el principio, el sistema de detención despertó mi interés entre otros temas del ámbito migratorio por su severidad y la magnitud de sus consecuencias. Al estudiar su evolución, me llamó la atención que el sistema continuara expandiéndose —proceso que se manifestó en el incremento de su presupuesto anual y el número de detenidos—,<sup>10</sup> a pesar de la disminución de la población indocumentada que se empezó a registrar a partir de la segunda mitad de la primera década del siglo XXI; observación que dio origen a la pregunta de investigación de este trabajo.

---

<sup>9</sup> Nancy Hiemstra, *Detain and Deport: The Chaotic U.S. Immigration Enforcement Regime*, Georgia, University Press, 2019, p. 1.

<sup>10</sup> Cifras y datos que se explican con detalle en el primero y segundo capítulos.

La literatura considera que independientemente de cambios en el ámbito migratorio, la ampliación del sistema se debe a la combinación de aspectos relacionados con el ejercicio de poder estatal y control social que propicia, así como de cuestiones económicas —las ganancias que obtienen diferentes actores y la influencia de las compañías privadas en los tomadores de decisiones.

Sin desacreditarlas, me parece que ambas líneas explicativas requieren consideraciones complementarias. En teoría, la detención sirve para asegurar que personas en procesos migratorios sean deportadas si el desenlace de sus casos lo ordena, lo cual garantiza y robustece la ejecución de las leyes migratorias. Tomando en cuenta que la población indocumentada decreció y empezó a estabilizarse alrededor de 2008,<sup>11</sup> mantener las capacidades de detención previas habría representado en sí una intensificación de las funciones y efectos del sistema —es decir, el porcentaje de detenidos en relación con el total de personas indocumentadas habría aumentado, sin necesidad de incrementar el número de espacios de detención. Tal razonamiento sugiere que el control poblacional y demás efectos del ejercicio de poder estatal no son los únicos factores detrás la expansión. Respecto a las cuestiones económicas, es innegable que las ganancias generadas por el sistema y la influencia de las compañías en actores políticos desempeñan un papel fundamental en su diseño y evolución. Sin embargo, la disponibilidad de métodos alternativos a la detención, con tasas de efectividad casi totales y que cuestan alrededor de una décima parte que los espacios de detención, hace necesario plantear cuestionamientos adicionales. ¿Por qué el gobierno estadounidense no ha optado por alternativas que podrían reducir considerablemente el costo del sistema?, ¿la influencia de las compañías privadas y de los actores que se benefician de la detención ha sido más relevante que la posibilidad de ahorrar millones de dólares y evitar las complicaciones que implica recluir a más de 400 mil personas al año?, ¿se cuenta con información

---

<sup>11</sup> Proceso que se describe en el segundo capítulo.



disponible para resolver las preguntas anteriores?, ¿qué otros factores explican la evolución del sistema y su relación con los cambios en el ámbito migratorio?

## REVISIÓN DE LITERATURA

El interés académico en el sistema de detención estadounidense proliferó con la expansión de sus capacidades a finales del siglo XX. Desde entonces, los estudios tradicionales sobre el sistema tratan su diseño institucional, cuestiones legales, interacción con política migratoria y derechos humanos, las condiciones de los detenidos y posibilidades de reforma.<sup>12</sup> Las ampliaciones posteriores, la consolidación de la detención como una de las principales prácticas de control migratorio en Estados Unidos y su adopción en otros países, convirtieron el tema en un objeto de estudio recurrente en diferentes ámbitos.<sup>13</sup> Actualmente, un porcentaje importante de la literatura se concentra en la relación del sistema con el encarcelamiento masivo, el complejo carcelario-industrial e inevitablemente, la criminalización de la migración.<sup>14</sup> Derivadas de esos trabajos,

---

<sup>12</sup> Algunos trabajos ejemplares son Travis Silva, “Toward a Constitutionalized Theory of Immigration Detention”, *Yale Law & Policy Review*, vol. 31, num. 1 (2012), pp. 227-273, Alina Das, “Immigration Detention: Information Gaps and Institutional Barriers to Reform”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 80, num. 1 (2013), pp. 137-164, Faiza W. Sayed, “Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More”, *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (diciembre, 2011), pp. 1833-1877, *American Bar Association*, “Family Immigration Detention: Why the Past Cannot Be Prologue”, *Commission on Immigration*, julio de 2015, pp. 1.-57, Matt Wilch, “The Scope of Immigration Detention and the Plight of People in Detention”, *In Defense of the Alien*, vol. 26 (2003), pp. 115-120, José Villalobos, “Promises and Human Rights: The Obama Administration on Immigrant Detention Policy Reform”, *Race, Gender & Class*, vol. 18, num. 2 (2011), pp. 151-170, Alissa R. Ackerman & Rich Furman, “The criminalization of immigration and the privatization of the immigration detention: implications for justice”, *Contemporary Justice Review*, vol. 16, num. 2 (2013), pp. 251–263.

<sup>13</sup> Dos de las investigaciones más recientes, con descripciones generales y amplias sobre el sistema de detención son Brinton Lykes y Daniel Kanstroom (eds.), *The New Deportations Delirium: Interdisciplinary Responses*, Nueva York, University Press, 2015 y Nancy Hiemstra, *Detain and Deport: The Chaotic U.S. Immigration Enforcement Regime*, Georgia, *op. cit.*, 2019.

<sup>14</sup> En su libro *Caught: The Prison State and the Lockdown of American Politics*, Marie Gottshalk describe lo que considera la “metástasis” del Estado carcelario en Estados Unidos y en el capítulo diez explica su manifestación en la expansión de la detención migratoria, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2015. Otras investigaciones actuales son Patricia Macías, *From Deportation to Prison. The Politics of Immigration Enforcement in Post-Civil Rights America*, Nueva York, University Press, 2016, James Kilgore, “Immigration and Mass Incarceration”, *Race, Poverty & the Environment*, vol. 18, núm. 2 (2011), pp. 42-43 y Karen Manges y Rogelio Sáenz, “The Criminalization of Immigrants & the Immigration-Industrial Complex”, *Daedalus*, vol. 142, num. 3 (verano de 2013), pp. 199-227 y

varias investigaciones exploran aspectos económicos y las implicaciones de su privatización.<sup>15</sup> En gran medida, los estudios sociológicos se han ocupado de identificar sus funciones, al interpretar al sistema de detención como un mecanismo por medio del cual el Estado disciplina y estructura a la población, al mismo tiempo que separa e inmoviliza a grupos considerados inconvenientes; algunos de estos trabajos se centran en su relación con políticas raciales y sus efectos en las comunidades tanto migrantes, como mestizas en Estados Unidos.<sup>16</sup> Iniciativas más amplias analizan su papel en el sistema capitalista mundial y en regímenes internacionales para controlar el movimiento de las personas —sobre todo de las que cuentan con menos recursos— por medio de barreras físicas y burocráticas.<sup>17</sup> Partiendo de esas áreas generales, la diversidad de investigaciones específicas es notable y proporcional a la multiplicidad de experiencias que derivan del sistema de detención. Propuestas antropológicas rescatan testimonios personales y

---

Michael Welch, “The Role of the Immigration and Naturalization Service in the Prison-Industrial Complex”, *Social Justice*, vol. 27, num. 3 (2000), pp. 73-88.

<sup>15</sup> El libro *Inside Private Prisons: An American Dilemma in the Age of Mass Incarceration* y en específico el capítulo “Shadow Prisons: Inside Private Immigrant Detention Centers”, presentan un panorama amplio y actual del sistema de detención y sus vínculos con el encarcelamiento masivo y la producción de capital por medio del trabajo y la reclusión de los detenidos, en Lauren-Brooke Eisen, Nueva York, Columbia University Press, 2018.

<sup>16</sup> Una de las investigaciones más recientes es *Caging Borders and Carceral States: Incarcerations, Immigration Detentions, and Resistance*, la cual estudia experiencias carcelarias en el sureste de Estados Unidos, como herencia de patrones históricos de opresión racial, Robert Chase (ed.), Raleigh, University of North Carolina Press-Chapel Hill, 2019. En el capítulo, “Carceral Shadows Entangled Lineages and Technologies of Migrant Detention”, David Manuel Hernández analiza a la detención como una práctica orientada a inmovilizar, aislar y expulsar a poblaciones rechazadas —negros, indígenas y recientemente, inmigrantes. Otras propuestas relevantes son Meghan McDowell y Nancy Wonders, “Keeping Migrants in Their Place: Technologies of Control and Racialized Public Space in Arizona”, *Social Justice*, vol. 36, núm. 2, *Policing, Detention, Deportation, and Resistance* (2009-2010), pp. 54-72, Rogelio Sáenz, “Reflections on the Sociology of Security and Surveillance in the Study of Immigration”, *Sociological Forum*, vol. 28, núm. 3 (2013), pp. 624-626 y David Manuel Hernández, “Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention”, *Latino Studies* (2008), pp. 35-63. El artículo “Legal Status, Emotional Well-Being and Subjective Health Status of Latino Immigrants”, compila la literatura sobre los efectos de la hostilidad hacia los migrantes y medidas coercitivas de control migratorio en las comunidades mestizas de Estados Unidos, Patty Rehg, Luis Zayas y Edward Spitznagel, “Legal Status, Emotional Well-Being and Subjective Health Status of Latino Immigrants”, *Journal of the National Medical Association*, vol. 99, num 100 (2007), pp.1126-31.

<sup>17</sup> El libro *Beyond Walls and Cages: Prisons, Borders, and Global Crisis*, analiza a la detención migratoria como síntoma de una crisis global, originada por las consecuencias del sistema capitalista y los intentos de los estados por administrar las desigualdades y crear un sistema de segregación para limitar movimiento de personas de las regiones más pobres, por medio de barreras físicas y burocráticas, Andrew BurrIDGE, Jenna Loyd y Matt Mitchelson (eds.), Londres, The University of Georgia Press, 2012. Un trabajo posterior, con la misma perspectiva, es Tanya Golash, *Deported: Immigrant Policing, Disposable Labor and Global Capitalism*, Nueva York, University Press, 2015.

analizan la construcción de significados e identidades por medio de prácticas cotidianas dentro de los centros.<sup>18</sup> Otras iniciativas tratan aspectos discursivos, no sólo de actores gubernamentales, sino también de organizaciones civiles y grupos defensores de migrantes.<sup>19</sup> Por las características de la hipótesis principal, este trabajo es parte de los estudios que enfatizan los vínculos entre el sistema de detención y tanto la generación como acumulación de recursos económicos.

## METODOLOGÍA E HIPÓTESIS

Para estructurar la búsqueda de respuestas, la investigación se basa en la premisa de que, como unidad que opera dentro de una economía capitalista, la relación del sistema de detención con mecanismos de producción y acumulación de recursos revela cuestiones importantes sobre su evolución. Estudiar el sistema por medio de esta perspectiva llevó a la identificación de transferencias considerables entre los actores con más capacidades para incidir en su desarrollo y características. Iniciativas anteriores han documentado parcialmente los beneficios económicos que genera el sistema de detención. Además de analizarlos, este trabajo se centra en las relaciones establecidas entre quienes los reciben, con base en las cuales se desarrolló la idea de una serie de transferencias que forman un ciclo, el cual se dividió en cuatro fases: 1) transferencias de recursos del erario a ICE, para la administración del sistema de detención; 2) transferencias del sistema de detención a entidades gubernamentales; 3) transferencias del sistema a compañías privadas; 4) y transferencias de las compañías privadas a miembros del Congreso.

---

<sup>18</sup> Un estudio de Megan Carney, de la Universidad de Arizona, por ejemplo, describe cómo las prácticas de provisión de alimentos crean mecanismos de disciplina e influyen en la subjetividad de las personas en detención, “Border Meals Detention Center Feeding Practices, Migrant Subjectivity and Questions on Trauma”, *Gastronomica*, vol. 13, num. 4 (enero, 2013), pp. 42-46.

<sup>19</sup> Jodie Lawston y Rubén Murillo, “The Discursive Figuration of U.S. Supremacy in Narratives Sympathetic To Undocumented Immigrants”, *Social Justice*, vol. 36, num. 2 (2009-2010), pp. 38-53 y Cynthia Bejarano, Dana Greene y Dulcinea Lara, “A Critical Analysis of Immigrant Advocacy Tropes: How Popular Discourse Weakens Solidarity and Prevents Broad, Sustainable Justice”, *Social Justice*, vol. 36, num. 2 (2009-2010), pp. 21-37.

La tesis que se presenta a continuación es la descripción de las particularidades e implicaciones de las transferencias de recursos, así como de los intereses y capacidades de sus protagonistas. La hipótesis central es que, en gran medida, el mantenimiento y expansión de las capacidades del sistema de detención son consecuencia de la consolidación y repetición del ciclo de transferencias. La solidez que otorga el ciclo al sistema deriva no sólo de los beneficios que genera para los actores que participan en las transferencias, sino también de su consecuente vinculación y alineación de intereses. Debido a que son un grupo limitado, las transferencias convierten al ciclo en un sistema relativamente cerrado, en el que una parte considerable de los recursos se conserva y reinvierte para garantizar su reproducción. La repetición de las transferencias propicia que el ciclo se renueve y ajuste a situaciones cambiantes constantemente: cada sucesión consolida y actualiza el funcionamiento del ciclo, al mismo tiempo que normaliza y justifica su existencia.<sup>20</sup>

Es importante aclarar que, en realidad, las transferencias de recursos no ocurren estrictamente de manera secuencial, sino que siguen sus propios ritmos e incluso pueden llevarse a cabo simultáneamente; el orden que se eligió es una herramienta teórica para estructurar el trabajo. La idea del ciclo de transferencias permite rastrear el proceso de toma de decisiones, método que se caracteriza por su simplicidad y capacidad tanto para procesar cantidades de información considerables, como para sustentar inferencias causales.<sup>21</sup> El seguimiento ordenado

---

<sup>20</sup> Un cambio significativo al que se adaptó el sistema con notable rapidez fue la expansión que sucedió a los ataques del once de septiembre de 2001; una situación emergente a la que también se adecuó con facilidad fue el ingreso masivo de menores y familias no acompañadas provenientes de Centroamérica durante el verano de 2014. Ambos casos se explican con detalle en los primeros capítulos del trabajo.

<sup>21</sup> El llamado *process tracing* es una de las herramientas fundamentales de los métodos cualitativos. Consiste en la examinación sistemática y profunda de un caso específico, por medio de descripciones detalladas de procesos y trayectorias de cambio, así como en el rastreo de secuencias de los diferentes tipos de variables involucradas — dependientes, independientes e intervinientes. En comparación con la mayoría de los métodos cuantitativos, permite grados mayores de inferencia. Las descripciones puntuales hacen posible también introducir matices difíciles de identificar con otros métodos. David Collier, “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics*, núm. 4 (2011), pp. 823-830.

hizo posible la presentación de una visión amplia y al mismo tiempo detallada de las características y el funcionamiento del sistema de detención, incluyendo el análisis de factores y actores que influyen en ellos, así como los matices de sus interacciones en diferentes combinaciones y tiempos. En suma, permitió incrementar la complejidad del análisis sin comprometer la claridad de su exposición.

Además de la propuesta metodológica —un proceso de seguimiento basado en la idea de un ciclo de transferencias—, otra de las aportaciones de la investigación es el análisis del sistema y la búsqueda de evidencias por medio de una revisión exhaustiva de fuentes oficiales —leyes, reportes, manuales, documentos y comunicaciones internas de diferentes agencias gubernamentales, audiencias congresionales y declaraciones tanto de funcionarios como de legisladores—, las cuales representan la mayor parte de la bibliografía. Al mismo tiempo, incluye los reportes más relevantes de las organizaciones civiles involucradas con el tema; en específico, el conjunto de datos sobre el sistema de detención más amplio y reciente con el que se cuenta hasta la fecha, publicado en marzo de 2018.<sup>22</sup> Para proveer una descripción amplia sobre el sistema y sustentar la hipótesis central, ambos se integraron con los principales libros y artículos académicos al respecto.

Aunque se mencionaron datos adicionales en algunos casos, el estudio se centra entre 2003 y 2017, periodo en el cual el sistema de detención adquirió la mayoría de sus características actuales. Los ataques de septiembre de 2001 ocasionaron cambios de gran magnitud en la operación del Estado y el gobierno estadounidenses, los cuales se materializaron con la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) en 2003. Entonces, la administración del sistema

---

<sup>22</sup> “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018. Los datos se analizan en el capítulo quinto.

de detención pasó del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) del Departamento de Justicia, al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE), con lo cual se consolidó la interpretación del control migratorio como un asunto de seguridad nacional. Paralelamente, la participación de las compañías privadas avanzó y se convirtió en un aspecto fundamental del sistema entre 2003 y 2005.

Para concluir, es importante reconocer los límites de la investigación. Por falta de información suficiente y para preservar la extensión del trabajo, omití varios factores que aumentarían la complejidad del ciclo y el entendimiento del sistema, tales como las transferencias y vínculos entre las compañías privadas y los gobiernos locales, así como aquellos entre éstos últimos y legisladores federales. También excluí casos en los cuales gobiernos estatales y locales han cancelado contratos o han prohibido la habilitación de centros de detención. Más allá de la hipótesis principal y la estructura de esta tesis, queda pendiente analizar la relación entre el ciclo de transferencias y las funciones sociales, políticas e inclusive demográficas del sistema, cuestiones que indudablemente han intervenido en el mantenimiento y expansión de sus capacidades; a lo cual se podría integrar además el análisis de acciones y estrategias de las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, es importante recordar la situación de los detenidos: personas que, por su condición de extranjeros, migrantes o solicitantes de asilo, son recluidas durante periodos indefinidos en situaciones carcelarias y de extrema vulnerabilidad, con pocos o nulos recursos para defenderse.

## ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El primer capítulo narra brevemente el origen del sistema de detención a finales del siglo XIX, su ampliación durante la segunda mitad del siglo XX, la expansión acelerada que empezó en la década

de los años ochenta, la reestructuración que siguió a la creación del DHS y modificaciones durante la administración de Barack Obama. El segundo presenta las características principales del sistema y las condiciones dentro de los centros, con énfasis en denuncias de los detenidos y reportes de organizaciones gubernamentales sobre violaciones a los estándares de detención. El tercer apartado inicia la descripción del ciclo y explica la primera fase, en la cual miembros del Congreso transfieren recursos del erario al sistema de detención por medio de la asignación de su presupuesto anual. Además de analizarlo, evalúa su interacción con el ambiente político de diferentes periodos, cambios en los flujos migratorios no autorizados y el número de detenidos, así como la aprobación de leyes que incidieron en las capacidades del sistema. El cuarto capítulo trata la segunda etapa, las transferencias de ICE a gobiernos locales para la habilitación de centros de detención y el arrendamiento de espacios en prisiones o cárceles. Con base en cifras oficiales y casos específicos, ejemplifica las características de los contratos que establece la agencia.

El quinto capítulo se encarga de la tercera fase, las transferencias de recursos de ICE y gobiernos locales a las compañías privadas que administran centros de detención; compara los ingresos de las principales empresas con el presupuesto anual del sistema y describe aspectos de los contratos que garantizan las ganancias de las compañías. Expone también la condicionalidad de la participación de las empresas en el sistema de detención en función de sus ingresos y presenta ejemplos de cómo intereses compartidos entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y las compañías inciden en decisiones relacionadas con el número de detenidos y la administración de los centros. A pesar de que no es una fase del ciclo, el sexto capítulo proporciona un seguimiento detallado de la privatización. Analizar el papel de las empresas en relación con el ciclo llevó a la identificación de una paradoja que define el comportamiento del sistema: en el corto e incluso mediano plazos, mantener o inclusive aumentar sus capacidades resulta menos

costoso y complicado para ICE, que reducir la cantidad de espacios de detención. Para continuar con la explicación, el capítulo detalla las capacidades de los diferentes proveedores de espacios y su relación con el número de detenidos. Además de revelar características del avance de la privatización, el papel de los diferentes proveedores de espacios de detención contribuyó a calcular los costos de reducir o eliminar la participación de las empresas, con lo cual se profundizó la descripción y comprensión de la paradoja. Al final se resumen las implicaciones de la privatización en el manejo del sistema y en el trato a los detenidos.

El séptimo capítulo trata la transferencia de recursos de las compañías a legisladores, la cual culmina la presentación del ciclo. Por la disponibilidad de información, se concentra en las donaciones a candidatos y a grupos políticos que inciden en las campañas electorales para escaños en el Congreso. El apartado se analizan las cantidades y sus variaciones en las contribuciones de las empresas entre 2000 y 2016. Con base en ello se estudia su relación con los principales indicadores y acontecimientos en la evolución del sistema —presupuesto, aprobación de leyes, ingresos de las compañías y los espacios arrendados en instalaciones administradas por los diferentes proveedores. Aunque no es una transferencia, también analiza las cantidades que invirtieron las empresas en servicios de cabildeo y sus vínculos con las otras variables. El octavo capítulo plantea la existencia de un ambiente asociado con el ciclo, consecuencia de las transferencias y vínculos entre los diferentes actores, así como de la alineación de sus intereses. Propone que sus efectos son identificables en actos discursivos y en los resultados de intentos de reforma que llevó a cabo la administración Obama.



## CAPÍTULO I. EL SISTEMA DE DETENCIÓN DE MIGRANTES

En 1868, la normalización de las relaciones con el Imperio Chino proporcionó a Estados Unidos la oportunidad de obtener la mano de obra que necesitaba para la reconstrucción y la industrialización del país después de su guerra civil. Cláusulas del tratado Burlingame-Seward, que enmarcó la nueva relación, promovieron el ingreso de miles de chinos que llegaron a trabajar a los campos, minas y redes ferroviarias, sobre todo en la costa oeste.<sup>23</sup> La maximización de ganancias que permitía la mano de obra cautiva se combinó con sentimientos racistas y juntos crearon un complejo práctico-discursivo anti-chino que se consolidó en las esferas tanto económica como social y trascendió a otros ámbitos, como el científico.<sup>24</sup> En pocos años, las pulsiones que canalizaba el complejo rebasaron los límites institucionales, normalizando actos de violencia como agresiones y linchamientos en contra de la población asiática. En respuesta, el Congreso aprobó la Ley de Exclusión de Chinos de 1882, la cual suspendió el ingreso de más trabajadores, prohibió su naturalización y ordenó la expulsión de quienes se encontraran en territorio estadounidense.

---

<sup>23</sup> Jeanne Batalova y Kate Hooper, “Chinese Immigrants in the United States” [artículo], *Migration Policy Institute*, enero de 2015. Para mantener la claridad del aparato crítico, los enlaces a las páginas electrónicas se encuentran en la compilación de fuentes bibliográficas, al final del trabajo.

<sup>24</sup> Durante la segunda mitad del siglo XIX, era común que revistas médicas estadounidenses describieran al sistema nervioso de los chinos como subdesarrollado y que lo asociaran con insensibilidad emocional y un umbral más amplio de tolerancia al dolor y a la fatiga. Por lo tanto, no era considerado inmoral o ilegal explotar a los trabajadores chinos hasta causarles lesiones permanentes o incluso la muerte, en Michael Schaller, *The United States and China in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1979, p. 5.

De esta manera se originó lo que algunos académicos identifican como la primera política de control migratorio de Estados Unidos.<sup>25</sup> Los chinos, considerados entonces no autorizados, fueron aprehendidos y retenidos en centros de detención, donde se les obligó a llevar a cabo trabajos forzados durante un año antes de ser deportados.<sup>26</sup> En 1886, ante cuestionamientos respecto a si su reclusión representaba un castigo y por lo tanto debía ser impuesta por medio de procesos judiciales, la Corte Suprema decidió que la detención de extranjeros en proceso de deportación constituye un proceso administrativo y no un aprisionamiento en sentido legal.<sup>27</sup> El fallo es aún la base del sistema de detención de migrantes. Debido a que las violaciones a las leyes migratorias y la deportación son de carácter civil y no criminal, el sistema de detención es independiente del penal.<sup>28</sup>

#### LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE DETENCIÓN DE MIGRANTES

El sistema de detención de migrantes se ha desarrollado y expandido considerablemente desde finales del siglo XIX. Sin embargo, su transformación no ha sido un proceso lineal, ha respondido a acontecimientos e intereses independientes de cuestiones migratorias, así como a las consecuencias de sus propias dinámicas. Durante la primera mitad del siglo XX, la detención de migrantes se utilizó de manera relativamente limitada, en episodios de emergencia nacional, para extranjeros considerados inadmisibles, grupos que representarían un riesgo a la seguridad nacional

---

<sup>25</sup> Michael Flynn, “There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 2, num. 3 (2014), p. 170.

<sup>26</sup> Jeanne Batalova y Kate Hooper, “Chinese Immigrants in the United States”, *Migration Policy Institute*.

<sup>27</sup> Mark Dow, “Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation”, vol. 74, num.2 (2007), p. 536 y David Manuel Hernández, “Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention”, *Latino Studies*, 2008, num.6, p. 36.

<sup>28</sup> Ingrid Eagly y Steven Shafer, “Acces to Counsel in Immigration Court” [artículo], *American Immigration Council*, septiembre de 2016.

o individuos con probabilidades altas de escapar de sus procesos de remoción.<sup>29</sup> El comienzo de la expansión se dio después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de políticas instituidas para aumentar el control de las personas y las fronteras, así como el empleo entre los estadounidenses. Las nuevas prácticas se delinearón con la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, la cual convirtió a todos los no-ciudadanos, incluyendo a solicitantes de asilo, en potenciales sujetos de detención.<sup>30</sup> En la práctica, la manifestación más clara fue la operación “Espalda Mojada” de 1954, por medio de la cual el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), agencia del Departamento de Justicia (DOJ), aprehendió y detuvo para su posterior deportación a más de medio millón de mexicanos.<sup>31</sup> Aun así, el aumento súbito de las detenciones no se materializó en un cambio permanente.

La expansión sostenida ocurrió hasta la década de los años ochenta, tras el ingreso no autorizado de casi un millón de centroamericanos y cubanos. En respuesta, el DOJ aumentó las capacidades del INS y ordenó la detención de los solicitantes de asilo hasta la resolución de sus casos. Entonces el sistema de detención, que se había utilizado para regular a la población migrante dentro de Estados Unidos, adquirió la función de desincentivar migraciones futuras. La expansión también fue resultado de la concentración en la criminalidad y el narcotráfico que caracterizó a la administración de Ronald Reagan (1981-1989), la cual modificó fundamentalmente las prácticas y objetivos del INS, intensificando sus actividades de control migratorio al interior del país y específicamente, la detención de extranjeros con antecedentes penales y en proceso de

---

<sup>29</sup> Michael Welch, “The Immigration Crisis: Detention as an Emerging Mechanism of Social Control”, *Social Justice*, vol. 23, num.3 (65), (1996), p. 170.

<sup>30</sup> La ley establece que se puede detener a ciertos extranjeros considerados inadmisibles, extranjeros sujetos a procesos de remoción y de remoción expedita, extranjeros con antecedentes penales, presuntos terroristas y extranjeros con órdenes finales de remoción, artículos §1225 y §235 de la *Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos* de 1952.

<sup>31</sup> David Manuel Hernández, “Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention”, *Latino Studies*, 2008, num.6, p. 51.

deportación.<sup>32</sup> En el ámbito legal se expandió la clasificación de ofensas y delitos causales de remoción y se redujeron los recursos disponibles para evitar la detención. Hasta 1985, las aprehensiones y detenciones de migrantes se concentraban en nacionalidades y grupos específicos, dependiendo de los objetivos del gobierno federal. Ese año, en relación con una demanda en contra de la política que instaba al Servicio de Inmigración y Naturalización a detener de manera obligatoria a todos los ciudadanos haitianos indocumentados, la Corte Suprema consideró inapropiado diferenciar prácticas y políticas de control migratorio en función de la nacionalidad de las personas. Esa decisión ocasionó la ampliación y generalización de las detenciones, las cuales se consideran características esenciales del sistema de detención actual.<sup>33</sup>

El crecimiento acelerado comenzó a partir de 1996, durante la administración de Bill Clinton (1993-2001). El atentado en el *World Trade Center* de 1993 facilitó la aprobación de la Ley de Responsabilidad y Reforma contra la Migración Ilegal (IIRIRA) y la Ley contra el Terrorismo y por la Pena de Muerte Efectiva, las cuales ampliaron de nuevo los crímenes causales de deportación —incluidas algunas ofensas menores— y redujeron de cinco a un año las sentencias que ocasionan una deportación inapelable, las protecciones legales para evitar la remoción expedita, la supervisión judicial de los procesos migratorios y las posibilidades de personas con vínculos familiares de acceder a alivios migratorios.<sup>34</sup> La expansión que ocasionaron estas leyes es la más rápida en la historia del sistema, cuyas capacidades se triplicaron en menos de cinco años: el promedio anual de personas detenidas al día pasó de 6,000 en 1996 a 20,000 en

---

<sup>32</sup> Faiza W. Sayed, “Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More”, *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (2011), p. 1837.

<sup>33</sup> Michael Flynn, “There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 2, num. 3 (2014), p. 171.

<sup>34</sup> Donald Kerwin, “Detention: Our Sad National Symbol”, *Center for Migration Studies*, vol. 20 (1997), p. 131 y Livia Luan, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention”, *Migration Policy Institute*, mayo de 2018.

2001.<sup>35</sup> El segundo impulso en la ampliación ocurrió pocos años después, en consecuencia de acontecimientos independientes de cuestiones migratorias, que sin embargo transformaron fundamental y permanentemente la manera de tratarlas. El estado de excepción que siguió a los atentados del nueve de septiembre de 2001 provocó cambios legislativos y burocráticos de largo alcance, los cuales redujeron aún más la brecha entre los asuntos migratorios civiles y el aparato coercitivo estatal, consolidando la interpretación de la migración como un asunto de seguridad nacional.<sup>36</sup> La creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y la transferencia de las actividades del INS al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) estructuraron la nueva etapa del sistema de detención.

A partir de entonces, las ampliaciones del sistema han sido constantes y su diseño, más específico. En 2004, el Congreso aprobó la Ley de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo, por medio de la cual instruyó al DHS a aumentar la capacidad de detención en por lo menos 8,000 camas al año entre 2006 y 2010.<sup>37</sup> De esta manera, los legisladores y en específico los miembros de los comités de Asignaciones Presupuestales de ambas cámaras se convirtieron en actores fundamentales en la evolución del sistema de detención. A pesar de que en 2007 la Oficina del Inspector General del DHS advirtió que ICE no contaba con la capacidad necesaria para supervisar el número de detenidos que generarían nuevas políticas para intensificar el control de la frontera,<sup>38</sup> en 2009 el Comité de Asignaciones del Senado ancló la expansión del sistema al establecer una cantidad mínima de espacios de detención, medida conocida como “cuota de camas”. Con su

---

<sup>35</sup> Mark Dow, “Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation”, *Social Research*, vol. 74, núm.2 (2007), p. 534.

<sup>36</sup> Matthew Coleman y Austin Kochev, “Detention, deportation, devolution and immigrant incapacitation in the US”, *The Geographical Journal*, vol. 177, num. 3 (2011), p. 230.

<sup>37</sup> *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, Congreso de Estados Unidos, diciembre de 2004.

<sup>38</sup> “ICE’s Compliance with Detention Limits for Aliens With a Final Order of Removal From the United States”, Oficina del Inspector General, Departamento de Seguridad Interna, febrero de 2007, p.1.

aprobación, el presupuesto del DHS para el año fiscal 2010 incluyó la instrucción de mantener por lo menos 33,400 espacios de detención,<sup>39</sup> requerimiento sin precedentes e inexistente en otras agencias de ejecución de la ley en Estados Unidos.<sup>40</sup> La ampliación del sistema continuó. En 2012, el número de la cuota aumentó a 34,000 espacios, a pesar de que *think tanks* especializados en migración comenzaron a reportar disminuciones en la población indocumentada, originada en parte por la crisis económica de 2008.<sup>41</sup> Por ello y en respuesta a las ampliaciones previas, a partir de 2013 se empezaron a acumular críticas y solicitudes institucionales para eliminar o reducir la “cuota de camas”, principalmente por parte de legisladores demócratas y el Ejecutivo.<sup>42</sup> Sin embargo, el requisito de mantener 34,000 espacios de detención permaneció en los presupuestos del DHS hasta el año fiscal 2017.<sup>43</sup>

La administración Obama intentó reformar el sistema de detención y diferenciarlo del sistema penal. Al inicio de su primer periodo, anunció medidas para fomentar el uso de alternativas a la detención, mejorar las condiciones de los centros y aumentar tanto la supervisión, como la transparencia del sistema. Sin embargo, los resultados fueron limitados debido a trabas burocráticas y falta de modificaciones sustantivas. Aunado a ello, la intensificación de acciones de control migratorio —la institución del programa *Secure Communities* y el incremento de arrestos

---

<sup>39</sup> “*Provided further, that funding made available under this heading shall maintain a level of not less than 33,400 detention beds through September 30, 2010*”, en *Presupuesto del Departamento de Seguridad Nacional para el año fiscal 2010*, Congreso de Estados Unidos, junio de 2009, p.9.

<sup>40</sup> Dawy Rkasnuam y Concepción García, “Banking on Detention: 2016 Update” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016, p.1.

<sup>41</sup> “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions” [herramienta interactiva], *Pew Research Center*, consultada en junio de 2019. La dirección electrónica se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas.

<sup>42</sup> Entre el 2012 y 2016, el ejecutivo solicitó una cuota de camas menor a 34,000 en cada una de sus propuestas de presupuesto para el Congreso. Cada año entre el 2013 y 2016, diputados demócratas presentaron iniciativas —en ocasiones varias durante el mismo año— para eliminar la cuota, además de enviar cartas para solicitar su desaparición. Senadores demócratas presentaron una iniciativa con el mismo objetivo solamente en una ocasión, en 2015, en José, Villalobos, “Promises and Human Rights: The Obama Administration on Immigrant Detention Policy Reform”, *Race, Gender & Class*, vol. 18, num. 2 (2011), pp. 151-170.

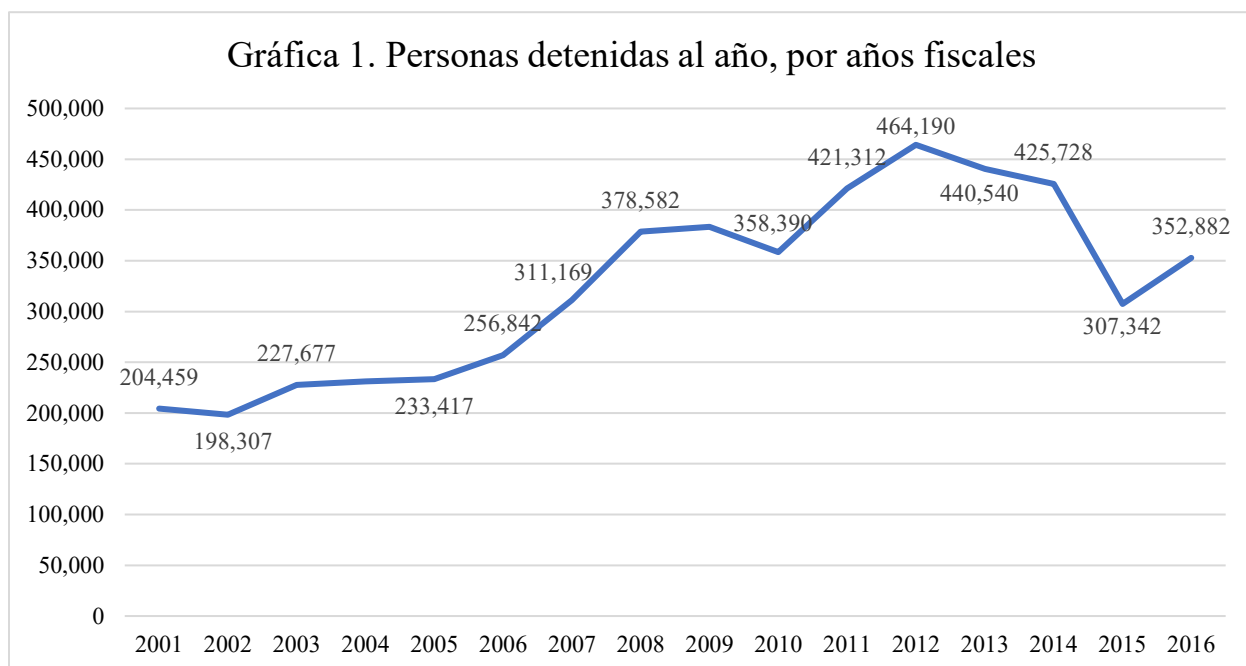
<sup>43</sup> “Detention Quotas” [artículo con recursos informativos], *Detention Watch Network*, junio de 2017,

de personas indocumentadas— expandió significativamente el número de detenidos. Como resultado, durante el año fiscal 2012 el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas mantuvo en detención a 464,190 personas, la cifra más alta registrada entre 1960 y 2016.<sup>44</sup> Los esfuerzos posteriores por reducir la cantidad de detenidos se consolidaron con el *Priority Enforcement Program*, el cual concentró las acciones de control migratorio en personas con antecedentes penales, con órdenes finales de deportación o aprehendidas cruzando la frontera. Sin embargo, el ingreso masivo de familias y menores no acompañados provenientes de Centroamérica, que comenzó meses antes de la entrada en vigor del programa, reactivó la función de la detención como medida para desincentivar flujos migratorios irregulares y en consecuencia, ocasionó aumentos en el número de detenidos durante el último año de la administración.

La expansión del sistema se refleja en los números. En el año fiscal 2001, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas detuvo a 204,459 personas, cantidad que se incrementó constantemente hasta llegar a un máximo local de 383,524 en el año fiscal 2009. Después de una reducción breve en el año fiscal 2010, el número anual de detenidos retomó su crecimiento y se mantuvo mayor a 400,000 personas entre los años fiscales 2011 y 2014. En el año fiscal 2015, disminuyó abruptamente a 307,342 detenidos —cifra similar a las registradas antes del año fiscal 2009— y aumentó a 352,882 en el año fiscal 2016.

---

<sup>44</sup> Livia Luan, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention”, *Migration Policy Institute*, mayo de 2018.



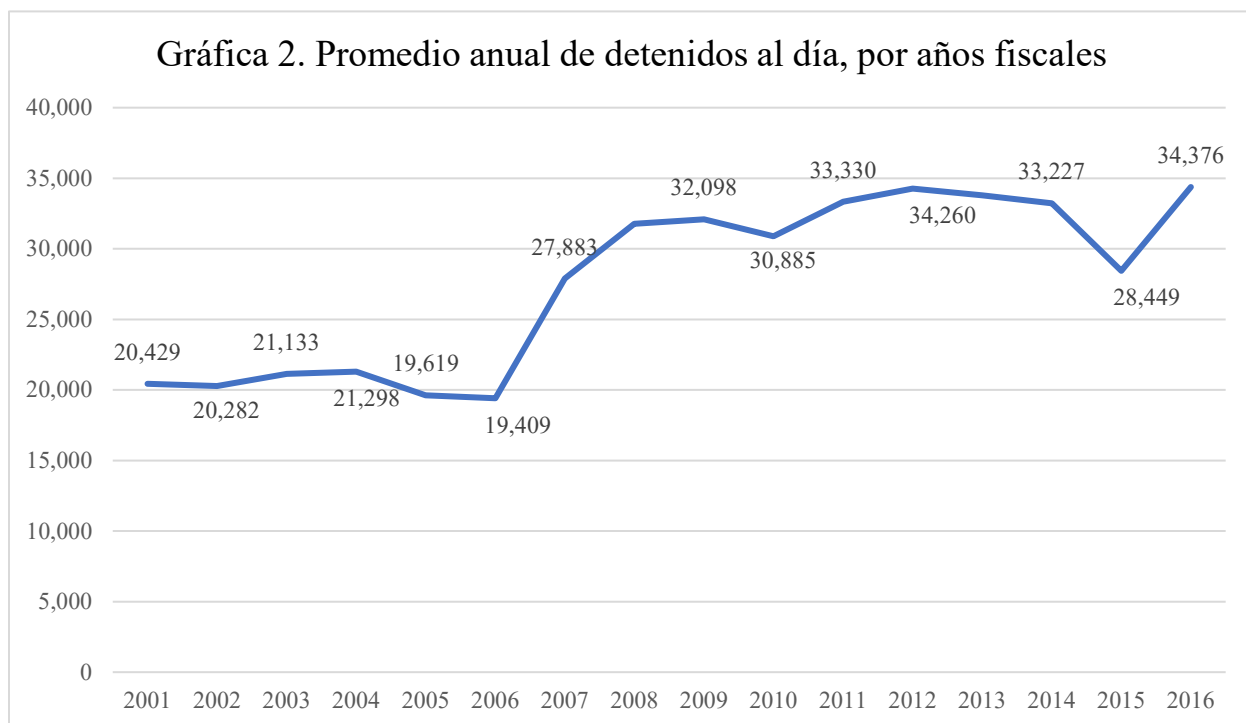
Fuente: *Center for Migration Studies*.<sup>45</sup>

El promedio anual de personas detenidas al día, otro indicador de la capacidad del sistema, comenzó a crecer durante la década de los años noventa del siglo XX, periodo en el que pasó de 6,785 personas en el año fiscal 1994 a 15,447 en el año fiscal 1998. En el año fiscal 2001, sumó 20,429 y presentó variaciones con algunas contracciones ligeras hasta el año fiscal 2006. A partir de entonces tuvo expansiones importantes, por medio de las cuales llegó a 31,771 en el año fiscal 2008. Después de una caída temporal, volvió a crecer y superó a 33,000 detenidos entre los años fiscales 2011 y 2014. De manera similar a la cantidad de detenidos al año, el promedio de detenidos al día tuvo una reducción marcada en el año fiscal 2015. El año siguiente se recuperó y alcanzó 34,376 detenidos, el mayor número de todo el periodo.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Reportes del Departamento de Seguridad Nacional y respuestas a solicitudes de acceso a la información publicadas por ICE, compiladas en Reyes, Rachel “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship” [artículo], *Center for Migration Studies*, 2018.

<sup>46</sup> Virginia Kice, entonces vocera regional de ICE, citada en Caitlin Yoshiko Kandil, “Jails serve inmates and immigrants”, *Los Angeles Times*, 29 de julio de 2016 y Devlin Barrett, “Record Immigrant Numbers Force Homeland Security to Search for New Jail Space”, *The Wall Street Journal*, 21 de octubre de 2016 y datos de ICE obtenidos por





Fuente: *Center for Migration Studies*.<sup>47</sup>

Actualmente, el sistema de detención de migrantes de Estados Unidos es el más grande y costoso del mundo, con espacios habilitados en más de 250 centros de detención, cárceles y prisiones en todo el territorio, sobre todo en Texas, California, Arizona, Georgia y Luisiana. También es el sistema de privación de libertad que más ha crecido en el país en las últimas décadas y el único que opera por medio de una cuota.<sup>48</sup> Entre 2001 y 2016, la expansión constante de sus capacidades propició la detención de más de cinco millones de personas, de manera acumulativa.

---

medio de solicitudes de acceso a la información, accesibles en “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It’s Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018.

<sup>47</sup> Reportes del Departamento de Seguridad Nacional y respuestas a solicitudes de acceso a la información publicadas por ICE, compiladas en Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018.

<sup>48</sup> Homer Venters (et.al.), “Into the Abyss: Mortality and Morbidity among Detained Immigrants”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, num. 2 (2009), pp. 474.

Aunque ICE no ha publicado cifras específicas para cada año, la mayoría de los detenidos —entre 30 y 50 por ciento— han sido mexicanos, seguidos de centroamericanos y sudamericanos.<sup>49</sup>

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS CENTROS DE DETENCIÓN

Por ser considerada una medida administrativa y por las connotaciones del concepto, es común inferir que la detención implica condiciones menos severas que la reclusión en prisiones y cárceles. Sin embargo, no considerarla un castigo y por lo tanto, administrarla fuera del sistema penal, tiene implicaciones importantes en el procesamiento y las condiciones de los detenidos. En el sistema penal, el Estado tiene la obligación de justificar la acusación y condena de los sujetos, así como de brindarles servicios legales en caso de que lo requieran. En el sistema de detención, las personas son las únicas responsables de probar que su privación de la libertad es innecesaria y el acceso a representación legal depende de sus propios medios.<sup>50</sup> Debido a sus condiciones de vulnerabilidad, únicamente entre 14 y 16 por ciento accede a servicios legales, lo cual erosiona la garantía de sus derechos, incluido el cumplimiento del debido proceso y las posibilidades de solicitar métodos alternativos a la detención. La influencia de la representación es tal, que las probabilidades de acceder a algún tipo de alivio migratorio de las personas en detención que cuentan con servicios

---

<sup>49</sup> En 2005, los mexicanos fueron alrededor de la mitad de todos los detenidos, en David Manuel Hernández, “Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention”, *Latino Studies*, 2008, num.6, p. 41. Entre 2008 y 2012, los cinco principales países de origen de los detenidos fueron México, Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana, de acuerdo con información sobre personas detenidas entre 2001 y 2011, publicada en respuesta a solicitudes de acceso a la información, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas. En el año fiscal 2012, 37 por ciento de los detenidos fueron mexicanos y 28 por ciento, centroamericanos, en Donald Kerwin, “Piecing Together the US Immigrant Detention Puzzle One Night at a Time: An Analysis of All Persons in DHS-ICE Custody on September 22, 2012”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, num. 4 (2015), p. 338.

<sup>50</sup> Un artículo publicado por la Universidad de Columbia explica que los migrantes en detención tienen menos protecciones procesales que los presos de Guantánamo. Un prisionero de Guantánamo, para cuestionar su detención, debe presentar una solicitud de *habeas corpus* ante una corte de distrito en EUA, por medio de la cual el juez decide si el gobierno ha cumplido con la obligación de presentar suficiente evidencia. Los migrantes detenidos deben solicitar una audiencia frente a un juez de migración, durante la cual es obligación del detenido demostrar la improbabilidad de que el Departamento de Seguridad Nacional establezca exitosamente cargos que sujeten al individuo a detención obligatoria, Faiza W. Sayed, “Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More”, *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (2011), p. 1844.

legales duplican a las de quienes carecen de ellos.<sup>51</sup> A diferencia también del sistema penal, las cortes migratorias no garantizan el derecho a audiencias, sin las cuales es imposible que un juez determine la obligatoriedad de la detención o la posibilidad de que las personas sean liberadas bajo fianza. Esto fomenta que permanezcan detenidas a pesar de ser elegibles para enfrentar su proceso migratorio en libertad, prolonga los periodos de reclusión y propicia que las detenciones sean indefinidas, cuestiones que contradicen las leyes estadounidenses —según las cuales la detención debe ser una medida excepcional y breve a la que se recurre cuando la deportación de una persona es previsible y próxima—, lo cual genera cuestionamientos sobre la constitucionalidad de la detención.<sup>52</sup>

Además, el aislamiento en el sistema de detención es mayor. A diferencia de los presos, los detenidos no pueden recibir visitas sin supervisión ni salir de los centros por situaciones excepcionales y el acceso a llamadas telefónicas depende de cada lugar. Durante años, organizaciones civiles han denunciado que los centros suelen estar en áreas remotas y de difícil acceso, que las instalaciones son inadecuadas para la interacción entre los detenidos y sus abogados, y negligencias del personal que dificultan la preparación de los casos.<sup>53</sup> Los efectos del

---

<sup>51</sup> Ingrid Eagly y Steven Shafer, “Access to Counsel in Immigration Court” [artículo], *American Immigration Council*, septiembre de 2016, p.2. La falta de representación legal ha propiciado que menores y personas con enfermedades mentales se presenten ante cortes migratorias sin un abogado, en “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016.

<sup>52</sup> La quinta enmienda de la constitución estadounidense establece que ninguna persona [personas, en general y no únicamente ciudadanos], puede ser privada de su libertad sin el debido proceso. En años anteriores, varias cortes de circuito determinaron que la detención de una persona por más de seis meses, sin que un juez determinara la necesidad de su reclusión y su acceso a fianza, era anticonstitucional. Sin embargo, en marzo de 2018 la Corte Suprema anuló un fallo de la corte de apelaciones del noveno circuito en relación con el caso *Jennings v. Rodríguez*, el cual hacía obligatorio el acceso a audiencia a sujetos que llevarán más de seis meses en detención. Rechazó pronunciarse respecto a si la constitución permite aprisionamientos prolongados sin audiencias y regresó el caso al noveno circuito. Evitó resolver la cuestión respecto a si el debido proceso permite la detención indefinida sin audiencias. El caso *Jennings v. Rodríguez* se originó por un ciudadano mexicano, residente permanente legal en Estados Unidos, que pasó tres años en detención sin acceder a una audiencia, en Ahilan Arulanantham y Michael Tan, “Is It Constitutional to Lock Up Immigrants Indefinitely?” [artículo], Blog de *American Civil Liberties Union*, marzo de 2018 y Faiza W. Sayed, “Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More”, *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (2011), p. 1844.

<sup>53</sup> “Explose and Close. Artesia Family Residencial Center, New Mexico” [reporte], *Detention Watch Network*, 2014, pp. 1-13 y denuncia de la organización civil *Southern Poverty Law Center* en contra del Departamento

aislamiento se reflejan en el desenlace de los casos: 74 por ciento de quienes enfrentan un proceso migratorio en libertad y cuentan con representación legal obtiene algún tipo de alivio, en comparación con 18 por ciento entre quienes se encuentran detenidos.<sup>54</sup> En la primera década del siglo XXI, la duración promedio de las detenciones varió entre 30 y 40 días; la estancia promedio de las personas sin órdenes finales de remoción fue mayor a 81 días y para ciertas nacionalidades, superior a 150 días.<sup>55</sup> De acuerdo con un reporte de ICE sobre los detenidos en un día específico de septiembre de 2012, la duración promedio de la detención de quienes ingresaron a los centros con una orden final de remoción fue de 48 días y la de quienes fueron detenidos sin una orden de remoción fue de 85 días. En casos excepcionales, algunas personas han pasado más de uno e incluso varios años en detención; en ese día de 2012, diez personas habían cumplido en detención entre seis y 17 años.<sup>56</sup>

Debido a la interacción del sistema de detención y las cortes migratorias, los individuos que pasan más tiempo en detención son aquellos que solicitan o tienen posibilidades de acceder a algún tipo de alivio migratorio, tales como residentes legales que cometieron delitos menores o solicitantes de asilo. En el año fiscal 2013, la duración promedio de la detención de personas que

---

de Seguridad Nacional, en representación de sujetos detenidos en los centros de La Salle, Irwin y Stewart, Alabama, “Southern Poverty Law Center v. U.S. Department of Homeland Security, et.al.” [recursos informativos sobre la demanda], *Southern Poverty Law Center*, 2017.

<sup>54</sup> *American Bar Association*, “Family Immigration Detention: Why the Past Cannot Be Prologue”, *Commission on Immigration*, julio de 2015, p. 36.

<sup>55</sup> “Información sobre personas detenidas entre 2001 y 2011”, publicada en respuesta a solicitudes de acceso a la información, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos [dirección electrónica disponible en la compilación de fuentes bibliográficas] y Faiza W. Sayed, “Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More”, *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (2011), p. 1844.

<sup>56</sup> Donald Kerwin, “Piecing Together the US Immigrant Detention Puzzle One Night at a Time: An Analysis of All Persons in DHS-ICE Custody on September 22, 2012”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, num. 4 (2015), p. 343. En el centro de detención de Adelanto, el más grande de Estados Unidos –con capacidad para albergar a 1,940 personas–, se calcula que la detención de alrededor de 30 por ciento de los detenidos se ha prolongado por más de seis meses, incluyendo a un hombre detenido por más de 5 años, en Christina Fialho, Vitoria Mena y Mary Small (et al), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [artículo], *Detention Watch Network*, octubre 2015, p. 3.

solicitaron algún tipo de alivio durante sus procesos de deportación fue de 421 días. De acuerdo con un estudio llevado a cabo entre sujetos procesados por la Corte de Distrito del Centro de California que llevaban en detención más de 180 días, 30 por ciento había recibido un resultado favorable en sus casos migratorios y 35 por ciento tenía probabilidades significativas de lograrlo. En la misma corte, 69 por ciento de quienes llevaban en detención seis meses o más fue liberado después de acceder a una audiencia, por falta de pruebas que los catalogaran como un peligro para la sociedad o como personas con riesgo de huir de sus procesos migratorios. Como se puede observar, la detención se prolonga significativamente para quienes tienen posibilidades de evitar ser deportados.<sup>57</sup>

El sistema permite también la detención de familias —principalmente madres con hijos menores de edad, incluidas mujeres embarazadas— y su separación al enviar a miembros a diferentes centros o al transferir la custodia de los menores a la Oficina de Reubicación de Refugiados del Departamento de Salud y Servicios Humanos.<sup>58</sup> Desde su comienzo en 2001, la detención de familias ha generado cuestionamientos constantes. En 2005, el Comité de Asignaciones de la Cámara Baja solicitó al Departamento de Seguridad Nacional terminar con la separación familiar y utilizar alternativas a su detención.<sup>59</sup> Sin embargo, en los años siguientes el DHS aumentó su capacidad para la detención de familias con la inauguración de más centros.<sup>60</sup> En 2009, la administración Obama se vio obligada a terminar con la detención generalizada de

---

<sup>57</sup> “Prolonged Detention Fact Sheet” [folleto informativo], *American Civil Liberties Union, 2013* [dirección electrónica disponible en la compilación de fuentes bibliográficas, al final del trabajo].

<sup>58</sup> A finales de 2017, la Administración Trump canceló una directiva de ICE que fomentaba la liberación de mujeres embarazadas, salvo en casos excepcionales, a pesar de que su detención viola leyes internacionales de derechos humanos, “Coalition Letter to ICE Deputy Director Homan Regarding the Detention of Pregnant Individuals”, *Human Rights Watch*, abril de 2018.

<sup>59</sup> Dora Schriro, “Obstacles to Reforming Family Detention in the United States”, *Global Detention Project*, cuaderno de trabajo num. 20, enero de 2017, pp. 2-3.

<sup>60</sup> \_\_\_\_\_, “Weeping in the Playtime of Others: The Obama Administration’s Failed Reform of ICE Family Detention Practices”, *Journal of Immigration and Human Security*, vol. 5, num. 2 (2017), p. 455.

familias, debido a la oposición creciente de la opinión pública y a una demanda legal por las condiciones del centro de Don Hutto, Texas, cuyas instalaciones fueron construidas para fungir como una prisión.<sup>61</sup> Aun así, entre 2008 y 2012, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas recluyó a 1,366 menores en centros de detención para adultos.<sup>62</sup>

En el verano de 2014, el presidente Obama definió el aumento de ingresos no autorizados de familias y menores no acompañados provenientes de Centroamérica como una crisis de seguridad nacional y en consecuencia, la administración habilitó los centros de detención de familias existentes y abrió uno nuevo en Artesia, Nuevo México. A pesar de que el centro fue clausurado a los pocos meses debido a sus condiciones inadecuadas, en menos de dos años la capacidad de detención de familias pasó de 500 espacios a casi 4,000.<sup>63</sup> Las medidas ocasionaron la detención de alrededor de 5,000 miembros de unidades familiares, la mayoría provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras.<sup>64</sup> En reacción a tales políticas, en 2015, cortes federales exigieron la liberación de los menores que se encontraran en detención con sus madres, ordenaron al DHS terminar con la práctica de detener a familias con el objetivo de desincentivar migraciones futuras y reconocieron que su detención viola los lineamientos del Acuerdo Flores de 1997 —el cual establece regulaciones básicas para la detención de menores y obliga a las autoridades a alojar

---

<sup>61</sup> En el centro de Don Hutto, las familias eran alojadas en celdas sin ventanas, con sanitarios sin divisiones. El movimiento era notablemente limitado y el uso del confinamiento solitario como medida disciplinaria era frecuente. También eran comunes reportes de pérdida de peso significativa entre los menores, en “Explose and Close. Artesia Family Residential Center, New Mexico” [reporte], *Detention Watch Network*, 2014, pp. 1-13, y “Family Detention. Background” [folleto informativo], *Detention Watch Network*, actualizado en 2018 [dirección electrónica disponible en la compilación de fuentes bibliográficas].

<sup>62</sup> Megan A. Carney, “Border Meals Detention Center Feeding Practices, Migrant Subjectivity and Questions on Trauma”, *Gastronomica*, vol. 13, num. 4 (2013), p. 38.

<sup>63</sup> “Family Detention. Background” [folleto informativo], *Detention Watch Network*.

<sup>64</sup> *American Bar Association*, “Family Immigration Detention: Why the Past Cannot Be Prologue”, *Commission on Immigration*, julio de 2015, p. 10. En agosto de 2017 fueron liberados un menor de tres años y su madre, originaria de Honduras. Después de la impugnación de la manera en la cual se condujo su entrevista de miedo creíble, el caso pasó de una corte a otra. Al momento de su conclusión, ambos pasaron casi dos años en detención. Katie Shepherd, “Three-Year-Old Immigrant Child Released After Two Years of Detention” [artículo], *American Immigration Impact*, 9 de agosto de 2017.

y procesar a familias en las condiciones menos restrictivas posibles.<sup>65</sup> Sin embargo, ICE mantuvo instalaciones para la detención de familias en Berks, Pennsylvania, Karnes y Dilley, en Texas, ninguna de las cuales contó con licencias estatales para la reclusión de menores.<sup>66</sup>

#### DEFICIENCIAS EN LAS CONDICIONES DE LOS CENTROS DE DETENCIÓN

Las regulaciones y estándares que rigen al sistema de detención de migrantes también se diferencian de los que limitan al sistema penal. En comparación con los segundos, que reciben más escrutinio del gobierno y del público, los que corresponden al sistema de detención son limitados, poco claros y ambiguos, lo cual influye en las características de los centros.<sup>67</sup> Investigaciones, tanto de organizaciones no gubernamentales como de organismos internacionales, coinciden en describir infraestructura y condiciones inadecuadas, las cuales violan sistemáticamente las regulaciones de las autoridades.<sup>68</sup> Las instalaciones —muchas de las cuales son edificios diseñados para servir como prisiones o cárceles— limitan el movimiento, el acceso a áreas libres,

---

<sup>65</sup> El Acuerdo Flores resultó de una demanda colectiva (*Flores v. Reno*), según la cual las políticas de detención y liberación de menores violaban la cláusula de protección igualitaria y de debido proceso de la constitución estadounidense. Después de ser analizado por la Corte Suprema, la corte de distrito de California central emitió el Acuerdo, que establece regulaciones para la detención de menores, tales como: el imperativo de dar prioridad a la liberación de menores; en caso de no ser posible, alojar al menor en las condiciones menos restrictivas posibles; y el establecimiento de estándares que definan las condiciones de la detención de menores, Jenny Lisette Flores, et al, v. Janet Reno [*Acuerdo Flores*], Corte de Distrito del Centro de California, Estados Unidos, 1997, pp.1-28.

<sup>66</sup> Dora Schriro, “Weeping in the Playtime of Others: The Obama Administration’s Failed Reform of ICE Family Detention Practices”, *Journal of Immigration and Human Security*, vol. 5, num. 2 (2017), p. 454 y “Family Detention. Background” [folleto informativo], *Detention Watch Network*, actualizado en 2018.

<sup>67</sup> A partir de 2011, ICE introdujo nuevos Estándares Nacionales de Desempeño (PBDS 2011) para el sistema de detención. Sin embargo, muchos centros aún operan con lineamientos previos, desarrollados en 2008 o 2000. Los lugares en detención que asegura ICE por medio del Servicio de Alguaciles se rigen también por reglas diferentes, en “Fatal Neglect. How ICE Ignores Deaths in Detention” [reporte], *American Civil Liberties Union, Detention Watch Network y National Immigrant Justice Center*, 2016, p. 4.

<sup>68</sup> En 2017, un grupo de trabajo de la Asamblea General de las Naciones Unidas llevó a cabo una investigación sobre la privatización de servicios en el sistema de detención de migrantes en el mundo, con énfasis en el caso de Estados Unidos. Documentó irregularidades en las condiciones de los centros y en el trato de los detenidos, denuncias por abuso sexual, uso indebido del confinamiento en solitario, muertes en custodia y violaciones relacionadas con el debido proceso, en “Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”, Nota del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, agosto de 2017, pp. 1-23.

las posibilidades de recreación e incluso la exposición a luz solar —en algunos centros, detenidos han reportado pasar días e incluso meses sin estar al aire libre.<sup>69</sup> Son comunes también las referencias a problemas de limpieza e higiene, entre los cuales destaca la falta de ropa y sábanas limpias.<sup>70</sup>

Además del espacio, el suministro y la calidad de los alimentos son algunas de las denuncias más frecuentes. El manual de operaciones de ICE para los centros de detención establece que las personas deben recibir tres comidas al día, dos de ellas calientes, de contenido nutricional balanceado, preparadas y presentadas de manera sanitaria. Estipula también que los alimentos no deben usarse en ninguna circunstancia como recompensa o castigo por parte del personal.<sup>71</sup> Sin embargo, la mayoría de los testimonios compilados reporta complicaciones con la comida, principalmente cantidades insuficientes —incluso en casos de mujeres embarazadas— que ocasionan estados recurrentes de hambre y la provisión de alimentos caducos o mal preparados, cuya ingestión incide negativamente en la salud de los detenidos.<sup>72</sup> En los centros de detención para familias, son frecuentes los reportes de pérdida de peso acelerada y desnutrición en menores.<sup>73</sup> En cuanto al desempeño del personal, son comunes las denuncias por maltratos y abusos, que incluyen desde robos hasta agresiones verbales y físicas por parte del personal.<sup>74</sup> Investigaciones

---

<sup>69</sup> “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016, y Megan A. Carney, “Border Meals Detention Center Feeding Practices, Migrant Subjectivity and Questions on Trauma”, *Gastronomica*, vol. 13, num. 4 (enero, 2013), p. 33.

<sup>70</sup> Christina Fialho ( *et al.*), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [reporte], *Detention Watch Network*, octubre 2015, p. 15.

<sup>71</sup> “Operations Manual ICE Performance-Based National Detention Standards”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2011.

<sup>72</sup> En una investigación llevada a cabo en el centro de Adelanto, el más grande de Estados Unidos, más de 80 por ciento de los sujetos entrevistados denunció problemas con la provisión de alimentos, en Christina Fialho (*et al.*), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [reporte], *Detention Watch Network*, octubre 2015, p. 12 y Megan A. Carney, “Border Meals Detention Center Feeding Practices, Migrant Subjectivity and Questions on Trauma”, *Gastronomica*, vol. 13, num. 4 (enero, 2013), p. 33.

<sup>73</sup> “Explose and Close. Artesia Family Residencial Center, New Mexico” [reporte], *Detention Watch Network*, 2014, pp. 1-13.

<sup>74</sup> Mary Small, “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [reporte], *Detention Watch Network*, octubre 2015, p. 5. En el centro de detención de Baker, Florida, un detenido fue golpeado



de organizaciones no gubernamentales han encontrado que la mayoría de los empleados no cuenta con las credenciales ni con el entrenamiento necesarios y permanece activa durante jornadas laborales demasiado extensas, a cargo de más personas de lo recomendable.<sup>75</sup>

El uso del confinamiento solitario es una de las consecuencias más graves de las irregularidades dentro de los centros. A pesar de que los lineamientos conciben al confinamiento como una medida extraordinaria, varios detenidos han sido aislados como represalia por denunciar malos tratos. En otros casos, personas han sido confinadas en solitario durante varios días, debido a falta de espacio en las celdas de alojamiento. También se han documentado casos de acoso y ataques sexuales por parte del personal, la mayoría de los cuales ha permanecido impune.<sup>76</sup> El índice de reportes sobre este tipo de incidentes es más alto entre grupos vulnerables, como los miembros de la comunidad LGBTQ, quienes representan uno de cada cuatro denunciantes de abusos sexuales en detención.<sup>77</sup> A pesar de que la reclusión aumenta sus riesgos significativamente, los lineamientos de los centros no incluyen medidas específicas para protegerlos. En algunos centros, la manera más común de evitar agresiones es alojarlos en celdas aisladas.<sup>78</sup>

---

por guardias de seguridad después de solicitar que ajustaran el aire acondicionado, en “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016.

<sup>75</sup> Christina Fialho ( *et al.*), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail”, *Detention Watch Network* (octubre 2015), p. 17.

<sup>76</sup> Entre octubre de 2009 y marzo de 2013, ICE recibió 215 acusaciones por presuntos abusos y ataques sexuales, en “Immigration Detention: Additional Actions Could Strengthen DHS Efforts to Address Sexual Abuse”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos [reporte para el Congreso], noviembre 2013, pp. 3-6. Detenidos del centro de detención Don Hutto en Texas, operado por *Corrections Corporation of America* denunciaron ataques sexuales por parte de guardias durante el transporte del centro hacia el aeropuerto. La presencia de un único guardia durante el transporte es contraria a lo estipulado en el contrato firmado entre la compañía e ICE, en Mary Small, “A Toxic Relationship: Private Prisons and U.S. Immigration Detention”, *Detention Watch Network*, (2016), p. 6.

<sup>77</sup> “Immigration Detention: Additional Actions Could Strengthen DHS Efforts to Address Sexual Abuse”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos [reporte para el Congreso], noviembre 2013.

<sup>78</sup> Sharita Gruberg, “ICE Officers Overwhelmingly Use Their Discretion to Detain LGBT Immigrants” [artículo], *Center for American Progress*, octubre de 2016. En el centro de detención de Eloy, una mujer transgénero fue colocada en la unidad de hombres. Después de reportar acoso por parte de otros detenidos y del personal mientras se bañaba, fue colocada en confinamiento solitario por dos días. Al regresar a la unidad, uno de los detenidos que la había acosado previamente la atacó sexualmente. Cuando regresó del hospital, fue enviada a confinamiento solitario

De manera similar, se reportan negligencias sistemáticas en la provisión de servicios de salud.<sup>79</sup> Los detenidos describen deficiencias en las revisiones iniciales, medicinas inadecuadas, el uso de confinamiento solitario en el caso de personas con discapacidades mentales, falta de continuidad en la atención a condiciones crónicas, retrasos y diagnósticos equivocados.<sup>80</sup> Además de efectos de corto, mediano y largo plazo en la salud de los detenidos, tales condiciones han tenido consecuencias fatales.<sup>81</sup> De acuerdo con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, entre 2003 y principios de 2018 murieron 179 personas en detención.<sup>82</sup> Aunque la agencia emite comunicados de prensa sobre los fallecimientos, no hace públicas las investigaciones, en caso de llevarlas a cabo. La Oficina de Supervisión de Detención Migratoria del DHS revisó 17 de los decesos que ocurrieron entre 2010 y 2012 e identificó un vínculo causal entre violaciones a los lineamientos y la muerte de ocho detenidos; en específico, consideró prevenibles los fallecimientos de cuatro personas. Organizaciones no gubernamentales, que obtuvieron los reportes por medio de solicitudes de acceso a la información, consideran que el número de decesos ocasionados por inconsistencias en la provisión de servicios médicos es mayor y denuncian falta de mecanismos para evaluar las deficiencias y modificar las prácticas del personal de los centros, con el objetivo de evitar incidentes similares.<sup>83</sup>

---

por una semana, en Mary Small, “A Toxic Relationship: Private Prisons and U.S. Immigration Detention”, *Detention Watch Network*, (2016), p. 5.

<sup>79</sup> Mitch Blunt, “Sistemic Indifference. Dangerous and Substandard Medical Care in US Immigration Detention” [artículo], *Human Rights Watch*, 2018.

<sup>80</sup> Christina Fialho (*et al.*), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail”, *Detention Watch Network* (2015), p. 16 y Venters, Homer (*et.al.*), “Into the Abyss: Mortality and Morbidity among Detained Immigrants”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, num. 2 (2009), p. 475.

<sup>81</sup> En enero de 2016, un ciudadano etíope, detenido desde 2012, murió a causa de una infección contraída en el centro de Etowah, que lo dejó paralítico antes de su fallecimiento, en “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016.

<sup>82</sup> “List of Deaths in ICE Custody, October 2003- December 2013”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, diciembre 2013, y Livia Luan, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention”, *Migration Policy Institute*, mayo de 2018.

<sup>83</sup> Las organizaciones investigaron 17 decesos que ocurrieron entre 2010 y 2012, con base en reportes que obtuvieron por medio de solicitudes de acceso a la información. Aunque en ese periodo contaron 24 muertes, ICE falló en proveer reportes sobre los incidentes restantes, en “Fatal Neglect. How ICE Ignores Deaths in Detention”

En una investigación posterior, sobre 18 muertes registradas entre 2012 y 2015, médicos expertos relacionaron siete fallecimientos con tratamientos inadecuados y violaciones a los lineamientos del sistema.<sup>84</sup> La cantidad de incidentes se concentra en determinados centros: 15 de los decesos analizados ocurrieron en el centro de Eloy, Arizona.<sup>85</sup> Los números aumentan si se toma en cuenta a personas que fallecieron en los días posteriores a su liberación o como consecuencia de las condiciones de detención. También se han reportado abortos vinculados con posibles negligencias.<sup>86</sup> Además, el grado de aislamiento y las condiciones de los centros inciden en la salud mental y la estabilidad emocional de los detenidos. Un estudio entre solicitantes de asilo en detención documentó que más de 80 por ciento presenta síntomas de depresión, 70 por ciento de ansiedad y 80 por ciento, de estrés post-traumático.<sup>87</sup> Las consecuencias más extremas se traducen en intentos y suicidios al interior de los centros. Entre 2009 y 2015, se registraron seis suicidios en detención; en tres casos, las investigaciones vincularon el desenlace con servicios médicos inadecuados y uso excesivo del confinamiento solitario.<sup>88</sup>

Organizaciones no gubernamentales identifican deficiencias importantes en el sistema de evaluación de ICE como uno de los principales obstáculos para mejorar las condiciones de los

---

[reporte], *American Civil Liberties Union, Detention Watch Network y National Immigrant Justice Center*, 2016, pp. 1-28.

<sup>84</sup> Durante ese periodo ocurrieron 31 muertes en detención. Sin embargo, ICE se negó a publicar las revisiones de los otros 13 casos, en “US: Deaths in Immigration Detention. Newly Released Records Suggest Dangerous Lapses in Medical Care” [reporte], *Human Rights Watch*, julio de 2016.

<sup>85</sup> “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016,

<sup>86</sup> “Coalition Letter to ICE Deputy Director Homan Regarding the Detention of Pregnant Individuals”, *Human Rights Watch*, abril de 2018.

<sup>87</sup> Venters, Homer (*et.al.*), “Into the Abyss: Mortality and Morbidity among Detained Immigrants”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, num. 2 (2009), pp. 474.

<sup>88</sup> Durante ese periodo ocurrieron 31 muertes en detención. Sin embargo, ICE se negó a publicar las revisiones de los otros 13 casos, en “US: Deaths in Immigration Detention. Newly Released Records Suggest Dangerous Lapses in Medical Care” [reporte], *Human Rights Watch*, julio de 2016. Un caso ejemplar es el de una mujer de Antigua y Barbuda, Tiombe Carlos, que se suicidó en la prisión condal de York, Pennsylvania, después de pasar dos años y medio en detención, en, Mitch Blunt, “Sistemic Indifference. Dangerous and Substandard Medical Care in US Immigration Detention” [artículo], *Human Rights Watch*, 2018, y “Fatal Neglect. How ICE Ignores Deaths in Detention” [reporte], *American Civil Liberties Union, Detention Watch Network y National Immigrant Justice Center*, 2016, p. 5.

centros. Con base en análisis de evaluaciones de la agencia, obtenidas por medio de solicitudes de acceso a la información, describen inadecuaciones, ineficiencias, falta de transparencia y una cultura de secrecía sistemáticas. Además de no compartir los resultados de las evaluaciones, ICE tampoco publica documentos sobre la metodología de las inspecciones. Su autoridad sobre los procesos de evaluación es ilimitada, la agencia selecciona y tiene capacidad para vetar a los contratistas privados que las llevan a cabo y no existen evaluaciones por parte de actores independientes. Con frecuencia, las oficinas de ICE anuncian las fechas de las inspecciones. Los formularios de las evaluaciones no cubren todos los aspectos previstos en los lineamientos del sistema —muchos de los cuales son fundamentales para la seguridad de los detenidos— y algunos se basan en estándares no actualizados, lo que propicia valoraciones superficiales e inadecuadas, las cuales no reflejan las condiciones reales de los centros.

En algunos rubros, permiten evaluar con base en testimonios del personal, en lugar de requerir una verificación directa, y el proceso de inspección permite que se editen las evaluaciones antes de ser entregadas. Por ello, las organizaciones denuncian que las inspecciones están diseñadas para producir evaluaciones positivas. Como evidencia, documentan casos en los cuales centros de detención han recibido calificaciones aprobatorias, a pesar de acumular acusaciones graves de violaciones a los derechos de los detenidos, incluso antes y después de fallecimientos vinculados con posibles negligencias.<sup>89</sup> Las denuncias al sistema de evaluación han persistido, a pesar de que en 2009 el Congreso ordenó cancelar todos los contratos con centros que reprobaran

---

<sup>89</sup> Análisis de inspecciones que ICE llevó a cabo entre 2007 y 2012, obtenidas por medio de solicitudes de acceso a la información, en “Lives in Peril: How Ineffective Inspections Make ICE Complicit in Immigration Detention Abuse”, *Detention Watch Network, National Immigrant Justice Center*, octubre 2015.

evaluaciones y que el Consejo Asesor del Departamento de Seguridad Nacional solicitara al Congreso aumentar el presupuesto de ICE para mejorar el sistema de inspecciones en 2016.<sup>90</sup>

El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas no publica voluntariamente estadísticas sobre la población y las detenciones en los centros, los resultados de las inspecciones y las evaluaciones de las instalaciones, el contenido de los contratos con gobiernos locales y compañías privadas, ni los reportes sobre incidentes —huelgas de hambre, el uso de confinamiento solitario e intentos de suicidio— o muertes en detención. La mayoría de los datos al respecto se ha obtenido por medio de solicitudes de acceso a la información presentadas por organizaciones no gubernamentales y en algunos casos, ICE se ha negado a hacer pública la información.<sup>91</sup> A pesar de la acumulación de denuncias, así como de la documentación de violaciones tanto de regulaciones, como de los derechos de los detenidos y de negligencias con consecuencias graves e incluso fatales, las condiciones de los centros no han presentado modificaciones ni reformas significativas.<sup>92</sup> De acuerdo con una de las últimas investigaciones de organizaciones no gubernamentales, existe evidencia suficiente para vincular ocho de 15 muertes que ocurrieron entre 2015 y 2017 con servicios médicos inadecuados. Sin embargo, en esos años las evaluaciones del Departamento de Seguridad Nacional asignaron calificaciones aceptables a todos los centros.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> “Fatal Neglect. How ICE Ignores Deaths in Detention”, *American Civil Liberties Union, Detention Watch Network y National Immigrant Justice Center*, 2016, pp. 1-3 y Homeland Security Advisory Council, “Report of the Committee on Privatized Immigration Detention Facilities”, Departamento de Seguridad Interna, diciembre 2016.

<sup>91</sup> Dawy Rkasnuam y Concepción García, “Banking on Detention: 2016 Update”, *Detention Watch Network*, (2016), pp.4- 6.

<sup>92</sup> A pesar de que la Administración Obama instituyó reformas para mejorar la supervisión, investigaciones posteriores continuaron reportando las mismas condiciones inadecuadas y violaciones a las regulaciones del sistema de detención dentro de los centros, en Mary Small, “A Toxic Relationship: Private Prisons and U.S. Immigration Detention”, *Detention Watch Network*, (diciembre, 2016), p. 10, Mitch Blunt, “Sistemic Indifference. Dangerous and Substandard Medical Care in US Immigration Detention”, *Human Rights Watch*, Estados Unidos, 2017, “US: Deaths in Immigration Detention. Newly Released Records Suggest Dangerous Lapses in Medical Care”, *Human Rights Watch*, julio de 2016.

<sup>93</sup> “Lives in Peril: How Ineffective Inspections Make ICE Complicit in Immigration Detention Abuse” [reporte], *Detention Watch Network y National Immigrant Justice Detention Center*, 2015, p. 1.

## CAPÍTULO II. PRIMERA TRANSFERENCIA: DEL ERARIO AL PRESUPUESTO DEL SISTEMA

Como se mencionó en la introducción, este trabajo propone estudiar el sistema de detención por medio del seguimiento del ciclo de transferencias de recursos gubernamentales, herramienta teórica que permite analizar las características e implicaciones de los intereses, acciones, beneficios y vínculos entre los principales actores que inciden en el funcionamiento del sistema. El presente capítulo inicia la presentación del ciclo, con la descripción de la primera transferencia, la asignación de recursos del erario al financiamiento del sistema de detención. Por medio del diseño y la aprobación del presupuesto anual para el Departamento de Seguridad Nacional, legisladores de ambas cámaras del Congreso establecen las cantidades que se destinan a la operación del sistema de detención de migrantes, administrado por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas. El proceso empieza cuando el Ejecutivo envía su solicitud de presupuesto al Congreso, en donde los subcomités de Seguridad Nacional de los comités de Asignación de Presupuesto de ambas cámaras debaten y modifican cuestiones relacionadas con las cantidades, mientras que los comités de Seguridad Nacional de las dos cámaras revisan sus implicaciones políticas y prácticas. Cuando se logra una versión final, se vota en el pleno de la Cámara de Representantes y posteriormente, en el Senado. En caso de que no se consiga homologar las ediciones, se crea un Comité de Conferencia para acordar una versión conciliatoria, la cual se vota

posteriormente en el pleno. Al final, el Congreso manda el presupuesto aprobado al Ejecutivo, para la firma del presidente.<sup>94</sup>

El presupuesto es el elemento más relevante del sistema, ya que determina sus capacidades y la magnitud de las transferencias consecuentes. Por la autoridad que tienen para definirlo, los legisladores —en específico los miembros de los comités de Asignación de Presupuesto y de Seguridad Nacional— son los actores con más influencia en su evolución. El DHS también puede modificar el presupuesto del sistema de detención, por medio de la autoridad que otorga la Ley de Seguridad Nacional al departamento para transferir fondos entre sus diferentes agencias y programas. Sin embargo, para llevar a cabo cualquier reasignación necesita la aprobación de los líderes de los subcomités de Seguridad Nacional de los comités de Asignaciones de Presupuesto de ambas cámaras.<sup>95</sup> Debido a las identidades de ambos partidos, se podría inferir que el Partido Republicano promueve la expansión del sistema de detención, mientras que el Demócrata, su mantenimiento o reducción.

Sin embargo y a pesar de que las posiciones partidistas inciden en el comportamiento de los legisladores, el ambiente político —la agenda y los términos del debate público— suele ser el factor determinante. En reacción a los atentados de septiembre de 2001, la guerra contra el

---

<sup>94</sup> Por las características del sistema legislativo estadounidense, cuando el Congreso no llega a acuerdos dentro de los tiempos establecidos, el presupuesto anterior se extiende provisionalmente. Si al final del periodo no se aprueba un nuevo presupuesto, se suspende temporalmente la asignación de recursos a ciertas áreas de los departamentos y agencias involucradas, lo que se conoce como cierre de gobierno. Al recibir la versión final del Congreso, el presidente tiene la autoridad de vetar el presupuesto. A pesar de la influencia en el sistema que le otorga tal capacidad, vetar un presupuesto negociado entre tantos actores y la posibilidad de provocar un cierre de gobierno convierten al veto en una acción considerablemente costosa y poco probable.

<sup>95</sup> “Statement Of Senate Appropriations Committee Vice Chairman Patrick Leahy (D-Vt.) On Department of Homeland Security Reprogramming Of FEMA Funds”, Comité de Asignaciones, Senado de Estados Unidos, septiembre de 2018. En junio de 2015, por ejemplo, el Congreso autorizó que ICE regresara al departamento 113 millones de dólares, acción que la agencia justificó con base en las reducciones en el número de camas ocupadas y de arrestos en el interior del país, de las aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza y las necesidades presupuestales para procesar a menores no acompañados. Testimonio de Thomas Homan, entonces director ejecutivo adjunto de Operaciones de Control Migratorio y Remociones del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, en la audiencia “Declining Deportations and Increasing Criminal Alien Releases – The Lawless Immigration Policies of the Obama Administration”, Subcomité de Inmigración e Interés Nacional, Senado de Estados Unidos, 19 de mayo de 2016.

terrorismo y cuestiones de seguridad nacional dominaron el debate público hasta el inicio de la crisis económica de 2008. Aunque el terrorismo no dejó de ser un tema recurrente, a partir de entonces y hasta el avance de la recuperación alrededor de 2011, el debate se concentró en cuestiones vinculadas con el empleo y las medidas para la controlar la recesión. Sin embargo, es importante tener presente que las identidades partidistas y el ambiente político no son variables aisladas, sino que interactúan e influyen mutua y simultáneamente.

Las identidades partidistas definen en gran medida las acciones y pronunciamientos de los legisladores, las cuales contribuyen a la construcción del ambiente político. El ambiente, por su parte, determina los temas predominantes y los límites dentro de los cuales se discuten, factores de los que se deriva la interpretación de las acciones de los legisladores y por ello, tanto sus costos como beneficios. El ambiente político tiende a ejercer una influencia mayor en las identidades partidistas que a la inversa —motivo por el cual tiene también más efectos en la evolución del sistema de detención—, debido a que es reflejo y consecuencia directos de acontecimientos independientes de los legisladores y por lo general de gran magnitud, como los atentados de septiembre de 2001 y la crisis económica de 2008, así como resultado de las acciones de otros actores estatales y no estatales. La influencia e interacción de ambos factores se pueden reconocer en las diferentes etapas de la evolución del presupuesto, las cuales se describen a continuación.

Durante los años fiscales 2005 y 2008, en los cuales predominó el ambiente generado por la lucha contra el terrorismo y la defensa de la seguridad nacional, el presupuesto tuvo su fase de expansión más amplia, con aumentos de 218 millones de dólares o 21 por ciento al año, en promedio. El crecimiento total fue de 75 por ciento o 654 millones.<sup>96</sup> En los dos primeros años

---

<sup>96</sup> El gobierno estadounidense organiza sus cifras por años fiscales, los cuales empiezan en septiembre y terminan en octubre del siguiente año. Los presupuestos anuales del sistema de detención se encuentran compilados en Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018. Para restar el efecto de la inflación, los presupuestos se deflactaron con base en la inflación del año fiscal 2005, con base



fiscales, los republicanos ocuparon la mayoría en ambas cámaras; en los últimos, los dos partidos tuvieron el mismo número de senadores y el Partido Demócrata ganó el control de la Cámara Baja.<sup>97</sup>



Fuente: *Center for Migration Studies*.<sup>98</sup>

Entre los años fiscales 2009 y 2015, el presupuesto pasó por una fase de crecimiento moderado, la cual incluyó algunas reducciones transitorias. En esos seis años, el incremento fue de 86 millones de dólares o cinco por ciento al año, en promedio. El crecimiento total fue de 33 por ciento o 520 millones. En el año fiscal 2009, el Congreso presentó liderazgos heterogéneos, la

en índices de precios del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, consultados en enero de 2019 [el enlace a la página electrónica se encuentra en la compilación de la bibliografía, al final del trabajo].

<sup>97</sup> Los cambios en la composición partidista se pueden consultar en las páginas electrónicas de ambas cámaras, en “Party Division”, Senado de Estados Unidos, y “Party Divisions of the House of Representatives, 1789 to Present”, Cámara de Representantes de Estados Unidos.

<sup>98</sup> Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018.

legislatura que sesionó entre 2010 y 2011 estuvo dominada por el Partido Demócrata y en los cuatro años siguientes, los republicanos obtuvieron la mayoría en la Cámara Baja. Los primeros años de ese periodo —el comienzo también de la administración Obama— transcurrieron en el ambiente derivado de la crisis económica de 2008, el cual se extendió hasta mediados de 2011. En términos reales, el presupuesto se redujo ligeramente en los años fiscales 2011, 2013 y 2014. El ingreso masivo de menores no acompañados provenientes de Centroamérica que inició a principios de 2014, ocasionó un incremento abrupto de 442 millones o 27 por ciento para el año fiscal 2015. El cambio representó el mayor crecimiento anual del presupuesto del sistema, por medio del cual superó por primera vez dos mil millones de dólares.<sup>99</sup> El año siguiente, posiblemente en reacción al aumento previo, el presupuesto se redujo ocho por ciento. En el año fiscal 2017, con el regreso del Partido Republicano a la mayoría de ambas cámaras, se aprobó un aumento presupuestal de 12 por ciento o 229 millones de dólares.

Además del presupuesto, el Congreso también puede modificar las capacidades del sistema por medio de la aprobación de leyes específicas, con lo cual incide indirectamente en sus necesidades de financiamiento. En 2004, con la Ley de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo, el Legislativo ordenó al DHS aumentar las capacidades de detención en por lo menos 8,000 espacios al año entre 2006 y 2010, un total de 40,000 espacios.<sup>100</sup> Como se mencionó en párrafos anteriores, en ese tiempo las cuestiones de seguridad nacional dominaban la agenda

---

<sup>99</sup> Aunque la cantidad de menores no acompañados aprehendidos en la frontera por ingresar a Estados Unidos sin autorización comenzó a crecer a partir de 2012, entre los años fiscales 2013 y 2014 aumentó alrededor de 90 por ciento. Las consecuencias para el sistema fueron tales, que el presidente Obama designó a la coyuntura como una “situación humanitaria urgente”, para que la Administración Federal de Emergencias (FEMA) aportara fondos y coordinara la respuesta de diferentes agencias gubernamentales. Entre los años fiscales 2014 y 2015, fueron aprehendidos más de 102,000 menores no acompañados, provenientes de México y Centroamérica, en Muzaffar Chisty y Faye Hipsman, “Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple Solutions”, *Migration Policy Institute* y Sarah Pierce, “Unaccompanied Child Migrants in U.S. Communities, Immigration Court, and Schools”, *Migration Policy Institute*, octubre de 2015.

<sup>100</sup> *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, Congreso de Estados Unidos, diciembre de 2004.

política y el debate público estadounidenses, el objetivo principal de la ampliación fue la detención de sujetos en el marco de la guerra contra el terrorismo.<sup>101</sup> Sin embargo, la legitimidad con la cual contaron las iniciativas para intensificar el control estatal durante esos años también representó una oportunidad para que legisladores y organizaciones promovieran el avance de medidas migratorias restrictivas.<sup>102</sup>

En el presupuesto para el año fiscal 2010, el Congreso volvió a influir en las capacidades del sistema, con la aprobación de la “cuota de camas”. La medida fue introducida y respaldada por senadores demócratas del Subcomité de Asignaciones de Seguridad Nacional, quienes la justificaron como una herramienta para fomentar la seguridad en la frontera y la ejecución de las leyes migratorias. La “cuota de camas” se considera secuela de la Ley de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo y una de las últimas acciones legislativas que respondieron a los atentados de 2001. Una prueba de la influencia del ambiente político en la adopción de la medida sobre otros factores, es que dos años antes la Oficina del Inspector General del DHS advirtió que ICE no contaba con la capacidad necesaria para supervisar ampliaciones en el sistema de detención y que a partir de 2009 era evidente la reducción de los flujos irregulares, debido a la recesión económica y tendencias demográficas de largo plazo.<sup>103</sup>

Llama la atención también el comportamiento de los legisladores demócratas, asociados con posiciones menos estrictas en cuestiones migratorias. Algunos analistas consideran que fue

---

<sup>101</sup> En la historia de Estados Unidos, la detención administrativa se utilizó en varias ocasiones durante periodos de emergencia nacional para aislar a extranjeros considerados enemigos del estado. Por ejemplo, en el caso de alemanes durante la Primera Guerra Mundial, europeos sospechosos de ser anarquistas o comunistas al principio de la década de los años veinte, japoneses durante la Segunda Guerra Mundial y rusos o comunistas durante la Guerra Fría, en Faiza W. Sayed, “Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More”, *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (2011), p. 1836.

<sup>102</sup> Ver Bill Ong Hing, “Missusing Immigration Policies in the Name of Homeland Security”, *The New Centennial Review*, vol. 6, núm. 1 (2006), pp. 195-224.

<sup>103</sup> “ICE’s Compliance with Detention Limits for Aliens With a Final Order of Removal From the United States”, *Oficina del Inspector General, Departamento de Seguridad Interna, febrero de 2007*, p. 1.

debido al ambiente generado por la crisis económica, que los demócratas prefirieron evitar controversias en el ámbito migratorio y propusieron la cuota como una medida para no aumentar el desempleo. Además, alrededor de esos años el promedio anual de detenidos al día era cercano a la “cuota de camas” inicial. Es probable que los legisladores consideraran que la medida tendría una influencia menor en el número de detenidos y que más que aumentar las capacidades del sistema, evitaría reducciones y garantizaría su continuidad durante el periodo de recesión. Evidencia de ello es la oposición posterior del Partido Demócrata a la propuesta del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes —entonces liderado por los republicanos— para aumentar la cuota a 34,000 espacios dos años después.<sup>104</sup>

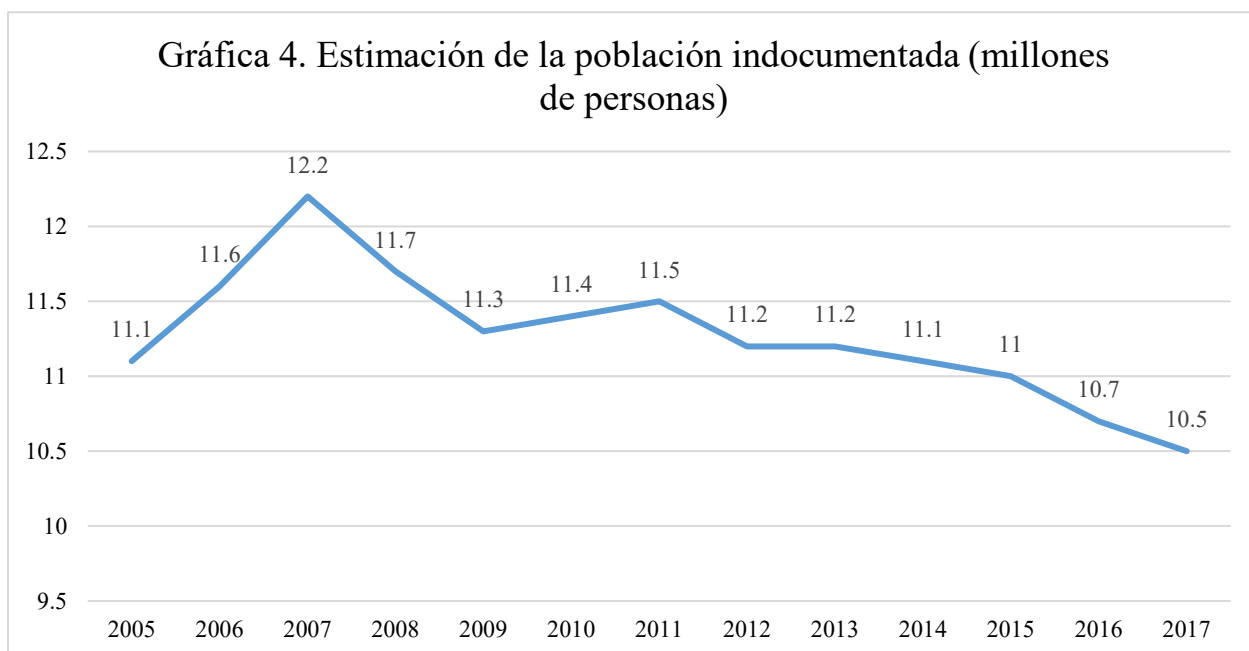
En general, los argumentos de los legisladores para incrementar el presupuesto y las capacidades del sistema han sido la necesidad de intensificar la ejecución de las leyes migratorias debido a los flujos irregulares, así como de garantizar la detención y deportación de los extranjeros que representan un riesgo a la seguridad pública.<sup>105</sup> Sin embargo, la evolución de los principales indicadores relacionados con la migración no autorizada y las características de los detenidos no justifican la evolución del presupuesto. De acuerdo con investigaciones académicas y cálculos de *think tanks*, el crecimiento de la población indocumentada disminuyó durante la primera década del siglo XXI y el número total de personas indocumentadas empezó a decrecer a partir de 2009.

---

<sup>104</sup> Anita Sinha presenta una descripción amplia del proceso de aprobación de la cuota de camas y de sus implicaciones en “Arbitrary Detention? The Immigration Detention Bed Quota”, *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy*, vol. 12, núm. 2 (2016), pp.77-121.

<sup>105</sup> Argumentos presentados en las audiencias, “Oversight of the Administration’s Criminal Alien Removal Policies”, Comité de Asuntos Jurídicos, Senado de Estados Unidos, 2 de diciembre de 2015; “Oversight of the Executive Office of Immigration Review”, Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 3 de diciembre de 2015; “Oversight of U.S. Immigration and Customs Enforcement”, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 22 de septiembre de 2016; “The Real Victims of a Reckless and Lawless Immigration Policy: Families and Survivors Speak Out on the Real Cost of This Administration’s Policies”, Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 19 de abril de 2018. En la compilación de las fuentes bibliográficas, se incluyen enlaces a los videos de las audiencias.

El *Center for Migration Studies* calcula que en la década de los años noventa, el crecimiento promedio anual de la población indocumentada fue de 15 por ciento y que se redujo a cuatro por ciento en los diez años posteriores; en cuanto al número total, la población indocumentada pasó de 11.7 a 10.7 millones entre 2010 y 2016.<sup>106</sup> Por su parte, *El Pew Research Center* considera que la población indocumentada creció constantemente entre 1990 y 2007 —periodo en el cual aumentó de 3.5 a 12.2 millones. En los dos años siguientes, perdió casi un millón de personas y con excepción de una recuperación menor, siguió una tendencia decreciente. Como se puede observar en la Gráfica 4, en 2015 el número de personas indocumentadas fue menor al estimado en 2005, cantidad que continuó en descenso hasta 2017.<sup>107</sup>

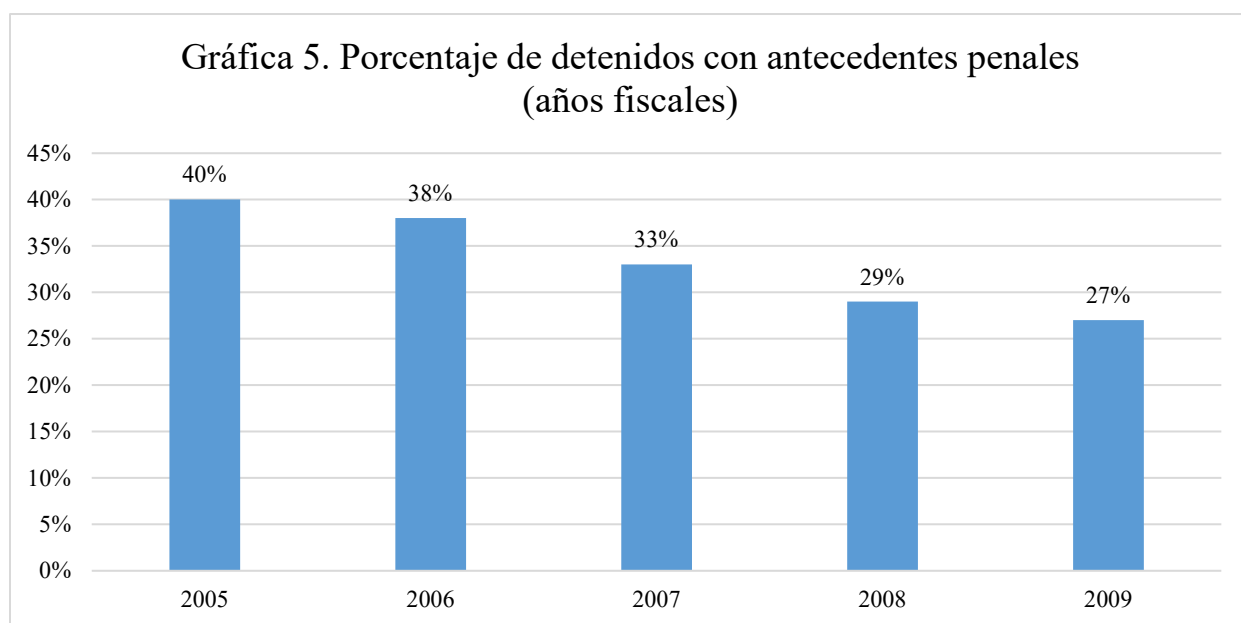


Fuente: *Pew Research Center*.

<sup>106</sup> Los cálculos se basan en características de no-ciudadanos contabilizados en la *Current Population Survey* de la Oficina del Censo del Departamento de Comercio, en Robert Warren, “The US Undocumented Population Fell Sharply During the Obama Era: Estimates for 2016”, *Center for Immigration Studies*, febrero de 2018.

<sup>107</sup> El *Pew Research Center* utiliza otra metodología, con base en información de la *American Community Survey*, también de la Oficina del Censo, “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions” [herramienta interactiva], actualizada en junio de 2019,

Las otras justificaciones para aumentar el presupuesto del sistema han sido la necesidad de recluir a extranjeros que presentan un peligro para la seguridad o con probabilidades altas de huir de sus procesos migratorios. Sin embargo, históricamente por lo menos la mitad los detenidos no ha tenido antecedentes penales y dentro del grupo con antecedentes, aquellos convictos por crímenes graves han representado un porcentaje menor. ICE no publica información exhaustiva sobre la población en detención, sin embargo, de acuerdo con datos obtenidos por medio de solicitudes de acceso a la información, entre los años fiscales 2005 y 2009 el porcentaje de detenidos con antecedentes penales nunca fue mayor a 40 por ciento.<sup>108</sup> Entre 2010 y 2013, ICE asignó a 44 por ciento de los detenidos un grado bajo de custodia, a 41 por ciento un grado medio y a 15 por ciento, uno alto (los grados de custodia son acordes a los riesgos que podría representar la persona para la seguridad pública y el personal de los centros de detención).



Fuente: *Transactional Records Access Clearinghouse*, Syracuse University.

<sup>108</sup> “Changing Composition of ICE Detainees” [artículo con datos obtenidos por medio de solicitudes de acceso a información], *Transactional Records Access Clearinghouse*, Syracuse University, 2010. Los antecedentes penales incluyen una variedad de ofensas notable, desde faltas migratorias, infracciones de tráfico, daños a propiedad privada y obstrucción de justicia, hasta posesión y venta de drogas, asaltos, fraudes, secuestros y homicidios.

El argumento que promueve la ampliación de las detenciones por el riesgo de desaparición durante procesos de deportación tampoco tiene sustento en cifras oficiales. Datos del Departamento de Justicia reflejan que la mayoría de las personas que enfrenta procesos migratorios en libertad se presenta a sus audiencias y mantiene contacto con las autoridades hasta la conclusión de los casos. Entre los años fiscales 2012 y 2016, menos de la mitad de todos los casos de personas que nunca fueron detenidas concluyeron en ausencia; en algunos años, la proporción fue de menos de un cuarto del total.<sup>109</sup> El porcentaje de personas detenidas y liberadas posteriormente bajo fianza que se presentaron a sus audiencias hasta el final de sus procesos migratorios fue mayor. Entre los años fiscales 2005 y 2015, los detenidos liberados que dejaron de tener contacto con las autoridades y cuyos casos concluyeron en ausencia nunca representaron más de 30 por ciento del total.<sup>110</sup> Si reflejaran la evolución de los flujos migratorios irregulares —principalmente, los cambios en la población indocumentada— y de los indicadores que vinculan a la detención con la necesidad de garantizar la ejecución de las leyes migratorias y la seguridad pública, tanto las capacidades como el presupuesto del sistema se habrían mantenido o incluso reducido en las primeras décadas del siglo XXI. Se infiere entonces, que las motivaciones de los legisladores que aprobaron aumentos en el presupuesto y en las capacidades del sistema respondieron a motivaciones independientes del ámbito migratorio.

Otro aspecto que resalta el análisis de los indicadores es la relación entre las capacidades del sistema y la cantidad de detenidos. En el discurso, el aumento de detenidos obliga a los legisladores a ampliar el financiamiento y las capacidades del sistema. Sin embargo, la relación en

---

<sup>109</sup> Anuario de estadísticas migratorias para el año fiscal 2016, Oficina Ejecutiva de Supervisión Migratoria, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2017, p. 52.

<sup>110</sup> “What Happens When Individuals Are Released On Bond in Immigration Court Proceedings?” [artículo con datos obtenidos por medio de solicitudes de acceso a la información], *Transactional Records Access Clearinghouse*, Syracuse University, 2016.

la práctica parece ser inversa: la expansión del financiamiento y las capacidades del sistema incrementan el número de detenidos, independientemente de la cantidad de personas cuya detención debiera ser obligatoria. Durante años, organizaciones no gubernamentales han denunciado este vínculo para exigir la reducción de las capacidades del sistema y aunque se ha prestado menos atención en el ámbito académico, un estudio cuantitativo encontró una correlación estadística entre el presupuesto y el número de detenidos.<sup>111</sup>

Tabla 1. Comparación de cambios en el presupuesto del sistema de detención y cantidad de detenidos

| Año fiscal | Presupuesto deflactado con base en 2005 | Cambio porcentual | Personas detenidas al año | Cambio porcentual |
|------------|---|-------------------|---------------------------|-------------------|
| 2005       | 864,125,000                             |                   | 233,417                   |                   |
| 2006       | 1,125,326,156                           | 30                | 256,842                   | 10                |
| 2007       | 1,301,513,655                           | 16                | 311,169                   | 21                |
| 2008       | 1,518,667,197                           | 17                | 378,582                   | 22                |
| 2009       | 1,566,926,173                           | 3                 | 383,524                   | 1                 |
| 2010       | 1,586,184,710                           | 1                 | 358,390                   | -7                |
| 2011       | 1,557,614,287                           | -2                | 421,312                   | 18                |
| 2012       | 1,718,276,610                           | 10                | 464,190                   | 10                |
| 2013       | 1,693,471,327                           | -1                | 440,540                   | -5                |
| 2014       | 1,644,989,355                           | -3                | 425,728                   | -3                |
| 2015       | 2,087,170,541                           | 27                | 307,342                   | -28               |
| 2016       | 1,926,528,726                           | -8                | 352,882                   | 15                |

Fuente: *Center for Migration Studies*.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> De acuerdo con el estudio, por cada millón de dólares que se suman al presupuesto, aumentan 48 detenidos por cada 100,000 extranjeros que habitan en Estados Unidos, en Bárbara Gómez, Melina Juárez y Sonia Bettez, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), p. 84.

<sup>112</sup> Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018. Para restar el efecto de la inflación, los presupuestos se deflactaron con base en la inflación del año fiscal 2005, de acuerdo con cifras del Departamento de Trabajo.



No obstante, es importante considerar que la relación no es directa: a pesar de que en general, aumentos o reducciones en el presupuesto ocasionan cambios en la misma dirección en la cantidad de detenidos, en algunos años las personas detenidas han aumentado a pesar de reducciones en el presupuesto (años fiscales 2011 y 2016) o se han reducido en periodos de crecimiento presupuestal (año fiscal 2015). El eslabón entre ambas variables es el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, cuyos agentes tienen la capacidad de regular el número de detenidos gracias a la discrecionalidad procesal que les permite decidir qué cargos presentar y cómo perseguirlos. En el ámbito migratorio, la ley otorga a los agentes una discrecionalidad notable, la cual les da la elección de cuestionar, arrestar, solicitar un arraigo migratorio o una apelación, iniciar y ejecutar procesos de remoción o cancelarlos, cerrarlos de manera administrativa o no emitir ningún documento acusatorio en absoluto. En cuanto al sistema, pueden ordenar la detención administrativa o la liberación bajo fianza de las personas arrestadas.<sup>113</sup> A continuación se describe un ejemplo de la relación entre la discrecionalidad y las características de los detenidos.

En noviembre de 2014, el DHS emitió un memorando para actualizar las prácticas relacionadas con las aprehensiones, detenciones y repatriaciones de migrantes indocumentados, documento que dio origen al *Priority Enforcement Program*.<sup>114</sup> Los lineamientos instaron a los agentes de ICE a concentrarse en la detención de personas deportables que representaran una amenaza a la seguridad pública o nacional, que fueran aprehendidas cruzando la frontera sin autorización, que contaran con antecedentes penales o que tuvieran orden final de repatriación. Al mismo tiempo, los instruyeron a evitar la detención de personas con enfermedades serias, adultos

---

<sup>113</sup> “Understanding Prosecutorial Discretion in Immigration Law” [artículo], *American Immigration Council*, pp.1-6.

<sup>114</sup> “Priority Enforcement Program”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, junio de 2017.

mayores, mujeres embarazadas o cuya detención no concordara con el interés público, tales como tutores de menores o personas discapacitadas.<sup>115</sup> Durante el primer año fiscal del programa, el número de detenidos se redujo 28 por ciento.

Sin embargo, organizaciones civiles documentaron que agentes y funcionarios de ICE también ignoraron los lineamientos y ordenaron la detención de personas que no pertenecían a las categorías prioritarias, lo cual permitió el incremento de 15 por ciento en el número de detenidos en el año fiscal 2016.<sup>116</sup> Las cifras sobre la detención de grupos vulnerables demuestran los alcances de la discrecionalidad procesal de los agentes de ICE. En el año fiscal 2014, la agencia detuvo a 75 por ciento de los miembros de la comunidad LGBT que fueron arrestados, a pesar de que por sus características, 70 por ciento eran elegibles para enfrentar sus procesos migratorios en libertad. En 2015, a pesar de la entrada en vigor del memorando sobre las prioridades de control migratorio, el porcentaje de miembros de la comunidad LGBT arrestados que ICE envió a centros de detención fue de 90 por ciento y entre ellos, 82 por ciento podría haber concluido su proceso migratorio en libertad. De acuerdo con datos obtenidos por medio de solicitudes de acceso a la información, los agentes no sólo ignoran los lineamientos del DHS sino también sus propias herramientas. El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas cuenta con un programa de clasificación de riesgo, el cual determina si las personas arrestadas deben ser detenidas o liberadas, de acuerdo con los lineamientos del Departamento de Seguridad Nacional. En el año fiscal 2014, ICE ignoró las evaluaciones del programa en 16 por ciento de todos los casos de arrestos que culminaron en detenciones y en 60 por ciento de los casos de miembros de la comunidad LGBT.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> “Policies for the Apprehension, Detention and Removal of Undocumented Immigrants”, Departamento de Seguridad Nacional, 20 de noviembre de 2014,

<sup>116</sup> Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018. Para restar el efecto de la inflación, los presupuestos se deflactaron con base en la inflación del año fiscal 2005, de acuerdo con cifras del Departamento de Trabajo.

<sup>117</sup> Gruberg, Sharita, “ICE Officers Overwhelmingly Use Their Discretion to Detain LGBT Immigrants” [artículo], *Center for American Progress*, octubre de 2016.

En teoría, la discrecionalidad procesal sirve para garantizar un manejo eficiente de los recursos de la agencia. Sin embargo, al parecer su intersección con la “cuota de camas” ha tenido resultados adversos. Estudios independientes del ámbito migratorio han documentado cómo las cuotas relacionadas con la coerción estatal influyen en las actitudes de los agentes encargados de ejercerla. Por ello, estados como Nueva York, Illinois, California y Florida prohibieron el uso de cuotas de arrestos en sus departamentos de policía. En relación con el sistema de detención, la mayoría de las investigaciones considera que la “cuota de camas” incentiva a los agentes de ICE a utilizar su discrecionalidad para incrementar el número de detenidos.<sup>118</sup> Otro ejemplo que refleja cómo la discrecionalidad procesal de los agentes de ICE es una variable que traduce los cambios en el presupuesto y las capacidades del sistema en el número y las características de los detenidos, es la decisión que tomó la agencia en febrero de 2013 de liberar a 2,228 personas, debido a recortes presupuestales ocasionados por el retraso en la aprobación del presupuesto para el DHS.<sup>119</sup>

Este capítulo inició la presentación del ciclo y analizó tanto los intereses como las capacidades y relaciones de los actores vinculados con la primera transferencia. La descripción del presupuesto y de sus cambios en el tiempo reflejó la magnitud y por lo tanto, la relevancia de los recursos que se invierten en la operación del sistema de detención. El apartado concluyó que el ambiente político es uno de los factores que más inciden en la definición del presupuesto del sistema, que la evolución de este último ha sido con frecuencia independiente de cuestiones migratorias y de las características de las personas detenidas, e identificó a la discrecionalidad de los agentes de ICE como el eslabón que vincula al presupuesto y al número de detenidos.

---

<sup>118</sup> Anita Sinha, “Arbitrary Detention? The Immigration Detention Bed Quota”, *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy*, vol. 12, núm. 2 (2016), pp.77-121.

<sup>119</sup> César Cuauhtémoc García, “Naturalizing Immigration Imprisonment”, *California Law Review*, vol. 103, num. 6 (2015), p.1506.

### CAPÍTULO III. SEGUNDA TRANSFERENCIA: DEL SISTEMA DE DETENCIÓN A ENTIDADES GUBERNAMENTALES

Por medio de la primera transferencia, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas recibe el presupuesto del erario para el sistema de detención y al administrarlo, se convierte en el protagonista de la segunda. La parte del presupuesto que se asigna a las operaciones, mantenimiento y programas del sistema permanece dentro de la agencia; la que continúa con el ciclo se transfiere a otros actores, principalmente por medio de contratos para el arrendamiento de espacios de detención y servicios relacionados con la operación de los centros, tales como la provisión de alimentos, transporte y seguridad. La pulsión permanente detrás de estas transacciones es la falta de capacidades de ICE para operar el sistema por sí mismo, resultado de la expansión acelerada que tuvo durante la primera década del siglo XXI. Este capítulo se centra en las relaciones entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y entidades gubernamentales —el Servicio de Alguaciles, gobiernos estatales y locales.

Por varias cuestiones es imposible conocer las cantidades involucradas, lo cual ocasiona que esta sea la transferencia con menos características para analizar. Los protocolos y estatutos relacionados con los contratos que establece ICE con terceros prohíben la publicación de su contenido, así como de los pagos previstos. Además, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas no cuenta con información completa sobre los pagos y costos del sistema de detención, debido a métodos de registro inadecuados; por ese motivo, el Departamento de Seguridad Nacional la considera una agencia de alto riesgo en cuanto a pagos impropios. De acuerdo con cálculos

oficiales, ICE erogó aproximadamente 133 millones de dólares en pagos impropios en relación con el sistema de detención en el año fiscal 2011, cantidad que disminuyó a 73 millones en el año fiscal 2013.<sup>120</sup> Por un lado, las inconsistencias erosionan la transparencia y rendición de cuentas del sistema. Por otro, facilitan las transferencias a terceros, las cuales pasan a formar parte del poderoso entramado de actores que propicia el crecimiento del sistema de detención estadounidense.

ICE establece contratos con el Servicio de Alguaciles y gobiernos tanto estatales como locales. El Servicio de Alguaciles (*United States Marshals Service*, USMS) es la agencia del Departamento de Justicia que se encarga del transporte y la custodia de personas acusadas de violar leyes federales. La mayoría de los contratos que tiene con el sistema de detención se firmaron antes de la creación de ICE, con el Servicio de Inmigración y Naturalización del DOJ. Los detalles sobre el papel que desempeña en el sistema no son públicos y los datos con los que se cuenta son escasos. De acuerdo con una solicitud de acceso a la información, entre los años fiscales 2009 y 2016, el USMS mantuvo 210 contratos con ICE, los cuales representaron 16 por ciento del total de 1,3000 acuerdos que estableció la agencia en ese periodo. Por falta de infraestructura, el Servicio de Alguaciles funge únicamente como intermediario: contrata a gobiernos locales y a compañías privadas para el arrendamiento de espacios en prisiones y cárceles o en centros de detención.<sup>121</sup>

Hasta el momento se desconocen las cantidades que ha recibido el USMS del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas. Una auditoría de 2007 explicó la decisión de no publicarlas, por considerar que interferiría con la contratación de espacios al menor precio. También aclaró que el procesamiento de los detenidos se rige por estándares de la Oficina Federal de Prisiones,

---

<sup>120</sup> “Immigration Detention. Additional Actions Needed to Strengthen Management and Oversight of Facility Costs and Standards”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos, octubre de 2014, p. 21.

<sup>121</sup> “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018.

los cuales derivan del sistema penal.<sup>122</sup> El documento refleja cómo la intermediación del USMS, además de dirigir parte del presupuesto a la agencia, fomenta la falta de transparencia y rendición de cuentas de las transferencias y combina estándares del sistema penal con el trato a los detenidos.

ICE celebra la mayoría de los contratos con gobiernos estatales o locales, quienes cuentan con instalaciones que fungen exclusivamente como centros de detención o rentan espacios en sus prisiones y cárceles. Como en el caso del USMS, se desconocen las cantidades que reciben por su participación en el sistema de detención. Además de la confidencialidad, diferencias importantes en el contenido de los contratos y variaciones regionales en el costo de la fuerza laboral dificultan los cálculos.<sup>123</sup> Sin embargo, se pueden elaborar aproximaciones con base en el porcentaje de espacios de detención de los diferentes proveedores. En el año fiscal 2012, 58 por ciento de los detenidos estuvo recluso en instalaciones contratadas por medio de acuerdos con gobiernos estatales o locales, 19 por ciento en centros de detención de compañías privadas contratadas directamente, once por ciento en espacios contratados por el Servicio de Alguaciles y doce por ciento en centros propiedad de ICE.<sup>124</sup> Según un reporte de la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas, en el año fiscal 2013, 28 por ciento de los detenidos permanecieron en prisiones o cárceles, 24 por ciento en centros de detención de gobiernos locales, el alojamiento de 19 por ciento fue administrado por el Servicio de Alguaciles, 18 por ciento fueron alojados en centros de compañías privadas y once por ciento, en instalaciones de ICE.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> “Oversight of Intergovernmental Agreements by the United States Marshals Service and the Office of the Federal Detention Trustee” [reporte], Oficina de Auditorías del Inspector General, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2007.

<sup>123</sup> Algunos contratos incluyen en sus tarifas diarias servicios de alimentación y transporte, mientras que otros los cobran por separado. También se han identificado diferencias notables en el margen de ganancia de los arreglos.

<sup>124</sup> “ICE’s Systemic Lack of Accountability in Immigration Detention Contracting” [artículo], *National Immigrant Justice Center*, agosto de 2015.

<sup>125</sup> Sharita Gruberg, “How For-Profit Companies Are Driving Immigration Detention Policies”, *Center for American Progress*, 2015, p. 1.

Algunas organizaciones no gubernamentales han calculado el costo promedio de un espacio de detención al día. Sin embargo, estimar el monto de las transferencias con base en un precio único para todos los centros o instalaciones que arriendan espacios de detención es inadecuado, ya que los precios cambian significativamente dependiendo de variaciones regionales en el costo de la fuerza laboral, los márgenes de ganancia de cada arreglo y las diferentes características de los contratos. El reporte de la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas calculó que en el año fiscal 2013, el costo medio de un espacio de detención en los centros propiedad de ICE fue de 200 dólares al día, en instalaciones de compañías privadas de 120 dólares al día y en espacios arrendados por medio de acuerdos intergubernamentales, de 75 dólares al día.<sup>126</sup>

Con base en el promedio anual de detenidos al día, el porcentaje de espacios de detención administrados por medio de los diferentes contratos y los precios medios por espacio al día de cada tipo de arreglo durante el año fiscal 2013 —único periodo para el cual se cuenta con cifras para todos los rubros—, se puede hacer una estimación de los recursos que ICE transfirió a entidades gubernamentales y compañías privadas. Es importante aclarar que las cifras corresponden específicamente al arrendamiento de espacios de detención utilizados y que son sólo una aproximación a las transacciones reales, ya que se basan en promedios y como se mencionó anteriormente, cada contrato incluye diferentes servicios.

---

<sup>126</sup> “Immigration Detention. Additional Actions Needed to Strengthen Management and Oversight of Facility Costs and Standards”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos, octubre de 2014, p. 25.

Tabla 2. Erogaciones para el arrendamiento de espacios de detención, año fiscal 2013

| Personas detenidas en promedio al día, durante el año fiscal 2018: 33,788 |                         |                              |                        |                               |                                  |
|---|-------------------------|------------------------------|------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
|   | Porcentaje de detenidos | Detenidos en promedio al día | Precio de cama por día | Suma transferida por espacios | Porcentaje del total transferido |
| Espacios arrendados por medio de acuerdos intergubernamentales            | 71                      | 23,989                       | 75                     | 647,715,960                   | 55                               |
| Espacios dentro de instalaciones de compañías privadas                    | 18                      | 6,082                        | 120                    | 262,735,488                   | 22                               |
| Espacios en edificios de ICE  | 11                      | 3,717                        | 200                    | 267,600,960                   | 23                               |
| Total   |                         |                              |                        | 1,178,052,408                 |                                  |

Fuente: Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas y *Center for Migration Studies*.

De acuerdo con los cálculos, en el año fiscal 2013 el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas destinó alrededor de 1,178 millones de dólares o 58 por ciento del presupuesto de ese año a pagos por espacios de detención utilizados; de los cuales 55 por ciento se llevaron a cabo por medio de contratos intergubernamentales, 22 por ciento por medio de acuerdos directos con compañías privadas y 23 por ciento para a la habilitación de espacios en centros propiedad de ICE.<sup>127</sup> Además de los costos elevados de los espacios en los centros de detención de ICE, las cifras reflejan que la agencia invierte la mayor parte del presupuesto del sistema en el arrendamiento de espacios de detención. En el caso de los pagos a terceros, las cantidades aumentan al considerar erogaciones por la operación de los centros, servicios adicionales, espacios no utilizados —los cuales se explican en el capítulo siguiente— y las transacciones no registradas por deficiencias en los registros. Con base en estas consideraciones, se calcula que alrededor de

<sup>127</sup> En el año fiscal 2013, el sistema de detención recibió 2.02 millones de dólares de presupuesto (cantidad nominal), de acuerdo con información compilada en Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018.



2013, ICE transfirió a los proveedores entre 50 y 60 por ciento del presupuesto del sistema por espacios utilizados.

El caso de Adelanto, un pueblo rural de alrededor de 30,000 habitantes en California, refleja las características de los contratos intergubernamentales y las interacciones a las que dan origen. En 2011, después de estar a punto de declararse en bancarrota, el gobierno local firmó un contrato como intermediario entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y la compañía *Geo Group* para la habilitación de un centro de detención. Después de varias expansiones, el centro se convirtió en el más grandes del país, con la capacidad de alojar a 1,940 personas. El acuerdo estableció pagos por un mínimo de 975 espacios, con un costo de 111 dólares al día; una vez ocupados, el precio por cada detenido adicional se reducía a 50 dólares al día. Las ganancias de *GEO Group* por la operación del centro se calcularon en 40 millones de dólares al año, mientras que la ciudad recibió una cantidad fija de 50,000 dólares anuales por gastos administrativos y un reembolso de 75 centavos por cada detenido al día, el cual llegaba a 730 dólares al día con la ocupación mínima.

En diciembre de 2014, al explicar por qué aprobó la expansión de instalaciones carcelarias y permitió la habilitación del centro de detención de Adelanto —acción contraria a sus promesas de campaña—, el alcalde Richard Kerr resaltó la urgencia de generar empleos, debido una emergencia fiscal previa que ocasionó el despido de un cuarto de los trabajadores del gobierno local.<sup>128</sup> En mayo de 2019, después de la acumulación de reportes y denuncias por violaciones a los estándares de detención y a los derechos de los detenidos, Adelanto anunció que se retiraría del contrato para la habilitación del centro.<sup>129</sup> Como se puede apreciar, las características del

---

<sup>128</sup> Christina Fialho, Vitoria Mena y Mary Small (et al), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [reporte], *Detention Watch Network*, octubre 2015.

<sup>129</sup> Eric Fernández, “A US city cut ties with its troubled migrant detention center. That could make things even worse”, *The Guardian*, 14 de mayo de 2019.

acuerdo y las transacciones que derivaron de él produjeron directa e indirectamente beneficios económicos considerables para la localidad.

Los centros de detención de familias generan beneficios mayores. Por ejemplo, el contrato con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas para administrar el centro de detención Don Hutto en Taylor, Texas, que cuenta con la capacidad para recluir a 500 miembros de unidades familiares, genera al gobierno del condado de Williams 8,000 dólares al mes por costos administrativos y un dólar al día por cada detenido.<sup>130</sup> Cuando arriendan espacios en sus prisiones o cárceles, los gobiernos estatales evitan los costos de construir y habilitar centros de detención y amplía sus márgenes de ganancia. En 2004, el departamento de policía de Passaic, Nueva Jersey, recibió 17.7 millones de dólares por rentar espacios de detención a ICE en su cárcel de condado, cantidad que representó 74 por ciento de sus ingresos ese año.<sup>131</sup> Debido a la facilidad de este tipo de arreglos, entre 20 y 30 por ciento de todos los detenidos del sistema fueron reclusos en prisiones o cárceles de condado en el año fiscal 2013.<sup>132</sup> Sin embargo, como consecuencia de que las instalaciones y su administración están diseñadas para operar dentro del sistema penal, los espacios adquiridos por medio de estos contratos son los que presentan más quejas y complicaciones para garantizar condiciones adecuadas y el respeto de los derechos de los detenidos.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup>Tanvi Misra, “Where Cities Help Detain Immigrants”, *CitiLab*, julio de 2018.

<sup>131</sup>Homer Ventes (*et al.*), “Into the Abyss: Mortality and Morbidity among Detained Immigrants”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, num. 2 (2009), p. 478.

<sup>132</sup> En el año fiscal 2013, 28 por ciento de los detenidos estuvo recluso en prisiones estatales o cárceles locales, en Sharita Gruberg, “How For-Profit Companies Are Driving Immigration Detention Policies”, *Center for American Progress*, 2015, p. 1. En el año fiscal 2016, alrededor de 25 por ciento de los detenidos se encontraba en cárceles estatales o de condado, en Bárbara Gómez, Melina Juárez y Sonia Bettez, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), p. 77.

<sup>133</sup> “Report of the Committee on Privatized Immigration Detention Facilities”, Consejo Asesor, Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, 2016, p. 7.

Por los ingresos y empleos que crean, los centros de detención y las instalaciones penitenciarias que arriendan espacios suelen encontrarse en localidades con economías débiles, lo cual convierte al sistema de detención y a las acciones de control migratorio en áreas de interés para sus representantes.<sup>134</sup> A pesar de la falta tanto de transparencia como de rendición de cuentas y la adopción de características del sistema penal que fomenta la intermediación de actores gubernamentales, los beneficios económicos contribuyen a la alineación de intereses entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, los gobiernos locales y las compañías privadas, fenómeno que se ha hecho notorio en ocasiones en las cuales legisladores y funcionarios estatales han intervenido para evitar la clausura de instalaciones o para que se garantice cierto número de detenidos.

Existen varios casos que reflejan esta vinculación de diferentes maneras. El condado de Tacoma ayudó a financiar la habilitación del centro de detención de Northwest, operado por *Geo Group* e inaugurado en 2005.<sup>135</sup> En 2010, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas anunció planes para cerrar el centro de detención de Etowah, Alabama, debido a su localización remota y a lo inadecuado de sus condiciones. En respuesta, miembros del congreso estatal contactaron a la agencia y un senador federal amenazó con intervenir en la asignación del presupuesto de ICE, en caso de que se cancelara el contrato con el condado. Finalmente, se abandonaron los planes para clausurar el centro, el cual sigue operando hasta la fecha. En 2013, cuando ICE tomó la decisión de liberar a 2,228 personas debido al retraso en la aprobación del

---

<sup>134</sup> César Cuauhtémoc García, “Naturalizing Immigration Imprisonment”, *California Law Review*, vol. 103, núm. 6 (2015), p.1510. En 66 por ciento de los condados que mantienen contratos con ICE, el ingreso mediano de los hogares fue menor al del promedio nacional, en Tanvi Misra, “Where Cities Help Detain Immigrants”, *CitiLab*, julio de 2018.

<sup>135</sup> “Frequently Asked Questions on the Northwest Detention Center” [folleto informativo], Condado de Tacoma, Washington, julio de 2008.

presupuesto para el Departamento de Seguridad Nacional, representantes y administradores de prisiones y cárceles contactaron a las oficinas de campo para expresar preocupación por la reducción de los detenidos y para garantizar que el declive fuera únicamente en el corto plazo.<sup>136</sup>

Como resultado de solicitudes de acceso a la información, se sabe que en 2017, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas mantuvo alrededor de 830 contratos con gobiernos estatales o locales para la provisión de espacios en 669 centros de detención, prisiones y cárceles en condados de todo el país.<sup>137</sup> La mayoría, como lo demostró el caso de Adelanto, designa a compañías privadas para la habilitación y operación de los centros, lo cual da origen a la tercera transferencia y da continuación al ciclo.<sup>138</sup>

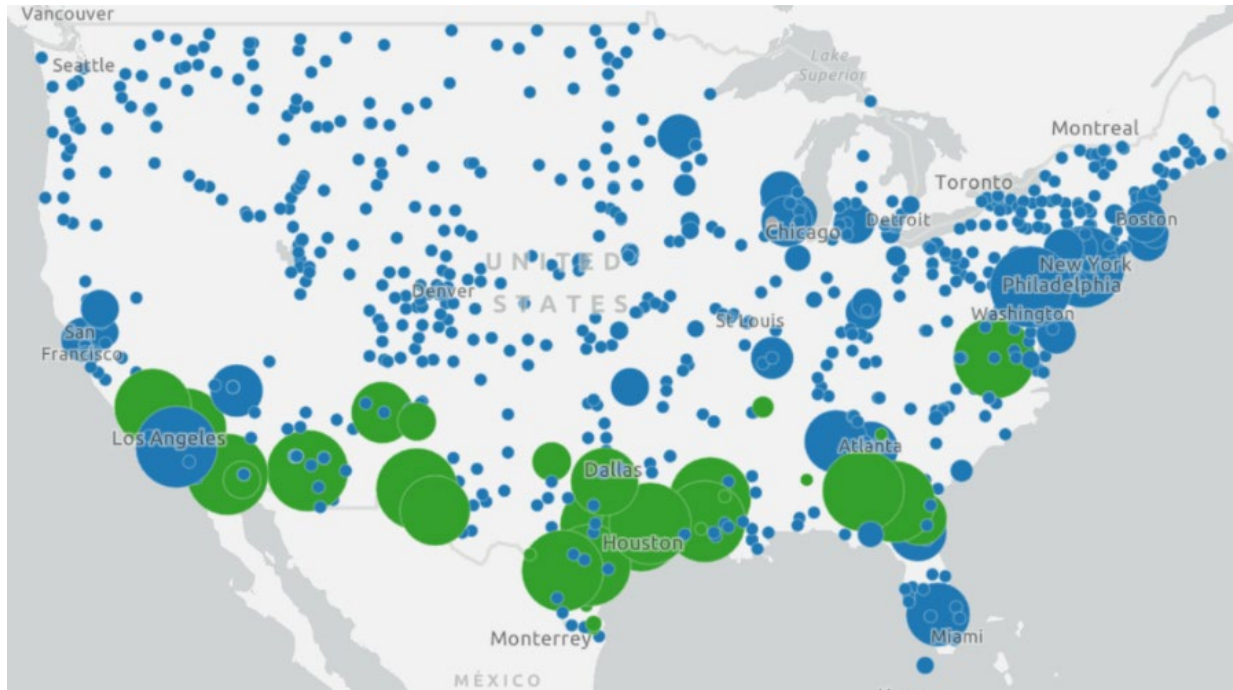
---

<sup>136</sup> “Banking on Detention: local lockup quotas and the immigrant dragnet” [reporte], *Detention Watch Network*, 2015, p.7.

<sup>137</sup> “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018.

<sup>138</sup> Bárbara Gómez, Melina Juárez y Sonia Bettez, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), p. 77.

Mapa 1. Contratos del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, 2017



El tamaño de los círculos representa las capacidades de detención de cada instalación. Por lo general y aunque con algunas excepciones, los círculos pequeños corresponden a prisiones y cárceles; mientras que los grandes, a centros de detención. Los círculos azules son instalaciones operadas por gobiernos estatales o locales y los verdes, por compañías privadas. El mapa interactivo de *CitiLab* permite consultar la identidad del operador, la población promedio al día, el porcentaje de utilización de los espacios disponibles, el tipo de contrato, el precio de espacio al día y tanto la fecha como el resultado de la última evaluación.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> Tanvi Misra, “Where Cities Help Detain Immigrants”, *CitiLab*, julio de 2018.

#### CAPÍTULO IV. TERCERA TRANSFERENCIA: DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES A COMPAÑÍAS PRIVADAS

Como se mencionó al final del capítulo anterior, la tercera transferencia son las cantidades que reciben las compañías privadas por participar en el sistema de detención, las cuales se llevan a cabo por medio de contratos directos con ICE o por contratos intergubernamentales, con la intermediación de gobiernos locales o el USMS. En sus reportes anuales, *Core Civic* y *Geo Group* —las dos corporaciones que dominan la industria de los centros de detención— publican los ingresos que obtienen del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, sin diferenciar los tipos de contrato ni especificar los conceptos involucrados. Como lo demostró el caso de Adelanto, la intermediación de las entidades gubernamentales cumple con la función de facilitar la vinculación del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas con empresas privadas y con ello, el acceso de la agencia a instalaciones y servicios que requiere para mantener el sistema de detención.<sup>140</sup>

Entre 2005 y 2017, las ganancias de las empresas aumentaron cada año con excepción de 2008, 2012, 2013 y 2017; en total, pasaron de 143 a 802 millones de dólares.<sup>141</sup> Comparar las cantidades con el presupuesto pone en contexto la magnitud de las transferencias.<sup>142</sup> De acuerdo con los reportes, entre 2005 y 2014, los ingresos que percibieron las dos compañías sumaron 20

---

<sup>140</sup> Christina Fialho, Vitoria Mena y Mary Small (et al), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [reporte], *Detention Watch Network*, octubre 2015, p. 6.

<sup>141</sup> Los reportes anuales de ambas empresas se encuentran disponibles en sus páginas electrónicas, cuyo enlace se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas al final del trabajo en el apartado “Reportes de compañías privadas”. Los ingresos anuales se deflactaron con base en la inflación del año fiscal 2005, de acuerdo con cifras del Departamento de Trabajo, cuya dirección electrónica se encuentra también en la bibliografía, con el nombre “Índices de precios utilizados para deflactar presupuestos y cifras”.

<sup>142</sup> Es importante aclarar que las comparaciones no son precisas, ya que las empresas publican cifras por año, mientras que el gobierno estadounidense, por año fiscal —es decir, de octubre de un año a septiembre del siguiente. Debido a que no se cuenta con cifras mensuales en cualquier caso, es imposible homologar los datos.

por ciento del financiamiento del sistema de detención, en promedio anual. En 2015, periodo en el cual el presupuesto registró su mayor crecimiento, las ganancias de las empresas se duplicaron y su proporción también tuvo un incremento pronunciado.

Tabla 3. Presupuesto del sistema de detención e ingresos de *Core Civic y Geo Group* por contratos con ICE, deflactados con base en 2005

| Año  | Presupuesto anual del sistema de detención | Cambio porcentual | Suma de ingresos anuales por contratos con ICE de ambas empresas | Cambio porcentual | Porcentaje del presupuesto anual del sistema de detención |
|------|--|-------------------|--|-------------------|---|
| 2005 | 864,125,000                                |                   | 143,787,200  |                   | 17  |
| 2006 | 1,125,326,156                              | 30                | 251,864,673  | 75                | 22  |
| 2007 | 1,301,513,655                              | 16                | 278,052,606  | 10                | 21  |
| 2008 | 1,518,667,197                              | 17                | 271,942,417  | -2                | 18  |
| 2009 | 1,566,926,173                              | 3                 | 302,593,753  | 11                | 19  |
| 2010 | 1,586,184,710                              | 1                 | 314,589,169  | 4                 | 20  |
| 2011 | 1,557,614,287                              | -2                | 343,998,855  | 9                 | 22  |
| 2012 | 1,718,276,610                              | 10                | 326,924,105  | -5                | 19  |
| 2013 | 1,693,471,327                              | -1                | 323,576,798  | -1                | 19  |
| 2014 | 1,644,989,355                              | -3                | 358,037,386  | 11                | 22  |
| 2015 | 2,087,170,541                              | 27                | 719,124,499  | 101               | 34  |
| 2016 | 1,926,528,726                              | -8                | 918,043,898  | 28                | 48  |
| 2017 | 2,155,548,472                              | 12                | 802,510,387  | -13               | 37  |

Fuente: presupuestos anuales del Departamento de Seguridad Nacional y reportes de las compañías.<sup>143</sup>

Desde entonces y hasta 2017, los ingresos de ambas alcanzaron alrededor de 40 por ciento del presupuesto, en promedio anual. Como se puede inferir, existe cierta correlación entre ambos rubros. Sin embargo, en algunos años el financiamiento del sistema disminuyó, mientras que las

<sup>143</sup> Los presupuestos del sistema de detención están compilados en Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018. Los reportes anuales se encuentran citados en las fuentes bibliográficas como “Reportes de compañías privadas”. Tanto el presupuesto anual del sistema de detención y los ingresos anuales se deflactaron con base en la inflación del año fiscal 2005.

ganancias de las compañías aumentaron y *viceversa*. En 2011 y 2014, el presupuesto decreció, mientras que los ingresos de las empresas por contratos con ICE se incrementaron. Por el contrario, en 2008 y 2012 el financiamiento del sistema aumentó, al mismo tiempo que se redujeron las ganancias de las compañías. Esta relación indirecta refleja la influencia de variables adicionales, como el número de detenidos y la cantidad de espacios utilizados en instalaciones de los diferentes proveedores, los cuales se analizan en el capítulo siguiente. Debido a que las cifras corresponden a las dos empresas más relevantes y excluyen tanto a las compañías de menor tamaño —las cuales operan alrededor de 20 por ciento de los espacios de detención privatizados— como a los pagos por servicios adicionales, es prudente calcular que a partir de 2015, ICE transfiere alrededor de la mitad del presupuesto del sistema de detención a empresas privadas.

Independientemente de las cantidades, las compañías son los actores con más capacidades de detención. En 2017, entre los 22 centros con la capacidad para recluir a más de 300 personas —los cuales albergaron a más de 16,000 detenidos— 17 fueron operados por *Core Civic*, *Geo Group*, *Management and Training Corporation* o *La Salle Corrections* y el resto, por gobiernos locales. Todos los diez centros con más de 700 espacios de detención —que alojaron a más de 10,000 personas— fueron operados por particulares, siete de ellos por *Core Civic* y *Geo Group*.<sup>144</sup> De acuerdo con solicitudes de acceso a la información, alrededor de 70 por ciento de todos los espacios de detención utilizados en 2017, habilitados por medio de contratos tanto directos como intergubernamentales, fueron administrados por compañías privadas.<sup>145</sup>

Además del pago de servicios y espacios utilizados, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas transfiere parte del presupuesto a las compañías por medio de “mínimos garantizados”.

---

<sup>144</sup> Tanvi Misra, “Where Cities Help Detain Immigrants”, *CitiLab*, julio de 2018.

<sup>145</sup> “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018.



Desde 2003, los contratos —celebrados tanto directamente con ICE como con la intermediación de gobiernos estatales y locales— establecen en sus condiciones el pago obligatorio de un número mínimo de espacios de detención, independientemente de su uso. Los acuerdos para la provisión de servicios también incluyen cuotas obligatorias. Debido a que los contratos con las empresas no son públicos, se cuenta con poca información sobre los “mínimos garantizados” y los pagos involucrados. Los datos obtenidos por organizaciones civiles reflejan que las cuotas han aumentado con la expansión y la privatización del sistema. Por ejemplo, el “mínimo garantizado” del centro de procesamiento de Houston, Texas, aumentó de 375 espacios en 2003 a 750 en 2008; el mínimo del centro de detención de Port Isabel, Texas, pasó de 500 espacios en 2008 a 800 en 2014; y el mínimo del centro de detención de Krome, Florida, pasó de 250 a 450 espacios en el mismo periodo. En el año fiscal 2013, los mínimos garantizaron el pago de entre 8,500 y 8,700 espacios de detención; en el año fiscal 2016, llegaron a 11,936 espacios.<sup>146</sup> En cuanto a las cantidades, la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas calculó que entre los años fiscales 2011 y 2013, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas pagó 3.6 millones de dólares a diferentes contratistas por espacios de detención que no utilizó.<sup>147</sup>

Los “mínimos garantizados” son fundamentales para el ciclo, pues mantienen las transferencias independientemente del número de detenidos y de cambios en el ámbito migratorio. A principios de 2013, por ejemplo, cuando el Congreso se retrasó en aprobar la asignación del presupuesto para el Departamento de Seguridad Nacional, ICE instó a sus diferentes oficinas de campo a utilizar los recursos disponibles para cumplir con pagos relacionados con “mínimos

---

<sup>146</sup> “Banking on Detention: local lockup quotas and the immigrant dragnet” [reporte], *Detention Watch Network*, 2015, y Dawy Rkasnuam y Concepción García, “Banking on Detention: 2016 Update” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016., p. 3.

<sup>147</sup> “Immigration Detention. Additional Actions Needed to Strengthen Management and Oversight of Facility Costs and Standards”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos, octubre de 2014, p. 19.

garantizados”. Además de su relación con las transacciones, los mínimos garantizados y los descuentos por el uso de espacios adicionales influyen en las decisiones de agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y de las autoridades encargadas de supervisarlos. En 2009, la Oficina del DHS reportó que ICE no ejecutó adecuadamente el Plan Nacional de Administración de Detenciones, cuyo objetivo es asegurar que las decisiones sobre el alojamiento de los detenidos tomen en cuenta aspectos relacionados con los costos de cada espacio. El plan solicita a las oficinas de campo llevar a cabo reportes diarios sobre la ocupación de las capacidades de cada instalación y en respuesta, las oficinas centrales evalúan casos en los que no se cumple con los mínimos garantizados. En el estudio de 2014, la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas instó a ICE a desarrollar un mecanismo para garantizar que los oficiales de campo colocaran a los detenidos en instalaciones con mínimos garantizados y para aprovechar los descuentos por el uso de espacios adicionales.<sup>148</sup>

La existencia de “mínimos garantizados” refleja también la condicionalidad de la participación de las empresas, en función de cantidades específicas de ingresos. Las organizaciones civiles que se oponen a la privatización del sistema consideran que son una garantía de viabilidad y rentabilidad para las compañías, financiada por los contribuyentes. Como en el caso de la “cuota de camas” fijada por el Congreso, denuncian que los mínimos garantizados generan incentivos para el mantenimiento o aumento de la cantidad de detenidos, independientemente de las características y requerimientos de reclusión de cada persona. Es probable que la intersección entre la discrecionalidad procesal de los agentes de ICE —que les otorga la autoridad para ordenar la detención, liberación condicional o bajo fianza de los arrestados y el monto de las fianzas— y la condicionalidad de la participación de las empresas sea uno de los

---

<sup>148</sup> *Op.cit.*, p. 19-21 y “Banking on Detention: local lockup quotas and the immigrant dragnet” [reporte], *Detention Watch Network*, 2015, p. 6.

principales factores que determinan el número de detenidos y en consecuencia, una de las claves para explicar por qué, de acuerdo con sus características y los parámetros que establece la ley, la mayoría de las personas que han sido detenidas habría sido elegible para esperar el desenlace de sus procesos migratorios en libertad.<sup>149</sup>

Aunque no es una transferencia, otro beneficio material que obtienen las compañías privadas de su relación con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas deriva del Programa de Trabajo Voluntario, el cual permite que los detenidos trabajen en la cocina, limpieza, mantenimiento y otras ocupaciones relacionadas con el funcionamiento de los centros, a cambio de una remuneración de entre uno y tres dólares al día.<sup>150</sup> A pesar de que el programa permite que los detenidos se involucren en actividades productivas, algunas de sus características tienen consecuencias negativas de gran magnitud. Debido a que su participación no se considera una relación laboral, los detenidos no cuentan con protecciones ni medidas básicas de seguridad, condiciones que han ocasionado accidentes graves y en algunos casos, fatales.<sup>151</sup> Adicionalmente, detenidos de diferentes centros, sobre todo de aquellos operados por compañías privadas, denuncian que el personal los obliga a trabajar con o sin remuneración, mediante amenazas de ser enviados a confinamiento solitario u otro tipo de represalias, tales como restricciones al acceso a

---

<sup>149</sup> El primer capítulo presenta una descripción amplia de los requisitos que establece la ley para determinar la detención obligatoria de alguna persona, así como el porcentaje de detenidos con antecedentes penales entre los años fiscales 2005 y 2009, los porcentajes de detenidos considerados de custodia baja, media y alta entre 2010 y 2013, cifras oficiales sobre el riesgo de desaparecer de las personas en procesos migratorios y tanto las características como los efectos de la discrecionalidad procesal de ICE.

<sup>150</sup> Por lo general, los detenidos reciben un dólar al día. Sin embargo, en ocasiones las cantidades recibidas son intercambiables únicamente por productos de las tiendas de los centros de detención, en Leora Smith, “The Use of Forced Labor in Private Immigration Detention Centers” [artículo], *On Labor, Workers, Unions, Politics*, junio de 2017.

<sup>151</sup> En 2007, por ejemplo, un detenido murió electrocutado al instalar postes para la ampliación del perímetro del centro de Lancaster, en el condado de Los Ángeles, en Jacqueline Stevens, “When Migrants Are Treated Like Slaves”, *The New York Times*, 4 de abril de 2018.

comida, agua o medicinas, la revocación de permisos de visitas o la retención de correspondencia.<sup>152</sup>

En consecuencia, organizaciones civiles han presentado varias demandas en representación de los detenidos, argumentando violaciones a leyes estatales relacionadas con protecciones laborales y salario mínimo, así como a la Ley de Protección de Víctimas de Tráfico.<sup>153</sup> En Estados Unidos, las leyes permiten el trabajo no retribuido en instituciones carcelarias, cuando cumple con objetivos punitivos y correctivos.<sup>154</sup> Sin embargo, tomando en cuenta que la detención administrativa es independiente del sistema penal y en teoría no representa un castigo, académicos especializados en derecho migratorio argumentan que el trabajo de los detenidos a cambio de salarios menores al mínimo o de ninguna remuneración, carece de fundamentos legales.<sup>155</sup> Las cortes que han llevado los casos han adoptado diferentes posiciones al respecto. Mientras que la Corte del Distrito Occidental en Tacoma, Washington, consideró que las leyes estatales de salario mínimo protegen también a las personas recluidas en los centros de detención, otras han desechado argumentos basados en la consideración de los detenidos como empleados.<sup>156</sup> Sin embargo, la

---

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> La Ley de Protección de Víctimas de Tráfico tipifica como delito grave la obtención consciente de trabajos o servicios de una persona por medio de la fuerza, amenazas, limitaciones físicas o amenazas de limitaciones físicas, en Leora Smith, “The Use of Forced Labor in Private Immigration Detention Centers” [artículo], *On Labor, Workers, Unions, Politics*, junio de 2017.

<sup>154</sup> La Decimotercera Enmienda de la Constitución estadounidense prevé la servidumbre involuntaria como castigo para crímenes en los cuales la persona involucrada haya sido condenada apropiadamente, Constitución de Estados Unidos, Decimotercera Enmienda, Sección 1.

<sup>155</sup> Jacqueline, Stevens, “One Dollar Per Day: The Slaving Wages of Immigration Jail, from 1943 to Present”, *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 29, núm. 3 (2015), pp. 391-500.

<sup>156</sup> En septiembre de 2017, el gobierno del estado de Washington demandó a *Geo Group* ante la Corte del Distrito Occidental de Tacoma, por violar leyes estatales de salario mínimo en el centro de detención de Northwest, acción por la cual exige el pago de los salarios justos a los detenidos que participaron en las actividades desde 2005. La denuncia resalta que en ocasiones, los detenidos recibieron comida adicional a cambio de actividades necesarias para mantener la operación del centro. La Corte de Distrito consideró que las leyes estatales sobre el salario mínimo incluyen a cualquier residente del estado, así como a prisioneros, detenidos o pacientes en instalaciones estatales o condales. *Geo Group* intentó apelar la decisión de la Corte de adoptar el caso, argumentando que tomando en cuenta que el contrato es con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, la Corte debía involucrar a la agencia o desechar el caso. Sin embargo, el juez desestimó ambas opciones, en “Judge Rejects For-Profit Northwest Detention

mayoría de las cortes ha permitido que continúen las demandas por enriquecimiento inapropiado, tomando en cuenta la posibilidad que tienen los administradores de los centros de contratar personal externo para las actividades en las que participan los detenidos.<sup>157</sup> Debido a los intereses y cantidades involucrados, los cinco casos presentados en contra de *Core Civic* y *Geo Group* continúan pendientes.<sup>158</sup> Por las implicaciones de demandas, a finales de 2017 la Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos solicitó al Departamento de Seguridad Nacional investigar las denuncias y garantizar retribuciones justas por la participación de los detenidos.<sup>159</sup> Los efectos de los programas laborales en instalaciones operadas por empresas privadas son tales, que incluso la Organización de Naciones Unidas ha expresado preocupación por los riesgos de que las prácticas deriven en explotación, motivada por la posibilidad de reducir costos operacionales y maximizar ganancias.<sup>160</sup>

En relación con el ciclo, los ahorros que propicia el trabajo de los detenidos a cambio de remuneraciones mínimas o nulas son fundamentales para las operaciones de las empresas privadas. Las organizaciones civiles que participan en la demanda colectiva en contra de *Geo Group* por presuntos trabajos forzados en el centro de detención de Aurora, Colorado, calcularon que la compañía pagó en un mes 1,680 dólares a los detenidos y que, de haber contratado al personal

---

Center Operator's Motion to Dismiss AG Lawsuit" [comunicado de prensa], Oficina del Procurador General del Estado de Washington, abril de 2018.

<sup>157</sup> "Human Trafficking & Forced Labor in For-Profit Detention Facilities. Strategic Litigation in U.S. Federal Courts" [folleto informativo], *The Human Trafficking Legal Center*, 2018, pp. 2-16.

<sup>158</sup> Los casos pendientes son Raúl Novoa vs. *Geo Group* en California, Carlos González v. *Core Civic* en California, Martha González v. *Core Civic* en Texas, Sylvester Owino v. *Core Civic* en California, Alejandro Menocal v. *Geo Group* en Colorado, Wilhen Hill Barrientos v. *Core Civic* en Georgia, y el estado de Washington v. *Geo Group*, en Leora Smith, *ibid.*

<sup>159</sup> "U.S. Commission on Civil Rights Concerned with Alleged Abusive Labor Practices at Immigration Detention Centers", Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, diciembre de 2017.

<sup>160</sup> "Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación", Nota del Secretario General, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, agosto de 2017, p. 17.

externo necesario, habría gastado 125,000 dólares.<sup>161</sup> La relevancia de las actividades de los detenidos y las consecuencias de los procesos legales se reflejan también en pronunciamientos de las empresas. En relación con el proceso de Aurora, *Geo Group* intentó apelar la decisión de la corte de adoptar el caso, argumentando que la demanda representa un “riesgo potencialmente catastrófico para las habilidades de la empresa de cumplir con sus contratos con el gobierno federal”.<sup>162</sup> Algunos grupos estiman que en general, los ahorros de las compañías por el involucramiento de los detenidos en el mantenimiento y funcionamiento de los centros podrían ascender a 40 millones de dólares anuales.<sup>163</sup>

El estudio de la tercera transferencia hizo posible calcular que a partir de 2015, las compañías privadas involucradas con el sistema —tomando en cuenta a las empresas más pequeñas, además de *Core Civic* y *Geo Group*—reciben alrededor de la mitad del presupuesto de detención, cantidad que supera mil millones de dólares. Los principales factores detrás de este resultado son las capacidades que tienen las empresas para proveer el mayor número de espacios de detención a costos significativamente menores —en comparación con los gobiernos locales y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas— y por otro lado, la falta de capacidades de las instalaciones operadas por la agencia. También se describió la condicionalidad de la participación de las compañías en función de sus ingresos, cuestión fundamental para entender el funcionamiento y la evolución del sistema de detención. La condicionalidad tiene efectos considerables en las transferencias —tales como la inclusión de “mínimos garantizados” en los contratos—, en las decisiones de los agentes de ICE en relación con las características y el número

---

<sup>161</sup> Datos citados en “U.S. Commission on Civil Rights Concerned with Alleged Abusive Labor Practices at Immigration Detention Centers”, Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, diciembre de 2017.

<sup>162</sup> “[*The suit*] poses a potentially catastrophic risk to GEO’s ability to honor its contracts with the federal government”, en Jacqueline Stevens, “When Migrants Are Treated Like Slaves”, *The New York Times*, 4 de abril de 2018.

<sup>163</sup> Leora Smith, “The Use of Forced Labor in Private Immigration Detention Centers” [artículo], *On Labor, Workers, Unions, Politics*, junio de 2017.

de detenidos, y en la alineación de intereses entre la agencia y las empresas. Además, facilita y garantiza la continuación del ciclo. Adicionalmente, la captividad de los detenidos y la posibilidad de involucrarlos en actividades de mantenimiento de los centros otorgan a las empresas beneficios económicos adicionales que exceden varios millones de dólares al año. Con ello concluye la presentación de la tercera transferencia del ciclo.

## CAPÍTULO V. LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE DETENCIÓN

Las transferencias del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas a las compañías privadas reflejan la magnitud de la privatización del sistema, la cual se ha convertido en una de sus principales características. A pesar de que no es una de las fases del ciclo, la privatización es una de sus consecuencias más importantes y al mismo tiempo, uno de los factores con más influencia en su funcionamiento. Para complementar el estudio del sistema y el seguimiento del ciclo, este capítulo analiza sus implicaciones y desarrollo con base en cifras oficiales que organizaciones civiles obtuvieron por medio de solicitudes de acceso a la información a principios de 2018. Para empezar, es necesario mencionar que la participación de las empresas en el sistema de detención es relativamente reciente. El primer centro de detención privado se inauguró en 1984, por medio de un contrato directo entre el Servicio de Inmigración y Naturalización y *Corrections Corporation of America* —ahora *Core Civic*—; *Wackenhunt Corrections Corporation* —que posteriormente cambió su nombre a *Geo Group*— abrió el segundo tres años después.<sup>164</sup> Desde entonces, ambas dominan la industria de los centros de detención.

Aunque en la década de los años noventa tuvieron dificultades para mantener sus ganancias, su rentabilidad y participación en el sistema de detención se consolidaron con los cambios que siguieron a los ataques de septiembre de 2001.<sup>165</sup> A partir de entonces, el papel de las

---

<sup>164</sup> Luan, Livia, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention” [artículo], *Migration Policy Institute*, mayo de 2018.

<sup>165</sup> Dawy Rkasnuam y Concepción García, “Banking on Detention: 2016 Update” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016, p. 8.



compañías creció a una velocidad notable. En 2005, aproximadamente 25 por ciento de los espacios de detención fueron administrados por empresas privadas, relación que aumentó a 56 por ciento en 2009 y a 70 por ciento en 2016.<sup>166</sup> Además del arrendamiento de espacios y la habilitación de centros de detención, las compañías también han incrementado su papel en la provisión de servicios, como los relacionados con alimentos, seguridad, y transporte. Por sus características —principalmente la “cuotas de camas” y los “mínimos garantizados”—, la detención es una industria notablemente atractiva. En 2006, la revista para inversionistas *The Cabot Market Letter* describió a los centros como hoteles con 100 por ciento de ocupación, reservados hasta el final del siglo.<sup>167</sup>

Al analizar el desarrollo del sistema se observa una correlación temporal marcada entre la aceleración de la expansión y el avance de la privatización. Varias investigaciones reconocen la influencia de las compañías en los legisladores —sobre todo por medio de cabildeo y contribuciones a campañas electorales— como una de las cuestiones determinantes para la ampliación del sistema. Sin embargo, la consideración de factores adicionales revela una relación más compleja. Como se describió en el capítulo introductorio, el crecimiento pronunciado comenzó en los últimos años del siglo XX, cuando las capacidades del sistema se triplicaron en consecuencia de leyes que aumentaron las causales de deportación y redujeron las posibilidades

---

<sup>166</sup> “The Influence of the Private Prison Industry in the Immigration Detention Business” [hoja informativa], *Detention Watch Network*, marzo de 2011, pp. 1-3. Varias organizaciones no gubernamentales han hecho estimaciones sobre la magnitud de la privatización del sistema, basándose en fuentes y definiciones diversas. Con el objetivo de mantener la homogeneidad con datos que se utilizan más adelante para describir las capacidades de los diferentes proveedores de espacios de detención, se hicieron estimaciones propias para 2009 y 2016, basadas en información compartida por ICE como resultado de solicitudes de acceso a la información, disponible en “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018. Para utilizar criterios claros, se decidió considerar como espacios privatizados todos aquellos operados por compañías privadas, independientemente de las instalaciones en donde se encuentren.

<sup>167</sup> Welch, Michael “The Role of the Immigration and Naturalization Service in the Prison-Industrial Complex”, *Social Justice*, vol. 27, num. 3 (2000), p. 77.

de obtener algún tipo de alivio migratorio, aprobadas después del atentado en el *World Trade Center* de 1993.<sup>168</sup> Una década después, los cambios que siguieron al segundo atentado, relacionados con la creación del Departamento de Seguridad Nacional y la transferencia de la administración del sistema de detención al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, intensificaron la velocidad de la expansión. Es visible entonces, que durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, las principales pulsiones detrás de la ampliación del sistema fueron cambios profundos en el ambiente político, relacionados con cuestiones de seguridad. Este trabajo considera que el involucramiento de las compañías fue un factor adicional y constante, que incidió en el desarrollo del sistema de detención al interactuar con esos cambios.

Para comprender el papel y las características de la privatización es fundamental reiterar que ICE no hubiera podido construir ni administrar con sus propias capacidades un sistema de tal extensión, el cual además se expandía a una velocidad notable. Probablemente, contar con la opción de recurrir a las compañías privadas hizo posible que los legisladores y funcionarios relacionados con el sistema consideraran viable un crecimiento tan pronunciado, en lugar de optar por alternativas o ampliaciones menores. Muestra de ello es la aprobación de la “cuota de camas” en 2009, a pesar de que dos años antes la Oficina del Inspector General del DHS advirtiera que ICE no contaba con las capacidades necesarias para supervisar aumentos en la cantidad de detenciones.<sup>169</sup> La contratación de compañías privadas como mecanismo principal para llevar a cabo cada expansión ocasionó que cada ampliación implicara automáticamente el avance de la privatización, hasta llegar a un momento en el cual la participación de las empresas se volvió

---

<sup>168</sup> Debido a las Ley de Reforma de Migración Ilegal y Responsabilidad (IIRIRA) y la Ley contra el Terrorismo y por la Efectividad de la Pena de Muerte, el promedio anual de personas detenidas al día pasó de 6,000 en 1996 a 20,000 en 2001, en Mark Dow, “Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation”, vol. 74, núm. 2 (2007), p. 534.

<sup>169</sup> “ICE’s Compliance with Detention Limits for Aliens With a Final Order of Removal From the United States”, Oficina del Inspector General, Departamento de Seguridad Interna, febrero de 2007, p. 1.

indispensable para el funcionamiento del sistema. Es probable que ese punto se haya alcanzado alrededor de 2009, cuando la cantidad de espacios de detención administrados por las empresas llegó a 56 por ciento del total.<sup>170</sup> Resalta entonces la coincidencia temporal entre la advertencia de la Oficina del Inspector General, la aprobación de la “cuota de camas” y el avance de la privatización a más de la mitad de los espacios de detención. Esos años concuerdan, además, con el declive y estabilización de la población indocumentada.

La coincidencia de estos factores y acontecimientos representó un momento decisivo en el desarrollo del sistema, definido por la intersección de dos tendencias opuestas: por un lado, cambios en el ámbito migratorio que ocasionarían una reducción en el número de detenidos y por el otro, la necesidad de mantener los niveles de detención suficientes para garantizar la participación de las compañías. La aprobación de la “cuota de camas” y la expansión subsecuente del sistema —reflejada principalmente en el incremento del presupuesto anual y de la cantidad de detenidos— demuestran la prevalencia de la segunda, resultado que se debe en gran medida al grado de dependencia de la provisión de espacios por parte de las empresas. La dirección que siguió el sistema generó una paradoja que continúa definiendo su evolución: por lo menos en el corto plazo, mantener o incluso aumentar las capacidades del sistema resulta menos costoso y complicado para ICE, que reducir la cantidad de espacios de detención, lo cual podría afectar el suministro de espacios y obligaría a la agencia a asumir las responsabilidades de habilitarlos.

Como se puede inferir, los precios bajos de los espacios en instalaciones operadas por las compañías son el factor principal que perpetúa la paradoja.<sup>171</sup> En 2016, cuando la cantidad de

---

<sup>170</sup> Mary Small, “A Toxic Relationship: Private Prisons and U.S. Immigration Detention” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016, p. 11 y “The Influence of the Private Prison Industry in the Immigration Detention Business” [hoja informativa], *Detention Watch Network*, marzo de 2011, pp. 1-3.

<sup>171</sup> Como se recordará, en el año fiscal 2013, la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas calculó que el mantenimiento de cada espacio en las instalaciones propiedad de la agencia tenía un costo de 200 dólares al día, en comparación de 120 dólares al día para espacios arrendados por medio de contratos directos con compañías privadas

espacios administrados por las compañías llegó a 70 por ciento del total, la entonces directora de ICE, Sara Saldaña, describió públicamente esta condición. Durante una comparecencia ante la Cámara Baja, explicó que el sistema funciona casi completamente por medio de contratistas privados, por lo que terminar la relación con ellos obligaría a la agencia a contratar personal y construir más centros, lo cual “pondría al sistema de cabeza”.<sup>172</sup>

El conjunto de información más extenso que ha publicado ICE hasta la fecha refleja de manera general las características y la evolución de la privatización del sistema. Antes de comenzar con la descripción, es necesario aclarar que los números de detenidos corresponden a un día específico de cada año fiscal entre 2009 y 2018; no son cifras ni promedios anuales, a diferencia de otras cantidades difundidas por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas en documentos anteriores.<sup>173</sup> Sin embargo, se les considera aproximaciones adecuadas por las similitudes que presentan con cifras y promedios de otros documentos oficiales.<sup>174</sup> Para iniciar con el análisis, se describen a continuación las capacidades de detención del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, las cuales reflejan el tamaño del sistema sin la intervención de actores externos.

---

y 75 por medio de contratos intergubernamentales, en “ICE's Systemic Lack of Accountability in Immigration Detention Contracting” [artículo], *National Immigrant Justice Center*, agosto de 2015.

<sup>172</sup> “It would pretty much turn our system upside down [...] because we are almost completely contractor-run with respect to our facilities. We would have to build detention centers. We would have to hire staff”, respuesta de Sarah Saldaña ante cuestionamiento sobre el papel de las compañías privadas en el sistema de detención, en la audiencia “Oversight of the Administration’s Criminal Alien Removal Policies”, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, 22 de septiembre de 2016.

<sup>173</sup> El conjunto de datos sobre el sistema es el más amplio que se ha publicado hasta ahora, se dio a conocer en respuesta a una solicitud de acceso a la información presentada por una organización civil especializada en temas migratorios; se encuentra disponible en “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018,

<sup>174</sup> Es decir, el número total de detenidos en el día que se seleccionó para cada año nunca tuvo una variación mayor a 1,000 detenidos, en comparación con el promedio anual de detenidos al día del año fiscal correspondiente. Además, las variaciones anuales de cada conjunto de cifras son idénticas. Las cifras de ICE que se utilizaron para la comparación se encuentran en reportes del Departamento de Seguridad Nacional y respuestas a solicitudes de acceso a la información publicadas por ICE, compiladas en Rachel Reyes, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship”, *Center for Migration Studies*, 2018.

Tabla 4. Detenidos en instalaciones propiedad de ICE

|  | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total de detenidos                                   | 31,148 | 30,088 | 32,556 | 33,650 | 33,265 | 33,096 | 28,367 | 34,305 | 38,031 | 39,259 |
| Detenidos en todos los centros propiedad de ICE      | 3,368  | 3,388  | 3,534  | 3,569  | 3,648  | 3,547  | 2,965  | 3,408  | 3,263  | 2,802  |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos     | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     | 10     | 10     | 9      | 7      |
| Detenidos en centros operados por ICE                | 1,474  | 1,561  | 1,664  | 1,918  | 1,891  | 1,818  | 1,383  | 1,491  | 1,379  | 1,489  |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos     | 5      | 5      | 5      | 6      | 6      | 5      | 5      | 4      | 4      | 4      |
| Detenidos en centros operados por compañías privadas | 1,894  | 1,827  | 1,870  | 1,651  | 1,757  | 1,729  | 1,582  | 1,917  | 1,884  | 1,312  |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos     | 6      | 6      | 6      | 5      | 5      | 5      | 6      | 6      | 5      | 3      |

Se resaltaron los números más altos de detenidos, para señalar las capacidades máximas de cada tipo de instalación.  
Fuente: Servicio de Inmigración y Control de Aduanas.<sup>175</sup>

De acuerdo con la información compartida, ICE cuenta con siete centros de detención de su propiedad. Entre los años fiscales 2009 y 2018, la cantidad de detenidos en sus instalaciones varió ligeramente y sin una tendencia clara, entre un mínimo de 2,800 personas y un máximo de 3,648. Tres de los siete centros fueron operados por la agencia y recurrieron a particulares únicamente para servicios de seguridad; albergaron a un mínimo de 1,379 personas y a un máximo de 1,918. Los cuatro restantes, operados por compañías privadas, mantuvieron en detención a un mínimo de 1,312 personas y a un máximo de 1,917. Las cifras reflejan los límites de las capacidades de detención de ICE. Durante esos diez años, las personas alojadas en los centros de detención de su propiedad representaron, en promedio, 10 por ciento del total de detenidos, cinco por ciento en el caso de las instalaciones operadas por la agencia y cinco en el de centros administrados por particulares.

<sup>175</sup> Como se mencionó, los números corresponden a un día específico de cada año fiscal, disponibles en “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It’s Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018.

Tabla 5. Detenidos en instalaciones administradas por gobiernos estatales y locales

|   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total de detenidos  | 31,148 | 30,088 | 32,556 | 33,650 | 33,265 | 33,096 | 28,367 | 34,305 | 38,031 | 39,259 |
| Detenidos en instalaciones de gobiernos estatales y locales | 11,417 | 11,216 | 12,838 | 12,002 | 9,968  | 9,189  | 6,745  | 8,365  | 9,905  | 10,583 |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos            | 37     | 37     | 39     | 36     | 30     | 28     | 24     | 24     | 26     | 27     |
| Centros de detención  | 2,971  | 3,061  | 4,054  | 3,674  | 2,582  | 2,313  | 1,610  | 2,108  | 2,642  | 2,785  |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos            | 10     | 10     | 12     | 11     | 8      | 7      | 6      | 6      | 7      | 7      |
| Cárceles de condado, prisiones y correccionales             | 8,446  | 8,155  | 8,784  | 8,328  | 7,386  | 6,876  | 5,135  | 6,257  | 7,263  | 7,798  |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos            | 27     | 27     | 27     | 25     | 22     | 21     | 18     | 18     | 19     | 20     |

Se resaltaron los números más altos de detenidos, para señalar las capacidades máximas de cada tipo de instalación. Fuente: Servicio de Inmigración y Control de Aduanas.<sup>176</sup>

En el mismo periodo, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas arrendó espacios de detención por medio de contratos directos con gobiernos estatales y locales en más de 800 centros de detención, cárceles de condado, prisiones y correccionales. Sin embargo, la mayoría de las instalaciones contratadas no albergó a ningún detenido, mientras que muchas alojaron a menos de diez personas; únicamente 155 mantuvieron consistentemente a un número mayor de detenidos. Esto expone otra de las funciones con la que cumplen los gobiernos locales en el funcionamiento del sistema de detención: además de ser intermediarios en las transferencias y en las relaciones de ICE con otros actores, garantizan la disponibilidad de un número de espacios indeterminado y flexible, principalmente en prisiones y cárceles de condado, donde la habilitación de lugares es menos costosa. Entre 2009 y 2018, las instalaciones propiedad y operadas por gobiernos locales alojaron a un mínimo de 6,745 personas y a un máximo de 12,838.

<sup>176</sup> *Op.cit.*

En cuanto a los diferentes tipos de instalaciones, los gobiernos locales administraron 38 centros de detención, los cuales presentaron capacidades diversas. Los cinco más grandes alojaron a más de 200 detenidos cada año fiscal, mientras que la mayoría albergó a algunas decenas. En suma, mantuvieron en detención a un mínimo de 1,610 personas y un máximo de 4,054. Las cárceles de condado, prisiones y correccionales involucradas en contratos con ICE tuvieron un cupo reducido, aunque algunos casos excepcionales recibieron a más de 200 detenidos cada año fiscal. Juntas, alojaron a un mínimo de 5,135 personas y a un máximo de 8,784. En los diez años que se analizan, en promedio, las instalaciones operadas por gobiernos estatales y locales mantuvieron en detención a 30 por ciento de todos los detenidos, 22 por ciento en cárceles de condado, prisiones y correccionales, y 8 por ciento en centros de detención.

Con variaciones anuales ligeras, el número de detenidos en instalaciones administradas por compañías privadas se mantuvo relativamente constante entre 2009 y 2015, con excepción de las personas recluidas en centros de *Geo Group*. Los espacios de detención ocupados en instalaciones operadas por la empresa aumentaron constantemente a partir de 2011, hasta superar a los arrendados en centros de *Core Civic* —que era entonces la compañía con más detenidos— y llegar a un máximo local en 2014. Después de 2015, la cantidad de personas alojadas en instalaciones administradas por todas las empresas se incrementó cada año, debido al crecimiento del número total de detenidos. En la década que se describe, las personas detenidas en instalaciones operadas por compañías aumentaron 52 por ciento, mientras que el total de detenidos, 26 por ciento; la cantidad de espacios privatizados se incrementó 12 por ciento.

Tabla 6. Detenidos en instalaciones administradas por empresas privadas

|  | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total de detenidos   | 31,148 | 30,088 | 32,556 | 33,650 | 33,265 | 33,096 | 28,367 | 34,306 | 38,031 | 39,259 |
| Detenidos en instalaciones operadas por <i>Core Civic</i>        | 6,106  | 6,123  | 6,393  | 6,545  | 6,613  | 6,331  | 6,437  | 7,491  | 8,916  | 9,044  |
| Detenidos en instalaciones operadas por <i>Geo Group</i>         | 5,548  | 5,234  | 5,675  | 7,568  | 9,164  | 9,848  | 8,326  | 10,087 | 10,896 | 11,198 |
| Detenidos en instalaciones operadas por otras compañías privadas | 4,021  | 3,693  | 3,848  | 3,652  | 3,585  | 3,885  | 3,695  | 4,689  | 4,795  | 5,224  |
| Detenidos en instalaciones de ICE, operadas por empresas         | 1,894  | 1,827  | 1,870  | 1,651  | 1,757  | 1,729  | 1,582  | 1,917  | 1,884  | 1,312  |
| Total de espacios operados por compañías                         | 17,569 | 16,877 | 17,786 | 19,416 | 21,120 | 21,793 | 20,041 | 24,184 | 26,491 | 26,779 |
| Porcentaje en relación con el total de detenidos                 | 56     | 56     | 55     | 58     | 63     | 66     | 71     | 70     | 70     | 68     |

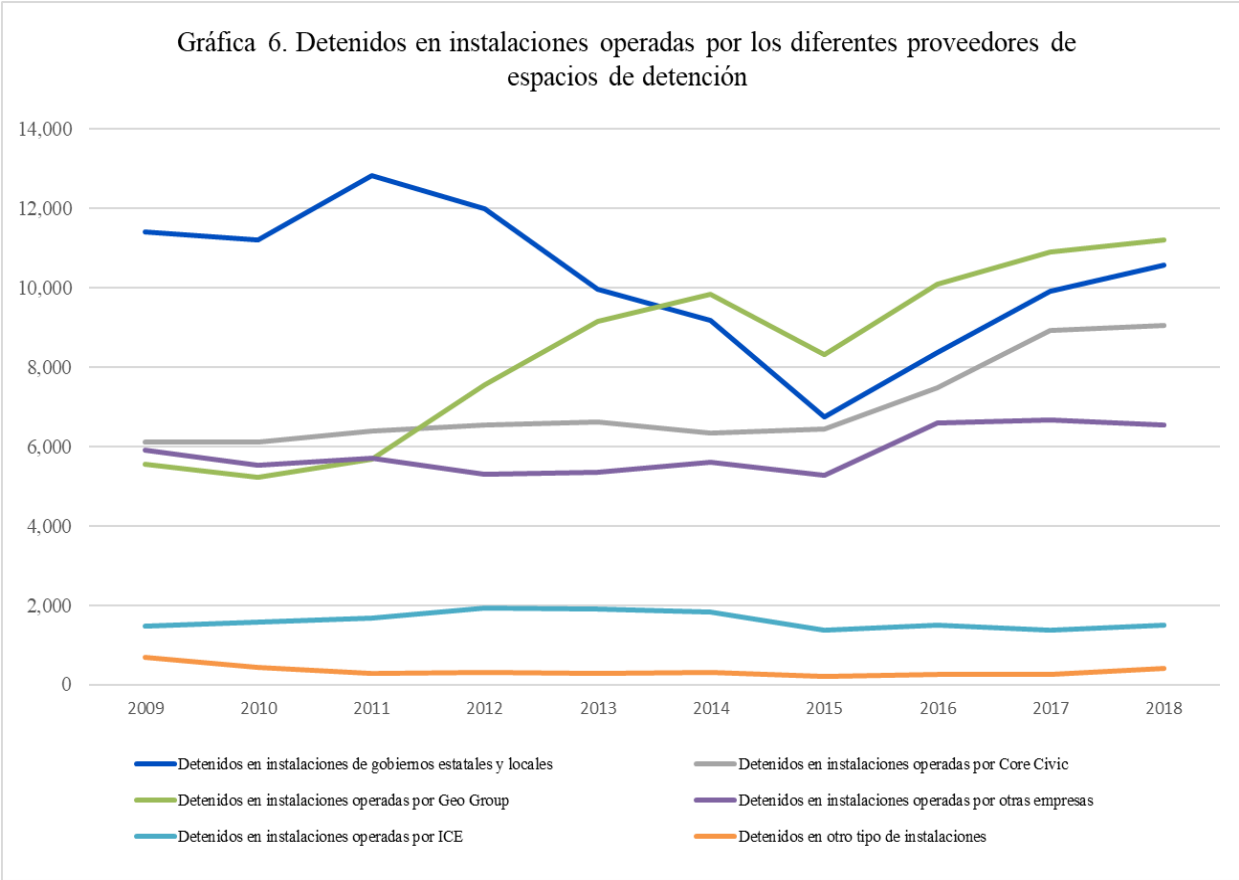
Se resaltaron las casillas que reflejan el crecimiento del número de espacios ocupados en instalaciones administradas por *Geo Group*. Fuente: Servicio de Inmigración y Control de Aduanas.<sup>177</sup>

Comparar la evolución del número de detenidos en instalaciones operadas por los diferentes proveedores de espacios revela características adicionales de la privatización del sistema. Los gobiernos estatales y locales, como proveedor individual, fueron quienes operaron la mayor cantidad de espacios utilizados durante los primeros años del periodo analizado, como se puede ver en la Gráfica 8.<sup>178</sup> Después de alcanzar un punto máximo en 2011, los detenidos en tales instalaciones disminuyeron constantemente, hasta llegar a un mínimo en 2015. El cambio coincide con el crecimiento en el número de personas reclusas en centros operados por *Geo Group*.

<sup>177</sup> *Op.cit.*

<sup>178</sup> *Ibid.*





Fuente: Servicio de Inmigración y Control de Aduanas.<sup>179</sup>

La mayoría de los espacios que perdieron las instalaciones operadas por gobiernos estatales y locales —alrededor de 3,600— se convirtieron en aumentos en el número de detenidos alojados en centros de detención operados por *Geo Group* —cerca de 4,000. Este movimiento representó el mayor avance de la privatización en el periodo que se analiza, un aumento de 55 por ciento a 66 por ciento de todos los espacios de detención utilizados. Como resultado, *Geo Group* se consolidó como el proveedor individual con más capacidades de la industria de los centros de detención. Es probable que las transferencias sean resultado de una estrategia de expansión exitosa de la empresa, basada en acercamientos con representantes y funcionarios, tanto locales como federales. Cabe

<sup>179</sup> *Op.cit.*

señalar que durante el periodo de expansión de *Geo Group*, el número de espacios utilizados en instalaciones operadas por las otras compañías se mantuvo estable. La cantidad de detenidos en centros operados por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas tampoco presentó variaciones significativas, lo cual refleja la invariabilidad de sus capacidades y las dificultades para modificarlas. Las instalaciones restantes, las cuales alojaron al menor número de personas, son centros de procesamiento, hoteles y albergues, que ICE utiliza provisional y esporádicamente.

El segundo movimiento que se observa es un aumento marcado en el número de detenidos en instalaciones operadas por todos los proveedores, salvo en los centros operados por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas e instalaciones de otro tipo, a partir de 2015. El incremento generalizado es consecuencia del crecimiento en el número total de detenidos, ocasionado por cambios en las prácticas de control migratorio de ICE, dirigido entonces por la administración Obama. Como se mencionó en el apartado sobre la primera transferencia, en respuesta al ingreso masivo de menores no acompañados provenientes de Centroamérica que se registró en 2014, el Congreso aumentó 27 por ciento el presupuesto del sistema para el año fiscal 2015. Con los recursos adicionales, ICE aumentó sus capacidades —tanto para la reclusión de adultos como de unidades familiares— y con ello, el número de detenidos.<sup>180</sup> Sin embargo, por ser generalizados en las instalaciones operadas por todos los proveedores de espacios, los aumentos en la cantidad de detenidos no se tradujeron en incrementos en la privatización del sistema.

---

<sup>180</sup> En su testimonio ante el Comité de Asignaciones de Presupuesto del Senado, en verano de 2014, el entonces director del Departamento de Seguridad Nacional, Jeh Johnson, solicitó el aumento de presupuesto para el año fiscal 2015, con base en el crecimiento de cruces fronterizos irregulares. Describió la importancia de aumentar las capacidades de detención y de detener a las personas aprehendidas para garantizar su deportación y para evitar flujos migratorios futuros, lo que denominó una “estrategia agresiva para desincentivar, basada en la remoción y repatriación de quienes crucen la frontera”, “*an aggressive deterrence strategy focused on the removal and repatriation of recent border crossers*”, en Jeh Johnson, “Statement by Secretary of Homeland Security Jeh Johnson Before the Senate Committee on Appropriations”, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, julio de 2014.

Es importante recordar que el panorama que ofrecen las cifras de ICE en las cuales se basó el análisis anterior es limitado y excluye el periodo de privatización más intenso del sistema —entre 2003 y 2009—, durante el cual los espacios operados por compañías privadas aumentaron alrededor de 30 por ciento. El estudio de esa fase profundizaría notablemente la comprensión de la relación entre las compañías y el sistema. Sin embargo, la información disponible hace posible describir con más detalle la “paradoja del sistema” e inclusive la motivación detrás de la “cuota de camas”. Como se mencionó anteriormente, la paradoja consiste en que la preservación de un determinado número de espacios de detención resulte para ICE más fácil y menos costoso en el corto plazo —independientemente de cambios en el ámbito migratorio—, que reducir las capacidades del sistema, debido a la dependencia del sistema a la provisión de espacios por parte de compañías privadas y la condicionalidad de la participación de las empresas en función de cierto grado de ganancias. A continuación, se detallan las condiciones que dan origen y mantienen la paradoja, con base en las cifras sobre las capacidades de los diferentes proveedores de espacios.

En las páginas anteriores, se calculó que ICE tiene una capacidad máxima de alrededor de 1,900 espacios en las instalaciones operadas por cuenta propia. Si asumiera los costos de la administración del resto de los centros de su propiedad, cuyo funcionamiento está concesionado a compañías privadas, duplicaría sus capacidades a 3,800 espacios. Aún así, las capacidades de la agencia representarían menos de 12 por ciento del promedio anual de 33,303 detenidos al día que se registraron, también en promedio, entre 2010 y 2017; y serían menos de 20 por ciento del promedio anual de 19,409 detenidos al día contados en el año fiscal 2006, la cifra más reducida en lo que va del siglo XXI. Para independizarse de los demás proveedores, ICE tendría que habilitar entre 15,000 y 29,000 espacios de detención. En el año fiscal 2013, la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas calculó que el mantenimiento de cada espacio en las instalaciones propiedad

de la agencia tenía un costo de 200 dólares al día, en comparación de 120 dólares al día para espacios arrendados por medio de contratos directos con compañías privadas y 75 por medio de contratos intergubernamentales.<sup>181</sup> Si se mantuvieran los precios del año fiscal 2013, la habilitación de 29,000 espacios —con lo cual se llegaría a los niveles mínimos de detención posteriores a 2010— costaría 2,100 millones de dólares al año, lo cual excede por 80 millones de dólares el presupuesto de 2,020 millones que recibió el sistema ese año fiscal. ICE tendría también que adquirir o habilitar las instalaciones necesarias para alojar a los detenidos. Por ello, en un reporte de 2016 el Consejo Asesor del Departamento de Seguridad Nacional calculó que transitar a un modelo sin la provisión de espacios operados por compañías privadas tendría un costo de 1,300 millones de dólares.<sup>182</sup>

Por su parte, los centros de detención operados por gobiernos estatales y locales tienen una capacidad máxima de 4,000 espacios. Aún con las capacidades ampliadas de las instalaciones de ICE —con las cuales los espacios sumarían 7,800—, no se llegaría a la mitad del menor promedio anual de detenidos al día registrado desde el 2000 (19,409 personas), ni a un tercio del promedio de 33,303 detenidos al día entre 2010 y 2017. Con la cantidad máxima de espacios utilizados en prisiones y cárceles de condado (8,784), las capacidades del sistema, independientemente de los espacios operados por compañías privadas, aumentaría a más del doble (16,584). Aunque con ello se acercaría al promedio de detenidos al día del año fiscal 2006 y a la mitad del promedio de detenidos al día entre 2010 y 2017, el número de espacios seguiría siendo insuficiente. A pesar de la oferta constante, la facilidad y los costos reducidos de estos espacios, recluir a personas en detención en prisiones y cárceles genera complicaciones importantes pues, como se explicó en

---

<sup>181</sup> “Immigration Detention. Additional Actions Needed to Strengthen Management and Oversight of Facility Costs and Standards”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos, octubre de 2014, p. 25

<sup>182</sup> “Report of the Committee on Privatized Immigration Detention Facilities”, Consejo Asesor, Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, 2016.

capítulos previos, tales espacios de detención son los que presentan más quejas y dificultades para garantizar la seguridad y el respeto de los derechos de los detenidos.<sup>183</sup>

Aún con las capacidades máximas de gobiernos estatales y locales, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas tendría que habilitar por lo menos 16,000 espacios para cubrir los niveles de detención posteriores a 2010. En tal caso, ICE se vería forzado a asumir gastos aproximados de 347 millones de dólares al año por los 12,700 espacios de detención arrendados en instalaciones de gobiernos locales y 1,160 millones al año por los espacios en los centros que tendría que habilitar para garantizar 16,000 espacios; en total, 1,500 millones de dólares al año. Junto con los 277 millones de dólares al año que invertiría en mantener los 3,800 espacios dentro de sus instalaciones existentes, la agencia gastaría alrededor de 1,777 millones de dólares en espacios de detención. Debido a la falta de información, es imposible saber si los 243 millones de dólares restantes –en este caso, del presupuesto para el año fiscal 2013– serían suficientes para cubrir los costos de los servicios relacionados con el mantenimiento de los centros y para la adquisición de las instalaciones adicionales.<sup>184</sup>

Considerar la dependencia del sistema de la provisión y administración de espacios por parte de las compañías privadas permite entender la introducción y el mantenimiento de la “cuota de camas”, al interpretarla como mecanismo para dar certidumbre a las empresas y garantizar su papel en el funcionamiento del sistema.<sup>185</sup> Debido a que los contratos con las compañías no son

---

<sup>183</sup> *Op.cit.*, p. 7.

<sup>184</sup> Bárbara Gómez, Melina Juárez y Sonia Bettez, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), p. 77.

<sup>185</sup> La “cuota de camas” es el requisito de mantener un número de espacios disponibles en todo momento, fijado por el Congreso. Se introdujo por primera vez en 2009, para el presupuesto del año fiscal 2010, y preveía la habilitación de 33,400 espacios, los cuales aumentaron a 34,000 en el presupuesto para el año fiscal 2012. El presupuesto para el año fiscal de 2018 omitió las menciones a la cuota de camas. Sin embargo, para entonces el promedio de detenidos al día excedía a 34,000 personas, en “Detention Quotas” [artículo con recursos informativos], *Detention Watch Network*, junio de 2017.

públicos, se desconoce la cantidad mínima de espacios requeridos para mantener su participación. Tomando en cuenta que la “cuota de camas” aumentó a 34,000 espacios en el año fiscal 2012 y que en ese periodo tanto ICE como los gobiernos estatales y locales operaron alrededor de 14,000 espacios,<sup>186</sup> se puede considerar que la participación de las diferentes empresas, en conjunto, depende del pago de aproximadamente 20,000 espacios al día. Sin embargo, se mantienen aún las interrogantes respecto a por qué el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas no ha intentado llevar a cabo una reducción gradual y parcial de las capacidades del sistema —a pesar de la reducción en el número de la población indocumentada— y por el contrario, ha aumentado los mínimos garantizados de diferentes centros operados por compañías privadas.<sup>187</sup>

Una posible respuesta sería el desarrollo de cierto grado de subordinación de la administración del sistema de detención a las condiciones de las compañías, originada por la magnitud de la dependencia de la provisión constante de espacios de detención. Comprobar esta hipótesis requeriría una investigación específica con la que no se cuenta por el momento. Sin embargo, un correo electrónico obtenido por medio de solicitudes de acceso a la información sugiere actitudes con tales características. En 2013, un empleado del centro de detención Northwest en Tacoma, Washington, alertó a la oficina de campo de ICE correspondiente que *Geo Group* podría cancelar el contrato para la administración del centro antes del periodo obligatorio de 60 días, en caso de que el número de detenidos no superara a 500 personas.<sup>188</sup> Por el momento no se cuenta con comunicaciones oficiales adicionales que sustenten esta hipótesis.

---

<sup>186</sup> Ver Tablas 5 y 6.

<sup>187</sup> El aumento en la cantidad de espacios previstos por los “mínimos garantizados” se describió en el tercer capítulo.

<sup>188</sup> Textualmente, el correo dice “*Our AFOD [Assistant Field Office Director] over the NWDC has reported that the Warden/Administrator of the NWDC has stated that ‘he wouldn’t be surprised, if we go down to 500 detainees, that GEO might not give ICE 60 days notice’, meaning to cancel the contract*”, “Banking on Detention: local lockup quotas and the immigrant dragnet” [reporte], *Detention Watch Network*, 2015, p. 7.

## IMPLICACIONES DE LA PRIVATIZACIÓN

La doctrina neoliberal difunde la creencia de que la privatización fomenta la competencia en el mercado y con ello mejora tanto la calidad de los servicios, como sus precios. Sin embargo, en el caso del sistema de detención no existe evidencia de tales efectos. En primer lugar, porque la competencia entre los proveedores de espacios de detención es limitada. En segundo, porque en la administración de privación de libertad, la lógica empresarial —la búsqueda incesante de reducir costos y maximizar ganancias— ha mostrado resultados opuestos. Reportes de organizaciones no gubernamentales y de la Organización de las Naciones Unidas describen que el ánimo de lucro de las compañías propicia recortes de presupuesto en áreas fundamentales —como la provisión de alimentos, servicios de salud y medicamentos— y está asociado con la saturación de los centros, la contratación de personal poco calificado o insuficiente y en consecuencia, con tratos inadecuados, negligencias médicas y la proliferación de incidentes violentos. Además, como lo ha descrito la ONU, las empresas son responsables ante sus accionistas, no ante el público.<sup>189</sup>

El hecho de que las compañías hayan iniciado como contratistas del sistema penal y continúen siéndolo desdibuja las diferencias en los servicios que prestan a éste y al sistema de detención, lo cual incide en que la administración y condiciones al interior de los centros adquieran características carcelarias. En términos generales, la participación de las empresas en la administración de los centros afecta negativamente la calidad de vida de los detenidos. Incluso organismos gubernamentales lo han reconocido de manera indirecta. A mediados de 2016, el Consejo Consultor del Departamento de Seguridad Nacional llevó a cabo una investigación sobre

---

<sup>189</sup> “Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”, Nota del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, agosto de 2017, pp. 7-13. Las observaciones de la ONU coinciden con las denuncias de las organizaciones no gubernamentales que se han involucrado en el tema de la detención migratoria, por ejemplo, las mencionadas en “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016.

el papel de las empresas en el sistema de detención, en reacción a la decisión del Departamento de Justicia de terminar gradualmente el uso de prisiones privadas; concluyó que entre todos los actores, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas es quien tiene las características para responder mejor a los problemas y a los incidentes dentro de los centros y reiteró la urgencia de aumentar la supervisión del papel de las compañías.<sup>190</sup> La ONU ha advertido que asignar el control efectivo de los detenidos a actores privados diluye la responsabilidad de las autoridades en relación con el respeto de sus derechos y garantías de bienestar.<sup>191</sup>

Además de las condiciones y los derechos de los detenidos, la cercanía alinea los intereses del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas con los de las empresas, situación que se hace visible de diferentes maneras. En varias ocasiones, ICE se ha negado a responder a solicitudes de acceso a la información relacionadas con los contratos con empresas privadas, argumentando la necesidad de mantener confidenciales cuestiones comerciales que podrían dañar la competitividad y el desempeño de las compañías. En algunos casos, la agencia ha mantenido esta postura a pesar de órdenes judiciales en favor de las solicitudes.<sup>192</sup> Es común también que funcionarios relacionados con la ejecución de leyes de control migratorio y el sistema de detención — principalmente el Departamento de Seguridad Nacional y su Servicio de Inmigración y Control de Aduanas— se conviertan en ejecutivos de las empresas después de abandonar sus puestos en el sector público, lo cual erosiona aún más la división entre ambos.

---

<sup>190</sup> “Report of the Committee on Privatized Immigration Detention Facilities”, Consejo Asesor, Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, 2016, p. 9.

<sup>191</sup> “Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”, Nota del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, agosto de 2017, p. 19.

<sup>192</sup> Dawy Rkasnuam y Concepción García, “Banking on Detention: 2016 Update” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016, p. 6.



La alineación de los intereses de las compañías y las autoridades también se manifiesta en el contenido de los contratos. Actualmente existen tres estándares de detención, con requerimientos y especificaciones diferentes. ICE ha comentado públicamente que los estándares más amplios aumentan los costos de operación, no ha llevado a cabo esfuerzos para unificarlos y es común que los contratos no especifiquen la versión en la que se basan.<sup>193</sup> Organizaciones civiles también han encontrado deficiencias relevantes en los contratos, como la omisión de fechas de término o adjudicaciones directas sin procesos competitivos. Adicionalmente, la cercanía entre la agencia y las empresas ha incidido en las prácticas para evaluar el funcionamiento de los centros. ICE anuncia sus inspecciones con anticipación, los formularios permiten evaluar a las instalaciones con base en testimonios del personal, los resultados pueden ser editados antes de entregarse a la unidad de monitoreo y algunos contratos permiten que los centros obtengan calificaciones aprobatorias si cumplen con la “idea de los requerimientos”.<sup>194</sup>

Como resultado, es frecuente que incidentes graves se describan como acontecimientos menores o que no se reporten en absoluto y se han documentado casos en los cuales las instalaciones han recibido calificaciones aprobatorias antes y después de fallecimientos de detenidos por negligencias médicas.<sup>195</sup> Es probable que la relación entre las compañías y el sistema sea especialmente estrecha además, debido a que el vínculo entre ambos precede a la creación del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas.

---

<sup>193</sup> “ICE Lies: Public Deception, Private Profit” [reporte], *Detention Watch Network e Immigrant Justice Center*, enero de 2018, p. 4.

<sup>194</sup> Cabe mencionar, además, que los estándares derivan de manuales para la operación de prisiones y cárceles, en Mary Small, “A Toxic Relationship: Private Prisons and U.S. Immigration Detention”, *Detention Watch Network*, (d2016), p. 7.

<sup>195</sup> Claudia Valenzuela, “Lives in Peril: How Ineffective Inspections Make ICE Complicit in Immigration Detention Abuse”, *Detention Watch Network y National Immigrant Justice Detention Center*, (octubre, 2015), p. 4 y “Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”, Nota del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, agosto de 2017, p. 10.

## CAPÍTULO VI. CUARTA TRANSFERENCIA: DE COMPAÑÍAS PRIVADAS A MIEMBROS DEL CONGRESO

Este capítulo retoma y concluye el seguimiento del ciclo, con la presentación de la cuarta transferencia, la cual dirige recursos de las compañías privadas a tomadores de decisiones con las capacidades de incidir en el desarrollo del sistema de detención. Por su autoridad en la definición del presupuesto y la aprobación de leyes de control migratorio, así como la disponibilidad de información, el apartado se concentra en los legisladores del Congreso federal. Sin embargo, es importante reconocer que los miembros de gobiernos estatales y locales también reciben transferencias de las empresas y desempeñan un papel importante en la habilitación de los centros. Debido al diseño del sistema electoral estadounidense, el financiamiento privado es fundamental para la supervivencia de los representantes. Independientemente de cuestiones coyunturales, los candidatos que ganan elecciones suelen ser los que cuentan con más recursos.<sup>196</sup> Además, las cantidades para competir por un escaño son considerables. En las elecciones de 2016, la campaña de cada candidato electo para la Cámara Baja costó, en promedio, 1.6 millones de dólares y la de cada candidato electo para el Senado, 3.4 millones.<sup>197</sup>

La diversidad de canales por medio de los cuales las compañías pueden transferir recursos a los miembros del Congreso es notable; el principal y más visible son las donaciones a campañas

---

<sup>196</sup> En las nueve elecciones legislativas que se llevaron a cabo entre 2000 y 2016, 92 por ciento de los candidatos que resultaron electos para la Cámara Baja y 90 por ciento para el Senado, fueron quienes desplegaron las campañas más costosas, en “Did Money Win?” [artículo], *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018.

<sup>197</sup> “Election Overview” [herramienta electrónica para consultar contribuciones que recibieron los legisladores del Congreso federal en cada ciclo electoral], *Center for Responsive Politics*. En enlace a la página electrónica se encuentra en la compilación de fuentes bibliográficas al final del trabajo.

electorales. La Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 y sus enmiendas posteriores dividen a las contribuciones en 1) donaciones individuales menores a 200 dólares, 2) donaciones individuales mayores, 3) donaciones para comités de acción política o PACs —organizaciones no gubernamentales que recaudan fondos con el objetivo de apoyar a determinados partidos o causas y 4) recursos propios de los candidatos.<sup>198</sup> Los candidatos obtienen la mayor parte del presupuesto para sus campañas por medio de donaciones individuales mayores y PACs.<sup>199</sup>

Debido a que las leyes prohíben contribuciones directas por parte de corporaciones y sindicatos, tales grupos concentran sus transferencias en súper PACs —comités de acción política que pueden recibir contribuciones ilimitadas de cualquier persona o grupo e incidir en contiendas electorales, sin hacer donaciones directas a candidatos o partidos— y recurren a otros canales, como donaciones personales de miembros de la empresa, familiares o apoyos a los partidos para promover la participación electoral. Una consecuencia de las estrategias que utilizan las compañías para maximizar los rendimientos de sus contribuciones es el fortalecimiento del *status quo* del Congreso. La mayor parte de las donaciones se concentra en candidatos del partido que tenga mayoría en las cámaras y en legisladores con posiciones de liderazgo.<sup>200</sup> Puesto que el sistema

---

<sup>198</sup> En Estados Unidos, individuos, corporaciones y grupos de interés pueden hacer donaciones a campañas electorales. Las contribuciones y gastos están regulados por la Ley Federal de Campañas Electorales de 1971, firmada a principios de 1972 por Richard Nixon con el objetivo de garantizar la transparencia de los recursos de las campañas. En 1974 se enmendó para establecer límites y crear la Comisión Federal Electoral, agencia independiente encargada de hacer cumplir la ley, facilitar la publicación de información y administrar el programa de financiamiento público. En 1976 se volvió a enmendar para adecuarse al fallo de la Corte Suprema en relación con el caso *Bucley v. Valeo*, en el cual decidió que los límites a los gastos de campaña son anticonstitucionales y limitó las categorías de gastos independientes que se reportan de manera obligatoria, “Mission and history”, Comisión Federal Electoral de Estados Unidos, consultada en noviembre de 2018.

<sup>199</sup> “The Top 10 Things Every Voter Should Know About Money in Politics” [artículo], *Center for Responsive Politics*.

<sup>200</sup> Desde finales de la primera década del siglo XXI, las compañías y sobre todo *Geo Group* han concentrado gran parte de los recursos que invierten en cabildeo a miembros del Comité de Asignación de Presupuesto de la Cámara Baja, en Livia Luan, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention”, *Migration Policy Institute*, mayo de 2018. En específico, desde 2010 hasta 2017, *Core Civic* dirigió 75 por ciento de sus gastos en cabildeo al Comité, en Bárbara Gómez, Melina Juárez y Sonia Bettez, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), p. 78.

electoral estadounidense fomenta tasas altas de reelección, las compañías también dirigen sus contribuciones a candidatos que compiten para mantener sus escaños y las donaciones para candidatos nuevos son significativamente menores.<sup>201</sup> Por sus posiciones conservadoras en cuanto a políticas carcelarias y migratorias, las compañías de prisiones privadas han destinado alrededor de 73 por ciento de todas sus donaciones desde 1990 a candidatos republicanos.<sup>202</sup>

Para analizar las magnitudes y comportamiento de las transferencias, a continuación se describen las cifras sobre contribuciones de compañías de prisiones privadas a campañas electorales para escaños en el Congreso, reportadas por la Comisión Federal Electoral. Debido a que las empresas están involucradas con los sistemas tanto penal como de detención de migrantes, diferenciar los objetivos de acercamientos a legisladores y las contribuciones a sus campañas requeriría de investigaciones específicas. El análisis que permite la información disponible se limita a la identificación de patrones y correlaciones con el resto de los indicadores del sistema de detención. Es importante tomar en cuenta también que no todos los candidatos que apoyan las empresas se convierten en legisladores. Las cantidades que pierden las compañías varían dependiendo del monto de las donaciones y el resultado de las elecciones. En ocasiones han sido considerables: durante los ciclos electorales de 2004, 2010 y 2012, las empresas donaron 178,888, 137,000 y 105,000 dólares a candidatos que perdieron; en los ciclos electorales de 2000, 2002, 2004 y 2010, las contribuciones desaprovechadas representaron 43, 54, 48 y 42 por ciento del total.

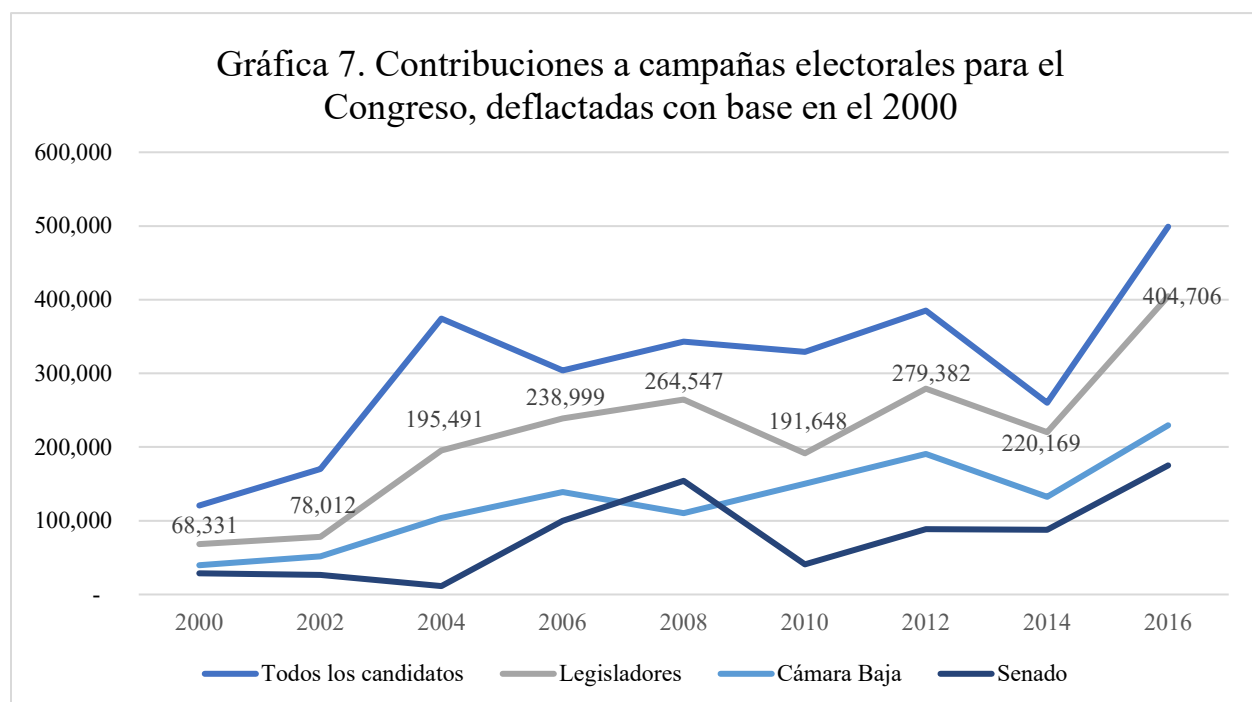
Independientemente de las pérdidas, las transferencias a las campañas de legisladores tuvieron un aumento notable entre 2002 y 2008, el cual empezó con la expansión más pronunciada

---

<sup>201</sup> Entre 1990 y 2016, alrededor de 90 por ciento de los candidatos que compitieron para reelegirse ganaron las elecciones para puestos en la Cámara Baja, relación que fluctuó entre 79 y 96 por ciento en el caso del Senado, en “The Top 10 Things Every Voter Should Know About Money in Politics” [artículo], *Center for Responsive Politics*.

<sup>202</sup> “For-profit Prisons: Background”, *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018. En enlace a la página electrónica se encuentra en la compilación de fuentes bibliográficas al final del trabajo.

del periodo que se estudia —el crecimiento de 150 por ciento que se registró en 2004. Los tres ciclos electorales posteriores alternaron reducciones e incrementos anuales y en 2016, las contribuciones presentaron un crecimiento de 83 por ciento, con el cual alcanzaron la cifra más alta desde el inicio del siglo XXI. La Gráfica 9 muestra que las compañías destinan más recursos a miembros de la Cámara Baja que del Senado, relación que se explica por la diferencia en el número de escaños.<sup>203</sup> Además del crecimiento sostenido durante casi toda la primera década del siglo XXI, destaca la intensificación de las contribuciones a senadores entre 2004 y 2008, las cuales aumentaron de 11,395 a 154,254 dólares entre el primero y último ciclo electoral.<sup>204</sup>



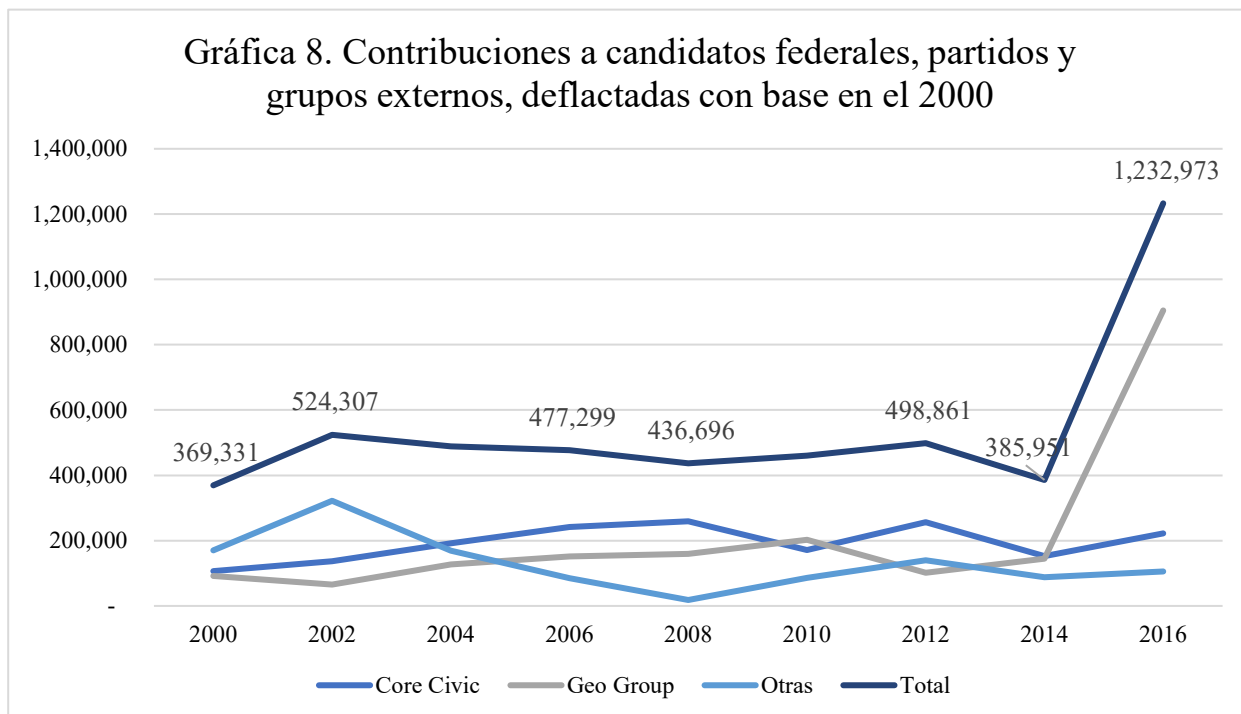
Fuente: *Center for Responsive Politics*.<sup>205</sup>

<sup>203</sup> En el Congreso estadounidense, la Cámara Baja tiene 435 legisladores y el Senado, 100.

<sup>204</sup> “For-profit Prisons: Money to Congress” [herramienta electrónica para consultar las cantidades recibidas por legisladores del Congreso federal], *Center for Responsive Politics*. Para restar la influencia de la inflación, las cifras anuales se deflactaron con base en el índice de precios de 2000, en Índices de precios, Departamento de Trabajo de Estados Unidos, consultados en enero de 2019.

<sup>205</sup> *Ibid.*

Sin embargo y como se describió en páginas anteriores, las compañías también utilizan canales indirectos —súper PACs y donaciones a comités de partidos, grupos externos y organizaciones no gubernamentales vinculadas con plataformas electorales específicas— para incidir en las elecciones. La Gráfica 10 presenta la suma de las contribuciones directas e indirectas de las empresas de prisiones privadas, así como sus cambios entre 2000 y 2016.<sup>206</sup> Aunque las cantidades totales no llegan íntegramente a las campañas de los miembros del Congreso, analizarlas en conjunto presenta una visión más completa de los recursos que destinan las compañías a incidir en los procesos de toma de decisión que afectan el desarrollo del sistema de detención.



Fuente: *Center for Responsive Politics*.<sup>207</sup>

<sup>206</sup> Las cantidades de los diferentes ciclos electorales se encuentran en “For-profit Prisons: Top Contributors to Federal Candidates, Parties, and Outside Groups”, *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018. Para restar la influencia de la inflación, las cifras anuales se deflactaron con base en el índice de precios de 2000, en Índices de precios, Departamento de Trabajo de Estados Unidos, consultados en enero de 2019.

<sup>207</sup> *Op.cit.*

Como se puede ver, las contribuciones totales aumentaron considerablemente entre los ciclos electorales de 2000 y 2002. El crecimiento se debió principalmente a las oportunidades que vaticinaba la creación del Departamento de Seguridad Nacional, el cual empezó a operar en marzo de 2003. Después del máximo de 524,307 dólares que reportaron los partidos en 2002, las donaciones se mantuvieron relativamente estables hasta el ciclo electoral de 2012, con disminuciones e incrementos moderados. En 2014, las contribuciones tuvieron una caída pronunciada, seguida de un incremento de más de 300 por ciento en el ciclo electoral de 2016, ocasionado por la expansión de las donaciones de *Geo Group*.<sup>208</sup>

En gran medida, el aumento en las contribuciones de *Geo Group* y del resto de las compañías es consecuencia de un acontecimiento ajeno al sistema de detención de migrantes. En agosto de 2016, el Departamento de Justicia anunció su decisión de terminar gradualmente con la contratación de empresas privadas para la operación de prisiones federales.<sup>209</sup> Aunque el incremento de las donaciones fue ocasionado por cambios en el sistema judicial, no es necesariamente ajeno a objetivos relacionados con el sistema de detención. Es posible que, además de fortalecer vínculos con legisladores para matizar o revertir la decisión del Departamento de Justicia, las acciones de *Geo Group* y las demás compañías buscaran también evitar una acción similar por parte del Departamento de Seguridad Nacional, para garantizar su papel en el sistema de detención en el futuro.

---

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> “Review of the Federal Bureau of Prisons’ Monitoring of Contract Prisons” [reporte], *Oficina del Inspector General, Departamento de Justicia de Estados Unidos, agosto de 2016*, y “Phasing out our Use of Private Prisons”, Departamento de Justicia de Estados Unidos, agosto de 2016. A menos de cinco meses después de la toma de protesta de Donald Trump, el entonces Procurador General, Jeff Sessions, canceló la decisión y publicó un memorando para restablecer las políticas previas, “Rescission of Memoandum on Use of Private Prisons”, Oficina del Procurador General, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 21 de febrero de 2017.

Comparar el desarrollo de las contribuciones y el de los indicadores principales del sistema de detención ayuda a entender el papel y la influencia de las transferencias. En cuanto a la evolución del sistema de detención, las variaciones en las transferencias totales de las compañías no muestran relaciones directas con los acontecimientos más determinantes entre 2000 y 2016. La Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo que ordenó aumentar 8,000 espacios de detención cada año entre 2006 y 2010, fue presentada en otoño y aprobada en diciembre de 2004; las transferencias de ese año fueron siete por ciento menores a las del anterior, tendencia decreciente que continuó hasta 2008. La introducción de la “cuota de camas” a partir del año fiscal 2010 y su aumento posterior a 34,000 espacios en el presupuesto del año fiscal 2012, concuerdan con aumentos de sólo cinco y ocho por ciento en las contribuciones de los ciclos electorales correspondientes. El comportamiento de las donaciones directas a campañas electorales muestra más coincidencias con las acciones legislativas detrás de la expansión del sistema. La Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo se aprobó tras la culminación del ciclo electoral que presentó el incremento más significativo desde el principio del siglo XXI. De manera similar, la “cuota de camas” se introdujo y aprobó en el Senado en 2009, un año después de las elecciones en las cuales los senadores recibieron la mayor cantidad de recursos de toda la década, precedida por aumentos marcados en las contribuciones de los dos ciclos anteriores.

En cuanto a indicadores cuantitativos, la suma de las transferencias de las compañías no tiene relación directa con cambios en el presupuesto anual del sistema de detención. El periodo de reducciones moderadas pero constantes que presentaron las transferencias de las compañías entre 2002 y 2008 no coincide con los aumentos pronunciados —de 21 por ciento al año, en promedio— que tuvo el presupuesto anual del sistema entre 2006 y 2008.<sup>210</sup> Los incrementos ligeros con los

---

<sup>210</sup> La evolución del presupuesto del sistema de detención se describe en el capítulo sobre la primera transferencia, en la Gráfica 3, p. 42.



cuales se recuperaron las donaciones en los ciclos electorales 2010 y 2012 son similares al crecimiento moderado que experimentó el presupuesto hasta 2014, el cual sin embargo, representa una disminución en comparación con las tasas de crecimiento de años anteriores. Aunque posteriormente los dos rubros presentaron expansiones significativas, sus tendencias y variaciones anuales no mostraron coincidencias durante la década de 2005 a 2015. Como en el caso anterior, las contribuciones directas a las campañas electorales presentan más similitudes con los cambios en el presupuesto. Ambos experimentaron incrementos constantes y en ocasiones pronunciados entre 2005 y 2017 —con excepción de la reducción marcada de las donaciones a campañas en el ciclo electoral de 2010—, ambos disminuyeron en 2014 y crecieron significativamente en 2016.

Analizar las transferencias de las compañías por separado permite evaluar su relación con la cantidad de espacios de detención en las instalaciones que operan, descritas en el apartado sobre la privatización del sistema.<sup>211</sup> Como se recordará, la serie de datos que compartió ICE comienza en 2009, por lo cual es imposible tomar en cuenta las características de los espacios utilizados en años anteriores. En el caso de *Core Civic*, sus contribuciones comenzaron a crecer continuamente desde 2000, superaron a las del resto de las compañías y llegaron a un máximo de 256,805 dólares en el ciclo electoral de 2008. A partir de entonces, presentaron un comportamiento errático, con caídas notables en los ciclos de 2010 y 2014, así como aumentos en los ciclos de 2012 y 2016. El hecho de que *Core Civic* fuera el contribuyente principal hasta 2008 es consistente con que fungiera como la empresa con más detenidos en sus instalaciones; sin embargo, los espacios utilizados en los centros que operó se mantuvieron en niveles relativamente similares cuando dejó de serlo y a pesar de los vaivenes posteriores de sus donaciones.

---

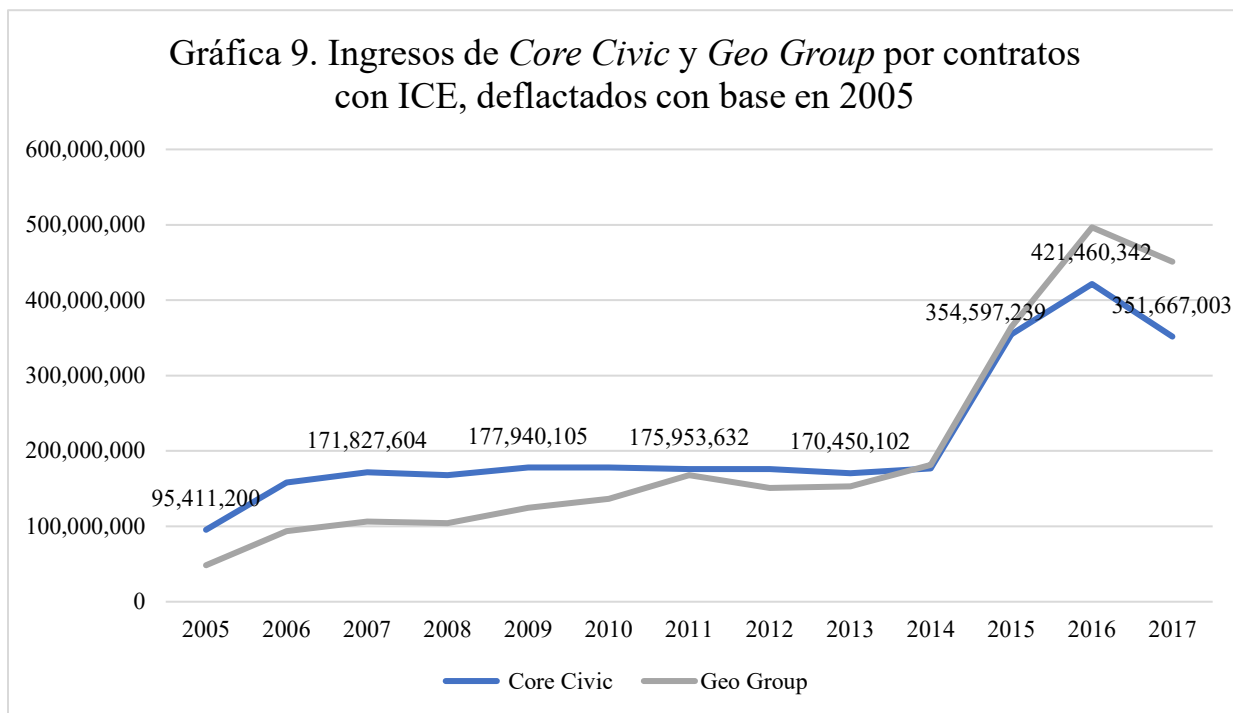
<sup>211</sup> Los datos se encuentran en las Tabla 5 y Gráfica 6.

Las transferencias de *Geo Group* también aumentaron cada año a partir del ciclo electoral 2002, tendencia que llevó a la empresa a superar las contribuciones de *Core Civic* en 2010. Sus donaciones se redujeron a la mitad en el ciclo electoral 2012, se recuperaron casi a los niveles anteriores en 2014 y se multiplicaron más de seis veces en 2016. El incremento marcado de los espacios arrendados en centros operados por *Geo Group* —resultado de un intercambio por lugares en prisiones y cárceles— es posterior al crecimiento sostenido de sus contribuciones, cambio que podría interpretarse como consecuencia del primero. En los años que siguieron, el crecimiento de los espacios utilizados en las instalaciones de la compañía continuó, a pesar de la disminución significativa de sus transferencias en 2012. Aun así, se observa cierta coincidencia entre su papel como proveedor principal de espacios de detención a partir del ciclo electoral 2014.

Las contribuciones del resto de las compañías presentaron un aumento notable entre los ciclos electorales del 2000 y 2002, por medio del cual llegaron a 322,040 dólares; después se redujeron cada año hasta llegar a un mínimo de 18,216 en 2008. En los dos ciclos siguientes tuvieron crecimientos importantes —inclusive superaron las donaciones de *Geo Group* en 2012—, seguidos de una reducción y después de una recuperación ligera. Debido a la falta de información anterior a 2008, es imposible determinar si el decrecimiento de las donaciones del resto de las empresas incidió en el número de espacios de detención utilizados en sus instalaciones. De acuerdo con la información disponible, entre 2009 y 2015 el número de espacios arrendados en los centros que operaron tuvo variaciones menores, a pesar de incrementos y reducciones en sus contribuciones.<sup>212</sup> La relación entre ambos rubros es prácticamente inexistente en este caso.

---

<sup>212</sup> La diferencia entre el número máximo y mínimo de espacios arrendados en instalaciones operadas por el resto de las compañías entre 2009 y 2018 es de 1,210 lugares; en el caso de *Core Civic*, la diferencia es de 2,938 espacios; en el de *Geo Group*, de 5,964, ver Tabla 6.



Fuente: reportes anuales de *Core Civic* y *Geo Group*.

En contraste con los otros indicadores, los ingresos de las dos compañías más grandes tienen una correlación más visible con el comportamiento de sus transferencias. Como se puede ver en la Gráfica 9, las ganancias de *Core Civic* aumentaron constantemente hasta 2007, se estabilizaron durante los siete años siguientes y se duplicaron entre 2014 y 2015, periodo de crecimiento que terminó con una disminución marcada entre 2016 y 2017. Entre 2000 y 2014, tanto las ganancias como las donaciones de *Core Civic* fueron mayores que las de las demás empresas, con excepción del ciclo electoral de 2010, cuando sus transferencias fueron superadas ligeramente por las de *Geo Group*. Por su parte, las ganancias y las contribuciones de *Geo Group* crecieron constantemente hasta 2010 y decrecieron en los años posteriores. En 2014, ambas volvieron a aumentar, aunque en magnitudes diferentes; sus contribuciones a los candidatos crecieron 300 por ciento entre los ciclos electorales 2014 y 2016, mientras que sus ganancias se

incrementaron 58 por ciento. A partir de entonces, *Geo Group* desplazó a *Core Civic* permanentemente y se convirtió en la empresa dominante en la industria de los centros de detención.<sup>213</sup> Independientemente de la relación entre las transferencias y los indicadores del sistema, llama la atención que entre 2001 y 2014 —periodo en el cual *Geo Group* sumó 4,000 espacios de detención a aquellos arrendados en las instalaciones que administró— las ganancias de la compañía hayan presentado reducciones ligeras.<sup>214</sup>

En cuanto al análisis de las transferencias de las compañías, se podría pensar que su crecimiento fortalecería los vínculos y multiplicaría el número de legisladores comprometidos con la expansión del sistema, lo cual se traduciría en incrementos en el presupuesto anual, en legislaciones para ampliar las capacidades de detención o en aumentos en el número de detenidos. De manera similar, la intensificación de las contribuciones de cada empresa modificaría la cantidad de espacios arrendados en las instalaciones que operan. Sin embargo, los cambios en la suma de las transferencias de las compañías en el periodo que se analizó no muestran efectos inmediatos en el desarrollo de los principales indicadores del sistema de detención. El comportamiento de los ingresos anuales de las principales empresas por contratos con ICE fue el rubro con más similitudes con la evolución de las transferencias. Sin embargo, las donaciones a campañas electorales de candidatos electos, en específico, presentaron coincidencias temporales con las acciones legislativas responsables de la expansión de las capacidades del sistema y con el crecimiento del presupuesto anual. Estas observaciones se pueden explicar por varios factores.

---

<sup>213</sup> Los reportes anuales de ambas empresas se encuentran disponibles en sus páginas electrónicas, cuyo enlace se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas al final del trabajo en el apartado “Reportes de compañías privadas”. Los ingresos anuales se deflactaron con base en la inflación del año fiscal 2005, de acuerdo con cifras del Departamento de Trabajo, cuya dirección electrónica se encuentra también en la bibliografía, con el nombre “Índices de precios utilizados para deflactar presupuestos y cifras”.

<sup>214</sup> Ver Gráfica 8, la cual presenta el número de detenidos en instalaciones operadas por los diferentes proveedores de espacios de detención, p.82.

La correlación entre las donaciones a campañas de candidatos electos y algunos indicadores del sistema de detención se debe en gran medida a que las primeras son el canal de transferencias de recursos más directo al que pueden recurrir las empresas para relacionarse con los miembros del Congreso y está vinculado con la supervivencia política de legisladores. Aun así, la suma de las transferencias de las compañías es mucho mayor a los recursos que invierten en campañas electorales. Surge el cuestionamiento, entonces, respecto a por qué las empresas mantienen las transferencias de cantidades considerables por medio de canales indirectos y de intermediarios, a pesar de que aparentemente, éstos tienen menos influencia en el desarrollo del sistema de detención. Como se recordará, la Ley Federal de Campañas Electorales y sus enmiendas limitan los medios y los recursos mediante los cuales las compañías privadas pueden involucrarse en los procesos electorales; las contribuciones indirectas son maneras de superar estas restricciones. Además, es probable que la incapacidad de aislar la influencia de las transferencias de las compañías entre los sistemas penal y de detención oculte cambios con repercusiones significativas en el segundo. Tal vez, la suma de las transferencias presentó variaciones ligeras entre determinados ciclos electorales, sin reflejar modificaciones importantes en sus objetivos en relación con un sistema u otro.

Adicionalmente, más que desvinculación, la falta de efectos inmediatos entre la suma de las transferencias y los indicadores más relevantes del sistema de detención revela la intervención de otras variables que inciden en los procesos y el desarrollo del sistema, al mismo tiempo que interactúan tanto con las contribuciones de las compañías, como con el resultado de las acciones de los legisladores. Las principales son el ambiente político y decisiones gubernamentales consecuentes, acontecimientos relacionados con flujos migratorios, límites legales e institucionales del sistema, el papel que desempeñan los gobiernos locales y también la

inelasticidad de las capacidades de los centros de detención operados por las compañías. Para entender la interacción entre las transferencias y los indicadores, es necesario tomar en cuenta también que las primeras definen los montos de sus contribuciones de manera estratégica —con el objetivo de lograr la máxima influencia posible al menor precio— y en función de las características tanto de las elecciones como del Congreso. Como se explicó al principio de este capítulo, la orientación y la magnitud de las contribuciones depende del partido que tenga la mayoría en alguna o ambas cámaras, así como sus posibilidades de mantenerla, las características de los candidatos, si compiten para reelegirse o por un primer término, si las elecciones en sus estados o distritos son competitivas y la influencia del escaño por el que contienden en el sistema de detención. Además, las cantidades se fijan como resultado de acercamientos y negociaciones previos entre quienes las reciben y las transfieren, en los cuales influyen tanto las necesidades de los primeros como las capacidades de los segundos —lo cual explica la influencia de las ganancias de las compañías en sus contribuciones.

Con base en lo observado, se plantea que más allá de resultados específicos, los vínculos establecidos entre las compañías y los legisladores, en los que influyen también los comités de partidos y grupos externos, generan un ambiente propicio para la preservación del sistema, en el cual los miembros del Congreso contribuyen a crear y al mismo tiempo aprovechan oportunidades estructurales para mantener o ampliar las capacidades de detención, lo cual implica a su vez la consolidación o expansión del papel de las compañías, así como para inhibir intentos por reducir el sistema. Por ejemplo, en 2018 varios diputados enviaron una carta a los secretarios de los departamentos de Justicia, Trabajo y Seguridad Nacional, en la cual aclararon que los extranjeros detenidos no son empleados de las empresas y por lo tanto no tienen la capacidad de presentar demandas laborales; solicitaron el involucramiento de los secretarios en los casos y acusaron a los

grupos demandantes de presentar las demandas con el objetivo de reducir el control de las leyes migratorias en Estados Unidos.<sup>215</sup> Este ambiente fomenta la existencia y reproducción del ciclo de transferencias, al mismo tiempo que se fortalece y origina como resultado del mismo.

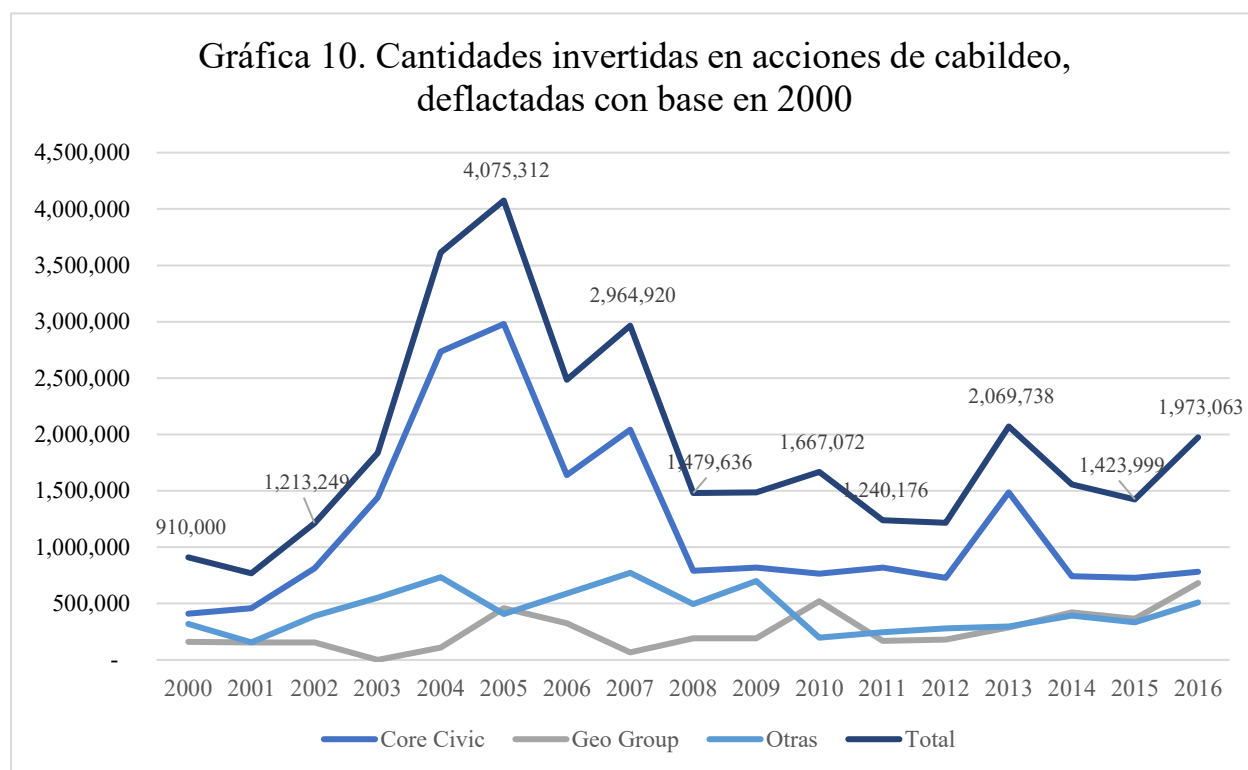
Cada año, las empresas invierten cantidades considerables en servicios de cabildeo que las acercan a los legisladores. Aunque no representan una transferencia, son un factor fundamental para la creación y mantenimiento del ambiente asociado con el sistema de detención.<sup>216</sup> La Gráfica 10 presenta las cantidades invertidas en cabildeo en el Congreso por las compañías de prisiones privadas. Como se puede ver, a partir de 2002 los recursos que destinaron las empresas a servicios de cabildeo tuvieron el crecimiento más pronunciado del periodo que se estudia —pasaron de 768,000 dólares en 2001 a más de cuatro millones en 2005—, incremento que se explica en gran medida por las oportunidades para la industria carcelaria que representó la creación del Departamento de Seguridad Nacional. Los montos se redujeron significativamente en los tres años posteriores y a partir de 2008 se mantuvieron en un margen de entre 1.2 y 1.6 millones de dólares, con excepción de aumentos considerables en 2013 y 2016. La mayoría de los cambios se debe al

---

<sup>215</sup> Carta enviada por 18 legisladores de la Cámara Baja a los secretarios de Justicia, Trabajo y Seguridad Nacional, 7 de marzo de 2018. El enlace para su versión electrónica se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas.

<sup>216</sup> Las actividades de cabildeo están permitidas en Estados Unidos y se rigen por la Ley de Declaración de Cabildeo de 1995, así como una enmienda posterior de 2007. El cabildeo se define como servicios pagados por grupos o individuos —quienes se convierten en clientes de las empresas o despachos de cabilderos—, orientados a promover posiciones e intereses específicos entre tomadores de decisiones, en este caso de miembros del Congreso. Como actividad de cabildeo se entiende cualquier esfuerzo o comunicación que tenga la intención de incidir en los legisladores y el contacto de cabildeo se considera cualquier comunicación verbal, escrita o electrónica llevada a cabo en representación de un cliente. Con el objetivo de promover la transparencia, la ley hace obligatorio que todos los cabilderos que participen en actividades en las que se inviertan más de 13,000 dólares al trimestre se registren ante la Cámara Baja o el Senado y que publiquen dos veces al año las cantidades, los temas y representantes con quienes se vinculen. Igualmente, las empresas y despachos de cabilderos están obligados a compartir la identidad de los clientes que los contratan por más de 3,000 dólares al trimestre. Para ser identificados como tales, los cabilderos deben tener más de un contacto y ocupar por lo menos 20 por ciento de su tiempo en servicios relacionados con uno de sus clientes. Su función principal es fungir como intermediarios entre los grupos de interés y los legisladores; establecen relaciones con los miembros del Congreso para incidir en sus acciones y en la aprobación de leyes acordes con los intereses de sus clientes, al mismo tiempo que comunican a éstos las posiciones y necesidades —incluidas las financieras— de los representantes, en “Lobbying Disclosure Act Guidance” [guía sobre la ley de declaración de cabildeo], Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, consultada en verano de 2017.

comportamiento de los recursos invertidos por *Core Civic*, los cuales fueron siempre superiores a los desembolsados por *Geo Group* y las demás empresas, sobre todo en la primera década del siglo XXI. Las variaciones de las cantidades pagadas por el resto de las compañías también fueron menores, en comparación con el crecimiento y las fluctuaciones de las correspondientes a *Core Civic*.<sup>217</sup>



Fuente: *Center for Responsive Politics*.<sup>218</sup>

Como se explicó en el caso de las transferencias y donaciones a campañas electorales, es imposible diferenciar si las cantidades que invierten las empresas en actividades de cabildeo se dirigen exclusivamente al sistema penal o al de detención, puesto que la mayoría está involucrada

<sup>217</sup> “Correctional facilities constr & mgmt/for-profit” [herramienta electrónica para consultar cantidades invertidas por las compañías privadas en servicios de cabildeo], *Center for Responsive Politics*, consultada en diciembre de 2018. El enlace para su versión electrónica se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas.

<sup>218</sup> *Op.cit.*



con ambos. Es probable que la falta de especificidad de la información disponible esconda cambios en los objetivos de los recursos que las compañías destinan a servicios de cabildeo, lo cual limita el alcance de los análisis descritos en párrafos anteriores. Sin embargo e independientemente de tales restricciones, los tres rubros que se han estudiado en este capítulo —las donaciones a campañas electorales de legisladores, la suma de transferencias dirigidas a actores involucrados en elecciones federales y los pagos que llevan a cabo las compañías por actividades de cabildeo— presentan una coincidencia significativa; los incrementos generalizados a partir de 2001. Como se ha repetido en capítulos anteriores, los cambios de largo alcance en el régimen de seguridad y control estatal que siguieron a los atentados de septiembre de 2001 representaron oportunidades importantes para las compañías. La expansión generalizada de las transferencias fue una estrategia para aprovecharlas e incidir en el diseño de las nuevas instituciones y prácticas.

Independientemente de similitudes en sus comportamientos, las disparidades entre las transferencias relacionadas con campañas electorales y los recursos invertidos en servicios de cabildeo reflejan las diferencias tanto de sus características como de sus funciones. Por un lado, las transferencias vinculadas con campañas electorales son un mecanismo directo para contribuir a la supervivencia política de los legisladores o a la llegada al Congreso de quienes compiten por primera vez por un escaño. Sus tiempos están definidos por el calendario electoral y las cantidades dependen de las condiciones de cada contienda, así como de las necesidades de los candidatos. Por el otro lado, las cantidades destinadas a cabildeo son independientes de cuestiones electorales, están orientadas a establecer vínculos con legisladores en funciones y por su naturaleza, las actividades y alcances que implican son más amplios y difusos.

Sin embargo, la división entre ambos no siempre es clara. Además de fungir como canal de comunicación entre las empresas y los legisladores, es común que los cabilderos asuman

papeles activos en el financiamiento de campañas electorales. Con frecuencia consiguen donaciones entre otros clientes de sus despachos y en ocasiones se convierten en responsables de organizar PACs, eventos de recaudación de fondos e incluso en tesoreros de campañas, actividades con las cuales se diluyen las diferencias entre los recursos que destinan las compañías a servicios de cabildeo y las contribuciones dirigidas a candidatos y grupos involucrados en las elecciones. Independientemente de transferencias de recursos, una de las maneras más directas por medio de las cuales las compañías influyen en los legisladores y en el Congreso es la elaboración de propuestas legislativas, producto del conocimiento y experiencia en temas específicos que proveen los despachos de cabildeo.<sup>219</sup>

Investigaciones periodísticas y organizaciones civiles consideran que el cabildeo contratado por las empresas de prisiones privadas tuvo una influencia importante en la introducción y aprobación de la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo de 2004, de la inclusión de la “cuota de camas” en el presupuesto del sistema, de su incremento a 34,000 espacios e inclusive de leyes migratorias que aumentaron las causales de detención.<sup>220</sup> En el ámbito estatal, despachos de cabilderos contratados por *Core Civic* participaron en la elaboración y aprobación de la Ley SB1070 de Arizona en 2010, la cual preveía la ejecución al extremo de las leyes de control migratorio y que fue declarada anticonstitucional posteriormente.<sup>221</sup> En 2017, el congreso de Texas debatió una ley para permitir la habilitación de

---

<sup>219</sup> Herschel Thomas y Timothy Lapira, “The Model: Lobbying as Political Insurance”, *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*, Kansas, University Press, 2017, pp. 52-56.

<sup>220</sup> Bárbara Gómez, Melina Juárez y Sonia Bettez, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), p. 88, Livia Luan, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention”, *Migration Policy Institute*, mayo de 2018 y Sharita Gruberg, “How For-Profit Companies Are Driving Immigration Detention Policies”, *Center for American Progress*, diciembre de 2015.

<sup>221</sup> La estrategia de *Core Civic* y de los cabilderos se llevó a cabo por medio del *American Legislative Exchange Council*, un *think tank* especializado en la elaboración de propuestas legislativas. Además, de los 36 legisladores de Arizona que votaron en favor de la ley, 30 recibieron donaciones o contribuciones de compañías de

guarderías en centros de detención familiares. Su relación con la detención de menores generó reacciones fuertes entre organizaciones civiles y la opinión pública en general. Como resultado del escrutinio de medios de comunicación, los legisladores involucrados admitieron que la propuesta fue redactada por un cabildero que representaba a *Geo Group*. Ante los cuestionamientos, la empresa aceptó que buscó la emisión de licencias de guarderías en espera de que se prolongaran los periodos de detención para familias enteras.<sup>222</sup>

Por medio de los diferentes canales que se describieron en este capítulo, las compañías que operan centros y proveen servicios al sistema de detención de migrantes transfieren recursos considerables a miembros de ambas cámaras del Congreso —directa o indirectamente—, con lo cual propician el avance de sus intereses e inciden en el desarrollo del sistema. Al desembocar en los legisladores, los protagonistas de la asignación de recursos del erario al sistema de detención, este capítulo concluye en el principio y termina la descripción del ciclo de transferencias.

---

prisiones privadas y varios de los miembros del equipo del gobernador Jan Brewer habían fungido anteriormente como cabilderos para ellas, en César Cuauhtémoc García, “Naturalizing Immigration Imprisonment”, *California Law Review*, vol. 103, núm. 6 (2015), p. 1508, James Kilgore, “Immigration and Mass Incarceration”, *Rights to Economic Justice*, vol. 18, núm. 2 (2011), pp. 42-43 y Alissa Ackerman y Rich Furman, “The criminalization of immigration and the privatization of the immigration detention: implications for justice”, *Contemporary Justice Review*, vol. 16, núm. 2 (2013), p. 257.

<sup>222</sup> Denise Gilman y Luis Romero, “Immigration Detention, Inc.”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, núm. 2 (2018), p. 146. pp.145-160.

## CAPÍTULO VIII. EL AMBIENTE EN TORNO AL CICLO DE TRANSFERENCIAS

En el capítulo anterior sugerí la existencia de un ambiente que propicia la preservación y expansión del sistema de detención. Por su relevancia en la explicación de varios aspectos del ciclo de transferencias, considero importante describir sus características e interacciones con otras variables. Con base en lo observado, planteo que el ambiente es consecuencia de las transferencias y vínculos establecidos entre las compañías privadas, los legisladores, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y gobiernos locales. Concibo a este ambiente como condiciones y circunstancias, un estado de cosas del cual derivan motivaciones, prácticas y discursos que adoptan los actores involucrados para generar o aprovechar oportunidades de conservar o expandir el sistema de detención, así como para inhibir intentos de reducir sus capacidades.<sup>223</sup> El ambiente refuerza la existencia y reproducción del ciclo de transferencias, al mismo tiempo que se consolida también como resultado de su avance. Como fenómeno intangible, su existencia se hace visible en cuestiones objetivas que suceden en otros ámbitos. A continuación, se describen algunas de las más relevantes.

El ambiente se manifiesta constantemente en actos discursivos —actitudes, declaraciones y comentarios públicos—, los cuales se pueden identificar particularmente en audiencias del Congreso. En las cuatro audiencias que trataron el tema de la detención migratoria entre 2015 y 2016, legisladores republicanos —principalmente, los senadores Chuck Grassley (Iowa), Jeff

---

<sup>223</sup> Definición propia, basada en observaciones sobre el sistema de detención y el ciclo.

Sessions (Alabama) y los congresistas Trey Gowdy (Carolina del Sur), Robert Goodlatte (Virginia) y Raúl Labrador (Idaho)— difundieron una visión de la realidad en la cual aumentar las capacidades del sistema de detención es tan necesario como urgente.<sup>224</sup> De acuerdo con sus pronunciamientos, el sistema ha sido incapaz de detener a extranjeros que, después de ser liberados de prisiones y cárceles, regresan a las calles para delinquir con impunidad. En cada audiencia, describieron crímenes cometidos por extranjeros con antecedentes penales y por migrantes indocumentados —a quienes incluyen en la misma categoría—, los cuales ocasionaron la muerte de ciudadanos estadounidenses; en dos ocasiones invitaron como testigos a familiares de los fallecidos.

Por medio de sus comentarios, los legisladores generan una división entre los extranjeros o migrantes y los estadounidenses, al mismo tiempo que presentan a la detención de los primeros como medida imprescindible para proteger a los segundos. En relación con la migración, declararon que no detener a extranjeros deportables y personas indocumentadas erosiona el cumplimiento de las leyes migratorias del país y fomenta el crecimiento de flujos no autorizados, lo cual vulnera a su vez la seguridad en la frontera.<sup>225</sup> En un contexto más amplio, estos argumentos contribuyen a la vinculación entre migración y criminalidad, con la cual se equiparan las faltas migratorias —que en realidad son violaciones administrativas— con delitos graves y la condición

---

<sup>224</sup>Comentarios y declaraciones difundidas en las audiencias, “Oversight of the Administration’s Criminal Alien Removal Policies”, Comité de Asuntos Jurídicos, Senado de Estados Unidos, 2 de diciembre de 2015; “Oversight of the Executive Office of Immigration Review”, Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 3 de diciembre de 2015; “Oversight of U.S. Immigration and Customs Enforcement”, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 22 de septiembre de 2016; “The Real Victims of a Reckless and Lawless Immigration Policy: Families and Survivors Speak Out on the Real Cost of This Administration’s Policies”, Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 19 de abril de 2016. Los enlaces a las páginas electrónicas donde se encuentran los vídeos de las audiencias se incluyen en la compilación de fuentes bibliográficas, al final del trabajo.

<sup>225</sup>Con base en estas posiciones, dividen también a la población extranjera entre migrantes autorizados e indocumentados, caracterizando a los últimos como irrespetuosos de las leyes estadounidenses, que se aprovechan de programas sociales y quitan oportunidades de trabajo a los estadounidenses.

de extranjero o migrante, con la propensión a cometer crímenes. En consecuencia, los legisladores describieron a la detención de miembros de ambos grupos como un tema de seguridad.

Un motivo para considerar que tales actos discursivos derivan del ambiente que genera el ciclo de transferencias y la alineación de intereses de actores relacionados con el sistema de detención, es la relación entre su contenido y la realidad. Como se describió en el capítulo sobre las transferencias del erario al sistema de detención, más de la mitad de las personas detenidas durante las últimas décadas no han tenido antecedentes penales y aún entre ellas, las convictas por delitos graves han representado un porcentaje menor; en consecuencia, ICE ha asignado a la mayoría de los detenidos grados de custodia bajos y medios —es decir, que por sus características no representan un riesgo para el personal de los centros ni para la seguridad pública.<sup>226</sup> Respecto al vínculo entre migración y criminalidad, investigaciones cuantitativas basadas en cifras oficiales coinciden en que extranjeros autorizados e indocumentados presentan índices de encarcelamiento menores a los de los estadounidenses y en general, el crecimiento de la población migrante no está relacionado con incrementos en los índices de criminalidad ni de delitos violentos.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup>Las cifras se explican con detalle en el segundo capítulo pp.45-49.

<sup>227</sup>El artículo “Does Undocumented Immigration Increase Violent Crime?” describe los resultados de una investigación basada en cifras oficiales de todos los estados de Estados Unidos entre 1990 y 2014. El estudio concluye que el incremento de la población migrante indocumentada no aumentó el índice de crímenes violentos (homicidio, robo, asalto agravado y violación). Por el contrario, estuvo relacionado con índices delictivos menores. De acuerdo con los autores, entre algunas de las razones que pueden explicar estos resultados se encuentran la selección natural de la migración (las personas que migran tienen incentivos para buscar mejores oportunidades), la disuasión de evitar el contacto con autoridades por miedo a la deportación, o que la migración genera crecimiento económico en las comunidades de destino, Michael Light y Ty Miller en *American Society of Criminology*, vol. 56, núm. 2, pp. 370-40. En 2018, el *think tank Cato Institute* publicó un reporte sobre las últimas cifras oficiales que incluyen datos sobre la relación entre migración y criminalidad (*American Community Survey* de 2017). Como en estudios anteriores, el Instituto concluyó que migrantes, tanto autorizados como indocumentados, son menos propensos a ser encarcelados que los estadounidenses. En específico, los migrantes autorizados son 75 por ciento menos propensos a ser encarcelados que los estadounidenses y los indocumentados, 49 por ciento. Cabe mencionar que los cálculos sobre migrantes indocumentados incluyen encarcelamientos por ofensas migratorias y detenciones migratorias. Si se excluyeran estas categorías, los migrantes indocumentados serían 66 por ciento menos propensos a ser encarcelados que los estadounidenses en general, e incluso menos propensos que los estadounidenses blancos. Destaca que, entre más jóvenes sean los migrantes al llegar a EUA y más extensa sea su permanencia en el país, más propensos son a ser encarcelados al convertirse en adultos en Alex Nowrasteh y Michelangelo Landgrave, “Criminal Immigrants in 2017 Their Numbers, Demographics, and Countries of Origin”, *Cato Institute, Research and Policy Brief*, número 11, marzo de 2019.

En cuanto a la obligatoriedad de detener a extranjeros deportables y a migrantes indocumentados para garantizar el respeto de las leyes migratorias de Estados Unidos, la información disponible refleja que la detención no es indispensable para garantizar la repatriación de personas con órdenes finales de deportación. Como se explicó en el segundo capítulo, el cual explica la primera transferencia, la mayor parte de aquellos que han enfrentado procesos migratorios en libertad se ha presentado a sus audiencias y ha mantenido contacto con las autoridades hasta la conclusión de sus casos, e inclusive más de 70 por ciento de quienes estuvieron detenidos y fueron liberados posteriormente, concluyó sus procesos migratorios. Además, los legisladores evitan mencionar la existencia de alternativas a la detención —como programas de supervisión con diferentes modalidades y el uso de monitores electrónicos—, las cuales tienen porcentajes de efectividad significativos, con costos mucho menores. La Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas reportó que entre los años fiscales 2011 y 2013, 99 por ciento de quienes participaron en programas que combinaron el uso de monitores con acciones de supervisión se presentó a sus audiencias finales en las cortes migratorias y que el costo promedio de cada programa alternativo fue de 10.5 dólares por persona al día.<sup>228</sup> Aunque también presentan complicaciones —como la extensión de los procesos—, sus resultados demuestran que la detención de personas en proceso de deportación no es la única medida disponible para garantizar el cumplimiento de las leyes migratorias.

En relación con la seguridad nacional, no existe evidencia de que la frontera sur haya representado una amenaza, incluso antes de que se intensificaran los controles y durante los años con las mayores cantidades de cruces no autorizados. Desde 1975, el gobierno estadounidense ha reportado un solo incidente en el cual una persona ingresó sin autorización por la frontera con

---

<sup>228</sup> “Alternatives to Detention. Improved Data Collection and Analyses Needed to Better Assess Program Effectiveness”, *United States Government Accountability Office* [reporte para el Congreso], noviembre de 2014.

México, con la intención de llevar a cabo un atentado; en contraste, entre octubre de 2017 y marzo de 2018, las autoridades interceptaron a 41 personas que intentaban cruzar la frontera con Canadá y que se encontraban en listas negras de asuntos relacionados con terrorismo.<sup>229</sup> Como lo reflejan los datos señalados en los párrafos anteriores, más que reflejar realidades, los legisladores generan y reproducen una narrativa que legitima la detención migratoria y presenta como una necesidad urgente aumentar tanto las capacidades del sistema como el número de detenidos, objetivos que vincula con la preservación de la seguridad pública y nacional.

Un caso específico en el que también se puede reconocer la influencia del ambiente derivado de las transferencias y vínculos de los diferentes actores, así como de la alineación de sus intereses, son los intentos fallidos de la administración Obama por reformar el sistema, los cuales se originaron en gran medida como reacción a la atención y debate públicos que generaron investigaciones sobre abusos y muertes en centros de detención, llevadas a cabo por dos de los principales periódicos estadounidenses en 2008.<sup>230</sup> En el Legislativo, el intento de reforma se manifestó en esfuerzos constantes para reducir las capacidades de detención, por medio de la asignación del presupuesto. En 2011, la solicitud de presupuesto de la Casa Blanca para el Departamento de Seguridad Nacional buscó mantener en 33,400 espacios las capacidades mínimas del sistema o la “cuota de camas”; sin embargo, el Congreso la aumentó a 34,000 espacios.<sup>231</sup> Un año después, tanto el presidente como DHS solicitaron al Congreso reducir las capacidades de

---

<sup>229</sup> Carta enviada por un grupo bipartidista de funcionarios a Donald Trump, para manifestarse en contra de sus amenazas de cerrar la frontera, en Albright, Madeleine, “Joint Declaration of Former United States Government Officials”, marzo de 2019.

<sup>230</sup> En marzo de 2008, el *Washington Post* llevó a cabo una investigación especial sobre las muertes en detención ocurridas desde la creación de ICE, información que no era pública entonces. Analizó las circunstancias de los fallecimientos con base en registros médicos confidenciales, en “A closer look at 83 deaths”. En mayo del mismo año, el *New York Times* hizo una investigación propia y como resultado, publicó la lista más extensa de las muertes en custodia de ICE entre 2004 y 2007, en “Immigration Agency’s List of Deaths in Custody”.

<sup>231</sup> “Budget in Brief” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, enero de 2011, pp. 10 y 83.



detención a 32,800 espacios y algunos senadores presentaron una versión del presupuesto que reducía la cuota a 33,400 espacios.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, por esa y varias cuestiones adicionales, el Congreso aprobó resoluciones que preservaron las capacidades de detención anteriores.<sup>232</sup> En 2013, la solicitud de presupuesto de la Casa Blanca intentó expandir el uso de programas alternativos a la detención para reducir la carga al erario. Por su parte, el Departamento de Seguridad Nacional propuso reducir los niveles mínimos de detención a 31,800 espacios, los cuales consideró suficientes para alojar a los detenidos con grados de custodia altos y medios.<sup>233</sup> Al año siguiente, el presidente Obama propuso de nuevo ampliar los programas de alternativas a la detención y el financiamiento de 30,500 espacios de detención.<sup>234</sup> En 2016, volvió a solicitar que el presupuesto financiara una capacidad mínima de 30,913 espacios y que aumentara el número de personas procesadas por medio de programas alternativos.<sup>235</sup> Como se mencionó anteriormente, el requerimiento sobre las capacidades mínimas del sistema o la “cuota de camas” se mantuvo hasta el presupuesto del año fiscal 2018, después de que el promedio anual de detenidos al día superara a 34,000 personas.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> Ray, Tyler, “President Obama: Close the 10 Worst Immigration Detention Facilities” [disponible], *American Civil Liberties Union*, noviembre de 2012. La propuesta del Comité de Asignación de Presupuesto del Senado está disponible en “Department of Homeland Security Appropriations Bill, 2012”, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2011.

<sup>233</sup> Aunque no se mencionan en este apartado, los intentos de la administración Obama también se manifestaron en el ámbito discursivo. En una audiencia ante el Comité de Seguridad Nacional de la Cámara Baja, la entonces secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, consideró que la “cuota de camas” era una medida artificial y solicitó que la detención se determinara con base en características específicas de cada persona, en Audiencia sobre la determinación del presupuesto para el Departamento de Seguridad Nacional [versión estenográfica], Subcomité de Seguridad Nacional del Comité de Asignación de Presupuesto de la Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, abril de 2013. Como en los otros casos, el enlace a la página electrónica para consultarla se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas.

<sup>234</sup> “Budget in Brief. Fiscal Year 2015” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2014, p. 13.

<sup>235</sup> “Budget in Brief. Fiscal Year 2017” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2016, p. 15.

<sup>236</sup> “Detention Quotas” [artículo con recursos informativos], *Detention Watch Network*, junio de 2017.

Congresistas demócratas, respaldados en ocasiones por republicanos contados, intentaron también reducir las capacidades de detención por medio de acciones legislativas. En junio de 2013, miembros de la Cámara Baja presentaron por primera vez una enmienda al presupuesto de DHS para eliminar la “cuota de camas”. La iniciativa fue rechazada por 232 votos en contra —221, republicanos— y 190 en favor —182, demócratas.<sup>237</sup> Al año siguiente, los representantes introdujeron cuatro propuestas, dos enmiendas al presupuesto y dos proyectos de ley, para terminar con el mandato de capacidades mínimas del sistema.<sup>238</sup> En la audiencia que se llevó a cabo para discutir una de las leyes, un representante republicano se convirtió en el primero de su partido en criticar públicamente la “cuota de camas”.<sup>239</sup> En 2015, legisladores demócratas volvieron a presentar tres iniciativas, dos enmiendas presupuestales y una propuesta de ley, para reducir el requerimiento de capacidades mínimas del sistema.<sup>240</sup> En verano del mismo año y por primera vez en la Cámara Alta, el senador Bernie Sanders introdujo una iniciativa para reformar el sistema de detención y terminar con la “cuota de camas”. Un congresista demócrata presentó una propuesta similar en la Cámara Baja.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Resultado final de la votación de la enmienda HR2217 de 2013, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, junio de 2013.

<sup>238</sup> Theodore Deutch [representante de Florida], Enmienda a la ley 113-32, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, enero de 2014, Ley H.R. 4620 de 2014, *To ensure the humane treatment of persons detained pursuant to the Immigration and Nationality Act*, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, mayo de 2014 y “Foster, Deutch Continue Efforts To End Immigrant Detention Bed Mandate” [comunicado de prensa], Oficina del Congresista Bill Foster, Cámara de Diputados, Congreso de Estados Unidos, diciembre de 2014.

<sup>239</sup> Participación del representante republicano David Valadao, en la audiencia sobre la segunda enmienda propuesta para eliminar la cuota de camas del presupuesto del año fiscal 2015, el vídeo está disponible en la página de la organización *Detention Watch Network*, en enlace se incluye en la compilación de fuentes bibliográficas. Como se explicó anteriormente, alrededor de 73 por ciento de todas las contribuciones de las compañías a candidatos federales se ha concentrado en el Partido Republicano, en “For-profit Prisons: Background”, *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018.

<sup>240</sup> Theodore Deutch [representante de Florida], Enmienda a la ley 113-32, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, enero de 2014 y “Rules Committee Rejects Deutch-Foster Amendment to End Detention Bed Mandate” [comunicado de prensa], Oficina del Representante Ted Deutch, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2015.

<sup>241</sup> Ley H.R. 3543. *To improve Federal sentencing and corrections practices, and for other purposes*, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2015. Presentada por el congresista Raúl Grijalva, demócrata del tercer distrito de Arizona.

Ciertamente, la composición del Congreso influyó en el desenlace de las diferentes propuestas. Durante la primera legislatura de la administración Obama (2009-2011), el Partido Demócrata tuvo mayoría en ambas cámaras, en las segunda y tercera (2011-2013, 2013-2015) sólo mantuvo el liderazgo de la Cámara Baja y en la cuarta fue el Partido Republicano quien controló el Congreso.<sup>242</sup> Sin embargo, las posiciones de los legisladores reflejan la influencia del ambiente descrito al principio del capítulo y justifican algunas características de las transferencias de las compañías a miembros del Congreso; principalmente, su concentración en candidatos y legisladores republicanos.<sup>243</sup> En general, los actos discursivos recurrentes, la preservación de la “cuota de camas” a pesar de los intentos para revertirla y la falta de apoyos a iniciativas para reformar el sistema, explican la continuidad de las donaciones a campañas electorales y cantidades invertidas en cabildeo, incluso en periodos que no coinciden con cambios en indicadores cuantitativos del sistema —tales como incrementos en el presupuesto, el número de detenidos o en los espacios utilizados en las instalaciones de los diferentes proveedores. La formación del ambiente, como resultado de vínculos entre diferentes actores, revela también la racionalidad detrás de las transferencias indirectas de sumas considerables y con efectos casi imperceptibles en el sistema, tales como las contribuciones a comités de partidos y grupos externos.

Considerar el ambiente y la relevancia de las transferencias ayuda también a entender las dificultades que limitaron y en ocasiones cancelaron los intentos de reforma de la administración Obama en el ámbito burocrático. Al inicio del primer término, se anunciaron planes para separar el procesamiento de los detenidos con y sin antecedentes penales, hospedar a estos últimos en

---

<sup>242</sup> Los cambios en la composición partidista se pueden consultar en las páginas electrónicas de ambas cámaras, en “Party Division”, Senado de Estados Unidos y “Party Divisions of the House of Representatives, 1789 to Present”, Cámara de Representantes de Estados Unidos. Los enlaces a las páginas electrónicas se incluyen en la compilación de bibliografía, al final del trabajo.

<sup>243</sup> Como se explicó anteriormente, alrededor de 73 por ciento de todas las contribuciones de las compañías a candidatos federales se ha concentrado en el Partido Republicano, en “For-profit Prisons: Background”, *Center for Responsive Politics*.

instalaciones menos restrictivas y aumentar tanto la rendición de cuentas, como la transparencia del funcionamiento del sistema. Las propuestas contaron con el apoyo de la entonces secretaria del Departamento de Seguridad Nacional y del director del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas. A principios de 2009 se llevó a cabo una investigación sobre las características del sistema, a cargo de la directora de la Oficina de Planeación y Políticas de Detención del departamento, Dora Schriro. El resultado de la investigación, publicado en octubre de ese año, concluyó que las condiciones diferían considerablemente con el propósito administrativo de la detención migratoria —el cual consiste en retener, procesar y preparar a los extranjeros para su deportación.

También coincidió con las principales críticas que organizaciones civiles denunciaban desde el principio de la expansión del sistema: únicamente la mitad de los detenidos tenía antecedentes penales y entre ellos, menos de diez por ciento había cometido delitos graves; la mayoría de las instalaciones había sido diseñada para servir como prisiones y cárceles; el personal, su entrenamiento y el trato hacia los detenidos presentaban deficiencias importantes. El documento incluyó una serie de recomendaciones para mejorar las condiciones de detención, así como la administración, el manejo de información y la supervisión de los centros. Propuso el desarrollo de estándares actualizados y de herramientas de clasificación para adecuar el trato de los detenidos a sus características y necesidades, ampliar las posibilidades de recibir visitas, el acceso a servicios legales y el uso de alternativas a la detención.<sup>244</sup> Organizaciones civiles y analistas de temas migratorios consideraron que la publicación del reporte marcaría el inicio de cambios profundos.

En los meses siguientes, la administración Obama adoptó medidas importantes, tales como el cierre del centro de Varick en Nueva York, la contratación de personal para aumentar la

---

<sup>244</sup> Schriro, Dora, “Immigration Detention Overview and Recommendations”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, octubre de 2009.

supervisión de los centros más grandes, la asignación de supervisores para casos delicados y la disposición de una herramienta en línea para localizar a los detenidos.<sup>245</sup> Durante varios años, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, reiteró su objetivo de aumentar el uso de alternativas a la detención, determinar la obligatoriedad de las detenciones por medio del programa de Evaluación de Clasificación de Riesgo, reducir el traslado de detenidos a lugares remotos y mejorar los estándares de detención.<sup>246</sup> Sin embargo, los alcances del intento de reforma fueron limitados. El número de detenidos al año y los promedios anuales de detenidos al día durante los dos términos de Barack Obama fueron mucho mayores que los registrados en gobiernos anteriores —a pesar de la estabilización y el declive posterior en la población indocumentada en Estados Unidos— y el sistema continuó con la detención de personas que podrían haber concluido sus procedimientos migratorios en libertad, incluyendo a miembros de grupos vulnerables.<sup>247</sup>

Los principales obstáculos, de acuerdo con Schriro y otros especialistas, fueron trabas burocráticas, la falta de iniciativas para sancionar incumplimientos y de modificaciones sustantivas en la operación del sistema.<sup>248</sup> Aunque para comprobarlo se requerirían investigaciones específicas, se sugiere que la alineación de intereses entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas —como burocracia extensa, incluyendo oficinas de campo, más allá del liderazgo central— y las empresas incidió en lo que los analistas denominan trabas burocráticas, así como en la inhibición de la introducción de medidas para sancionar deficiencias en las instalaciones y modificar esencialmente la administración del sistema. También pudieron evitar que se llevaran a

---

<sup>245</sup> Matthew Flynn y Michael Flynn, “Challenging Immigration Detention: Academics, Activists and Policy-makers” Edward Elgar, Estados Unidos, 2017, p.163.

<sup>246</sup> “Budget in Brief. Fiscal Year 2013” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2012, p. 16.

<sup>247</sup> Ver “Gráfica 1. Personas detenidas a año, por años fiscales”, p. 24, y “Gráfica 2. Promedio anual de detenidos al día, por años fiscales”, p. 25. y la descripción sobre la reclusión de personas sin antecedentes penales y niveles bajos de custodia obligatoria, así como de grupos vulnerables, pp.45-49.

<sup>248</sup> Matthew Flynn y Michael Flynn, “Challenging Immigration Detention: Academics, Activists and Policy-makers”, Northampton, Edward Elgar, 2017, pp. 163-166.

cabo intentos más serios por parte de la administración Obama —tales como que el Ejecutivo se negara a firmar el presupuesto o diera la orden a ICE de reducir efectivamente el número de detenidos e incrementar el uso de alternativas a la detención. El ambiente y la participación de legisladores, funcionarios, empresas y demás actores políticos involucrados en su mantenimiento, pudo haber elevado significativamente el costo de tales acciones, al enmarcarlas en la narrativa que reprodujeron los legisladores en el Congreso, la cual equipara la detención con un asunto de seguridad pública y nacional.

Como la privatización, el ambiente es consecuencia del ciclo y a la vez, uno de los factores que tienen más influencia en su mantenimiento y desarrollo; en consecuencia, es también crucial para entender el mantenimiento y la expansión del sistema de detención. La relevancia de incluirlo en esta investigación reside en su capacidad para explicar aspectos intangibles que inciden en la solidez del sistema —principalmente, actos discursivos que legitiman su existencia y características— e identificar el efecto de variables no sólo en los indicadores del sistema, sino en la ausencia de cambios en ellos —por ejemplo, la falta de críticas al sistema por parte de legisladores republicanos, la renuencia del Congreso a aprobar iniciativas para reducir las capacidades del sistema y los factores detrás de los obstáculos para disminuir el número de detenidos.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se mencionó en la introducción, la pregunta de investigación de este trabajo es: ¿por qué aumentaron las capacidades del sistema de detención migratoria de Estados Unidos, a pesar de la reducción de la población indocumentada que empezó alrededor de 2009 y se intensificó en los años siguientes? Mi hipótesis es que, en gran medida, la expansión de las capacidades del sistema es consecuencia de la consolidación y repetición de un ciclo de transferencias de recursos financieros entre los actores con más capacidades para influir en el desarrollo del sistema: a) legisladores federales, b) el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, c) gobiernos locales y d) compañías privadas. Esta tesis es el estudio de las particularidades e implicaciones de las transferencias, así como de los intereses, capacidades y vínculos entre sus protagonistas. El trabajo se divide en siete capítulos; uno introductorio al desarrollo y características del sistema, cuatro correspondientes a cada una de las transferencias de dinero de actores que impulsan y mantienen el sistema de detención y dos que tratan factores adicionales. Su extensión dependió considerablemente de la información disponible.

El seguimiento de las transferencias hace visible los mecanismos de influencia de los actores que participan y sostienen sistema de detención, los cuales derivan no sólo de los beneficios económicos que obtienen, sino también de su consecuente vinculación y alineación de intereses. Debido a que los actores son un grupo reducido, el ciclo es un sistema semi cerrado, en el cual una parte importante de los recursos disponibles se conserva y reinvierte en su reproducción. La

persistencia de las transferencias propicia que el ciclo se renueve y ajuste a situaciones cambiantes: cada sucesión consolida y actualiza su funcionamiento, al mismo tiempo que normaliza su existencia e inhibe intentos de reducir las capacidades del sistema. Con la identificación y descripción de las transferencias, se ofrece una visión amplia y detallada del funcionamiento del sistema de detención, así como de los factores y actores que influyen en él.

Además de fundamentar la hipótesis principal, el seguimiento del ciclo permite documentar aspectos fundamentales del sistema: 1) sus funciones varían con el tiempo y con frecuencia son independientes de cuestiones migratorias; 2) desde su creación, el sistema ha servido recurrentemente como un mecanismo de control demográfico y de regulación de la oferta de mano de obra; 3) el sistema adquirió la mayoría de sus características actuales como resultado de los cambios en el ejercicio de poder estatal que siguieron a los atentados de septiembre de 2001; 4) en gran medida, la falta de capacidades de ICE para administrar un sistema de tal magnitud explica sus características y evolución; 5) actualmente, el desarrollo del sistema depende considerablemente de una paradoja: en los corto y mediano plazos, mantener e incluso ampliar las capacidades de detención resulta menos complicado que reducir las; 6) la vinculación y alineación de intereses de los actores involucrados en el ciclo de transferencias de recursos inciden en el número y características de los detenidos; 7) en ocasiones, la influencia de los diferentes actores en el sistema se manifiesta en la falta de cambios y en el mantenimiento del *status quo*.

El primer capítulo sirve como introducción al origen, evolución y características del sistema de detención. En la primera parte, el repaso de su historia identifica sus diferentes etapas y funciones. El objetivo que propició la creación del sistema y el cual ha sido recurrente en su desarrollo, ha sido garantizar la deportación de grupos humanos, en ocasiones específicos. Durante la administración de Ronald Reagan, el sistema adquirió la función de desincentivar flujos



migratorios irregulares y de recluir a extranjeros con antecedentes penales. En las etapas siguientes, el crecimiento del sistema se debió a políticas orientadas a combatir al terrorismo, las cuales iniciaron con las reacciones al atentado en el *World Trade Center* de 1993 y alcanzaron un grado mayor con las que siguieron a los ataques de 2001. Tales cambios consolidaron la interpretación de la migración no autorizada como un asunto de seguridad nacional. Posteriormente, la administración de Barack Obama intentó reformar el sistema e inclusive, reducir sus capacidades. Sin embargo, los resultados fueron limitados. En 2014, el ingreso masivo de familias y menores centroamericanos reactivó el objetivo de desincentivar flujos migratorios, lo cual ocasionó una ampliación pronunciada del sistema.

La segunda parte del primer capítulo describe las características del sistema de detención. Explica que la detención administrativa implica menos protecciones y recursos que la reclusión en prisiones y cárceles, además de un grado de aislamiento mayor. En el sistema de detención y a diferencia del penal, las personas son las responsables de demostrar que su detención es innecesaria, el acceso a representación legal depende de sus propios medios y las cortes migratorias no garantizan el derecho a audiencias, factores que tienen consecuencias de gran magnitud en el desenlace y duración de los procesos de los detenidos. Desde el 2001, el sistema permite también la detención de familias y la separación de sus miembros. Durante más de dos décadas, organizaciones civiles han documentado irregularidades importantes en las condiciones de los centros, las cuales convierten a la detención administrativa en un asunto de derechos humanos.

Las más relevantes y recurrentes son: infraestructura inadecuada, problemas de limpieza e higiene y en la provisión de alimentos, maltratos y abusos por parte del personal, uso indiscriminado de confinamiento solitario, negligencias sistemáticas en la atención médica —las cuales han ocasionado inclusive la muerte de varios detenidos— así como deficiencias en el

sistema de evaluación e inspección de los centros. Las organizaciones también han denunciado falta de transparencia y una cultura de secrecía predominantes en la operación del sistema. La mayoría de los datos con los que se cuenta se han obtenido por medio de solicitudes de acceso a la información.

El segundo capítulo inicia la presentación del ciclo, al analizar la primera transferencia: la asignación de recursos del erario al sistema de detención. Por medio de la aprobación de su presupuesto anual, legisladores del Congreso federal establecen las cantidades que se destinan a la operación del sistema. El presupuesto es el elemento más relevante del sistema, ya que establece sus capacidades y la magnitud de las transferencias del ciclo. Por la autoridad que tienen para diseñarlo, los legisladores son los actores con más influencia en su desarrollo. El capítulo estudia con detalle los cambios en el presupuesto entre los años fiscales 2005 y 2016. El análisis revela que el ambiente político —definido como la agenda y los términos del debate público— suele ejercer una influencia mayor en sus características. Sin embargo, el comportamiento del presupuesto depende de la interacción de las principales variables involucradas, tales como las identidades partidistas y acontecimientos en el ámbito migratorio.

Para analizar las motivaciones de los legisladores que apoyaron las ampliaciones del sistema, el apartado compara sus argumentos con investigaciones e información de documentos oficiales. De acuerdo con sus participaciones en audiencias ante el Congreso, las expansiones del sistema se debieron al crecimiento de flujos migratorios irregulares, así como a la necesidad de garantizar la detención y deportación de los extranjeros que representan un riesgo a la seguridad pública o que son propensos a desaparecer de sus procesos migratorios. Sin embargo, estudios especializados calculan que el crecimiento de la población indocumentada de Estados Unidos se redujo durante la primera década del siglo XXI y que el número total empezó a decrecer a partir

de 2009. Se describen también cifras oficiales que desmienten el resto de los argumentos. Los resultados de la comparación demuestran el grado de influencia que tienen los legisladores en el presupuesto del sistema y hacen posible inferir que sus razones para expandirlo fueron, en gran medida, independientes del ámbito migratorio.

Las ampliaciones del sistema también se han basado en la premisa de que el aumento en el número de detenidos obliga a incrementar las capacidades de detención. Sin embargo, la relación parece ser inversa. Evidencia de ello es el comportamiento del presupuesto y el número de detenidos al año, así como un porcentaje considerable de personas que permanecen en detención a pesar de ser elegibles para enfrentar sus procesos migratorios en libertad. Es importante mencionar que el vínculo entre ambos no es directo: el eslabón son los agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, quienes cuentan con la discrecionalidad procesal para regular el número de detenidos. Al respecto, documentos oficiales reflejan cómo agentes de ICE ignoran sistemáticamente lineamientos para determinar la obligatoriedad de las detenciones.

La parte del presupuesto que continúa con el ciclo es la que ICE transfiere a otros actores, por medio de contratos para la administración de centros de detención o el arrendamiento de espacios en prisiones y cárceles. La pulsión constante detrás de esas relaciones es la falta de capacidades de ICE para operar al sistema por sí mismo, causa de las expansiones aceleradas de las últimas décadas. El tercer capítulo se encarga de la tercera fase del ciclo, la transferencia de recursos por parte de la agencia a entidades gubernamentales. Debido a que el contenido de los contratos no es público, es imposible conocer las cantidades involucradas. Además, ICE no cuenta con información completa sobre costos y erogaciones del sistema, motivo por el cual el DHS la considera una agencia de alto riesgo en cuanto a pagos impropios. Por un lado, tales inconsistencias

y falta de transparencia erosionan la rendición de cuentas del sistema; por otro, facilitan las transferencias y la reproducción del ciclo.

ICE establece contratos con el Servicio de Alguaciles de Estados Unidos (USMS), agencia del Departamento de Justicia, para el transporte y alojamiento de los detenidos. La relación entre ambos es notablemente opaca; únicamente se sabe que entre los años fiscales 2009 y 2016, ICE firmó 16 por ciento de todos sus contratos con el USMS. Por falta de infraestructura, el Servicio de Alguaciles funge únicamente como intermediario: contrata a gobiernos locales y a compañías privadas para arrendar espacios en prisiones y cárceles o centros de detención. ICE celebra la mayoría de sus contratos con gobiernos locales. Como en el caso anterior, se desconocen los recursos exactos que reciben por su participación en el sistema. Sin embargo, se cuenta con más información al respecto. Con base en diferentes publicaciones oficiales se calcula que en el año fiscal 2013, ICE destino 58 por ciento de su presupuesto —más de 1,178 millones de dólares— al pago de espacios de detención, 55 por ciento de los cuales fueron arrendados por medio de contratos intergubernamentales. Las cantidades aumentan al considerar erogaciones por cuestiones administrativas, servicios adicionales y deficiencias en los registros de la agencia.

La descripción del centro de detención de Adelanto, California, sirve para ejemplificar las interacciones a las que dan origen los contratos intergubernamentales. Entre 2001 y 2019, la ciudad participó en un contrato como intermediaria entre ICE y la empresa *Geo Group* para la habilitación del centro. El gobierno local recibió una cantidad fija de 50,000 dólares anuales y un reembolso de 75 centavos por detenido al día, mientras que las ganancias de la compañía se calculan en 40 millones de dólares al año. Además de contribuir a la creación de empleos, la intermediación de las entidades gubernamentales cumple con la función de facilitar la vinculación de ICE con empresas privadas y con ello, su acceso a las instalaciones y servicios que requiere para mantener

el sistema de detención. Con otros casos, se muestra también que la detención de familias genera beneficios mayores y que el arrendamiento de espacios en prisiones y cárceles es una fuente de ingresos importante para departamentos de policía locales.

Por los beneficios que generan, los centros de detención y las instalaciones penitenciarias que participan en el sistema suelen encontrarse en localidades con economías débiles, lo cual convierte a la detención y a las acciones de control migratorio en áreas de interés para sus representantes. Los vínculos que propician estas relaciones contribuyen a la alineación de intereses entre el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, los gobiernos locales y las compañías privadas. Para reforzar este argumento, se citan casos en los cuales funcionarios estatales facilitaron la habilitación de centros de detención, presionaron a ICE y a legisladores federales para evitar la clausura de algún centro o para garantizar la ocupación de cierto número de espacios de detención. En el año fiscal 2017, la agencia mantuvo alrededor de 830 contratos intergubernamentales para la provisión de espacios en 669 centros de detención, prisiones o cárceles en todo el país. La mayoría de ellos designa a compañías privadas para la operación de los centros.

El cuarto capítulo describe la tercera transferencia, las cantidades que reciben las compañías privadas por su participación en el sistema. El análisis se basa en los reportes anuales de *Core Civic* y *Geo Group* —las dos corporaciones que dominan la industria de los centros de detención—, en los cuales publican los ingresos que obtienen por servicios que prestan a ICE, sin diferenciar entre contratos directos o indirectos. Para dar contexto a la magnitud de las transferencias, se compararon los ingresos de las compañías con el presupuesto del sistema. Entre 2005 y 2014, las cantidades que recibieron representaron 20 por ciento del financiamiento del sistema, en promedio anual. Entre 2015 y 2017, los ingresos de ambas empresas alcanzaron 40 por

ciento del presupuesto, también en promedio anual. Debido a que las cifras excluyen tanto a las compañías de menor tamaño como a los pagos por servicios adicionales, es prudente calcular que a partir de 2015, ICE transfiere alrededor de la mitad del presupuesto anual del sistema de detención —más de mil millones de dólares— a empresas privadas. Las compañías son los proveedores de espacios de detención con más capacidades y con excepción de los lugares arrendados en prisiones y cárceles, los suyos suelen ser los menos costosos. En 2017, alrededor de 70 por ciento de todos los espacios utilizados fueron administrados por compañías privadas.

El capítulo procede con la descripción de los “mínimos garantizados”, cláusulas de los contratos que establecen el pago obligatorio de una cantidad mínima de espacios de detención. Los “mínimos garantizados” son fundamentales para el ciclo, pues mantienen las transferencias dentro de márgenes determinados, independientemente del número de detenidos y cambios en los flujos migratorios. Su inclusión en los contratos y el aumento que han tenido en los últimos años reflejan la condicionalidad de la participación de las empresas en función de ciertas cantidades de ingresos, así como la voluntad del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de garantizarlos. Adicionalmente, los “mínimos garantizados” y descuentos en el precio de espacios de detención inciden en las decisiones de los agentes de ICE respecto al número y características de los detenidos.

Para explicar este argumento se describe el Plan Nacional de Administración de Detenciones del DHS, orientado a asegurar que los agentes tomen en cuenta aspectos vinculados con los costos de los espacios al procesar a los detenidos. El capítulo incluye ejemplos adicionales de la influencia del costo de los espacios y los compromisos previstos en los contratos en actitudes de los agentes de ICE. Con base en ellos, considero probable que la intersección entre la discrecionalidad de los agentes y la condicionalidad de la participación de las empresas sea uno de

los factores determinantes detrás del porcentaje de personas recluidas a pesar de ser elegibles para enfrentar sus procesos migratorios en libertad y en consecuencia, del número de detenidos. Otro beneficio material que obtienen las compañías de su participación en el sistema deriva del Programa de Trabajo Voluntario, el cual permite que los detenidos trabajen en actividades de mantenimiento a cambio de una remuneración de alrededor de un dólar al día. Organizaciones civiles calculan que la participación de los detenidos genera ahorros de alrededor de 40 millones de dólares al año.

A pesar de que no es una de las transferencias del ciclo, el quinto capítulo profundiza el estudio de la privatización del sistema. La participación de las empresas inició en la década de los años ochenta y creció rápidamente con los cambios que siguieron a los ataques de septiembre de 2001. En 2005, aproximadamente 25 por ciento de los espacios de detención fueron administrados por compañías privadas, relación que aumentó a 56 por ciento en 2009 y a 70 por ciento en 2017. Es notable la coincidencia entre la expansión del sistema y el aumento de la privatización. Concluyo que la opción de recurrir a las compañías hizo posible que los legisladores y funcionarios consideraran viables ampliaciones de tal magnitud, en lugar de optar por alternativas menos ambiciosas. La contratación de empresas como método para llevar a cabo cada expansión ocasionó que se llegara a un punto en el cual su participación se volvió indispensable. Calculo que ese punto se alcanzó alrededor de 2009, cuando la cantidad de espacios de detención administrados por las empresas excedió la mitad del total.

Esos años concuerdan también con una advertencia de la Oficina del Inspector General del DHS —que ICE sería incapaz de administrar aumentos adicionales a las capacidades del sistema—, con la aprobación de la “cuota de camas” y con el declive de la población indocumentada. Considero que la combinación de tales factores representa un momento decisivo en el desarrollo

del sistema, definido por la intersección de dos tendencias opuestas: por un lado, cambios en el ámbito migratorio que ocasionarían una reducción en el número de detenidos y por el otro, la necesidad de mantener los niveles de detención suficientes para garantizar la participación de las compañías. La aprobación de la “cuota de camas” y la expansión del sistema demuestran la prevalencia de la segunda. La dirección que siguió el sistema generó una paradoja que continúa definiendo su evolución: por lo menos en el corto plazo, mantener o incluso aumentar las capacidades del sistema resulta menos costoso y complicado para ICE, que reducir la cantidad de espacios de detención —lo cual afectaría el suministro de espacios y obligaría a la agencia a asumir la responsabilidad de habilitarlos. En 2016, la entonces directora de ICE describió tal condición durante una audiencia en el Congreso.

Después de describir la “paradoja del sistema”, se procede al análisis de una base de datos que publicó ICE en 2018, la cual incluye el número de detenidos en los diferentes tipos de instalaciones en días específicos entre 2009 y 2018. Las cifras hacen posible calcular las capacidades de detención de los diferentes proveedores de espacios y la evolución de la distribución de los detenidos. Además de las capacidades de detención de ICE y de los gobiernos locales, uno de los principales hallazgos es que el número de detenidos en centros privados permaneció relativamente constante entre 2009 y 2015, con excepción de los espacios en instalaciones de *Geo Group*. Los detenidos en centros de la empresa aumentaron constantemente a partir de 2001, hasta superar a los recluidos en las instalaciones de *Core Civic* —que era entonces la compañía con más capacidades— y llegar a un máximo local en 2014. Después de 2015, la cantidad de personas alojadas en instalaciones administradas por todas las empresas se incrementó cada año, debido al crecimiento general del número de detenidos.



Entre 2009 y 2018, los espacios ocupados en instalaciones operadas por compañías privadas aumentaron 52 por ciento y en relación con el total, crecieron 12 por ciento. En los primeros años del periodo estudiado, los gobiernos locales fueron quienes operaron la mayor cantidad de espacios. Sin embargo, después de alcanzar un punto máximo en 2011, los detenidos en sus instalaciones disminuyeron constantemente, hasta llegar a un mínimo en 2015. El cambio coincide en tiempo y magnitud con el crecimiento del número de personas reclusas en centros operados por *Geo Group* —alrededor de 4,000 detenidos. Este movimiento representa el mayor avance de la privatización en la década que se analizó, un aumento de 55 a 66 por ciento de todos los espacios de detención utilizados.

Además de profundizar el estudio de la privatización, el conjunto de datos hace posible describir con más detalle la “paradoja del sistema” y entender la motivación detrás de la “cuota de camas”. Las cifras disponibles hacen posible calcular que transitar hacia un modelo sin la participación de las compañías excedería el presupuesto del sistema por decenas de millones de dólares, con o sin el involucramiento de gobiernos locales y el arrendamiento de espacios en prisiones y cárceles. Entender la dependencia de ICE a los espacios provistos por empresas privadas ayuda a comprender la lógica detrás de la “cuota de camas”, al interpretarla como mecanismo para dar certidumbre a las compañías y garantizar su participación en el sistema. Tomando en cuenta que la “cuota de camas” aumentó a 34,000 espacios en el año fiscal 2012 y que en ese periodo tanto ICE como los gobiernos locales operaron alrededor de 14,000 espacios de detención, calculo que la participación de las empresas depende del pago de aproximadamente 20,000 espacios de detención al día. Al final, el capítulo describe con detalle las consecuencias de la participación de las empresas en la operación del sistema y en las condiciones de los detenidos.

El sexto capítulo retoma y concluye el seguimiento del ciclo por medio del estudio de la cuarta transferencia, en la que empresas privadas ofrecen recursos a legisladores del Congreso federal. El apartado se concentra en ellos por su autoridad en la definición del presupuesto y por la disponibilidad de información. Con base en reportes de la Comisión Federal Electoral, se analizan las donaciones a campañas electorales que recibieron los legisladores por parte de empresas vinculadas con el sistema de detención durante los nueve ciclos electorales entre 2000 y 2016. También se toman en cuenta las contribuciones que hicieron por medio de canales indirectos —comités de partidos, grupos externos, etc. Cabe mencionar que las compañías están vinculadas con los sistemas tanto penal como de detención de migrantes, por lo que diferenciar los objetivos de sus acercamientos a legisladores y de sus contribuciones a campañas electorales requeriría de investigaciones específicas. El análisis se limita a la identificación de patrones y correlaciones con los indicadores del sistema de detención.

Las variaciones en las transferencias totales de las compañías —las cuales incluyen contribuciones por medio de canales indirectos— no muestran relaciones directas con los acontecimientos más determinantes en el desarrollo del sistema entre 2000 y 2016. Sin embargo, el comportamiento de las donaciones directas a campañas electorales tuvo algunas coincidencias con acciones legislativas detrás de la expansión del sistema, tales como la aprobación de la Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención contra el Terrorismo de 2004 y la introducción de la “cuota de camas” en 2009. En cuanto a indicadores cuantitativos, la suma de las transferencias de las compañías no tiene relación con cambios en el presupuesto anual del sistema de detención. Como en el caso anterior, las donaciones a las campañas electorales presentan algunas similitudes con los cambios en el presupuesto. El capítulo continúa con el análisis de las transferencias

individuales de las compañías, lo cual permite evaluar su relación con la cantidad de espacios de detención en las instalaciones que operan.

El hecho de que *Core Civic* fuera el contribuyente principal hasta 2008 es consistente con que fungiera como la empresa con más detenidos. Sin embargo, los espacios utilizados en los centros que operó se mantuvieron relativamente constantes a pesar de reducciones y vaivenes posteriores en sus donaciones. En el caso de *Geo Group*, el incremento marcado de los espacios arrendados en sus centros es posterior al crecimiento de sus contribuciones. A partir de 2012, el crecimiento de los espacios utilizados en las instalaciones de la compañía continuó a pesar de la disminución de sus contribuciones. Aun así, se observa cierta coincidencia entre su papel como principal donador de recursos a campañas electorales y mayor proveedor de espacios de detención a partir del ciclo electoral de 2014. La relación entre ambos rubros es inexistente para el resto de las compañías. Finalmente, se identifican similitudes marcadas en el comportamiento de los ingresos de las dos compañías más grandes y sus transferencias totales a miembros del Congreso.

Con base en lo observado, considero que más que desvinculación, la falta de efectos inmediatos entre la suma de las transferencias y los indicadores más relevantes del sistema revela la intervención de factores adicionales, tales como el ambiente político, límites legales e institucionales, el papel de los gobiernos locales y la inelasticidad de la oferta de espacios de detención. Para entender la interacción entre las transferencias y los indicadores, es necesario tomar en cuenta también que las empresas definen los montos de sus contribuciones de manera estratégica y como resultado de negociaciones con los destinatarios. Consecuentemente, planteo que más allá de resultados específicos, los vínculos establecidos entre las compañías y los legisladores generan un ambiente propicio para la preservación del sistema, en el cual los

miembros del Congreso contribuyen a crear y aprovechan oportunidades para mantener o ampliar las capacidades de detención, así como para inhibir intentos por reducirlas.

Para concluir el capítulo se analizaron también las cantidades que invierten las empresas en servicios de cabildeo; las cuales, aunque no representan una transferencia de capital, son un factor fundamental para la creación y mantenimiento del ambiente asociado con el sistema de detención. Por medio de los diferentes canales que se describieron, las compañías que operan centros y proveen servicios al sistema de detención transfieren recursos considerables a miembros del Congreso, con lo cual propician el avance de sus intereses e inciden en el desarrollo del sistema. Al desembocar en los legisladores, los encargados de la asignación de recursos del erario al sistema de detención, el capítulo concluyó la descripción del ciclo de transferencias.

El último capítulo describe las características del ambiente asociado con el ciclo. Considero que el ambiente es consecuencia de transferencias y vínculos establecidos entre las compañías privadas, los legisladores, ICE y gobiernos locales. Defino al ambiente como condiciones y circunstancias, un estado de cosas del cual derivan motivaciones, prácticas y discursos que adoptan los actores involucrados para generar o aprovechar oportunidades de conservar o expandir el sistema de detención, así como para inhibir intentos de reducir sus capacidades. El ambiente refuerza la existencia y reproducción del ciclo de transferencias, al mismo tiempo que se consolida también como resultado de su avance. Como fenómeno intangible, su existencia se hace visible en cuestiones objetivas que suceden en otros ámbitos.

Planteo que una de ellas son actos discursivos, los cuales analicé por medio de las audiencias congresionales que trataron el tema de la detención entre 2015 y 2016. En sus participaciones, legisladores republicanos declararon que aumentar las capacidades del sistema es necesario para garantizar la deportación de extranjeros que después de ser liberados de prisiones o

cárceles continúan delinquiendo con impunidad. También comentaron que no detener a las personas indocumentadas erosiona el cumplimiento de las leyes y fomenta el crecimiento de flujos no autorizados, lo cual vulnera a su vez la seguridad de la frontera. Algunos congresistas fueron explícitos al describir a la detención como un tema de seguridad nacional. Con base en información e investigaciones basadas en documentos oficiales, se demostró que las declaraciones de los legisladores no concuerdan con la realidad. Interpreto la brecha entre ambas como evidencia del ambiente del ciclo de transferencias de recursos.

Un caso específico en el que también se puede reconocer la influencia del ambiente, son los obstáculos que encontraron los intentos de reformar el sistema durante la administración Obama. Cada año entre 2011 y 2016, tanto la Casa Blanca como legisladores demócratas presentaron solicitudes e iniciativas para disminuir las capacidades del sistema. Ninguna de las propuestas fue aprobada; al contrario, la “cuota de camas” aumentó y se mantuvo hasta el presupuesto del año fiscal 2018. En todo el periodo, únicamente un legislador republicano se pronunció abiertamente en contra de la medida, cuestión que explica por qué las compañías relacionadas con la detención han destinado alrededor de 73 por ciento de todas sus donaciones a campañas electorales a candidatos republicanos desde 1990.

Tomar en cuenta la influencia del ambiente ayuda también a entender las dificultades que limitaron los intentos de reforma de la administración Obama en el ámbito burocrático. Durante varios años, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas reiteró su objetivo de aumentar el uso de alternativas a la detención, reducir el traslado de detenidos a lugares remotos y mejorar los estándares de detención. Sin embargo, los alcances fueron limitados. El número de detenidos al año y los detenidos al día durante los dos términos de Barack Obama fueron mucho mayores a los de gobiernos anteriores y el sistema continuó con la detención de personas que podrían haber

concluido sus procedimientos migratorios en libertad. Los principales obstáculos, de acuerdo con autores especializados, fueron “trabas burocráticas” y la falta tanto de iniciativas para sancionar incumplimientos, como de modificaciones sustantivas en la operación del sistema. Aunque se necesitarían investigaciones específicas para comprobarlo, sugiero que la alineación de intereses entre ICE y las empresas inhibió la ejecución de medidas para modificar esencialmente la administración del sistema. El ambiente que se describe en el último capítulo es consecuencia del ciclo de capital y a la vez, uno de los factores que tienen más influencia en su mantenimiento y desarrollo; es crucial para entender el mantenimiento y la expansión del sistema de detención. La relevancia de incluirlo en esta investigación reside en su capacidad para explicar aspectos intangibles que inciden en la solidez del sistema, así como para identificar el efecto de variables no sólo en cambios en indicadores cuantitativos, sino también en la ausencia de ellos.

#### COMENTARIOS ADICIONALES

Desde el inicio, la campaña presidencial de Donald Trump anunció que su política migratoria expandiría las capacidades del sistema de detención y la participación de las compañías privadas. En los primeros días de su administración, la Casa Blanca solicitó al Congreso 1,500 millones de dólares adicionales para la detención, el transporte y la deportación de personas indocumentadas, así como 171 millones para la habilitación de espacios de detención de corto plazo.<sup>249</sup> Dos años después, a principios de 2019, ICE anunció que mantenía en detención a más de 50,000 personas —récord en la historia del sistema—, a pesar de que el presupuesto anual previó la habilitación de 40,520 espacios de detención.<sup>250</sup> El empeoramiento de las condiciones de

---

<sup>249</sup> “America First, A Budget Blueprint to Make America Great Again”, Oficina del Presidente, Gobierno de Estados Unidos, febrero de 2017.

<sup>250</sup> Spencer Ackerman, “ICE Is Detaining 50,000 People, an All-Time High”, *Daily Best*, marzo de 2019.

los detenidos atizó las críticas y propició comparaciones entre los centros de detención y campos de concentración, así como campañas para reducir el financiamiento de ICE e inclusive, para desaparecer a la agencia.

Además de proveer un entendimiento profundo sobre los antecedentes, el desarrollo y las principales características del sistema de detención, la comprensión del ciclo de transferencias de recursos contribuiría a afinar las estrategias de los grupos que buscan reducir las capacidades de detención y mejorar las condiciones de los detenidos. Personalmente propongo que, tomando en cuenta a la “paradoja del sistema”, en lugar de exigir reducciones al presupuesto de ICE y medidas drásticas en relación con el número de detenidos, orientaran sus acciones al desarrollo de un plan de largo plazo para reducir la participación de las compañías privadas. Sin embargo, concentrarse en ese objetivo requiere un grado de pragmatismo que podría entrar en conflicto con sus discursos e identidades. En el ámbito académico, sugiero el seguimiento de ciclos de transferencias de recursos como método para el análisis de políticas y aparatos de control migratorio en Estados Unidos, tales como el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA) y la posibilidad y el riesgo de los trabajadores indocumentados de ser aprehendidos y deportados en cualquier momento.

Queda pendiente también vincular el estudio del ciclo de transferencias con las funciones de control social y demográfico del sistema de detención. Investigaciones en este sentido permitirían analizar la coincidencia temporal entre la intensificación de políticas de control migratorio y cambios importantes en la composición étnica de Estados Unidos, ocasionados por reducciones de la población anglosajona, incrementos en la relevancia de estadounidenses mestizos o de origen latinoamericano y el crecimiento de la población extranjera. Finalmente, la decisión respecto a si los centros de detención son versiones actualizadas de campos de

concentración o medidas legítimas para garantizar la ejecución de las leyes migratorias de Estados Unidos, dependerá de la interpretación que las generaciones futuras den a nuestros tiempos.



## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- Burridge, Andrew, Loyd, Jenna y Mitchelson, Matt (eds.), *Beyond Walls and Cages: Prisons, Borders, and Global Crisis*, Londres, The University of Georgia Press, 2012.
- Chase, Robert, (ed.), *Caging Borders and Carceral States: Incarcerations, Immigration Detentions, and Resistance*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2019.
- Flynn, Matthew y Flynn, Michael, “*Challenging Immigration Detention: Academics, Activists and Policy-makers*”, Northampton, Edward Elgar, 2017.
- Gottshalk, Marie, *Caught: The Prison State and the Lockdown of American Politics*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2015.
- Hiemstra, Nancy, *Detain and Deport: The Chaotic U.S. Immigration Enforcement Regime*, Georgia, University Press, 2019.
- Lykes Brinton y Kanstroom Daniel (eds.), *The New Deportations Delirium: Interdisciplinary Responses*, Nueva York, University Press, 2015.
- Macías, Patricia, *From Deportation to Prison. The Politics of Immigration Enforcement in Post-Civil Rights America*, Nueva York, University Press, 2016.
- Schaller, Michael, *The United States and China in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 1979.

### ARTÍCULOS

- Ackerman, Alissa y Furman, Rich, “The criminalization of immigration and the privatization of the immigration detention: implications for justice”, *Contemporary Justice Review*, vol. 16, num. 2 (2013), pp. 251–263.
- American Bar Association*, “Family Immigration Detention: Why the Past Cannot Be Prologue”, *Commission on Immigration*, julio de 2015, pp. 1.-57.
- Bejarano, Cynthia, Greene, Dana y Lara, Dulcinea, “A Critical Analysis of Immigrant Advocacy Tropes: How Popular Discourse Weakens Solidarity and Prevents Broad, Sustainable Justice”, *Social Justice*, vol. 36, num. 2 (2009-2010), pp. 21-37.

- Carney, Megan, “Border Meals Detention Center Feeding Practices, Migrant Subjectivity and Questions on Trauma”, *Gastronomica*, vol. 13, num. 4 (enero, 2013), pp. 32-46.
- Coleman, Matthew y Kocher, Austin, “Detention, deportation, devolution and immigrant incapacitation in the US”, *The Geographical Journal*, vol. 177, num. 3 (2011), pp. 228-237.
- Collier, David, “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics*, num. 4 (2011), pp. 823-830.
- Das, Alina, “Immigration Detention: Information Gaps and Institutional Barriers to Reform”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 80, num. 1 (2013), pp. 137-164.
- Dow, Mark, “Designed to Punish: Immigrant Detention and Deportation”, *Social Research*, vol. 74, núm. 2 (2007), pp. 533-546.
- Flynn, Michael, “There and Back Again: On the Diffusion of Immigration Detention”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 2, num. 3 (2014), pp.165-197.
- García, César Cuauhtémoc, “Naturalizing Immigration Imprisonment”, *California Law Review*, vol. 103, num. 6 (2015), pp. 1449-1514.
- Gilman, Denise| y Romero, Luis “Immigration Detention, Inc.”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 2 (2018), pp.145-160.
- Gómez, Bárbara, Juárez, Melina y Bettez, Sonia, “Twenty Years After IIRIRA: The Rise of Immigrant Detention and Its Effects on Latinx Communities across the Nation”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 6, num. 1 (2018), pp. 74-96.
- Grant, Mitchell y Sampson, Robyn, “Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 1, num. 3 (2013), pp. 97-121.
- Hernández, David Manuel, “Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention”, *Latino Studies*, vol. 6, num. 1-2 (2008), pp.35-63.
- Herschel Thomas y Timothy Lapira, “The Model: Lobbying as Political Insurance”, *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*, Kansas University Press, Estados Unidos, 2017, pp. 52-56.
- Hing, Bill Ong “Missusing Immigration Policies in the Name of Homeland Security”, *The New Centennial Review*, vol. 6, núm. 1 (2006), pp. 195-224.
- Kerwin, Donald, “Detention: Our Sad National Symbol”, *Center for Migration Studies*, vol. 20 (1997), pp. 128-142.

- Kerwin, Donald, "Piecing Together the US Immigrant Detention Puzzle One Night at a Time: An Analysis of All Persons in DHS-ICE Custody on September 22, 2012", *Journal on Migration and Human Security*, vol. 3, num. 4 (2015), pp. 330-376.
- Lawston, Jodie y Murillo, Rubén, "The Discursive Figuration of U.S. Supremacy in Narratives Sympathetic To Undocumented Immigrants", *Social Justice*, vol. 36, num. 2 (2009-2010), pp. 38-53.
- Light, Michael y Miller, Ty, "Does Undocumented Immigration Increase Violent Crime?", *American Society of Criminology*, vol. 56, núm. 2 (2018), pp. 340-370.
- Manges, Karen y Sáenz, Rogelio, "The Criminalization of Immigrants & the Immigration-Industrial Complex", *Daedalus*, vol. 142, num. 3 (verano de 2013), pp. 199-227.
- McDowell, Meghan y Wonders, Nancy, "Keeping Migrants in Their Place: Technologies of Control and Racialized Public Space in Arizona", *Social Justice*, vol. 36, núm. 2, *Policing, Detention, Deportation, and Resistance* (2009-2010), pp. 54-72.
- Rehg, Patty, Zayas, Luis y Spitznagel, Edward "Legal Status, Emotional Well-Being and Subjective Health Status of Latino Immigrants", *Journal of the National Medical Association*, vol. 99, num 100 (2007), pp.1126-1131.
- Sáenz, Rogelio "Reflections on the Sociology of Security and Surveillance in the Study of Immigration", *Sociological Forum*, vol. 28, núm. 3 (2013), pp. 624-626.
- Sayed, Faiza W., "Challenging Detention: Why Immigrant Detainees Receive Less Process than Enemy Combatants and Why They Deserve More", *Columbia Law Review*, vol. 111, num. 8 (2011), pp. 1833-1877.
- Schriro, Dora, "*Weeping in the Playtime of Others: The Obama Administration's Failed Reform of ICE Family Detention Practices*", *Journal of Immigration and Human Security*, vol. 5, num. 2 (2017), pp. 452-480.
- Silva, Travis, "Toward a Constitutionalized Theory of Immigration Detention", *Yale Law & Policy Review*, vol. 31, num. 1 (2012), pp. 227-273.
- Sinha, Anita, "Arbitrary Detention? The Immigration Detention Bed Quota", *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy*, vol. 12, núm. 2 (2016), pp.77-121.
- Stevens, Jacqueline, "One Dollar Per Day: The Slaving Wages of Immigration Jail, from 1943 to Present", *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 29, núm. 3 (2015), pp. 391-500.
- Vargas, Edward, "Fear by Association: Perceptions of Anti-Immigrant Policy and Health Outcomes", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 42, núm. 3 (2017), pp.459-483.

Venters, Homer, (et.al.), “Into the Abyss: Mortality and Morbidity among Detained Immigrants”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, num. 2 (2009), pp. 474-495.

Villalobos, José, “Promises and Human Rights: The Obama Administration on Immigrant Detention Policy Reform”, *Race, Gender & Class*, vol. 18, num. 2 (2011), pp. 151-170.

Welch, Michael. “The Role of the Immigration and Naturalization Service in the Prison-Industrial Complex”, *Social Justice*, vol. 27, num. 3 (2000), pp. 73-88.

\_\_\_\_\_, “The Immigration Crisis: Detention as an Emerging Mechanism of Social Control”, *Social Justice*, vol. 23, num. 3 (1996), pp. 169-184.

Wilch, Matt, “The Scope of Immigration Detention and the Plight of People in Detention”, *In Defense of the Alien*, vol. 26 (2003), pp. 115-120.

#### REPORTES Y ARTÍCULOS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

“Banking on Detention: local lockup quotas and the immigrant dragnet” [reporte], *Detention Watch Network*, 2015, pp. 1-18, disponible en <https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/DWN%20CCR%20Banking%20on%20Detention%20Report.pdf>

“Changing Composition of ICE Detainees” [artículo con datos obtenidos por medio de solicitudes de acceso a información], *Transactional Records Access Clearinghouse*, Syracuse University, 2010, disponible en <http://trac.syr.edu/immigration/reports/224/include/1.html>

“Coalition Letter to ICE Deputy Director Homan Regarding the Detention of Pregnant Individuals”, *Human Rights Watch*, abril de 2018, disponible en <https://www.hrw.org/news/2018/04/11/coalition-letter-ice-deputy-director-homan-regarding-detention-pregnant-individuals>

“Correctional facilities constr & mgmt/for-profit” [herramienta electrónica para consultar cantidades invertidas por las compañías privadas en servicios de cabildeo], *Center for Responsive Politics*, consultada en diciembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/lobby/induscode.php?id=G7000&year=2018>

“Detention Quotas” [artículo con recursos informativos], *Detention Watch Network*, junio de 2017, disponible en <https://www.detentionwatchnetwork.org/issues/detention-quotas>

“Did Money Win?” [artículo], *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/elections-overview/did-money-win>

“Election Overview” [herramienta electrónica para consultar contribuciones que recibieron los legisladores del Congreso federal en cada ciclo electoral], *Center for Responsive Politics*,

- consultada en noviembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/overview/index.php?cycle=2016&type=M&display=A>
- “Explose and Close. Artesia Family Residential Center, New Mexico” [reporte], *Detention Watch Network*, 2014, pp. 1-13, disponible en <https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/DWN%20Expose%20and%20Close%20Artesia%20Report.pdf>
- “Family Detention. Background” [folleto informativo], *Detention Watch Network*, actualizado en 2018, disponible en <https://www.detentionwatchnetwork.org/issues/family-detention>
- “Family Immigration Detention: Why the Past Cannot Be Prologue” [artículo de investigación], *American Bar Association, Commission on Immigration*, julio de 2015, [https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2015/08/american\\_bar\\_associa/](https://www.americanbar.org/news/abanews/aba-news-archives/2015/08/american_bar_associa/)
- “Fatal Neglect. How ICE Ignores Deaths in Detention” [reporte], *American Civil Liberties Union, Detention Watch Network y National Immigrant Justice Center*, 2016, pp. 1-28, disponible en [https://www.aclu.org/sites/default/files/field\\_document/fatal\\_neglect\\_acludwnnijc.pdf](https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/fatal_neglect_acludwnnijc.pdf)
- “For-profit Prisons: Background” [artículo], *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/industries/background.php?cycle=2018&ind=G7000>
- “For-profit Prisons: Money to Congress” [herramienta electrónica para consultar las cantidades recibidas por legisladores del Congreso federal], *Center for Responsive Politics*, consultada en diciembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/industries/summary.php?cycle=2018&ind=G7000>
- “For-profit Prisons: Top Contributors to Federal Candidates, Parties, and Outside Groups” [herramienta electrónica para consultar cantidades que recibieron los candidatos de compañías privadas], *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/industries/contrib.php?cycle=2000&ind=G7000>
- “Human Trafficking & Forced Labor in For-Profit Detention Facilities. Strategic Litigation in U.S. Federal Courts” [folleto informativo], *The Human Trafficking Legal Center*, 2018, pp. 2-16, disponible en <http://www.htlegalcenter.org/wp-content/uploads/Human-Trafficking-Forced-Labor-in-For-Profit-Detention-Facilities.pdf>
- “ICE Lies: Public Deception, Private Profit” [reporte], *Detention Watch Network e Immigrant Justice Center*, enero de 2018, pp. 1-13, disponible en [https://immigrantjustice.org/sites/default/files/content-type/research-item/documents/2018-02/IceLies\\_DWN\\_NIJC\\_Feb2018.pdf](https://immigrantjustice.org/sites/default/files/content-type/research-item/documents/2018-02/IceLies_DWN_NIJC_Feb2018.pdf)
- “ICE Released Its Most Comprehensive Immigration Detention Data Yet. It's Alarming” [artículo con acceso a la base de datos], *National Immigrant Justice Center*, marzo de 2018,

- disponible en <https://immigrantjustice.org/staff/blog/ice-released-its-most-comprehensive-immigration-detention-data-yet>
- “ICE's Systemic Lack of Accountability in Immigration Detention Contracting” [artículo], *National Immigrant Justice Center*, agosto de 2015, disponible en <https://immigrantjustice.org/immigration-detention-transparency-and-human-rights-project-august-2015-report>
- “Lives in Peril: How Ineffective Inspections Make ICE Complicit in Immigration Detention Abuse” [reporte], *Detention Watch Network* y *National Immigrant Justice Detention Center*, 2015, disponible en <https://www.immigrantjustice.org/lives-peril-how-ineffective-inspections-make-ice-implicit-detention-center-abuse-0>
- “Prolonged Detention Fact Sheet” [folleto informativo], *American Civil Liberties Union*, 2013, disponible en [https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/prolonged\\_detention\\_fact\\_sheet.pdf](https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/prolonged_detention_fact_sheet.pdf)
- “Shadow Prisons: Immigrant Detention in the South”, *Southern Poverty Law Center*, noviembre de 2016, disponible en <https://www.splcenter.org/20161121/shadow-prisons-immigrant-detention-south>
- “Southern Poverty Law Center v. U.S. Department of Homeland Security, et al.” [recursos informativos sobre la demanda], *Southern Poverty Law Center*, 2017, disponible en <https://www.splcenter.org/seeking-justice/case-docket/southern-poverty-law-center-v-us-department-homeland-security-et-al>
- “The Influence of the Private Prison Industry in the Immigration Detention Business” [hoja informativa], *Detention Watch Network*, marzo de 2011, pp. 1-3 disponible en <https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/DWN%20Private%20Prison%20Influence%20Report.pdf>
- “The Top 10 Things Every Voter Should Know About Money in Politics” [artículo], *Center for Responsive Politics*, consultada en noviembre de 2018, disponible en <https://www.opensecrets.org/resources/dollarocracy/>
- “Three-Year-Old Immigrant Child Released After Two Years of Detention” [artículo], *American Immigration Impact*, 9 de agosto de 2017, <http://immigrationimpact.com/2017/08/09/immigrant-child-released-detention/>
- “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions” [herramienta interactiva], *Pew Research Center*, junio de 2019, <https://www.pewhispanic.org/interactives/unauthorized-trends/>
- “Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions” [herramienta interactiva con estimaciones sobre la población indocumentada en Estados Unidos], *Pew*

- Research Center*, disponible en <https://www.pewhispanic.org/interactives/unauthorized-trends/>
- “Understanding Prosecutorial Discretion in Immigration Law” [artículo], *American Immigration Council*, pp.1-6, disponible en <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/understanding-prosecutorial-discretion-immigration-law>
- “Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación”, Nota del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, agosto de 2017, pp. 1-23, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/291/86/PDF/G1729186.pdf?OpenElement>
- “What Happens When Individuals Are Released On Bond in Immigration Court Proceedings?” [artículo con datos obtenidos por medio de solicitudes de acceso a la información], *Transactional Records Access Clearinghouse*, Syracuse University, 2016, disponible en <http://trac.syr.edu/immigration/reports/438/>
- Arulanantham, Ahilan y Tan, Michael, “Is It Constitutional to Lock Up Immigrants Indefinitely?” [artículo], Blog de *American Civil Liberties Union*, marzo de 2018, disponible en <https://www.aclu.org/blog/immigrants-rights/immigrants-rights-and-detention/it-constitutional-lock-immigrants>
- Batalova, Jeanne y Hooper, Kate, “Chinese Immigrants in the United States” [artículo], *Migration Policy Institute*, enero de 2015, disponible en <http://www.migrationpolicy.org/article/chinese-immigrants-united-states>
- Blunt, Mitch, “Systemic Indifference. Dangerous and Substandard Medical Care in US Immigration Detention” [artículo], *Human Rights Watch*, 2018, disponible en <https://www.hrw.org/report/2017/05/08/systemic-indifference/dangerous-substandard-medical-care-us-immigration-detention>
- Chisty, Muzaffar y Hipsman, Faye, “Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple Solutions” [artículo], *Migration Policy Institute*, junio de 2014, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/dramatic-surge-arrival-unaccompanied-children-has-deep-roots-and-no-simple-solutions>
- Eagly, Ingrid y Shafer, Steven, “Access to Counsel in Immigration Court” [artículo], *American Immigration Council*, septiembre de 2016, pp. 1-28, disponible en <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/access-counsel-immigration-court>
- Fialho, Christina, Mena, Vitoria y Small, Mary (et. al), “Abuse in Adelanto: An Investigation into a California Town’s Immigration Jail” [reporte], *Detention Watch Network*, octubre 2015, pp. 1-24,

<https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/CIVIC%20DWN%20Adelanto%20Report.pdf>

Gruberg, Sharita, “ICE Officers Overwhelmingly Use Their Discretion to Detain LGBT Immigrants” [artículo], *Center for American Progress*, octubre de 2016, disponible en <https://www.americanprogress.org/issues/lgbt/reports/2016/10/26/291115/ice-officers-overwhelmingly-use-their-discretion-to-detain-lgbt-immigrants/>

Smith, Leora, “The Use of Forced Labor in Private Immigration Detention Centers” [artículo], *On Labor, Workers, Unions, Politics*, junio de 2017, disponible en <https://onlabor.org/the-use-of-forced-labor-in-private-immigration-detention-centers/>

Luan, Livia, “Profiting from Enforcement: The Role of Private Prisons in U.S. Immigration Detention” [artículo], *Migration Policy Institute*, mayo de 2018, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/article/profitting-enforcement-role-private-prisons-us-immigration-detention>

Misra, Tanvi, “Where Cities Help Detain Immigrants” [artículo con mapa interactivo], *CitiLab*, julio de 2018, disponible en <https://www.citylab.com/equity/2018/07/where-cities-help-detain-immigrants-mapped/563531/>

Nowrasteh, Alex y Landgrave, Michelangelo, “Criminal Immigrants in 2017 Their Numbers, Demographics, and Countries of Origin”, *Cato Institute*, número 11, marzo de 2019, disponible en <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/irpb-11.pdf>

Participación del representante republicano David Valadao en la audiencia sobre la segunda enmienda propuesta para eliminar la cuota de camas del presupuesto del año fiscal 2015, “House Appropriations June 11, 2014” [vídeo], *Detention Watch Network*, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=jBiPnXDSoHg&feature=youtube>

Pierce, Sarah, “Unaccompanied Child Migrants in U.S. Communities, Immigration Court, and Schools” [artículo], *Migration Policy Institute*, octubre de 2015, disponible en <file:///C:/Users/Ximena/Downloads/UAC-Integration-FINAL.pdf>

Randy Capps (et al.), “Revving Up the Deportation Machinery: Enforcement under Trump and the Pushback” [reporte], *Migration Policy Institute*, mayo de 2018, pp. 1-116, disponible en <https://www.migrationpolicy.org/research/revving-deportation-machinery-under-trump-and-pushback>

Ray, Tyler, “President Obama: Close the 10 Worst Immigration Detention Facilities” [disponible], *American Civil Liberties Union*, noviembre de 2012, disponible en <https://www.aclu.org/blog/immigrants-rights/immigrants-rights-and-detention/president-obama-close-10-worst-immigration>



- Reyes, Rachel, “Immigration Detention: Recent Trends and Scholarship” [artículo], *Center for Migration Studies*, 2018, disponible en <https://cmsny.org/publications/virtualbrief-detention/>
- Rkasnuam, Dawy y García, Concepción, “Banking on Detention: 2016 Update” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016, pp. 1-13, disponible en [https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/Banking%20on%20Detention%202016%20Update\\_DWN%2C%20CCR.pdf](https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/Banking%20on%20Detention%202016%20Update_DWN%2C%20CCR.pdf)
- Schriro, Dora, “Obstacles to Reforming Family Detention in the United States”, *Global Detention Project*, cuaderno de trabajo num. 20, enero de 2017, pp. 1-22, disponible en <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2017/01/Schriro-GDP-working-paper-2.pdf>
- Small, Mary, “A Toxic Relationship: Private Prisons and U.S. Immigration Detention” [reporte], *Detention Watch Network*, 2016, pp. 1-19, disponible en [https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/A%20Toxic%20Relationship\\_DWN.pdf](https://www.detentionwatchnetwork.org/sites/default/files/reports/A%20Toxic%20Relationship_DWN.pdf)
- Warren, Robert, “The US Undocumented Population Fell Sharply During the Obama Era: Estimates for 2016” [artículo], *Center for Immigration Studies*, febrero de 2018, disponible en <http://cmsny.org/publications/warren-undocumented-2016/>,

#### LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES

- “Background Press Call by Senior Administration Officials on the Crisis at Our Southern Border”, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 30 de mayo de 2019, disponible en <https://www.dhs.gov/news/2019/05/30/background-press-call-senior-administration-officials-crisis-our-southern-border>
- “Budget in Brief. Fiscal Year 2013” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2012, pp. 1-176, disponible en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY-2015-BIB.pdf>
- “Budget in Brief. Fiscal Year 2015” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2014, pp. 1-173, disponible en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY-2015-BIB.pdf>
- “Budget in Brief. Fiscal Year 2017” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2016, pp. 1-202, disponible en [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY2017\\_BIB-MASTER.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY2017_BIB-MASTER.pdf)

“Declining Deportations and Increasing Criminal Alien Releases – The Lawless Immigration Policies of the Obama Administration”, Subcomité de Inmigración e Interés Nacional, Senado de Estados Unidos, 19 de mayo de 2016, disponible en [https://www.judiciary.senate.gov/meetings/declining-deportations-and-increasing-criminal-alien-releases\\_the-lawless-immigration-policies-of-the-obama-administration](https://www.judiciary.senate.gov/meetings/declining-deportations-and-increasing-criminal-alien-releases_the-lawless-immigration-policies-of-the-obama-administration)

*Department of Homeland Security Appropriations Bill, 2012*, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2011, disponible en <https://www.congress.gov/112/plaws/publ33/PLAW-112publ33.pdf>

*Department of Homeland Security Appropriations Bill, 2012*, Comité de Asignación de Presupuestos del Senado, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2011, pp. 1-6, disponible en <https://www.congress.gov/112/plaws/publ33/PLAW-112publ33.pdf>

“Foster, Deutch Continue Efforts To End Immigrant Detention Bed Mandate” [comunicado de prensa], Oficina del Congresista Bill Foster, Cámara de Diputados, Congreso de Estados Unidos, diciembre de 2014, disponible en <https://foster.house.gov/media-center/press-releases/foster-deutch-continue-efforts-to-end-immigrant-detention-bed-mandate>

“Frequently Asked Questions on the Northwest Detention Center”, Condado de Tacoma, estado de Washington, julio de 2008, disponible en [https://www.cityoftacoma.org/whats\\_going\\_on/read\\_the\\_northwest\\_detention\\_center\\_faqs](https://www.cityoftacoma.org/whats_going_on/read_the_northwest_detention_center_faqs)

“FY2012 Budget in Brief” [resumen del presupuesto anual], Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, enero de 2011, pp. 1-183, disponible en <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget-bib-fy2012.pdf>

“ICE's Compliance with Detention Limits for Aliens With a Final Order of Removal From the United States”, Oficina del Inspector General, Departamento de Seguridad Interna, febrero de 2007, pp. 1-66, disponible en [https://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG\\_07-28\\_Feb07.pdf](https://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_07-28_Feb07.pdf)

“Immigration Detention. Additional Actions Needed to Strengthen Management and Oversight of Facility Costs and Standards”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos, octubre de 2014, pp. 1-73, disponible en <https://www.gao.gov/products/GAO-15-153>

“Immigration Detention: Additional Actions Could Strengthen DHS Efforts to Address Sexual Abuse”, Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas de Estados Unidos [reporte para el Congreso], noviembre 2013, pp. 1-93, disponible en <https://www.gao.gov/products/GAO-14-38>

“Judge Rejects For-Profit Northwest Detention Center Operator’s Motion to Dismiss AG Lawsuit” [comunicado de prensa], Oficina del Procurador General del Estado de Washington, abril

- de 2018, disponible en <https://www.atg.wa.gov/news/news-releases/judge-rejects-profit-northwest-detention-center-operator-s-motion-dismiss-ag>
- “List of Deaths in ICE Custody, October 2003- December 2013”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, diciembre 2013, disponible en <https://www.ice.gov/doclib/foia/reports/detaineddeaths2003-present.pdf>
- “Lobbying Disclosure Act Guidance” [guía sobre la ley de declaración de cabildeo], Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, consultada en verano de 2017, disponible en [https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended\\_lda\\_guide.html](https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html)
- “Mission and history”, Comisión Federal Electoral de Estados Unidos, consultada en noviembre de 2018, disponible en <https://www.fec.gov/about/mission-and-history/>
- “Nationwide Illegal Alien Apprehensions Fiscal Years 1925 - 2017”, Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, disponible en <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/BP%20Total%20Apps%20FY1925-FY2017.pdf>
- “Operations Manual ICE Performance-Based National Detention Standards”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 2011, disponible en <https://www.ice.gov/detention-standards/2011>
- “Oversight of Intergovernmental Agreements by the United States Marshals Service and the Office of the Federal Detention Trustee” [reporte], Oficina de Auditorías del Inspector General, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2007, disponible en <https://oig.justice.gov/reports/USMS/a0726/final.pdf>
- “Party Division”, Senado de Estados Unidos, disponible en <https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>
- “Party Divisions of the House of Representatives, 1789 to Present”, Cámara de Representantes de Estados Unidos, disponible en <https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>
- “Phasing out our Use of Private Prisons” [artículo], Departamento de Justicia de Estados Unidos, agosto de 2016, disponible en <https://www.justice.gov/archives/opa/blog/phasing-out-our-use-private-prisons>
- “Policies for the Apprehension, Detention and Removal of Undocumented Immigrants”, Departamento de Seguridad Nacional, 20 de noviembre de 2014, disponible en [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14\\_1120\\_memo\\_prosecutorial\\_discretion.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14_1120_memo_prosecutorial_discretion.pdf)

- “Priority Enforcement Program”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, junio de 2017, disponible en <https://www.ice.gov/pep>
- “Report of the Committee on Privatized Immigration Detention Facilities”, Consejo Asesor, Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, 2016, disponible en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20HSAC%20PIDF%20Final%20Report.pdf>
- “Report of the Subcommittee on Privatized Immigration Detention Facilities”, Consejo Asesor de Seguridad Nacional, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, diciembre 2016, pp. 1-24, disponible en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS%20HSAC%20PIDF%20Final%20Report.pdf>
- “Rescission of Memorandum on Use of Private Prisons”, Oficina del Procurador General, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 21 de febrero de 2017, disponible en [https://www.justice.gov/oip/foia-library/attorney\\_general\\_memorandum\\_advising\\_the\\_federal\\_bureau\\_of\\_prisons\\_that\\_the\\_department\\_will\\_continue\\_to\\_use\\_private\\_prisons.pdf/download](https://www.justice.gov/oip/foia-library/attorney_general_memorandum_advising_the_federal_bureau_of_prisons_that_the_department_will_continue_to_use_private_prisons.pdf/download)
- “Review of the Federal Bureau of Prisons’ Monitoring of Contract Prisons” [reporte], Oficina del Inspector General, Departamento de Justicia de Estados Unidos, agosto de 2016, pp. 1-86, disponible en <https://oig.justice.gov/reports/2016/e1606.pdf>
- “Rules Committee Rejects Deutch-Foster Amendment to End Detention Bed Mandate” [comunicado de prensa], Oficina del Representante Ted Deutch, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2015, disponible en <https://teddeutch.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398498>
- “Statement by Secretary of Homeland Security Jeh Johnson Before the Senate Committee on Appropriations”, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, julio de 2014, disponible en <https://www.dhs.gov/news/2014/07/10/statement-secretary-homeland-security-jeh-johnson-senate-committee-appropriations>
- “Statement Of Senate Appropriations Committee Vice Chairman Patrick Leahy (D-Vt.) On Department of Homeland Security Reprogramming Of FEMA Funds”, Comité de Asignaciones, Senado de Estados Unidos, septiembre de 2018, disponible en [https://www.appropriations.senate.gov/news/minority/statement-of-senate-appropriations-committee-vice-chairman-patrick-leahy-d-vt\\_on-department-of-homeland-security-reprogramming-of-fema-funds](https://www.appropriations.senate.gov/news/minority/statement-of-senate-appropriations-committee-vice-chairman-patrick-leahy-d-vt_on-department-of-homeland-security-reprogramming-of-fema-funds)
- “U.S. Commission on Civil Rights Concerned with Alleged Abusive Labor Practices at Immigration Detention Centers”, Comisión de Derechos Civiles de Estados Unidos, diciembre de 2017, disponible en <https://www.usccr.gov/press/2017/12-21-PR.pdf>

- Albright, Madeleine, “Joint Declaration of Former United States Government Officials”, marzo de 2019, disponible en <https://www.documentcloud.org/documents/5749671-National-Emergency-Joint-Declaration-2-21-19.html>
- Anuario de estadísticas migratorias para el año fiscal 2016, Oficina Ejecutiva de Supervisión Migratoria, Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2017, pp. 1-81, disponible en <https://www.justice.gov/eoir/page/file/fysb16/download#page=49>
- Audiencia “Oversight of the Administration’s Criminal Alien Removal Policies”, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes de Estados Unidos, 22 de septiembre de 2016, disponible en <https://judiciary.house.gov/hearing/oversight-united-states-immigration-customs-enforcement/>
- Audiencia “Oversight of the Administration’s Criminal Alien Removal Policies”, Comité de Asuntos Jurídicos, Senado de Estados Unidos, 2 de diciembre de 2015, vídeo disponible en <https://www.judiciary.senate.gov/meetings/oversight-of-the-administrations-criminal-alien-removal-policies>
- Audiencia “Oversight of the Executive Office of Immigration Review”, Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 3 de diciembre de 2015, vídeo disponible en <https://judiciary.house.gov/legislation/hearings>
- Audiencia “Oversight of U.S. Immigration and Customs Enforcement”, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 22 de septiembre de 2016, vídeo disponible en [https://judiciary.house.gov/wp-content/uploads/2016/09/114-94\\_22121.pdf](https://judiciary.house.gov/wp-content/uploads/2016/09/114-94_22121.pdf)
- Audiencia “The Real Victims of a Reckless and Lawless Immigration Policy: Families and Survivors Speak Out on the Real Cost of This Administration’s Policies”, Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza, Comité de Asuntos Jurídicos, Cámara de Representantes, 19 de abril de 2018, vídeo disponible en <https://judiciary.house.gov/hearing/real-victims-reckless-lawless-immigration-policy-families-survivors-speak-real-cost-administrations-policies>
- Audiencia sobre la determinación del presupuesto para el Departamento de Seguridad Nacional [versión estenográfica], Subcomité de Seguridad Nacional del Comité de Asignación de Presupuesto de la Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, abril de 2013, pp. 1-829 disponible en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-113hrg82380/pdf/CHRG-113hrg82380.pdf>
- Carta enviada por 18 legisladores de la Cámara Baja a los secretarios de Justicia, Trabajo y Seguridad Nacional, 7 de marzo de 2018, disponible en [https://deportationresearchclinic.org/2018-03-12-Novoa-Adelanto-Dkt\\_24-2-Letter.pdf](https://deportationresearchclinic.org/2018-03-12-Novoa-Adelanto-Dkt_24-2-Letter.pdf)
- Enmienda a la propuesta para el presupuesto anual del año fiscal 2016, presentada por el legislador Theodor Deutch, de Florida, *To prohibit U.S. Immigration and Customs Enforcement from negotiating contracts with private detention companies that require a minimum*

*number of immigration detention beds, and for other purposes*, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, junio de 2015, disponible en <https://www.congress.gov/114/bills/hr2808/BILLS-114hr2808ih.pdf>

Índices de precios [utilizados para deflactar presupuestos y cifras], Departamento de Trabajo de Estados Unidos, consultados en enero de 2019 en <https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost?cu>

Información sobre personas detenidas entre 2001 y 2011, publicada en respuesta a solicitudes de acceso a la información, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, disponibles en <https://www.ice.gov/doclib/foia/reports/ero-facts-and-statistics.pdf>

*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, Congreso de Estados Unidos, diciembre de 2004, disponible en <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845>

Jenny Lisette Flores, et al, v. Janet Reno [Acuerdo Flores], Corte de Distrito del Centro de California, Estados Unidos, 1997, pp.1-28, disponible en [https://cliniclegal.org/sites/default/files/attachments/flores\\_v\\_reno\\_settlement\\_agreement\\_1.pdf](https://cliniclegal.org/sites/default/files/attachments/flores_v_reno_settlement_agreement_1.pdf)

*Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos* de 1952, artículos §1225 y §235. Disponible en la página del Servicio de Ciudadanía e Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional, en <https://www.uscis.gov/legal-resources/immigration-and-nationality-act>

*Ley de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004*. Disponible en la página del Congreso de Estados Unidos, en <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845>

Ley H.R. 3543. *To improve Federal sentencing and corrections practices, and for other purposes*, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2015, pp. 1-64, disponible en <https://www.congress.gov/114/bills/hr3543/BILLS-114hr3543ih.pdf>

Ley H.R. 4620 de 2014, *To ensure the humane treatment of persons detained pursuant to the Immigration and Nationality Act*, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, mayo de 2014, disponible en <https://www.congress.gov/113/bills/hr4620/BILLS-113hr4620ih.pdf>

Ley S.2054. *To improve Federal sentencing and corrections practices, and for other purposes*, Senado, Congreso de Estados Unidos, septiembre de 2015, pp. 1-64, disponible en <https://www.congress.gov/114/bills/s2054/BILLS-114s2054is.pdf>

*Presupuesto del Departamento de Seguridad Nacional para el año fiscal 2010*, Congreso de Estados Unidos, junio de 2009. Disponible en la página del Congreso, en <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2892>

Resultado final de la votación de la enmienda HR2217 de 2013, Cámara de Representantes, Congreso de Estados Unidos, junio de 2013, disponible en <http://clerk.house.gov/evs/2013/roll198.xml>

Schriro, Dora, “Immigration Detention Overview and Recommendations”, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, octubre de 2009, pp. 1-35, disponible en <https://www.ice.gov/doclib/about/offices/odpp/pdf/ice-detention-rpt.pdf>

Solicitud presupuestal para el año fiscal 2019, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, 2018, pp. 1-169, disponible en <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/U.%20S.%20Citizenship%20and%20Immigration%20Services.pdf>

Theodore Deutch [representante de Florida], Enmienda a la ley 113-32, Cámara Baja, Congreso de Estados Unidos, enero de 2014, disponible en [http://amendments-rules.house.gov/amendments/DEUTCH\\_039\\_xml114141444434443.pdf](http://amendments-rules.house.gov/amendments/DEUTCH_039_xml114141444434443.pdf)

#### REPORTES DE COMPAÑÍAS PRIVADAS

Reportes anuales de *Core Civic*, consultados en enero de 2019 y disponibles en la página: [http://ir.corecivic.com/financial-information/sec-filings?field\\_nir\\_sec\\_cik\\_value&field\\_nir\\_sec\\_date\\_filed\\_value&items\\_per\\_page=10&mobile=1&order=field\\_nir\\_sec\\_form&sort=asc](http://ir.corecivic.com/financial-information/sec-filings?field_nir_sec_cik_value&field_nir_sec_date_filed_value&items_per_page=10&mobile=1&order=field_nir_sec_form&sort=asc)

Reportes anuales de *Geo Group*, consultados en enero de 2019 y disponibles en la página: <http://investors.geogroup.com/FinancialDocs>