



## Crisis Humanitaria: La política estadounidense de “Cero Tolerancia” a la inmigración

### I. Contexto general del tema

Más de 2, 300 niños y niñas han sido separados de sus padres de abril a la fecha, derivado de la aplicación de la política migratoria “Tolerancia Cero” de la administración actual de Estados Unidos.<sup>1</sup> Esta política no es nueva, data de 2005 cuando el Presidente Bush inició el programa *Streamline* (Optimización) que permitía el procesamiento criminal para los migrantes ilegales con juicios rápidos, pero no se procesaba a ningún adulto que viniera acompañado por un niño, a los menores de edad y a las personas enfermas. Con Ba-

res de edad. En la misma administración se propuso la creación del Programa para Padres de Estadounidenses y Residentes Legales (DAPA, por sus siglas en inglés) para evitar la separación de familias con la deportación de inmigrantes ilegales que no fueran considerados una amenaza para la seguridad de ese país. Esta administración mantenía las familias unidas aún en reclusión, excepto en casos como acusaciones de tráfico de drogas o de antecedentes penales graves.<sup>2</sup>

Con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, en enero de 2017, esta situación

cambió radicalmente, el objetivo prioritario de la política migratoria es el arresto y enjuiciamiento de todos los inmigrantes ilegales o no autorizados; construir el primer muro fronterizo nuevo en diez años y desplegar a la Guardia Nacional hasta la frontera.<sup>3</sup>

En ese contexto la política de Cero Tolerancia eliminó las excepciones. Según el propio Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés) no tiene como objetivo separar a las familias en la frontera. Sin embargo, DHS tiene la responsabilidad de proteger a todos los menores en su custodia. Esto significa que el DHS se-

<sup>1</sup> No se cuenta con una cifra exacta, pero en la mayoría de los medios de comunicación se maneja una cantidad aproximada a ésta. Las fuentes oficiales de EUA no han hecho pública esta información. En el apartado de Situación actual se ofrece la cifra oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

<sup>2</sup> *USA Today*, *What happens next for undocumented immigrant families? All your questions answered*. Junio 2018. Recuperado de la <https://www.usatoday.com/story/news/nation/2018/06/20/why-immigrant-children-being-separated-your-questions-answered/717253002/>. Consultado el 20 de junio de 2018.

<sup>3</sup> *Department of Homeland Security. DHS Actions to End Legal Loopholes and Secure Our Border*. Recuperado de <https://www.dhs.gov/ending-legal-loopholes-and-securing-our-border>. Consultado el 20 de junio de 2018.

para a los adultos de los menores en determinadas circunstancias como: “cuando el DHS no puede determinar la relación familiar, cuando determina que un niño puede estar en riesgo con el padre, madre o tutor legal, cuando el padre, madre o tutor legal es remitido para enjuiciamiento criminal”.<sup>4</sup>

Según el propio DHS, su política de “cero tolerancia”, que es la de procesar a todo aquel adulto que entre ilegalmente al país, incluidos los que estén acompañados por niños se basa en la sección 1325 de Entradas Inapropiadas de Extranjeros, de la Parte VIII de las Disposiciones Generales de Penalización, subcapítulo II de Inmigración, Capítulo 12 de Inmigración y Nacionalidad,<sup>5</sup> del Título 8 de los Extranjeros y Nacionalidad, del Código de Estados Unidos, Edición 2006, Suplemento 4:<sup>6</sup>

“Title 8 - Aliens and Nationality, Chapter 12 - Immigration and Nationality, Subchapter II - Immigration, Part VIII - General Penalty Provisions Sec. 1325 - Improper entry by alien”.<sup>7</sup>

La política de cero tolerancia se basa en la aplicación literal del inciso a de la sección 1325 que estipula lo relativo a entradas inapropiadas de los extranjeros al territorio de los Estados Unidos, y establece que cualquier extranjero que ingrese o intente ingresar a los Estados Unidos en cualquier tiempo y lugar no designados por oficiales de inmigración, evada examen o inspecciones de oficiales de inmigración, o tergiversar u ocultar algún hecho material, será encarcelado por no más de 6 meses o bien, será sancionado bajo el título 18, o ambas penas, la primera vez que cometa cualquiera de esos actos. Además, será sancionado bajo el título 18 o encarcelado hasta por dos años, cuando sea reiterativa la comisión de estas faltas.<sup>8</sup>

Es decir, los inmigrantes no autorizados son criminales por lo que el DHS los arresta y los procesa, vayan solos o acompañados de niños, niñas o adolescentes.

Estos niños son transferidos al Departamento de Servicios Humanos y de Salud de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (HHS ORR); y según este organismo son proveídos de cuidados, atención médica, cuidados de salud mental, servicios de educación, entre otros. Además, el HHS ORR busca a algún familiar o responsable local para que se haga cargo del menor.

Si bien, el objetivo de la detención de los migrantes no es separar familias sino aplicar la legislación para que todo aquel que quiera entrar a territorio estadounidense lo haga de manera legal, las consecuencias de la persecución de los extranjeros como criminales, de hecho separa familias, vulnera el interés superior del menor al alejar abruptamente a las niñas y niños de sus padres, y dejarlos a cuidado de un supuesto cuidador en el territorio, o del propio gobierno de Estados Unidos; sin conocer con certeza qué se hará con ellos más adelante.

<sup>4</sup> Department of Homeland Security. *Myth vs. Fact: DHS Zero-Tolerance Policy*. 18 de Junio de 2018. Recuperado de <https://www.dhs.gov/news/2018/06/18/myth-vs-fact-dhs-zero-tolerance-policy>. Consultado el 20 de junio de 2018.

<sup>5</sup> Cabe destacar que se refiere al Acta o la Ley de Inmigración y Nacionalidad creada en 1952. Todas las leyes de Estados Unidos se encuentran recolectadas en el Código de los Estados Unidos.

<sup>6</sup> Department of Homeland Security. *Frequently Asked Questions: Zero Tolerance Immigration Prosecutions*. 15 de junio 2018. Recuperado de <https://www.dhs.gov/news/2018/06/15/frequently-asked-questions-zero-tolerance-immigration-prosecutions>. Consultado el 20 de junio de 2018.

<sup>7</sup> U.S. Government Publishing Office. 8 U.S.C. 1325 – Improper Entry by Alien. Recuperado de <https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2010-title8/USCODE-2010-title8-chap12-subchapII-partVIII-sec1325>. Consultado el 20 de junio de 2018.

<sup>8</sup> *Ídem*. Cabe señalar que el título 18 establece lo relativo a los crímenes y procedimientos penales. El título se divide en cinco apartados (crímenes, procedimiento penal o criminal, prisiones y prisioneros, corrección de jóvenes infractores, inmunidad de testigos).

<sup>9</sup> *Ídem*.

**En Estados Unidos existen leyes que protegen al menor:**

Normatividad	Contenido
<b>Ley de Protección del Estatus del Menor (CSPA por su sigla en inglés)</b>	Ley publicada el 8 de junio de 2002. Esta ley se utiliza para calcular la edad del inmigrante, ya que se considerará menor si tiene menos de 21 años. (1) Además, es preciso aplicarla para determinar si ciertos extranjeros son parientes inmediatos, si son elegibles para considerarse refugiados, para los beneficios de inmigración, entre otros temas. Por lo que las autoridades migratorias deben tener en cuenta esta Ley para decidir lo relativo a niños inmigrantes.
<b>Ley de Adopción y Familias Seguras de 1997</b>	Ley publicada en noviembre de 1997. Esta Ley tiene como objetivo promover la adopción de niñas y niños en hogares de guarda (orfanatos). La legislación contiene los requerimientos y esfuerzos para cuidados de menores y los lugares de adopción, incentivos para proveer de familias permanentes a los menores, mejores adicionales y reformas, entre otros. (2)
Departamento de Servicios Humanos y de Salud, específicamente la Oficina del Menor (Children's Bureau) tiene, dentro de sus publicaciones aquella sobre el <b>interés superior del niño</b> (Determining the Best Interests of the Child)	Desde marzo de 2016. En ella, se define qué es el interés superior del menor, sus principios, factores, entre otros elementos. Además, señala que los estatutos estatales frecuentemente tienen en sus objetivos y propósitos el análisis enfocado en el interés superior del menor y consideran: la integración familiar y evitar preferentemente que el niño sea separado de su hogar (28 estados), la salud, protección y seguridad el menor (21 estados), la importancia del tiempo de las decisiones (19 estados), asegurarse que las niñas o niños removidos de su hogar tengan cuidado, tratamiento, guía, asistencia (12 estados), entre otros ele-

Normatividad	Contenido
	mentos. Asimismo, indica que en aproximadamente 22 estados y en el Distrito de Columbia se enlistan en sus estatutos factores específicos que los tribunales deben considerar al momento de determinar cuestiones relacionadas con el interés superior del menor, y son: emociones y relaciones entre el menor y sus padres, hermanos, familia; la capacidad de los padres de proveer un hogar seguro, comida, ropa, atención médica, la salud física y mental del menor, la salud física y mental de los padres, la violencia doméstica.(3)

1/ Congress USA, Public Law 107-208 – Aug 6, 2002. Recuperado de <https://www.congress.gov/107/plaws/publ208/PLAW-107publ208.pdf>. Consultado el 20 de junio de 2018.

2/ Congress.gov. H.R. 867 – Adoption and Safe Families Act of 1997. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/867> Consultado el 20 de junio de 2019.

3/Childwelfare.gov, State Statutes, Determining the Best Interests of the Child. Marzo 2016. Recuperado de [https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/best\\_interest.pdf](https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/best_interest.pdf). Consultado el 21 de junio de 2018.

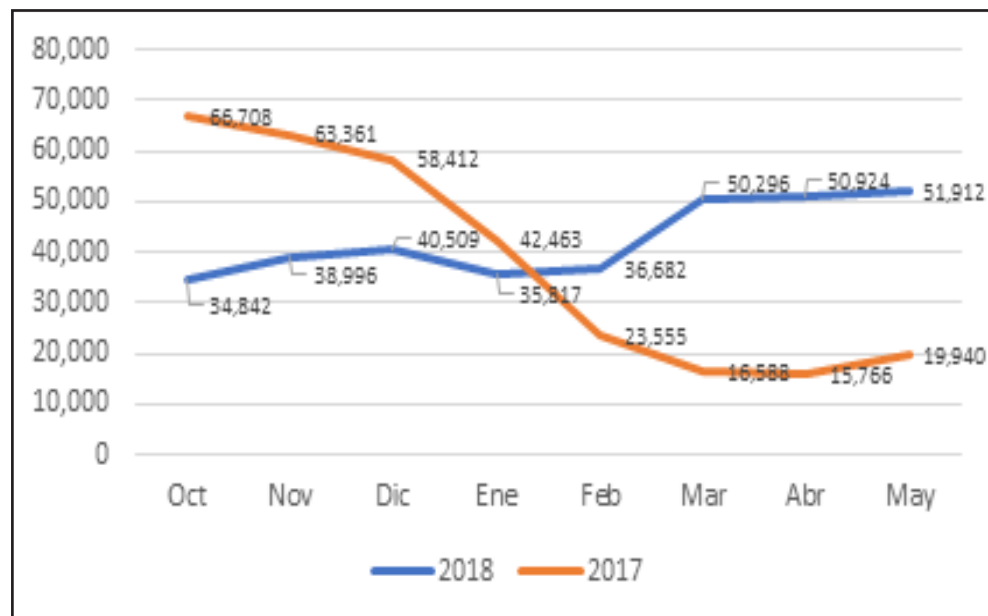
Como se puede apreciar para los estados que conforman los Estados Unidos de América, es primordial salvaguardar los derechos del menor bajo el principio del interés superior del niño en todas las decisiones que los involucren.

## II. Algunos datos relevantes

De acuerdo con datos del Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos:

- Entre abril y mayo de 2018 el número de aprehensiones se incrementó 1.9%, y 160% en comparación con mayo de 2017 (SBM, 2018).

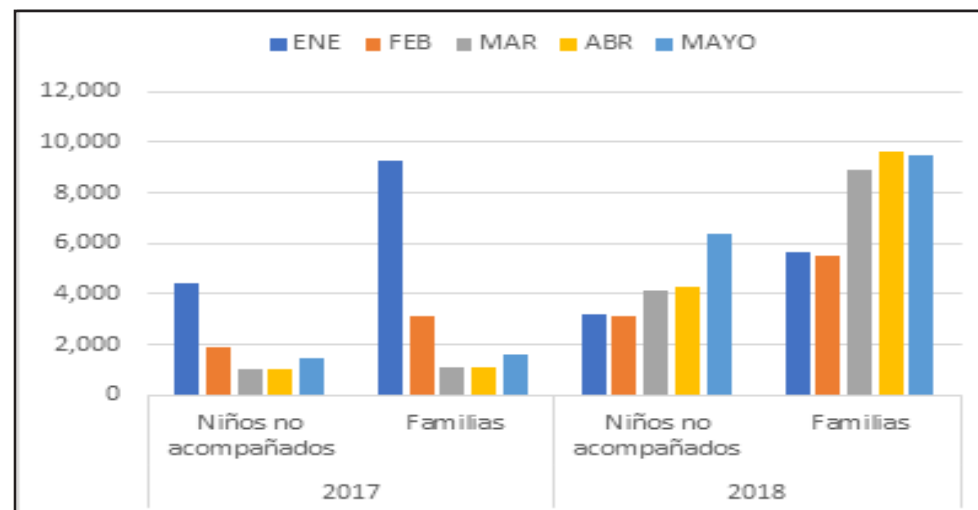
Gráfica 1. Aprehensiones por parte de la patrulla fronteriza (octubre 2017-mayo 2018)



Datos con corte al 1° de junio de 2018  
Fuente: SBM, 2018

- El número de familias aprehendidas aumentó 435% y el número de niños no acompañados registró un incremento de 329% en comparación con mayo de 2017.

Gráfica 2. Niños no acompañados y familias aprehendidas por la patrulla fronteriza (enero a mayo de 2017 y 2018)



Fuente: SBM, 2018

- Las cifras más altas de niños migrantes no acompañados registrados en 2018 corresponden a los provenientes de Guatemala (2,977), seguidos de Honduras (1,319), México (1,211) y El Salvador (654). Este dato contrasta con el porcentaje de migrantes aprehendidos en la frontera, pues si bien México ocupa el primer lugar en migrantes detenidos, Guatemala se posiciona en el primero respecto de niños no acompañados (CBP, 2018).

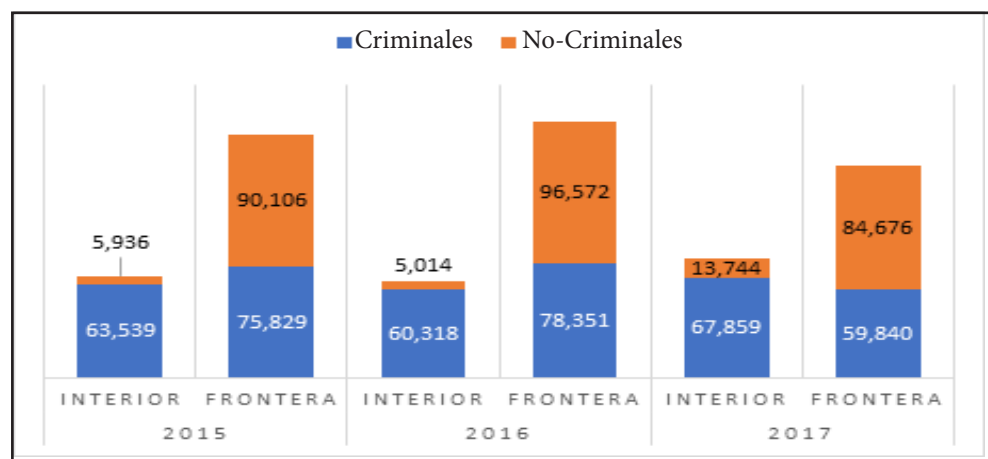
Cuadro 1. Niños no acompañados, por nacionalidad de origen, (años fiscales 2015-2018)

País	2015	2016	2017	2018
El Salvador	454	2,553	1,709	654
Guatemala	1,378	3,961	2,796	2,977
Honduras	335	1,591	1,152	1,399
México	1,713	2,169	1,337	1,211

Fuente: CBP, 2018.

- El número de migrantes detenidos al interior de la frontera, que han sido deportados sin contar con antecedentes penales, se incrementó 274% en 2017 respecto de lo reportado en 2016. Este incremento de las detenciones al interior ha sido polémico, ya que, de acuerdo con activistas y defensores de migrantes, “suscitan la separación de familias y estos individuos en la mayoría de los casos llevan años viviendo en el país” (CEIGB, 2018:5).

Gráfica 3. Deportaciones de inmigrantes con y sin antecedentes penales al interior y en la frontera (2015-2017)



Fuente: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2018.

### Sobre la separación familiar

- Según los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) entre 2014 y 2017 un promedio de 36.6% de las personas residentes en Estados Unidos devueltos por las autoridades migratorias dejaron hijos menores de 18 años en ese país.
- De estos, tres cuartas partes los dejan encargados con algún familiar, pariente u otra persona.
- Los migrantes devueltos, en muchas ocasiones, también son separados de otros familiares que son importantes dentro de su red social y familiar. Son los hermanos/as los que registran el mayor porcentaje (67.3%) y los cónyuges (31.3%).

Cuadro 2. Distribución de la población migrante devuelta por las autoridades migratorias de EUA que dejaron hijos en ese país, por país de residencia (2014-2017)

Separación familiar	2014	2015	2016	2017
Porcentaje de residentes en Estados Unidos devueltos que dejaron hijos menores de 18 años	41.9	33.3	36.3	35.1
Porcentaje de residentes devueltos que dejaron a sus hijos encargados con algún familiar u otra persona	74.5	67.5	72.1	88.1
Porcentaje de residentes en México devueltos que dejaron hijos menores de 18 años	4.6	4.9	3.7	5.1
Porcentaje de residentes en México devueltos que dejaron a sus hijos encargados con algún familiar u otra persona	80.3	73.8	77.5	95.3

Nota: A partir de 2014 se utiliza definición EMIF de país de residencia: **Residentes en EUA:** aquellos devueltos que declaran residir en EUA, o bien declaran residir en México, pero permanecieron 1 año o más EUA. **Residentes de México:** devueltos que declaran vivir en México y permanecieron menos de 1 año en EUA.

### III. Situación actual

- En la actual crisis humanitaria, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray, informó que, de acuerdo con datos del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos, de los 1,995 niños migrantes que de abril a la fecha han sido separados de sus familias tras cruzar la frontera, menos de 1% corresponden a menores de nacionalidad mexicana. Un total de 21 niños mexicanos fueron separados de sus padres, de los cuales 14 ya han sido repatriados y solamente 7 permanecen en albergues.<sup>10</sup>
- Otra fuentes como Associates Press y la agencia EFE señalan que entre el 19 de abril y el 6 de junio 2,342 niños han pasado a ser considerados no acompañados, es decir separados de sus familias.
- La canciller de Guatemala, Sandra Jovel, aseguró que 465 son niños guatemaltecos y, en concordancia con el Canciller mexicano, informó que la mayoría son provenientes de su país, El Salvador y Honduras.<sup>11</sup>
- El día 20 de junio de 2018, el presidente Donald Trump firmó una orden ejecutiva para mantener a las familias unidas, pero también, para fortalecer el cuidado y seguridad en la frontera sur de los Estados Unidos. La política de “cero tolerancia” continuará para todo aquel que entre o intente entrar de manera ilegal a los Estados Unidos; sin embargo, no se separarán a las familias en los procesos para decidir situación penal y de migración de las personas.
- La orden de Trump puso en marcha una solicitud para que el tribunal apruebe que se mantengan unidas a las familias por más de 20 días (ya que

es el límite actual que permite el acuerdo de situación de Flores). De esta manera se permitiría a la Departamento de Seguridad Nacional mantener unidas a las familias durante los procesos judiciales de inmigración. Si el Congreso no actúa antes para modificar la legislación vigente, corresponde a un juez decidir si la administración puede mantener unidas a las familias.<sup>12</sup>

### Comentarios finales

Es importante señalar aquí que la orden ejecutiva firmada por el presidente Trump no es el final de la crisis migratoria, él mismo aseguró que la política de “cero tolerancia” continuará, lo que implica procesar penalmente a inmigrantes adultos que cruzan sin autorización la frontera de Estados Unidos con México.

La decisión fue tomada por la presión y los cuestionamientos morales y políticos que provinieron aún de sus aliados a nivel internacional e incluso nacional.

<sup>10</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Condena el gobierno de México la política de separación de familias migrantes en Estados Unidos”, *Comunicado No. 180*, México 19 de junio de 2018.

<sup>11</sup> Ministerios de Relaciones Exteriores, “Canciller Sandra Jovel se reunió con la Secretaría de Seguridad Nacional de los Estados Unidos”, Noticias de Interés, Gobierno de la República de Guatemala, 21 de junio de 2018.

<sup>12</sup> The New York Times. Explaining Trump’s Executive Order on Family Separation. 20 de junio 2018. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2018/06/20/us/politics/family-separation-executive-order.html> . Consultado el 21 de junio de 2018.

Quedan algunos vacíos de información como, por ejemplo:

- Los mecanismos para que las familias separadas puedan volver a reunirse.
- El destino de los procesos legales que ya se iniciaron contra los padres o tutores de los niños.
- El gobierno puede mantener a menores en centros de detención familiar sólo durante 20 días, que es el plazo legal, después requiere una autorización judicial.
- Realmente existen las instalaciones suficientes y los recursos disponibles para mantener a las familias de migrantes detenidas unidas indefinidamente.

Esas son algunas interrogantes para el sistema migratorio estadounidense, pero para los países de origen de esta población victimizada quedan grandes retos, pues el problema de la migración es estructural y muchas de sus causas son inherentes a los sistemas económicos y sociales imperantes en los lugares de origen.

### Guía de referencias básicas

SBM, 2018, *Southwest Border Migration FY2018*, en U.S. Customs and Border Protection, *Official website of the Department of Homeland Security*. Disponible en <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>

CBP, 2017, FY2017 U.S. *Border Patrol Apprehensions by Citizenship*, en U.S. Customs and Border Protection, *Official website of the Department of Homeland Security*. Disponible en <https://www.cbp.gov/document/stats/fy2017-us-border-patrol-apprehensions-citizenship>

CBP, 2018, *Southwest Border Inadmissibles by Field Office FY2018*, en U.S. Customs and Border Protection, *Official website of the Department of Homeland Security*. Disponible en <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/fo-sw-border-inadmissibles>

USBP, 2017, *United States Border Patrol, "Enacted Border Patrol Program Budget by Fiscal Year (Dollars in Thousands)"*. Disponible en <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/BP%20Budget%20History%201990-2017.pdf>

CIGB, 2018, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Restricciones migratorias implementadas durante la administración Trump: una política de tolerancia cero," *Nota de Coyuntura*, México, Senado de la República, 13 de junio de 2018.

Temas de la Agenda N° 3

*CRISIS HUMANITARIA: LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE DE CERO TOLERANCIA”  
A LA INMIGRACIÓN”*

Elaboración:

Gabriela Ponce Sernícharo

Lorena Vázquez Correa

Carla Angélica Gómez Macfarland

Cómo citar este documento:

Ponce Sernícharo, Gabriela; Vázquez Correa, Lorena; Gómez Macfarland, Carla Angélica “Crisis Humanitaria: La política estadounidense de cero tolerancia a la inmigración”, *Temas de la Agenda*, N° 3, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 11p.



## Comité Directivo

Presidente: Senador Manuel Barlett Díaz

Secretario: Senador Daniel Ávila Ruíz

Secretario: Senador Manuel Berlanga Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General de Análisis Legislativo

Mtra. Gabriela Ponce Sernícharo

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Sáenz

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Diseño Editorial

Miriam Denise Velázquez Mora



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

Este documento no expresa  
de ninguna forma la opinión de la  
Dirección General de Análisis Legislativo,  
del Instituto Belisario Domínguez,  
ni del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo a  
académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Este documento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles No. 14, Centro Histórico,  
C.P. 06020, Delegación Cuauhtemoc,  
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



[www.senado.gob.mx/ibd](http://www.senado.gob.mx/ibd)