

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 112 DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y 16 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los proponentes Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 112 fracción I, de la Ley de Migración y el artículo 16 primer párrafo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

México es conocido como un país emisor de migrantes en busca de mejores condiciones económicas y sociales en Estados Unidos. Sin embargo, en las últimas décadas se ha convertido, además, en un país de tránsito para miles de migrantes internacionales que viajan hacia el norte del país, en busca del sueño americano.

La mayoría de los migrantes son de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño, pero también provienen de América del Sur y de regiones tan apartadas como Asia y África.

La política migratoria en México se encuentra fuertemente signada por un discurso íntimamente vinculado a la soberanía y a la seguridad nacional. Esta tendencia, creciente en las últimas décadas, ha llevado al Estado mexicano a aplicar medidas discrecionales y restrictivas en materia migratoria en favor de la seguridad pública o la seguridad nacional.

En este sentido se ha señalado que la cercanía con Estados Unidos, aunado a la complejidad en las tendencias de la modernización del registro, regulación y control de la movilidad internacional de personas, es decir los flujos migratorios, que se originan y atraviesan el territorio nacional, tienen en él su destino final o temporal, son factores que inciden en una vinculación entre migración y seguridad nacional, conjuntamente con aspectos de seguridad fronteriza y seguridad pública.

En este contexto, la migración se produce en condiciones de altísima vulnerabilidad, que se profundizan e impactan con especial intensidad en los niños, niñas y adolescentes. Esta situación es un elemento que en sí mismo interpela el rol preponderante que tiene el tema de la seguridad y el control en la política migratoria, en tanto puede no solamente contribuir a reforzar los elementos que conforman el ambiente de inseguridad, sino también a incrementar los riesgos para las personas con mayores niveles de vulnerabilidad en este contexto.

En este sentido las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en México han ido en aumento, muestra clara es que las organizaciones internacionales lo califican como una crisis humanitaria.

Esta crisis humanitaria pone en evidencia los grandes desafíos que representa para el país; un estado que cada vez pierde mayor terreno frente al crimen organizado, niveles crecientes de impunidad, corrupción que limitan la garantía de los derechos humanos y el acceso de la justicia, así como violencia generalizada. Estos factores convierten el tránsito por México en un viaje muy peligroso.

Empero, México ha comenzado a tomar acciones para mejorar las condiciones de los migrantes irregulares que viajan a lo largo del país, en este sentido el Congreso aprobó una Ley Migratoria con el objetivo de ayudar a la situación de vulnerabilidad de los migrantes.

En este sentido México debe asumir sus responsabilidades internacionales y actuar con la diligencia debida para proteger, respetar y garantizar los derechos de los niños migrantes, incluso cuando los abusos sean individuos particulares, ajenos al estado, como el crimen organizado.

Cada año, decenas de miles de **niños, niñas y adolescentes** migrantes, muchos de los cuales son vulnerables a trata u otras formas de abuso, hacen viajes peligrosos hacia el norte e intentan cruzar la frontera hacia los Estados Unidos.

Cabe recalcar que no se trata únicamente de supervisar el respeto de los derechos en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación. Debería tratarse, antes bien, de revisar la existencia misma de estos mecanismos y medidas preventivas que den respuesta de manera automática y exclusiva al complejo del fenómeno de la migración irregular de niños, niñas y adolescentes.

Es decir, la cuestión no es únicamente si esos dispositivos se implementan de manera correcta, sino si constituyen las herramientas adecuadas en una política migratoria integral, centrada en los derechos humanos, y sobre todo, con un énfasis particular en los derechos de la infancia.

El problema es que la política diseñada en materia de niñez migrante presenta una serie de problemas de fondo que exceden los errores o malas prácticas en su implementación.

En los últimos años el Estado mexicano ha desarrollado diversos mecanismos relativos a niños, niñas y adolescentes migrantes, que representan un avance considerable frente a la invisibilidad que hasta entonces tenía este fenómeno. Sin embargo, aún restan numerosos desafíos para que las políticas sobre niñez migrante se asienten sobre el paradigma de derechos que emana de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto se debe principalmente a dos factores, complementarios entre sí, la lógica asistencial y tutelar que aún persiste en las políticas de infancia, y la prioridad que tiene la política migratoria respecto de la protección integral de la niñez.

Ahora bien, un hecho objetivo es que en los últimos años la cuestión de los niños, niñas y adolescentes migrantes, y particularmente aquellos que atraviesan nuestro país, de manera no acompañada o separada de sus padres, ha adquirido progresivamente mayor atención por parte de una multiplicidad de actores. En este proceso debe incluirse la creciente presencia del tema en la agenda pública del gobierno, particularmente a partir del rol asumido por el Sistema Nacional DIF.

El Sistema Nacional DIF, junto con los sistemas estatales DIF, ha ido incluyendo en sus programas la atención de la niñez migrante, mediante la estrategia de prevención y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados. El objetivo es conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, con el fin de prevenir y atender las necesidades de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados que viajan solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria.

En referencia a lo anterior, es posible afirmar que no se ha trabajado con una perspectiva integral y adecuada en materia de derechos de miles de niños, niñas y adolescentes migrantes. Al no abordarse los estándares que deben guiar cualquier política centrada en los derechos de la infancia.

El mandato institucional del Instituto Nacional de Migración es claro. Entre sus principales funciones se encuentran: instrumentar la política en materia migratoria; vigilar la entrada y salida de personas al territorio y revisar su documentación; resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros; imponer las sanciones previstas en la normativa migratoria; llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros; detener en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros; y coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional. Además, el Instituto Nacional de Migración (INM) está incluido entre los organismos de seguridad nacional, reforzando así su rol en términos de control social de flujos migratorios. Estas características, entre otras, confirman que no es la agencia que debería tener a cargo la protección de miles de niños, niñas y adolescentes en situación de altos niveles de vulnerabilidad. Y esto es válido para cualquier área del INM, sin perjuicio de otras competencias, habilidades y formación que pueda tener.

El hecho que los oficiales de protección a la infancia y no el DIF sean los encargados de mantener casi con exclusividad de niños migrantes, presenta una contradicción compleja. Es cierto que entre las funciones de los oficiales de protección a la infancia está la de acompañar a los niños en la repatriación y en su traslado hasta el país de origen, sin embargo esto no ocurre en todos los casos.

Además de su acotada participación para juzgar si la decisión de detenerlos y mantenerlos es la adecuada, desde un enfoque de derechos del niño, y sus escasos o nulos márgenes de incidencia para revertir la decisión que adopten otras áreas del instituto.

En este contexto, los organismos responsables de protección de la infancia a nivel local y nacional (Sistemas DIF) tienen, en el mejor de los casos, un rol claramente secundario. Esta función subordinada es, en definitiva, funcional a las directivas y decisiones del INM, es decir, a los objetivos de la política migratoria.

Argumentación

Las cifras del desplazamiento infantil son preocupantes, durante 2012 más de 6 mil menores fueron repatriados a sus países de origen en Centroamérica, 50 por ciento más que en 2011, esto sin contar los cientos de menores que lograron internarse en nuestro país y eventualmente alcanzaron a cruzar la frontera norte.

México no cuenta con políticas transversales y leyes que se ajusten plenamente a los estándares internacionales de derechos humanos y que regulen los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, especialmente los que surgen de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). El reforzamiento de los mecanismos de control migratorio, por su parte, ha profundizado la situación de alta vulnerabilidad y riesgos en que se encuentran estos niños, niñas y adolescentes, que deriva en hechos de abuso, violencia y explotación, o en daños graves a su integridad física y emocional poniendo en riesgo su vida.

Contamos con una legislación inadecuada a las características de la migración, faltan mecanismos nacionales que aseguren el interés superior del niño en los dispositivos de control migratorio. De tal manera se debe reformar la **Ley Para la Protección de los Derechos de Niñas , Niños y adolescentes y la Ley de Migración** para una eficaz protección y cuidado de los menores de edad a nivel nacional. Además se deben promulgar estándares nacionales para el albergue y tratamiento de todos los niños en las instalaciones de los DIF municipal y estatal con la finalidad de regular, entre otras cosas, la asistencia social, médica y psicológica, así como las condiciones y medios en mira de la reunificación familiar.

Ahora bien, la misma ley legitima la detención de niños migrantes al regular las condiciones que deberían tener en las estaciones migratorias, al no prohibir expresamente su privación de la libertad por razones administrativas y al no regular el tiempo y forma en que debe realizarse la canalización al DIF. Finalmente, cabe mencionar que las propuestas de reglamentación no han modificado o atenuado estos problemas, y la regulación del procedimiento presenta serias carencias.

Es cierto que los artículos 29 y 112 de la ley del INM establecen el deber de canalizar de manera inmediata al DIF a los niños, lo cual supone un cambio importante, sin embargo, la propia ley es un obstáculo para que ello implique una efectiva respuesta alternativa a la detención.

Porque la legislación se limita a ordenar la canalización y no agrega ninguna disposición que regule la forma, así como los plazos para que se concrete este mecanismo.

La migración de niños desde el Centro de América hacia Norteamérica a través de la frontera de México, es un fenómeno que excede el marco nacional y exige una respuesta integral, incluyendo un enfoque de derechos humanos.

La elaboración e implementación de políticas eficaces en materia de protección integral de la infancia en el contexto de la migración, requiere no sólo medidas normativas y prácticas por parte de cada país involucrado, sea de origen, tránsito y destino.

También demanda la articulación de esas respuestas y la adopción de mecanismos internacionales adecuados. Esto es, el diseño de compromisos, procedimientos y herramientas para su aplicación, que estén dirigidos a garantizar los derechos de los niños migrantes.

El INM, como autoridad administrativa, concreta las detenciones de niños migrantes sin necesidad de esgrimir justificación alguna. La privación de la libertad es la única respuesta que se da ante la irregularidad migratoria de estos niños o niñas. Se vulnera de esta manera el principio de no detención de niños por razones administrativas que establecen los estándares internacionales, así como las exigencias de la propia Constitución Política de México en idéntico sentido. Tampoco se consideran las diferentes circunstancias en que se encuentra cada menor de edad.

Cabe recalcar que pese a que la Ley de Migración obliga al INM a canalizar de manera inmediata a los niños, niñas y adolescentes migrantes, la autoridad migratoria incumple sistemáticamente con este imperativo. La canalización supone una respuesta alternativa a la detención pero hasta ahora es sólo una prescripción legal que no ha permeado la práctica. Los mayores de doce años son detenidos en las estaciones migratorias y, en muchos casos, también se encuentran alojados en el mismo sitio niños y niñas de menor edad.

Es necesario visibilizar la participación de niñas, niños y adolescentes en la migración internacional, cuyas voces y experiencias, nos permiten conocer las necesidades de los niños migrantes, muestra clara son las siguientes frases plasmadas en estaciones migratorias:

- “Aunque la cárcel sea de oro no deja de ser prisión”
- “Yo no quiero estar aquí en navidad”
- “Necesidad de salir pronto”
- “No mate a nadie para estar encerrado”
- “Yo quiero tener papeles para andar libre”

Ello incluye la modificación urgente de los artículos 112 fracción 1 a la Ley de Migración y el artículo 16 primer párrafo a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para garantizar la mayor protección posible.

“La migración no es un delito”

Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 112 fracción I, de la Ley de Migración y el artículo 16, primer párrafo, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Primero. Se reforma y adiciona el artículo 112, fracción I, de la Ley Migración, para quedar como sigue:

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto, quedará bajo su custodia y deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. El Instituto procederá a canalizar **en un lapso no mayor de 48 horas** a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria.

Segundo. Se reforma y adiciona el artículo 16, primer párrafo, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 16. Niñas, niños y adolescentes tienen reconocidos sus derechos y no deberá hacerse ningún tipo de discriminación en razón de raza, color, sexo, idioma o lengua, religión; opinión política; origen étnico, nacional o social; posición económica; discapacidad física, circunstancias de nacimiento, **situación migrante** o cualquier otra condición no prevista en este artículo.

Es deber de las autoridades adoptar las medidas apropiadas para garantizar el goce de su derecho a la igualdad en todas sus formas.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, _a 26 de febrero de 2013.

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica)