INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 Y ADICIONA UNA FRACCIÓN I AL ARTÍCULO 112 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, PARA QUE TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SEAN DOCUMENTADOS COMO VISITANTES POR RAZONES HUMANITARIAS.

Los suscritos, Senadores **Gabriela Cuevas Barrón, Adriana Dávila Fernández, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Marcela Guerra Castillo** y **Ana Gabriela Guevara Espinoza**, integrantes de la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8 numeral 1, fracción I, 164 numeral 1, 169 y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 74 y 112 de la Ley de Migración**, para que todos los niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados sean documentados como visitantes por razones humanitarias, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El principal responsable de proteger los derechos y la integridad de los niños, niñas y adolescentes migrantes que ingresan a nuestro país es el Estado mexicano. Atendiendo a esta obligación ineludible, debemos ir avanzando en la construcción de un marco integral de protección para la niñez que atienda sus necesidades primordiales, que les permita ejercer los derechos que están reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, y que les asegure un desarrollo pleno.

A través de diversas dependencias y entes gubernamentales, el Estado ha desarrollado programas y estrategias que han servido para atender a miles de niños que cruzan por la frontera sur del país. Sin embargo, debemos reconocer que los esfuerzos no han sido suficientes y que no se han alcanzado los resultados esperados.

Hasta ahora, la detención y la repatriación automática de la niñez migrante es la respuesta que el Estado ha dado a este fenómeno complejo, diverso y multidimensional. Evidentemente, esto ha repercutido de manera negativa en los derechos y las garantías básicas de los niños.

De acuerdo con la investigación *La otra frontera de México*, auspiciada por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), se ha registrado un "agudo incremento" de la migración procedente de El Salvador, Guatemala y Honduras, debido a que se ven forzados a huir del desempleo, la falta de oportunidades económicas y "uno de los peores índices de violencia criminal a nivel mundial, incluyendo niveles intolerables de homicidios, extorsión, abuso y reclutamiento por parte de pandillas callejeras".

De igual manera, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha señalado en su reciente informe "Niños en Fuga" que dentro de las principales razones por las que salen de sus hogares los niños, niñas y adolescentes se encuentran: la reunificación familiar, la búsqueda de nuevas oportunidades, la violencia social que viven en sus países de origen, los abusos en sus hogares y la reclusión que enfrentan por el crimen organizado. Es más, los datos de este estudio muestran que alrededor del 60% de los niños que fueron entrevistados fueron "desplazados forzadamente a causa de daños sufridos que indican una necesidad actual o potencial de protección internacional": el 48% se vio afectado por el incremento de la violencia en la región por parte de actores criminales armados organizados, incluidos los carteles de droga y bandas o por actores estatales, mientras que el 21% mencionó que había sobrevivido a abusos y violencia en sus hogares por parte de sus guardianes.

Lo lamentable es que los migrantes huyen de esas condiciones de desamparo para llegar a un país donde no se les criminaliza en la ley pero sí en los hechos. En su tránsito por nuestro país, los migrantes-y en especial los niños no acompañados- llegan a sufrir toda clase de delitos y vejaciones por parte de la delincuencia organizada; también llegan a ser víctimas de autoridades corruptas que abusan de su condición de desamparo y, por si fuera poco, sufren discriminación y xenofobia. Esto es posible porque "los migrantes que viajan en los trenes y recorriendo las carreteras mexicanas son víctimas fáciles, dado que reportar los delitos a la policía supone el riesgo de ser deportados".

Tomando en cuenta lo anterior, WOLA propone que nuestro país expanda "el otorgamiento de visas humanitarias y mecanismos similares para que los migrantes que son víctima de violencia o abuso, y los menores que viajan no acompañados de adultos, puedan acudir a las autoridades sin temor a ser deportados". Por su parte, ACNUR ha señalado que los graves daños que sufren los niños "son indicadores claves de la necesidad de llevar a cabo una revisión completa de las necesidades de protección internacional consistentes con las obligaciones de asegurar que los niños no acompañados y separados no sean retornados a situaciones de daño o peligro".

Es importante mencionar que el artículo 52 de la Ley de Migración establece que los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados podrán permanecer en el país cuando se les autorice la condición de "Visitante por Razones Humanitarias". Sin embargo, el artículo 74 del mismo ordenamiento refiere que sólo "cuando así convenga al interés superior de la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado, dicho niño, niña o adolescente será documentado provisionalmente como Visitante por Razones Humanitarias". Y, lamentablemente, ni siquiera se lleva a cabo un procedimiento para determinar cuál es el interés superior del niño. De hecho, organizaciones de la sociedad civil han documentado que muchos niños, niñas y adolescentes no acompañados de Centroamérica son repatriados a su país de origen sin que medie una evaluación exhaustiva de su situación y sin que se respeten las garantías procesales, razón por la que se les niega alguna protección aún cuando la mayoría de ellos escapan de abusos y violencia al interior de sus familias, así como de violencia y delitos en sus comunidades.

Uno de los grandes retos que tienen México es hacer efectivos los principios a los que se ha comprometido en instrumentos internacionales, específicamente los principios de no devolución y no detención, siendo que la única estrategia contemplada en el Programa Especial de Migración 2014-2018 (publicado el pasado 30 de abril) se enfoca en el fortalecimiento de los mecanismos de retorno asistido de población extranjera para "consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana".

Respecto a la privación de la libertad, la Asamblea General de Naciones Unidas a instado a los Estados "a adoptar medidas efectivas para poner fin a los arrestos y detenciones arbitrarios de migrantes y a tomar acción para prevenir y castigar cualquier forma de privación ilegal de la libertad de migrantes".

Por lo que hace al principio de no detención, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 22.8 que "en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas". En este sentido, Unicef ha señalado que "ningún niño podría ser expulsado a un territorio en el que su vida, su supervivencia, su desarrollo integral o su libertad corrieran riesgo, no sólo por el temor de ser sometido a torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, sino también por la ausencia de elementos esenciales para un crecimiento normal y digno".

A nivel nacional, el artículo 4º de la Constitución señala que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos: "Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez".

Es increíble que a diferencia de la libre circulación de bienes, las personas migrantes enfrenten todavía obstáculos y potenciales vulneraciones a sus derechos. Esta situación se agrava porque el número de niños que cruzan la frontera ha registrado un incremento considerable. En 2011 fueron alojados en estaciones migratorias 4,160 niños, niñas y adolescentes, en 2012 el número se elevó a 6,100 y en 2013 alcanzó los 9,893. De 2011 al 2012 el incremento fue de 46%, mientras que de 2012 a 2013 fue de 62%.

Por lo hasta ahora expuesto, esta iniciativa propone reformar dos artículos. En primer lugar, se modifica el párrafo primero del artículo 74 para que "todas" las niñas, niños o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados sean documentados como Visitantes por Razones Humanitarias. Además, se modifica el párrafo segundo para establecer que el procedimiento para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante

no acompañado se llevará a cabo para el efecto de decidir las medidas de mediano plazo que permitan asegurar su integridad, sus derechos y su desarrollo en condiciones dignas y adecuadas, y no para que se les autorice la condición de “Visitante por Razones Humanitarias”, la cual se les tiene que autorizar en cuanto ingresen a territorio nacional.

Ahora bien, tomando en cuenta que dicho artículo dispone que en el Reglamento se establecerá el procedimiento que deberá seguirse para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado, se juzga oportuno acotar que dicho procedimiento deberá cumplir con los estándares internacionales en la materia, ya que si bien este señalamiento es innecesario debido a que la reforma en materia de derechos humanos aprobada en 2011 logró la “constitucionalización del derecho internacional”, el reglamento vigente no cumple con los estándares internacionales. Cabe decir también que no se propone un procedimiento específico en esta iniciativa porque, conscientes de esta necesidad, Senadoras de diversos grupos parlamentarios presentaron en el mes de abril una iniciativa que, entre otras cosas, propone resolver esta problemática.

Finalmente, en el artículo 112 se incluye una fracción para dejar claro que una de las primeras obligaciones de las autoridades al recibir a alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, es la de reconocerle la condición de Visitante por Razones Humanitarias para garantizar todos sus derechos humanos, condición que no podrá ser por un tiempo inferior a 6 meses. Además, se especifica que en términos del artículo 53 de la ley, las niñas, niños o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados podrán cambiar de condición de estancia sin tener que salir del país al concluir el periodo de permanencia autorizado.

Compañeros legisladores:

Ciertamente, la protección de los ciudadanos es una responsabilidad de sus Estados. Sin embargo, cuando los gobiernos no pueden cumplir esta función y las personas están en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos, buscan seguridad en otras naciones. En este caso “la comunidad internacional debe intervenir para asegurar que dichos derechos, como se contemplan en numerosos instrumentos regionales e internacionales, sean respetados”.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la aprobación de esta Honorable Asamblea la presente iniciativa que busca que todos los niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados sean documentados como visitantes por razones humanitarias a fin de evitar su retorno expedito y garantizar que puedan ejercer sus derechos básicos.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 Y ADICIONA UNA FRACCIÓN I AL ARTÍCULO 112 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, PARA QUE TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SEAN DOCUMENTADOS COMO VISITANTES POR RAZONES HUMANITARIAS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se REFORMA el artículo 74; y se ADICIONA una fracción I al artículo 112, recorriéndose las subsecuentes; de la Ley de Migración, para quedar como siguen:

Artículo 74.Todas las niñas, niños o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados serán documentados provisionalmente como Visitantes por Razones Humanitarias en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley, mientras la Secretaria ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

En el Reglamento se establecerá el procedimiento que deberá seguirse para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado **para el efecto de decidir las medidas de mediano plazo que permitan asegurar su integridad, sus derechos y su desarrollo en condiciones dignas y adecuadas. El procedimiento de determinación del interés superior del niño deberá cumplir con los estándares internacionales en la materia.**

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

I. Una vez que la niña, niño o adolescente migrante no acompañado sea puesto a disposición del Instituto, éste de manera cautelar, le reconocerá la condición de Visitante por Razones Humanitarias para efectos de poder garantizar todos sus derechos humanos por el tiempo que sea necesario, el cual no será mayor a 4 meses.

El Instituto garantizará que, en caso de que el menor no cuente con documentos de identificación, le sean expedidos de manera provisional por las autoridades correspondientes.

En términos del artículo 53 de esta Ley, las niñas, niños o adolescentes migrantes extranjeros no acompañados podrán cambiar de condición de estancia sin tener que salir del país al concluir el periodo de permanencia autorizado.

II. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata 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 y dará aviso al consulado de su país.

Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicables, dándose aviso inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de derechos humanos, así como al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño en la entidad que corresponda, a efecto de que coadyuven en la garantía y protección de sus derechos.

III. Se le informará a la niña, niño y adolescente del motivo de su presentación, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a que tiene acceso y se le pondrá en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

IV. Se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o estación migratoria a la cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

V. Personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, entrevistará al niño, niña o adolescente con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.

Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas, sin perjuicio de las facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente;

VI. En coordinación con el consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente o de la institución de asistencia del niño, niña o adolescente del país de que se trate se procederá a la búsqueda de sus

familiares adultos, salvo a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.

En el caso de que el niño, niña o adolescente se ubique en los supuestos establecidos en los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, tendrá derecho a la regularización de su situación migratoria, y

VII. Una vez resuelta la situación migratoria del niño, niña o adolescente y en caso de resolverse la conveniencia de su retorno asistido se notificará de esta situación al consulado correspondiente, con tiempo suficiente para la recepción del niño, niña o adolescente en su país de nacionalidad o residencia.

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia.

Tratándose de niña, niño o adolescente migrante nacional no acompañado, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar el eficaz retorno asistido del menor con sus familiares adultos, atendiéndose en todo momento el interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal que corresponda, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a los 60 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Ejecutivo Federal, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá las reformas reglamentarias correspondientes.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República a los 16 días del mes de julio de 2014.

Sen. Gabriela Cuevas Barrón

Sen. Adriana Dávila Fernández

Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez

Sen. Marcela Guerra Castillo

Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza

Niños en Fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para los Estados Unidos y el Caribe, Washington, D.C. Disponible en: http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/ACNUR_Niños%20en%20fuga_Resumen%20ejecutivo_Marzo%202014.pdf.

Ibíd.

Resumen ejecutivo: La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria entre México y Guatemala, Washington Office on Latin America (WOLA). Disponible en http://www.wola.org/sites/default/files/Resumen%20La%20otra%20frontera%20de%20Mexico.pdf.

Op. Cit. Niños en Fuga.

Asamblea General, Resolución 59/194, Protección de migrantes, 2005. En los mismos términos se expresó la (extinta) Comisión de Derechos Humanos, en la Decisión 2001/52 sobre Derechos humanos de los migrantes, E/CN/4/RES/2001/52, del 24 de abril de 2001, párr. 18. A su vez, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó a los Estados "asegurar la seguridad de los no-ciudadanos, en particular con respecto a la detención arbitraria..." (CERD, Recomendación General XXX, Discriminación Contra No Nacionales, 2004). Citado en *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*, Unicef – Universidad de Lanús, Buenos Aires, febrero de 2009, p. 16.

Ibíd., p. 66.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad*, en "La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma", Carbonell, Miguel (coord.), Porrúa-UNAM, México 2012, p. 355.

Op. Cit. Niños en Fuga.