

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, María Teresa Rebeca Rosa Mora Ríos, diputada federal de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración en materia de seguridad humana, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

La presente iniciativa tiene por objeto, fortalecer los principios bajo los cuales el Estado mexicano formula y ejecuta la política migratoria en México, permitiendo la incorporación del concepto de seguridad humana como un modelo y enfoque que contribuya a garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes e impulsar el desarrollo.

La migración, es un proceso dinámico que ha formado parte de la conducta humana a lo largo de la historia. No obstante, México en la actualidad al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, debe atender con una nueva perspectiva el desafío frente a la integración, desplazamiento y la gobernanza de una migración segura, ordenada y regular.

En términos de la legislación en materia migratoria de México, esta ha evolucionado desde principios del siglo XIX. En 1908, fue publicada la primera Ley de Inmigración, la cual contenía las normas regulatorias para la admisión de extranjeros en territorio nacional. Dicho marco jurídico, fue sustituido y abrogado por la Ley de Migración en 1926, cuyas disposiciones establecían el sometimiento de extranjeros a procesos de inspección por parte de las autoridades mexicanas y limitaciones a la inmigración de los mismos.¹

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, se promulgó la Ley General de Población, fijando el marco institucional para la formulación e implementación de política demográfica del país, cuyas acciones contemplaban la atención del fenómeno migratorio.²

En materia de regulación de los flujos migratorios al interior del país, la vigente Ley de Migración, que fue publicada el 25 de mayo de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se convirtió en el marco normativo que permitió desvincular la política demográfica de la política migratoria, teniendo como objeto:

Artículo 1. ... “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”.

En este tenor, la Ley de Migración contiene dos componentes esenciales que derivan en los principios de la política migratoria en México, uno de ellos es el enfoque de respeto a los derechos humanos y el otro la preservación de la seguridad nacional.

Como bien lo mencionan algunos expertos en la materia, esta política del Estado Mexicano se inscribe dentro de un paradigma de seguridad nacional y gestión de fronteras, por encima de la protección de las personas migrantes, siendo la actual un conjunto de acciones que tienden a criminalizar la migración catalogada como irregular.³

A su vez, el Estado Mexicano se ha suscrito a instrumentos internacionales como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, con el cual se asume el compromiso de “proteger la **seguridad , la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes** , sea cual fuere su estatus migratorio, en todo momento”.⁴

En concordancia con dichas premisas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 3, establece que: “Todo individuo tiene **derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona** ”.⁵ En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que: “Todo individuo tiene **derecho a la libertad y a la seguridad personales** ”.⁶

La reforma constitucional en materia de los derechos humanos del 2011, permitió centrar la protección del Estado Mexicano sobre la persona humana. De esta manera, se estipuló en el Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Asimismo, fue adicionado al Artículo 33 Constitucional, el término persona para referirse a los individuos extranjeros; al igual que la incorporación del derecho a la movilidad en territorio mexicano y de solicitud de refugio en el Artículo 11 de la ley fundamental.

En este sentido y como parte de la agenda de gobierno de la actual administración pública federal, los titulares de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, así como del Instituto Nacional de Migración y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, presentaron el pasado 12 de diciembre el esquema general de la Nueva Política Migratoria en el país.

Dicho instrumento, contenía una serie de medidas alineadas con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, considerando transitar de una política de contención y seguridad nacional, hacia una sustentada en el respeto y promoción de los derechos humanos, así como de desarrollo social y económico.⁷

Los funcionarios en cuestión, señalaron que este cambio de paradigma permite analizar el fenómeno migratorio también como una consecuencia, en gran medida, de eventos de desplazamiento forzado por factores sociales, económicos y de violencia generalizada.

II. Consideraciones

El cambio de paradigma de la política migratoria del país, como ha sido enunciado por el Gobierno de México, debe plantearse desde un enfoque de seguridad humana, observando los principios enfocados en la seguridad nacional, sin desatender las funciones estratégicas con las que debe cumplir todo Estado.

La seguridad humana es un enfoque que ha sido empleado dentro de la formulación de políticas públicas de algunos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), teniendo su primera aparición en el Reporte Mundial de Desarrollo Humano de 1994.

Como concepto, la seguridad humana se refiere a “la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas en situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad”.⁸

De acuerdo con la Dra. Sabina Alkire, Directora de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford, la **protección** en si misma se refiere al reconocimiento y prevención de eventos que pueden amenazar a personas y comunidades; el **núcleo vital de las vidas humanas**, representa a los derechos humanos que engloban a la supervivencia, a la integridad personal y a la dignidad.

La supervivencia, está estrechamente ligada al **derecho a la vida**, es decir, el Estado está obligado a no privar de la vida a persona alguna, así como a “...adoptar las medidas razonables y necesarias... tendientes a preservarla, a **minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares**, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la vida”.⁹

Por su parte, la **dignidad humana** como derecho fundamental, no parte de una declaración meramente ética, sino “como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada”, lo cual mandata a todas las autoridades y particulares a respetarla y protegerla por disposición del artículo primero Constitucional antes citado.

Ambos derechos se vinculan con el **derecho a la integridad personal**, el cual “consiste en la protección de la persona, en su ámbito físico, psicológico y moral”, derecho el cual encuentra su justificación en la protección del ser humano y su dignidad inherente.

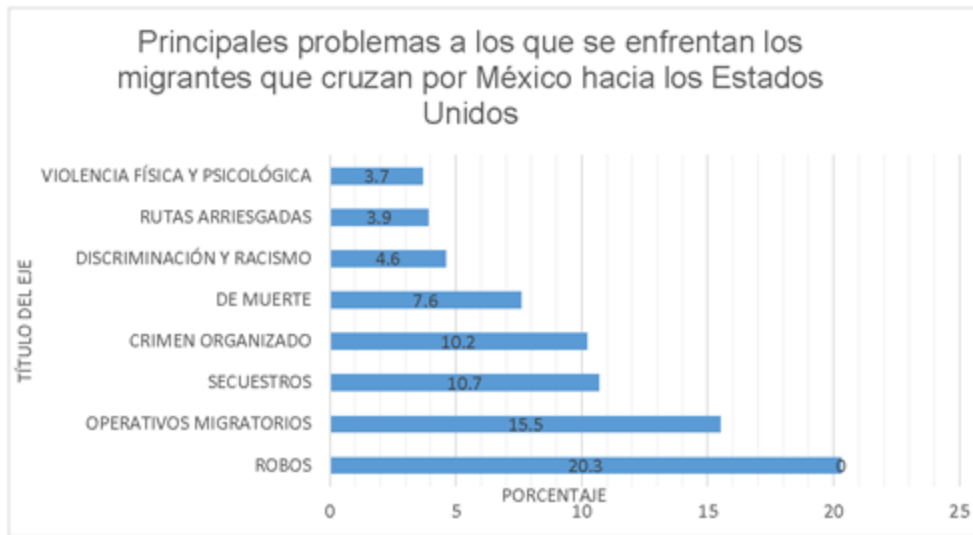
Si bien, la Ley de Migración establece el respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos como objeto y eje transversal del mismo marco normativo, es necesario, recalcar la protección de derechos vitales como el **derecho a la vida y el derecho a la integridad personal**, como protección imprescindible para el goce y ejercicio del resto de los derechos humanos que el Estado debe garantizar.

Cabe resaltar que el término **seguridad**, forma parte de los instrumentos internacionales de los cuales México es Estado miembro. En este sentido, el Estado Mexicano está obligado a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros, en términos del artículo sexto de la Ley de Migración, independientemente de su situación migratoria.

La importancia de garantizar la seguridad humana de las personas migrantes en México, resulta de la necesidad de atender el derecho a la vida e integridad personal, el cual ha sido vulnerado en territorio nacional, registrando las muertes y desapariciones de 376 inmigrantes en 2018, 415 en 2017, 306 en 2016, 399 en 2015 y 306 en 2014.¹⁰

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el 20.3 por ciento de las personas migrantes que transitan por nuestro país, ha sido víctima de hechos relacionados con robos, el 15.3 por ciento ha enfrentado problemas con sus procesos migratorios; el 10.7 por ciento ha sido objeto de secuestros, el 10.2 por

ciento del crimen organizado, el 7.6 por ciento de muerte, el 4.6 por ciento de actos de discriminación y racismo; el 3.9 por ciento ha decidido caminar por rutas arriesgadas, y el 3.7 por ciento ha padecido de violencia física y psicológica.¹¹



Asimismo, la CNDH ha manifestado en diversos informes algunas recomendaciones y pronunciamientos sobre la vulnerabilidad de las personas migrantes que transitan por México, los cuales se ven expuestos a situaciones de riesgo de ser víctimas de la delincuencia, de secuestros y/o de abusos de autoridad.

En este último punto, resalta que, entre las principales autoridades relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos de las personas migrantes, se encuentran el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Policía Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores, mismas instituciones que paradójicamente intervienen en la implementación de la política migratoria en México.¹²

Por ello, el enfoque de seguridad humana debe ser atendido y empleado por el Estado, cuya principal razón de ser es la preservación de la seguridad de la sociedad. No obstante, es importante señalar que si bien, el término puede ser adaptado a diferentes materias y contextos como el migratorio, también se distingue de la seguridad nacional.

A diferencia de la seguridad nacional, que comprende acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, la seguridad humana protege de riesgos y amenazas a las personas, y se vincula directamente a la generación del desarrollo y el respeto irrestricto de los derechos humanos, de la misma manera en que lo ha anunciado el actual Gobierno de México.

Es importante mencionar que la administración federal, encabezada en su momento por el Presidente Enrique Peña Nieto, publicó el Programa Especial de Migración 2014-2018, el cual contenía el objetivo de: Consolidar una gestión migratoria eficaz fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y **seguridad humana**”.¹³ Es decir, ya existe un precedente en la incorporación de este modelo para el diseño de políticas públicas en la materia, sin embargo, es necesario precisar los componentes de este enfoque y sus alcances.

Es importante destacar, que el mismo artículo primero constitucional señala que está prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana. Se hace necesario fortalecer las bases de las políticas

públicas enfocadas en brindar protección a las personas migrantes, considerando que son grupos en estado de vulnerabilidad.

El presidente de México y el secretario de Relaciones Exteriores, han dado a conocer los fundamentos para el diseño de un Plan de Desarrollo Integral, firmado en un acuerdo multilateral entre los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, con la finalidad de atender las causas estructurales, es decir, el origen de la migración como parte del ciclo de este fenómeno, apostando por la generación del desarrollo y otras acciones complementarias en la región.

Con dicha medida, México refrendó su compromiso con el cumplimiento del Pacto Mundial por la Migración Segura, Ordenada y Regular, integrando en sus ejes estratégicos para su implementación el desarrollo económico y social; enfoque de seguridad humana; modificación de procesos migratorios; y asistencia social para atender el origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes.¹⁴

Dicho escenario, permite analizar a México como un país que debe colocar como una de sus prioridades en su agenda de gobierno el fenómeno migratorio, entendiendo lo multidimensional de sus causas y consecuencias con una política migratoria integral. Por tal motivo, la presente iniciativa propone en un primer momento, la adición del enfoque y concepto de seguridad humana como parte de los principios de la política migratoria de nuestro país:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 2...</p> <p>Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.</p>	<p>Artículo 2...</p> <p>Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Enfoque integral de seguridad humana acorde con la complejidad de la movilidad internacional, que garantice el derecho a la vida y a la integridad personal de los migrantes mediante su protección de situaciones y amenazas de riesgo, y que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad humana. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.</p>

En el mismo sentido, se busca incorporar este término a otros artículos del mismo ordenamiento jurídico que se relacionan a la protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 66...</p> <p>El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.</p>	<p>Artículo 66...</p> <p>El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad humana de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.</p>

Se debe tener un planteamiento amplio de la migración en coordinación bilateral con otros países, tanto en la regulación de flujos migratorios y protección de los derechos humanos, como en la suscripción de acuerdos que impulsen el desarrollo de manera conjunta, con el propósito de atender las causas estructurales de la emigración. Por ello, se propone adicionar al artículo 21 la siguiente atribución a la Secretaría de Relaciones Exteriores, como uno de los actores claves de la nueva política migratoria en México:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:</p> <p>I.- a II.- ...</p> <p>III. Promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;</p> <p>IV. En los casos previstos en esta Ley, tramitar y resolver la expedición de visas, y</p> <p>V. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:</p> <p>I.- a II.- ...</p> <p>III. Promover la suscripción de instrumentos internacionales que impulsen el desarrollo regional para la atención de las causas estructurales de la migración;</p> <p>IV. Promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;</p> <p>V. En los casos previstos en esta Ley, tramitar y resolver la expedición de visas, y</p> <p>VI. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración

Artículo Único. Se reforman los párrafos quinto y octavo del artículo 2; el párrafo segundo del artículo 66; y se adiciona una fracción III al artículo 21, recorriéndose las subsecuentes, de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 2...

...

...

...

Enfoque integral de **seguridad humana** acorde con la complejidad de la movilidad internacional, que **garantice el derecho a la vida y a la integridad personal de los migrantes mediante su protección de situaciones y amenazas de riesgo**, y que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

...

...

Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad **humana** . Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y

al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.

Artículo 21...

I. a II. ...

III. Promover la suscripción de instrumentos internacionales que impulsen el desarrollo regional para la atención de las causas estructurales de la migración;

IV. Promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;

V. En los casos previstos en esta Ley, tramitar y resolver la expedición de visas, y

VI. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 66...

El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad **humana** de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.

Transitorios

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

Notas

1 Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2015). *México en la encrucijada: Implicaciones internas e internacionales de la migración*, Documentos de análisis, México.

2 Welti, Carlos. (2013). *El Futuro de la Ley General de Población en México y el Embate a los Derechos Reproductivos*, UNAM, México.

3 Gutiérrez, Eduardo. (2018). *Análisis del discurso en la Ley de Migración de México*, Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia, Volumen II, No I, 57-73.

4 ONU. (2016). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* . Consultado en:

<https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>

5 ONU. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, Suiza.

6 ONU. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Consultado en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

7 SEGOB. (2018). *Presentación del Programa de Política Migratoria 2018-2024*. Consultado en: <https://www.gob.mx/segob/videos/presentacion-del-programa-de-politica-migratoria-2018-2024>

8 Commission on Human Security. (2003). *Human Security Now*, CHS, Estados Unidos, p. 3.

9 SCJN. Derecho a la vida. Supuestos en que se actualiza su transgresión por parte del Estado. Tesis 163169. P. LXI/2010. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 24.

10 OIM. (2018). *Proyecto de Migrantes Desaparecidos*. Consultado en: <https://missingmigrants.iom.int/>

11 CNDH. (2018). *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis*. Consultado en:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>

12 CNDH. (2019). *Informe Anual de Actividades 2018*. Consultado en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

13 Gobierno de la República. (2014). *Programa Especial de Migración 2014-2018*. Consultado en:

http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM

14 ECLAC. (2018). *Towards A Comprehensive Development Plan between El Salvador, Guatemala, Honduras and Mexico*, ONU, Chile.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de marzo del 2019.

Diputada María Teresa Rebeca Rosa Mora Ríos (rúbrica)