

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA ÉRIKA DE JESÚS GARZA GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez, diputada integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción X al artículo 20 de la Ley de Migración, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Se calcula que uno de cada 70 niños en el mundo es migrante. 43 por ciento de los movimientos de migración forzada y de asilo en el mundo corresponde a niños menores de 17 años. La mitad de ellos radican en 15 países, encabezados por Estados Unidos de América (EUA), que alberga 3.7 millones de niños migrantes.¹

México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. Las niñas, niños y adolescentes (NNA) extranjeros y mexicanos, no acompañados o separados, representan un porcentaje muy importante de los flujos migratorios, que constituyen el segmento de la población migrante de más alta vulnerabilidad y requieren de una amplia protección y atención por parte de las naciones.

En México, este grupo poblacional se subdivide en dos tipos:

1. Los NNA de origen mexicano que pretenden internarse en EUA y
2. Los NNA de alguna otra nacionalidad que tienen a México como país de destino o, bien que transitan por su territorio para llegar a EUA.

En los últimos años, el ingreso y el tránsito irregular de niñas, niños y adolescentes extranjeros en el territorio nacional, provenientes principalmente de los países centroamericanos (Guatemala, Honduras y El Salvador), se ha incrementado enormemente.²

El mismo ha sido un punto de discusión y conflicto entre países vecinos, y en el caso de México, tanto a nivel frontera sur como frontera norte.

La mayoría de los NNA migrantes dejan sus hogares con la intención de llegar a EUA, huyendo de la violencia, la pobreza, la falta de oportunidades y el empleo.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a través de sus estudios: “*Arrancados de raíz*” y “*Children on the Run*” ha señalado que otras causas principales de la migración infantil –en particular de países de Centroamérica– son las múltiples manifestaciones de violencia que en forma de amenazas, inseguridad e intimidaciones enfrentan las NNA en sus lugares de origen.

El ACNUR sostiene que en la actualidad un alto número de NNA migrantes deciden iniciar su tránsito migratorio porque son víctimas de abusos y presiones por parte de pandilleros y grupos del crimen organizado; y que muchas mujeres adolescentes y niñas lo hacen debido a diversos abusos domésticos.

Muchos de ellos han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia, violaciones de derechos humanos y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público; razones por las que generalmente se trata de NNA con necesidades de protección internacional.

En su trayecto, niñas, niños y adolescentes migrantes son más vulnerables a riesgos como el hambre, las enfermedades, la detención, la extorsión, captura por el crimen organizado y la dificultad de hacer valer sus derechos; por lo que se necesitan soluciones específicas para protegerlos, especialmente cuando viajan sin la compañía de un adulto.³

Cuando un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de migración no acompañada o separada, invariablemente ve amenazados sus derechos tanto por estar lejos de su familia como por los peligros que enfrenta en el camino. Ante la ausencia de los padres o familiares, el Estado debe actuar de forma efectiva e inmediata como garante de sus derechos de forma integral.

La determinación del interés superior, la no discriminación, la no detención, la no devolución, la notificación y asistencia consular, la atención especializada, el principio de unidad familiar, el acceso a la justicia y el debido proceso, las modalidades de cuidado alternativo y la identificación de necesidades de protección internacional; son algunos de esos estándares jurídicos que los Estados están obligados a cumplir para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

En México se han realizado diversas modificaciones normativas de las que vale la pena mencionar la Ley de Migración, que señala entre otras cosas que el Instituto Nacional de Migración deberá canalizar de manera inmediata a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia a fin de privilegiar su estancia en lugares apropiados; y que sólo por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros serán alojados en estaciones migratorias en tanto se les traslada a las instalaciones del DIF.⁴

Los NNA migrantes que se encuentren en México, les es aplicable la Convención sobre los Derechos del Niño.⁵ Esta convención es fundamental, ya que protege a todos los NNA menores de 18 años, sin distinción de nacionalidad o *estatus* migratorio.

Este instrumento internacional establece la obligación de los estados parte de respetar los derechos enunciados en la convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción sin distinción alguna.

Asimismo, dispone que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las “autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (artículo 3, párrafo 1).

El artículo 74 de la Ley de Migración dispone que 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 en términos del artículo 52, fracción V, de la propia ley, mientras la Secretaría de Gobernación ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

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.

El título séptimo, capítulo primero, del Reglamento de la Ley de Migración (RLM) dispone en el artículo 172 que “en todos los casos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, el Instituto valorará su interés

superior, a través de personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia quienes les practicarán una entrevista. El objeto de dicha entrevista será el de allegarse de elementos sobre su identidad, país de nacionalidad o residencia, situación migratoria, la localización de sus padres o de otros miembros de la familia y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica”.

En términos del artículo citado, corresponde a los oficiales de protección a la infancia, “valorar el interés superior de la niñez a través de una entrevista”. Lo cual resulta insuficiente.

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en su Observación general número 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial establece que el interés superior del niño: un derecho, un principio y una norma de procedimiento:

a) **Un derecho sustantivo** : el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

b) **Un principio jurídico interpretativo fundamental** : si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

c) **Una norma de procedimiento** : siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.

De acuerdo con la observación general al evaluar y determinar el interés superior del niño para tomar una decisión sobre una medida concreta, se deberían seguir los pasos que figuran a continuación:

a) En primer lugar, determinar cuáles son los elementos pertinentes, en el contexto de los hechos concretos del caso, para evaluar el interés superior del niño, dotarlos de un contenido concreto y ponderar su importancia en relación con los demás;

b) En segundo lugar, para ello, seguir un procedimiento que vele por las garantías jurídicas y la aplicación adecuada del derecho.

La evaluación y la determinación del interés superior del niño son dos pasos que deben seguirse cuando haya que tomar una decisión. La “evaluación del interés superior” consiste en valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación para un niño o un grupo de niños en concreto. Incumbe al responsable de la toma de decisiones y su personal (a ser posible, un equipo multidisciplinario) y requiere la participación del niño. Por “determinación del interés superior” se entiende el proceso estructurado y

con garantías estrictas concebido para determinar el interés superior del niño tomando como base la evaluación del interés superior.

Conforme a lo expuesto, se estima que la entrevista a los NNA migrantes no acompañados no es suficiente, es necesario establecer un Protocolo de actuación para la determinación del interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado, tal y como se cuenta con uno en los consulados, como es el Protocolo para la Atención Consular de Niñas Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o el Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se Encuentran Albergados del DIF.

Por lo anterior la adición que se propone se expone en el cuadro comparativo siguiente:

LEY DE MIGRACIÓN	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: I. ...a IX No tiene correlativo	Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: I. ...a IX X. Elaborar el protocolo de actuación determinando y garantizando en todo momento el interés superior de
X. Las demás que le señalen esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables."	la niña, niño o adolescente migrante no acompañado; y XI. Las demás que le señalen esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables."

Decreto por el que se adiciona una fracción X recorriéndose la subsecuente, al artículo 20 de la Ley de Migración

Artículo Único. Se adiciona la fracción X al artículo 20 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

“**Artículo 20.** ...

I. a VIII. ...

IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

X. Elaborar el protocolo de actuación determinando y garantizando en todo momento el interés superior de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado; y

XI. Las demás que le señalen esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

Transitorio

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

Notas

1 https://elpais.com/internacional/2018/06/22/mexico/1529682414_116313.html

2 Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. “Los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos”. Cuestionario para los Estados.

3 <https://www.unicef.org/mexico/protecci%C3%B3n-la-ni%C3%BEz-y-adolescencia>

4 http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/09MX19_Protocolo_Albergues.pdf

5 Adoptada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el DOF el 25 de enero de 1991.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2019.

Diputada Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez (rúbrica)