

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado Porfirio Muñoz Ledo, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo, recorriéndose el subsecuente, y se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Contexto histórico

El fenómeno migratorio ha acompañado a la humanidad desde sus orígenes, aunque con muy variados matices y contextos específicos. Antropológicamente nos da cuenta de la ocupación de extensos territorios continentales, la población del planeta y el establecimiento de la gran diversidad cultural. Con la formación de los Estados-nación y el posterior establecimiento de las fronteras –líneas divisorias totalmente artificiales e imaginarias– surgiría una de las más hondas causas de la segregación humana y así la migración adquirió dejos negativos vistos desde la perspectiva del chovinismo y la xenofobia.

Actualmente tiene como causa principal la desigualdad entre los países y regiones. Su existencia responde a la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida de las personas que se trasladan y su expansión a la apertura de las fronteras como resultante de los procesos de integración internacional.

Desde que fueron declarados, los derechos humanos se han caracterizado por ser teóricamente universales y sin distinciones para cualquier persona, aunado a que los más importantes textos en la materia, posteriores a las grandes revoluciones liberales, han reafirmado ese principio. Precisamente esta cuestión es donde radica la importancia de resolver los problemas que actualmente involucra la migración: la reiterada violación de los derechos humanos.

Por lo que toca a los antecedentes nacionales, es la Constitución de Apatzingán el primer ordenamiento jurídico que proporciona un antecedente de salvaguarda de los derechos de las personas que habitan el país sin ser originarias de éste, pues asegura en su artículo 17 que “Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal que reconozcan la soberanía e independencia de la nación, y respeten la religión católica, apostólica, romana”. Se trata de un visionario intento por reconocer a toda persona como sujeto de derechos y de la protección de las instituciones públicas, sin importar su origen o destino.

La movilidad humana no volvió a tener rango constitucional sino hasta la Carta de 1857 en su artículo 11, simiente del que en la actualidad es vigente en los términos siguientes: “Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la república, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.” Por su parte, el constituyente de 1917 retomó en sus términos la redacción, aunque con algunas ínfimas pero trascendentales reformas fueron reconocidas la autoridad administrativa y las leyes en la materia.

En pleno siglo XXI el referido precepto ha ido perdiendo vigencia puesto que la magnitud del fenómeno ha tomado muy diversas causas en escala nacional e internacional. México es de las naciones cuyo territorio

sobrelleva unos de los flujos migratorios más grandes del mundo lo que ha desembocado inevitablemente en que adquiriera la naturaleza no solo de país de tránsito, sino de permanencia.

II. Planteamiento del problema y argumentos de la iniciativa

La migración está definida como el fenómeno por el que “algunas personas dejan su lugar de residencia para establecerse en otro país o región”. Esta ha ocurrido desde los orígenes de la humanidad: fue la causa del poblamiento mundial y la cuna de las nacionalidades. Mientras que en el pasado se facilitaban estos éxodos hacia comarcas poco habitadas –a pesar de los conflictos étnicos o religiosos que pudieran producirse–, hoy se ha declarado la hostilidad e incluso la persecución principalmente contra quienes provienen del Sur o de países menos desarrollados. Esta actitud es contradictoria con la globalización que conlleva la movilidad de todos los factores económicos, incluyendo la mano de obra. Lo paradójico de este proceso es que se desplazan bienes, servicios y capitales al tiempo que se combate el libre tránsito de los seres humanos.

Hoy en día, hay más de 258 millones de migrantes en todo el mundo que viven fuera de su país de nacimiento. Hecho que representa el 3.4 por ciento de la población mundial y contribuyen con 9 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial, con casi 7 billones de dólares al año, lo que equivale a 45 por ciento del producto interno de Estados Unidos. Sin embargo, el último dato de la Organización Internacional para Migrantes señala que durante 2019, 3 mil 800 migrantes han muerto o desaparecido en las rutas migratorias de todo el mundo, principalmente provenientes de África y Centroamérica. En abono, cada año migran más de 27 millones de personas, según cifras de la ONU, de los cuales 80 por ciento son niñas, niños y jóvenes que abandonan sus países de origen por cuestiones económicas, políticas, sociales e incluso medio ambientales.

El derecho a migrar está consagrado en documentos esenciales de Naciones Unidas, comenzando por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual estipula que “toda persona tendrá el derecho de salir libremente de cualquier país, incluso del propio”. Correlativamente los Estados deben crear las condiciones económicas para que las personas puedan permanecer en sus países. En suma, los instrumentos internacionales consagran tanto el derecho a migrar como a no migrar.

Durante decenios la diplomacia mexicana militó resueltamente a favor de estos derechos. Los tratados de Guadalupe-Hidalgo, que sellaron el fin de la Guerra México-Norteamérica de 1846, concedieron amplios derechos migratorios, políticos y económicos a los mexicanos que quedaron en territorio estadounidense. Conforme se fueron adaptando las posibilidades bilaterales, y a pesar de la diplomacia tradicionalista de nuestro país, decidimos promover instrumentos mundiales que protegieran los derechos de nuestros compatriotas.

Desde 1980 promovimos la Convención Internacional sobre Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares –“todos” para subrayar la inclusión de los “ilegales” que desde entonces se convirtieron en indocumentados–. Este instrumento fue aprobado en 1990 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Precedente de referencia obligatoria que sentó las bases para la certidumbre jurídica de los derechos laborales –entiéndase como derechos humanos– de quienes realizan una actividad remunerada en el extranjero ya sea en mar o tierra, temporal o permanente, e independientemente de su estatus migratorio tanto en el “Estado de empleo” como en el “Estado de tránsito”.

No obstante, durante los años subsecuentes a la firma de esta Convención, nuestro país se rehusó a aplicarla en territorio propio debido en gran parte a los temores sobre la porosidad de nuestra frontera Sur y al compromiso establecido con Estados Unidos en el sentido de “sellar el tránsito centroamericano ante la imposibilidad de obturar la frontera Norte”. La actitud de los gobiernos tecnocráticos fue el ejemplo inmejorable del doble lenguaje. Cuestión que debe ser desterrada por una reforma integral de la política exterior y migratoria en nuestro país.

México ha observado durante un periodo prolongado de su historia una noble tradición de asilo y refugio. No solamente por la protección individual que ofreció, como política de Estado, a los perseguidos políticos, sino por acciones coherentes y generosas que puso en práctica para expatriar, acoger y promover la adaptación en nuestro país de legiones de migrantes que procedían de países sometidos a la agresión y a la dictadura, cuyos casos sobresalientes son las víctimas de los golpes de Estado fascistas en España y Chile.

Por ello es menester precisar en el artículo 11 constitucional los alcances tanto del asilo como del refugio. Ambos son una modalidad de la migración por razones humanitarias, tal como lo contempla el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El primero consiste en la protección que ofrecen los países receptores, a personas que tienen fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, minoría nacional u opinión política. El segundo, en la salvaguarda de las personas frente a crisis humanitarias derivadas de aspectos económicos, políticos y sociales, así como de conflictos armados o desastres naturales.

Esta acotación constitucional sería acorde con la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que fueron ratificados por México hasta 2000. En 2011 promulgamos la Ley sobre Refugiados y Protección complementaria que desgraciadamente concede a las autoridades mexicanas la prerrogativa de averiguar en cada caso las causas de expulsión de los solicitantes de refugio o asilo, lo que es imposible y contrario a los principios del derecho internacional. Para atender las fallas de los Estados nacionales e incluir a los perseguidos en sus propios países se han creado las ciudades santuario sobre todo en Norteamérica y en la Constitución de la Ciudad de México determinamos su carácter de Ciudad Refugio.

Después de 18 meses de negociación, se consiguió en 2018 que 190 Estados de las Naciones Unidas adoptaran el Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada. El resultado es un texto articulado en 23 objetivos que buscan aprovechar los beneficios económicos, sociales y culturales de la migración. En las metas figura la colaboración para abordar la mitigación de las causas que genera dicho fenómeno y el compromiso de mejorar las vías de migración. Entre sus grandes virtudes se encuentran las medidas contra la trata y tráfico de personas, así como las políticas a fin de evitar la separación de las familias y la protección que deben prestar los países de tránsito para evitar los decesos y desaparición de las personas migrantes. Sin embargo, dicho acuerdo deja a salvo la soberanía de cada Estado para determinar sus propias acciones sobre este ámbito, cuestión que lo convierte en una carta no vinculante, además de no contar con el aval del mayor receptor de migrantes: Estados Unidos de América.

Hoy tenemos la oportunidad inescapable y la obligación desde el legislativo de generar una política integral en materia migratoria acorde a nuestra realidad nacional como país de destino y tránsito, que además cuenta con 11 millones de connacionales residentes en el exterior. He dicho que México es una nación que trasciende sus fronteras. Por tanto, es nuestra responsabilidad velar por el respeto a los derechos de los mexicanos en el extranjero, con independencia de su estatus migratorio, además de estimular su retorno y la atención a sus familias. México enfrenta una crisis migratoria, un asunto complejo que va desde Chiapas hasta Tijuana. De nosotros corresponde atenderlo desde la Constitución.

III. Contenidos de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la iniciativa con proyecto de decreto que presentamos ante esta soberanía se actualiza el marco jurídico constitucional en materia de migración. A continuación, plasmamos de manera sucinta todos los contenidos de la iniciativa.

Por lo expuesto, el suscrito, integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los

artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo, recorriendo el subsecuente, y se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se adiciona un párrafo segundo, recorriendo el subsecuente, y se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11. Toda persona tiene el derecho humano a migrar, entrar en la República y salir de ella voluntaria y dignamente, transitar por su territorio y mudar de residencia, independientemente de su condición migratoria. Todas las autoridades atenderán el cumplimiento de este derecho en los términos del artículo 1o. de esta Constitución. El Estado mexicano no criminalizará la migración irregular y procurará las condiciones económicas y sociales para que sus habitantes permanezcan dentro del territorio nacional.

La nación mexicana trasciende sus fronteras territoriales. Las autoridades velarán por que nuestros compatriotas en el extranjero ejerzan sus derechos humanos, cualquiera que sea su estatus migratorio, bajo las normas del derecho internacional; promoverán sus vínculos con la nación, la atención a sus problemas en los países de tránsito y destino, así como la asistencia a sus familiares.

Toda persona tiene derecho al otorgamiento de asilo por cuestiones políticas e ideológicas, así como al reconocimiento de la condición de refugiado por crisis humanitarias de conformidad con los tratados internacionales.

Transitorio

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 6 de febrero de 2020.

Diputado Porfirio Muñoz Ledo (rúbrica)