

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

## **HONORABLE ASAMBLEA,**

A la Segunda Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, en el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXIII Legislatura, fue turnada para su análisis y dictamen la **Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral contra la creciente migración infantil y adolescente no acompañada, suscrita por Senadores del Grupo Parlamentario del PRI.**

Con fundamento en el artículo 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 116, 127 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 58, 60, 87, 88, 176 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los legisladores integrantes de esta Segunda Comisión, sometemos a la consideración del Pleno el presente Dictamen, al tenor de los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES GENERALES**

1. En sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXIII Legislatura, de fecha 22 de diciembre de 2015, diversos Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentaron la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE para que impulse una estrategia multilateral contra la creciente migración infantil y adolescente no acompañada.
2. En la misma fecha, por instrucciones de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se dispuso que el instrumento parlamentario referido se turnara para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente a la Segunda Comisión, de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, mediante el oficio D.G.L.P.63-II-8-580.
3. El martes 5 de enero de 2016, esta Comisión recibió el turno correspondiente, el cual fue enviado a los integrantes de esta Dictaminadora para sus comentarios y propuestas, por lo que se da cuenta con el Dictamen correspondiente.

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

## II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

Los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, proponentes del punto de acuerdo que se dictamina, establecen expresamente en sus consideraciones:

“En los últimos años se ha registrado un incremento constante en el número de niñas, niños y adolescentes migrantes que ingresan en el país – principalmente provenientes de Centroamérica– en busca de llegar a Estados Unidos de América. Según el Instituto Nacional de Migración, tan sólo entre 2011 y 2012 aumentó en 47 por ciento la detención de niñas, niños y adolescentes en estaciones migratorias.

De acuerdo con cifras más recientes del Gobierno Federal, en 2013 fueron rescatados 9 mil 630 menores; en 2014 esta cifra ascendió a 27 mil 78 y en 2015 se estima que serán rescatados 30 mil.

Una de las principales causas por las que se da este fenómeno migratorio, se debe a que uno o ambos padres de estos niños y jóvenes realizaron el mismo viaje a los Estados Unidos y, por tanto desean reunirse con ellos, aunque ello implique viajar solos, con todos los riesgos que ello implica.

Algunos otros factores que lo propician este fenómeno son la falta de oportunidades y las condiciones de violencia que impiden el libre desarrollo de los niños y jóvenes en sus países de origen, convirtiendo a la migración en solitario en una opción viable para mejorar sus condiciones de vida.

Es importante recalcarlo: la mayoría de los menores que se atreven a emprender este viaje son conscientes de los peligros a que se exponen, entre los que se encuentran el maltrato, la explotación, el abuso sexual y la trata de personas. Por ello resulta alarmante el crecimiento de este tipo de migración, caracterizada por su vulnerabilidad.

Sin duda, el hecho de que en menos de dos años, de 2013 a 2015, se haya triplicado la cantidad de niños migrantes no acompañados refleja una tendencia preocupante que nos obliga no solo a reforzar las acciones para proteger los derechos humanos, sino a impulsar medidas que contribuyan a disminuir los flujos de esta población migratoria, atendiendo las causas del fenómeno desde un enfoque regional de responsabilidad compartida.

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

Ciertamente, el Estado mexicano ha emprendido diversas acciones para atender este problema. El 3 de julio de 2014, advirtiendo desde entonces el crecimiento de los flujos migratorios de menores, la Comisión Permanente aprobó la creación de un grupo plural de legisladores dedicado a la atención y seguimiento a la problemática de los niños migrantes que ingresan en Estados Unidos de América.

A nivel legislativo, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada el 4 de diciembre de 2014, se incorporó un capítulo que establece las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana. Gracias a estas disposiciones, el gobierno cuenta con mayores herramientas legales para brindar protección especializada a estos grupos vulnerables.

De conformidad con lo establecido tanto en esa ley de reciente creación como en la de Migración, las niñas, los niños y los adolescentes migrantes no acompañados son canalizados por el Instituto Nacional de Migración a los Sistemas DIF Nacional, del Distrito Federal y de los estados, hasta la conclusión de su procedimiento administrativo migratorio.

El gobierno de la república, consciente de la gravedad de este problema cuyos orígenes, vale la pena apuntar, trascienden a las fronteras de nuestro país, ha emprendido acciones contundentes que refrendan su compromiso con los derechos humanos y la voluntad para atender de forma integral a los niños migrantes, con especial énfasis en los no acompañados.

En el marco del Programa Especial de Migración 2014-2018, se elaboraron los siguientes protocolos para mejorar la atención que se brinda a los niños migrantes no acompañados:

- Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se Encuentran Albergados, en Módulos y Albergues, elaborado por el Sistema Nacional DIF, la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Se trata de un esfuerzo para consolidar los procesos de atención que el Estado mexicano y las organizaciones de la sociedad civil proveen a

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

estas niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

- Protocolo para la Detección de Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados con Necesidades de Protección Internacional Alojados en las Estaciones Migratorias del INM, elaborado por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Tiene por objetivo mejorar los procedimientos de detección de este grupo con necesidades de protección internacional. En abril de 2015, se inició la implantación de una prueba piloto en la estación migratoria del Distrito Federal, a fin de estandarizar las reglas de actuación. Cabe destacar que, a partir del mes de junio de 2015, se ha sumado la participación del Unicef en la implantación de mejoras del protocolo.

- Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados, desarrollado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef México). Constituye una herramienta para fortalecer los mecanismos de actuación de los servidores públicos que laboran en las representaciones consulares del Estado mexicano. Su objetivo es asegurar el cumplimiento adecuado de las obligaciones relacionadas con la protección integral de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias, en virtud de la situación de especial vulnerabilidad que presentan.

Asimismo, el Instituto Nacional de Migración cuenta con la figura de los oficiales de protección a la infancia (OPI), agentes federales de migración que tienen como principal tarea garantizar el respeto de los derechos humanos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, en especial de los no acompañados. Los OPI brindan protección y atención especializada desde el momento de su detección en el territorio nacional de la frontera norte y durante todo el proceso administrativo migratorio.

Actualmente, el INM cuenta con 429 OPI, seleccionados de conformidad con un perfil elaborado por el SNDIF y reciben capacitación continua y especializada.

De diciembre de 2012 a junio de 2015, los OPI brindaron asistencia y protección a 38 mil 235 menores de edad mexicanos repatriados por Estados Unidos de América; de ellos, 31 mil 957 eran menores de edad no

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

acompañados. Asimismo, atendió a 40 mil 741 menores de edad extranjeros devueltos; de ellos, 22 mil 81 eran menores de edad no acompañados.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, por su parte, ha coordinado la operación de una red de 47 módulos y albergues dedicados a la atención de la infancia y adolescencia migrante no acompañada, tanto de nacionalidad mexicana como extranjera. En estos espacios se les brinda cuidado y asistencia social. Durante 2014, la red de módulos y albergues brindó cuidado y protección a 25 mil 418 NNA migrantes.

En el marco de la Estrategia de Prevención y Atención a NNA Migrantes y Repatriados no Acompañados se avanzó en el desarrollo de un sistema de información sobre migración infantil no acompañada, mediante el cual se sistematizarán los datos de los NNA migrantes no acompañados que sean atendidos en los módulos y albergues de los sistemas estatales y municipales.

Por otra parte, el gobierno de la república ha promovido acuerdos concretos entre los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración, como la facilitación de información y protocolos que fortalezcan los procedimientos de atención de este grupo de jóvenes vulnerables.

Como resultado de la colaboración con el Unicef, el 11 de mayo de 2015 presentamos el Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados. Este protocolo constituye una herramienta apta para fortalecer los mecanismos de actuación del personal consular de México en el exterior. Su objetivo es asegurar la aplicación concreta del principio del interés superior del niño, con miras a generar una cadena interinstitucional para la salvaguarda de sus derechos.

Todas estas acciones reafirman el compromiso del gobierno de la república por atender el fenómeno de los niños migrantes no acompañados, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y destinando los recursos económicos y humanos al alcance para proteger sus derechos humanos.

Sin demérito de los esfuerzos realizados por el gobierno federal, es necesario reforzar la colaboración internacional para atender las causas que han generado el crecimiento del fenómeno de los niños migrantes no acompañados.

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

En ese sentido, coincidimos con la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, quien manifestó en su reciente gira de trabajo por Estados Unidos de América que el gobierno mexicano ha asumido la visión del fenómeno migratorio desde un enfoque de responsabilidad compartida, con la que se busca la protección de los derechos humanos y de los niños. La canciller también apuntó que nuestro país actualmente desarrolla estrategias conjuntas con Estados Unidos y Centroamérica para atender este problema.

El Grupo Parlamentario del PRI manifiesta su respaldo a las acciones llevadas a cabo por el gobierno de la república para garantizar el interés superior de la niñez y los derechos humanos de los menores migrantes que atraviesan el país sin la compañía de sus familias.

Compartiendo el enfoque respecto al fenómeno migratorio del gobierno de la república, es nuestro interés hacer un respetuoso llamado a diseñar una estrategia conjunta que de paso a una solución integral al crecimiento del flujo de menores migrantes no acompañados.

Por todo lo expuesto y fundado nos permitimos someter a consideración de esta asamblea los siguientes

#### Puntos de Acuerdo

Primero. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores a impulsar de manera conjunta con los gobiernos de Estados Unidos de América y de los países que integran la región de Centroamérica una estrategia multilateral que, sobre la base de la cooperación internacional y el respeto de los derechos humanos, contribuya a disminuir los flujos migratorios de niñas, niños y adolescentes no acompañados, atendiendo a este fenómeno desde un enfoque de responsabilidad compartida.

Segundo. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores que informe a esta soberanía sobre los avances de las estrategias desarrolladas con los gobiernos de Estados Unidos de América y los países que integran la región de Centroamérica para brindar protección y reducir el número de niñas, niños y adolescentes no acompañados que atraviesan nuestro país.”

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

La Comisión, habiendo dado cuenta del contenido del instrumento parlamentario, emite en un sólo acto el dictamen correspondiente, de conformidad con las siguientes...

### **III. CONSIDERACIONES**

I. Con fundamento en el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, relativo a la integración de las Comisiones de Trabajo del Primer Receso del Primer Año de Ejercicio de la LXIII Legislatura, así como en los artículos Constitucionales, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, referidos supralineas, en esta dictaminadora, coincidimos con la imperiosa necesidad de garantizar el interés superior de proteger a la niñez y los derechos humanos de los menores migrantes que atraviesan el país sin la compañía de un familiar o tutor.

II. En adición a los datos que presentan los proponentes, esta dictaminadora, encontró, como cifras destacables, las del Departamento de Homeland Security, de los Estados Unidos de Norteamérica, la cual anunció que entre el primero de Octubre de 2013 y el 20 de Septiembre de 2014, Aduanas y la patrulla fronteriza encontró a 67,339 niños no acompañados, de los cuales el 27% provenía de Honduras, 25% de Guatemala, 24% de El Salvador, y 23% de México.

Adicionalmente a las condiciones económicas que prevalecen en las zonas de las que provienen los niños, niñas o adolescentes migrantes, en los últimos años se ha reforzado la premisa de que otro fenómeno que la está impulsando es la seguridad, resaltando que esta migración hacia nuestro país, en su mayoría en tránsito, provienen de Guatemala, Honduras y El Salvador.

También es un hecho, que aun con las críticas de la Organización de las Naciones Unidas, México ha reforzado el patrullaje y los controles en la frontera sur, lo cual es sólo una medida de contención, más que una acción para frenar el fenómeno, ya que los beneficios para las niñas, niños y adolescentes de alcanzar a sus padres o familiares en un mejor estatus de vida, son mayor incentivo para arriesgar completamente su integridad y derechos humanos, que la misma esperanza de una vida digna en sus lugares de origen.

Las medidas adoptadas por Estados Unidos, están relacionadas no sólo con la disminución de la migración infantil y adolescente no acompañada, sino también con la trata de personas, incluyendo medidas como el asilo y la protección internacional dada para refugiados, el estatus migratorio juvenil especial,

Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

disponible para menores no ciudadanos que fueron abusados, rechazados, o abandonados por uno o los dos padres o tutores; e incluso la Visa U, disponible para víctimas de ciertos delitos de violencia doméstica y la Visa T, disponible para víctimas de algún tipo de trata.

Todas estas acciones, derivadas en diferentes medidas contenidas en instrumentos internacionales como los comentados supralíneas, o los contenidos en la Convención de la Haya relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, a través de las fronteras multinacionales, y nos acerca al establecimiento de medidas reales de protección en el derecho humano a la migración, para esta población altamente vulnerable.

III. Esta Comisión Dictaminadora considera de especial relevancia que se lleven a cabo acciones conjuntas y de colaboración entre los países, para disminuir los peligros inherentes y se atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada, siendo que anteriormente sólo en los Estados Unidos se efectuaban tales medidas.

Ejemplo de esta acción de colaboración en nuestro país, es la adecuación que se realiza de instalaciones para brindar una mejor atención a niños migrantes, en coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Gobierno Federal a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la sociedad civil, aunque ello no es suficiente aun para frenar los peligros inherentes a la migración.

Si bien es cierto que la migración de nuestros connacionales niñas, niños y adolescentes ha disminuido recientemente, el problema radica precisamente en el tránsito hacia Norteamérica, por lo que en caso de no buscar soluciones multilaterales, no habrá remedio que sea suficiente al problema.

Ahora bien, las cifras paritarias que encontramos con el triángulo del sur no son alentadoras, si consideramos el tamaño de la economía de cada país, por lo que se vuelve necesario acelerar el paso, en consonancia con las acciones ya emprendidas por el Gobierno Federal y la sociedad civil organizada.

IV. Esta Segunda Comisión de trabajo de la Comisión Permanente considera muy relevante atender de manera oportuna la creciente problemática de la población infantil y adolescente migrante no acompañada, considerando el derecho humano a la migración.



Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

En ese sentido, se hace manifiesto el apoyo a la proposición bajo dictamen a efecto de que el Pleno de esta Comisión Permanente emita exhorto, para que la Secretaría de Relaciones Exteriores sea el canal de impulso de una estrategia multilateral, a fin de conocer la situación actual y disminuir los peligros inherentes al fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Segunda Comisión, de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXIII Legislatura, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

### ACUERDO

**Primero.** La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores a impulsar de manera conjunta con los gobiernos de Estados Unidos de América y de los países que integran la región de Centroamérica una estrategia multilateral que, sobre la base de la cooperación internacional y el respeto de los derechos humanos, disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada, desde un enfoque de responsabilidad compartida.

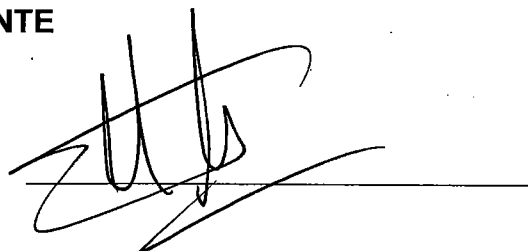
**Segundo.** La Comisión Permanente del Congreso de la Unión solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores que informe a esta soberanía sobre los avances de las estrategias desarrolladas con los gobiernos de Estados Unidos de América y los países que integran la región de Centroamérica para brindar protección a las niñas, niños y adolescentes no acompañados que atraviesan nuestro país.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a veinte de enero de 2016.

Suscriben el presente dictamen las y los legisladores integrantes de la Segunda Comisión, de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión:

**PRESIDENTE**

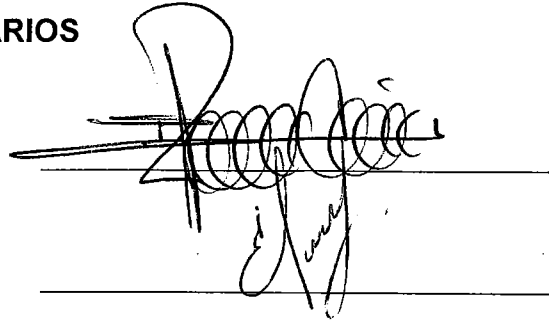
Sen. Luis Humberto Fernández Fuentes



Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

### SECRETARIOS

Dip. Edgar Romo García

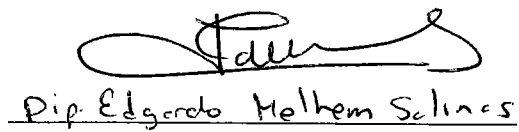


Dip. María Guadalupe Cecilia Romero  
Castillo / MARIA ELISA TALAVERA

Dip. Felipe Reyes Álvarez

### INTEGRANTES

Dip. José Luis Toledo Medina



Dip. Edgardo Melhem Salinas

Dip. Erika Araceli Rodríguez Hernández

Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo

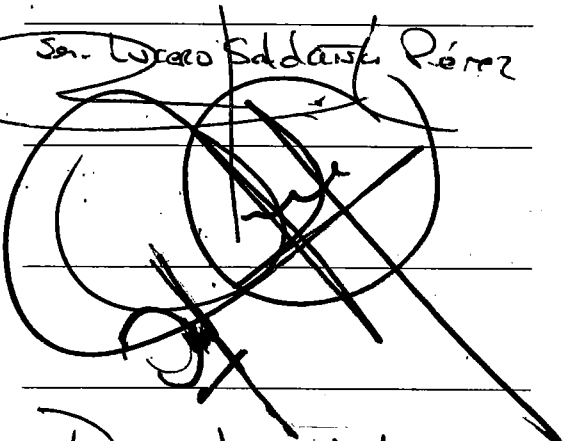
Sen. Ismael Alfredo Hernández Deras

Sen. Anabel Acosta Islas


Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz

Dip. Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa

Sen. Sonia Rocha Acosta



Sen. Lucas Saldana Pérez



Dictamen de la Segunda Comisión de la Comisión Permanente a la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la SRE a impulsar una estrategia multilateral que disminuya los peligros inherentes y atienda el fenómeno de la migración infantil y adolescente no acompañada.

Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala

Jorgina Gaxiola.  
Jorgina G.

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Luis Valles

Sen. Martha Angélica Tagle Martínez

Martha Tagle