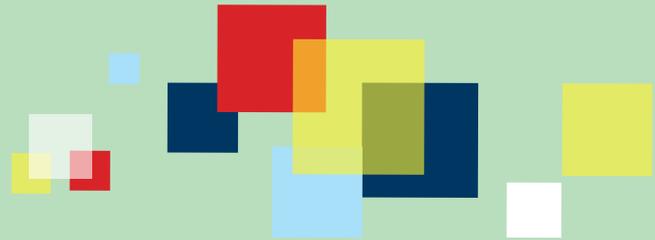




# IPPDH

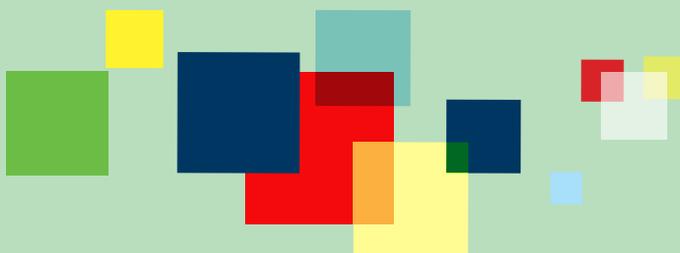
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
DERECHOS HUMANOS **MERCOSUR**



## ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

### LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL MERCOSUR RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

Diagnóstico y lineamientos para la acción



ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL MERCOSUR  
RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS  
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

DIAGNÓSTICO Y LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN

## INDICE

PREFACIO.....	I
RESUMEN EJECUTIVO.....	II
RESUMO EXECUTIVO.....	VIII
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CARACTERÍSTICAS DEL DOCUMENTO.....	3
A. El objetivo.....	3
B. Fuentes de información .....	5
C. Contenidos y organización del informe .....	6
III. LAS PRINCIPALES SITUACIONES EN LAS QUE SE ENCUENTRAN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES AFECTADOS POR LA MIGRACIÓN.....	7
IV. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES.....	10
V. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE: la dimensión cuantitativa.....	14
A. La dimensión demográfica .....	15
B. Los niños, niñas y adolescentes que permanecen en los países de origen .....	18
C. Los niños, niñas y adolescentes refugiados .....	19
D. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de trata .....	19
VI. LOS PRINCIPALES ACUERDOS DEL MERCOSUR EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS MIGRATORIOS Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES.....	20
A. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.....	20
B. La circulación de niños, niñas y adolescentes entre los países del MERCOSUR: El acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados .....	23
C. Acuerdos del MERCOSUR para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad .....	25
D. Acuerdos vinculados con el combate a la trata de niños, niñas y adolescetes .....	27
VII. LOS MARCOS NORMATIVOS INTERNOS QUE REGULAN LA MIGRACION: Su impacto en la situación de niños, niñas y adolescentes.....	28
A. Análisis comparativo de las legislaciones migratorias .....	29
1. Principio de no criminalización de la migración irregular .....	30
2. La regulación de medidas de expulsión .....	31
3. El principio de reunificación familiar y el derecho a la vida familiar .....	32
4. Los niños, niñas y adolescentes no acompañados .....	33
5. El reconocimiento de derechos sociales .....	33
VIII. LA IMPLEMENTACION DE LOS ACUERDOS REGIONALES RESPECTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	34

A. Sistemas de producción, análisis y difusión de la información .....	35
B. Articulaciones interinstitucionales .....	37
C. Acceso a la documentación .....	40
D. Acceso a derechos sociales .....	42
E. El delito de trata de niños, niñas y adolescentes .....	45
IX. RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS .....	46
X. RECAPITULACIÓN Y ESPACIOS PARA LA ACCION .....	48
A. Principales obstáculos para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la región .....	49
B. Propuesta de líneas de acción .....	52
C. Palabras finales .....	54
ANEXO 1. Bibliografía .....	55
ANEXO 2. Breve reseña sobre la Iniciativa Niñ@Sur y síntesis de la solicitud de Opinión Consultiva .....	59
ANEXO 3. Cuestionarios enviados a los organismos gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil .....	61
ANEXO 4. Organismos gubernamentales, no gubernamentales y agencias internacionales que fueron contactadas para el diagnóstico .....	70
ANEXO 5. Principales organismos encargados de la cuestión migratoria y sus funciones por país .....	73
ANEXO 6. Requisitos para el ingreso de niños, niñas y adolescentes a los países del MERCOSUR .....	76
ANEXO 7. Los principales Acuerdos del MERCOSUR en materia de procedimientos migratorios y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes .....	79
ANEXO 8. Recomendaciones de los órganos de control del cumplimiento de tratados internaciona- les de derechos humanos de las Naciones Unidas .....	101

## PREFACIO

Este documento: “La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción” fue elaborado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) sobre la base de la investigación que coordinó Marcela Cerrutti (Centro de Estudios de Población – CENEP, Argentina) y contó con la participación de Alejandro Morlachetti (Universidad Nacional de la Plata, Argentina); y Deisy Ventura (Universidad de San Pablo, Brasil). Participó por el IPPDH de la elaboración de este documento Constanza Argentieri.

Se debe destacar de manera especial el apoyo brindado por Save the Children Suecia para la realización de esta investigación.

Por último, quisiéramos señalar que el presente documento incluye una versión en portugués del Resumen Ejecutivo.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos -en adelante, IPPDH- es un organismo del MERCOSUR que fue creado como una instancia de cooperación técnica, coordinación de políticas públicas en derechos humanos de los países que integran el bloque regional, e investigación aplicada. Este organismo ha prestado asistencia técnica a los Estados del MERCOSUR en la elaboración y presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescente -en adelante, N, N y A- migrantes, originada en el seno de la Iniciativa Niñ@Sur. Este antecedente sumado a otras iniciativas conjuntas en esta materia y al contexto favorable a la promoción y protección de derechos humanos en la región, dio lugar a la elaboración de este informe cuyo objetivo principal es brindar un diagnóstico preliminar y general sobre la situación de N, N y A migrantes en el MERCOSUR que dé cuenta de la necesidad de avanzar en acciones concretas a nivel regional. Este documento acompañará otra iniciativa del bloque referida a un programa de acciones y actividades para la protección de niños, niñas ya adolescentes migrantes y sus familiares en el marco del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR.

Cabe resaltar que el respeto de los derechos humanos en las políticas migratorias es un tema destacado en la agenda de los países del MERCOSUR, los que han incorporado la temática en diversos foros y espacios de interlocución internacional (como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Global de Migración y Desarrollo) y han suscripto acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos fundamentales de los migrantes con independencia de su condición migratoria, además de haber suscripto los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y en particular sobre derechos de la infancia. Así, el principal instrumento en materia migratoria a nivel MERCOSUR es el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmado en el año 2002, que reconoce, entre otras cuestiones, los derechos de las personas migrantes y la igualdad de trato con los nacionales, estableciendo así un piso mínimo de derechos que los Estados se han obligado a garantizar. De esta manera, tomando como referencia el marco normativo de este Acuerdo y los Estados que lo han adherido desde su origen, el presente informe aborda la situación general de acceso a derechos de los niños, niñas y adolescentes (N, N y A) migrantes en los países Miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile<sup>1</sup>.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco normativo regional que protege los derechos humanos de las personas migrantes se observa la ausencia de un mecanismo de evaluación sobre su efectivo cumplimiento. Por este motivo, uno de los objetivos de este informe es contar con un diagnóstico general sobre el estado de implementación de los principales acuerdos en esta materia, para así tener una aproximación sobre los avances y los obstáculos existentes para la vigencia de estos instrumentos.

En este sentido, han sido relevados los acuerdos vigentes regionales y las normativas nacionales que regulan de manera directa o indirecta los procedimientos migratorios así como la promoción y protección

---

<sup>1</sup> Los Estados de Ecuador y Perú adhirieron al Acuerdo en el mes de junio de 2011 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 21/11 y MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/11 respectivamente), y durante el primer semestre de 2012 Colombia también adhirió al Acuerdo, pero por falta de tiempo no ha sido posible incorporarlos al diagnóstico.

de los derechos de la niñez en estos seis países. Igualmente, se han analizado informes producidos por ámbitos gubernamentales, académicos, y organizaciones de la sociedad civil y se ha recabado información mediante cuestionarios que fueron oportunamente enviados a un número significativo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales sobre problemas vinculados a los N, N y A migrantes. Han sido también reseñados los principales estándares de derechos humanos en materia de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes así como las recomendaciones de los órganos de control de tratados internacionales de las Naciones Unidas. Por último, fue también recopilada información cuantitativa proveniente de los censos nacionales de población y de estudios de organismos internacionales.

De acuerdo al análisis de la información recopilada, se identificaron algunos obstáculos concretos para la efectiva implementación de los acuerdos regionales vigentes. Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, la falta de armonización normativa tanto entre las leyes migratorias nacionales y los acuerdos multilaterales así como dentro de cada país en relación a los estándares de protección de derechos de las personas migrantes en general y de N, N y A en particular. Las contradicciones derivadas de esta situación se han puesto de manifiesto en un conjunto de trabas puntuales señaladas por casi todos los países, que dan prueba de que las personas migrantes a pesar de contar con derechos que les confiere la firma del Acuerdo de Residencia muchas veces se encuentran con dificultades para ejercerlos. A fin de señalar algunas de las cuestiones que se han identificado, podría indicarse la ausencia del enfoque de derechos del niño en las leyes migratorias de la región, y por ende la ausencia de procedimientos adecuados de identificación de situaciones de vulneración de derechos de N, N y A. Igualmente, se observan algunas normas que deberían adecuarse a los estándares internacionales en la materia, como por ejemplo, la prohibición de la criminalización de la migración irregular, el reconocimiento del principio de reunificación familiar y el derecho a la vida familiar, los procedimientos de designación de tutores o representantes legales de niños y niñas, y el tratamiento de niños y niñas no acompañados en fronteras, entre otros.

Otra de las cuestiones que ha sido identificada son algunos déficits relacionados con los sistemas de información y de bases de datos de registro y sistematización de información, así como determinados obstáculos en los mecanismos de difusión de información pública, y retardos en el cumplimiento de los acuerdos relativos a la creación de bases de datos compartidas entre los países, lo que en la práctica dificulta el ejercicio de los derechos reconocidos en la legislación y los acuerdos regionales. El déficit de información conlleva diversas consecuencias, tales como: problemas para la obtención de datos fiables y completos que permitan la planificación de políticas públicas acordes a los estándares de derechos humanos; dificultades para promover una efectiva participación social así como la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo de la gestión estatal; algunos obstáculos para conocer el grado de implementación de los acuerdos regionales y de la normativa local. Como resultado de esta situación la información obtenida es parcial y limitada, y deja al descubierto la imperiosa necesidad de trabajar en el diseño e implementación de sistemas de información que permitan realizar el seguimiento de la situación de niños y niñas migrantes en la región.

En tercer lugar, las respuestas tanto gubernamentales como no gubernamentales referidas a los organismos que intervienen en casos que involucran la violación de derechos de N, N y A migrantes son indicativas de una gran heterogeneidad en las dependencias públicas a cargo de estas funciones. Existen dentro de los países diferentes organismos de protección a la infancia y a partir de las respuestas y de los informes se pone de manifiesto que los procedimientos de protección y asistencia a N, N y A migrantes

son también dispares. Sería recomendable, por lo tanto, acordar tanto estándares como procedimientos de asistencia a N, N y A migrantes entre los países. Igualmente, como fuera señalado conforme las respuestas obtenidas por funcionarios de organismos gubernamentales y representantes de la sociedad civil, una deuda pendiente en todos los países de la región es el vínculo estratégico entre el sistema migratorio y el sistema de protección de derechos del niño.

Esta situación se pone especialmente de manifiesto en aquellos Estados de organización federal en los cuales las competencias migratorias son del gobierno nacional mientras que lo vinculado a la protección de derechos del niño es competencia local. Una de las cuestiones que fue remarcada desde los funcionarios de los gobiernos y la sociedad civil es la necesidad de armonizar la normativa y los procedimientos en todas las jurisdicciones para una aplicación armónica de las medidas de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. También se observan dificultades en la articulación de las instituciones públicas en aquellos países de organización centralizada. A partir de las respuestas obtenidas se pudo detectar una ausencia de procedimientos coordinados entre las áreas competentes en materia de niños y niñas migrantes. No hubo en ningún caso, ni desde las áreas de infancia ni desde las de migraciones, respuestas alusivas a la articulación interagencial para la resolución de los casos. Este déficit limita la posibilidad de las instituciones públicas de definir de forma adecuada las medidas que tienen que adoptar cuando ingresa un niño o niña al país.

Entre los problemas que consideramos más apremiantes derivados de esta falta de articulación cabe mencionar la ausencia de procedimientos adecuados para identificar las diferentes situaciones de vulneración de derechos que enfrentan los N, N y A que integran flujos migratorios mixtos o de composición diversa. Esta situación no sólo puede constituir un escenario de incertidumbre en cuanto a la protección integral de los derechos de estos niños, niñas y adolescentes, marco que suele ser proclive a las propagación de decisiones discrecionales e incluso arbitrarias sino que, además, puede determinar, como sucede en muchas ocasiones, que sean tratados en idéntica forma que los adultos, con los perjuicios que ello acarrea para su desarrollo presente y futuro.

Por otro lado, una de las situaciones recurrentemente señaladas tiene que ver con las dificultades para la tramitación de documentos que son los que permitirían acceder a la condición de migrante regular y por lo tanto facilitar el acceso a los derechos conferidos. Aquí se han indicado dificultades en la obtención de información y asesoramiento, los obstáculos para obtener certificaciones en los países de origen, la lentitud en los trámites de radicación, y la imposibilidad que surge al intentarse la radicación de N, N y A con la anuencia de solo uno de los progenitores. Sobre este último punto, se ha señalado por ejemplo, que las demoras y trabas institucionales en el proceso de regularización de la permanencia de menores de 18 años en algunos de los países constituye uno de los principales obstáculos a la realización de sus derechos ya que para dar inicio al procedimiento el N, N o A debe presentar la autorización de los padres (obligatoriamente de los dos) o de un responsable legal. Con relación específica al acceso a derechos sociales, por mencionar un ejemplo, ha sido manifestado por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que la falta de documentos sigue siendo un obstáculo para el ingreso en la escuela o en cursos específicos cuando las autoridades niegan la emisión del certificado por falta de documentos. Asimismo, todavía persisten dificultades en la implementación del Acuerdo de Residencia referidas a facilitar el otorgamiento de los distintos tipos de residencias debido a la falta de adecuaciones normativas e institucionales internas que éste instrumento exige.

En relación con este tema puede mencionarse el acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados. Esta norma procura establecer reglas mínimas de procedimiento para el ingreso y egreso de niños, niñas y adolescentes en los países de la región. Lamentablemente, hay importantes obstáculos para su implementación por lo cual varían los procedimientos de verificación de documentos entre los países, y en algunos casos, también los requisitos para el ingreso de N, N y A a cada uno de ellos.

Hay otros dos acuerdos que aún no están siendo implementados en la región: el “Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad” y el “Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados”. En el documento se precisarán algunas de las razones de esta situación.

Por otra parte, se detecta la falta de acceso a determinados servicios derivada de la negligencia o el desconocimiento de la normativa por parte de los servidores estatales, al igual que se evidencian situaciones de discriminación y xenofobia al interior de espacios públicos.

Para finalizar, se han identificado problemáticas específicas ligadas a situaciones de trata, y referidas a la falta de articulación y de procedimientos institucionalizados de los organismos que deben intervenir. Los datos que manejan de denuncias los organismos gubernamentales son incompletos ya que se trata en muchos casos de órganos descentralizados, y las que exhiben los organismos de la sociedad civil suelen ser parciales. Conforme al tipo de respuestas obtenidas podría inferirse la ausencia de sistemas de información que permitan dimensionar este gravísimo problema.

En definitiva, teniendo en cuenta los obstáculos identificados en la región para el efectivo goce y ejercicio de derechos fundamentales de niños y niñas migrantes, otra de las finalidades de este informe es ofrecer propuestas de líneas de acción que el MERCOSUR como bloque podría impulsar para garantizar el cumplimiento de los acuerdos regionales vigentes en esta materia.

Así, consideramos que las distintas acciones que se sugieren deberían realizarse en el marco de un mecanismo de seguimiento y evaluación de la implementación de los instrumentos regionales. En nuestra opinión, la creación de un sistema que permita conocer el estado de situación sobre la efectiva vigencia de los acuerdos regionales en materia de N, N y A migrantes sería sumamente valioso en varios sentidos: en primer lugar, como herramienta que les permita a los Estados dar seguimiento a los compromisos asumidos y contar con mecanismos de cooperación intergubernamental para superar aquellos obstáculos que puedan presentarse en los procesos de implementación; en segundo término, permitiría obtener más información sobre la situación de los N, N y A migrantes en los países; en tercer lugar, podría transformarse en un procedimiento que podría replicarse para otros tipos de acuerdos o compromisos regionales, promoviendo así esquemas que fortalezcan la institucionalidad del MERCOSUR.

Nuestra propuesta es el diseño de un sistema de evaluación entre pares -Estados firmantes- sobre la implementación de los acuerdos regionales más relevantes en materia de protección de derechos de niños y niñas migrantes y de sus familias. El objetivo es la creación de un mecanismo de cooperación basado en el diálogo interactivo entre los Estados.

Algunos de los objetivos que perseguiría este mecanismo son: mejorar la situación de los derechos de niños y niñas migrantes y sus familia en los países de la región; dar cumplimiento a los compromisos

asumidos; mejorar y/o adecuar aquellas cláusulas que se identifiquen como de difícil o imposible cumplimiento; fortalecer la capacidad de los Estados y la asistencia técnica; intercambiar buenas prácticas y experiencias relativas a la implementación de los acuerdos; generar condiciones de reciprocidad entre los Estados; fortalecer los mecanismos de cooperación internacional; dejar instalada a nivel MERCOSUR una experiencia que pueda ser replicada para otras temáticas de interés común, y que funcione de manera complementaria con los sistemas internacionales de protección de derechos humanos que integran los países miembros.

En esta misma línea, sería recomendable la realización de un estudio exhaustivo sobre los marcos normativos y los procedimientos en materia migratoria y de protección de derechos de N, N y A de los países y su grado de adecuación con los compromisos adquiridos a nivel regional que muestre en profundidad y con detalle cuáles son las normas generales y específicas que deberían adecuarse. Este informe ha señalado como un obstáculo la falta de armonización normativa, identificando regulaciones nacionales contradictorias con los principios del derecho internacional de los derechos humanos que tienen un impacto directo en el acceso a los derechos.

Para poder llevar adelante este sistema de cooperación entre Estados es imprescindible fortalecer los sistemas de información nacionales referidos a la situación de los migrantes, en particular los N, N y A. La falta de información constituye un problema endémico en la región. Es clave para ello compatibilizar la información a ser relevada así como promover la armonización de los criterios utilizados por los países para incorporar aspectos migratorios en los sistemas estadísticos oficiales.

Una de las cuestiones que deberían evaluarse con mayor detenimiento al momento de hacer un diagnóstico sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos son los obstáculos existentes en cada uno de los países como consecuencia de la falta de articulación y cooperación de las áreas migratorias y las de niñez competentes. Como fuera mencionado, esto tiene numerosas consecuencias, entre las que se destaca la ausencia de procedimientos de identificación de situaciones de vulneración de derechos y la posterior adopción de medidas de protección; esta situación reviste suma gravedad en los casos de niños no acompañados. En este sentido, se sugiere evaluar la posibilidad de desarrollar lineamientos o guías para el diseño de mecanismos de articulación interinstitucional así como para la determinación de las medidas que deben adoptarse en cada caso particular que se presente, de manera de generar un sistema armónico en la región que permita conocer las vías y los procedimientos para el tratamiento de N, N y A migrantes.

Por otro lado, el seguimiento de la implementación de los acuerdos debería prestar especial atención a los obstáculos existentes para la obtención de la documentación requerida en el proceso de regularización migratoria. Éste es uno de los elementos centrales de la cooperación intergubernamental, que aún hoy en día muestra algunas fallas en su efectiva implementación. El acceso a la documentación es uno de los principales problemas para los migrantes de la región. En este sentido, se sugiere llevar adelante acciones concretas tendientes a evitar trabas de los sistemas que muchas veces se deben a la falta de formación del personal a cargo de las dependencias públicas. Así, sugerimos, en el marco de la cooperación intergubernamental para dar cumplimiento a los acuerdos, la realización de acciones de capacitación y concientización con agentes y funcionarios públicos en distintos ámbitos sobre la normativa vigente de modo de evitar que por desconocimiento, prejuicios discriminatorios o xenofobia, se restrinja el acceso a los derechos.

Por último, nuevamente dentro de la propuesta de generar un sistema de seguimiento, sería aconseja-

ble garantizar el acceso a la información de las personas migrantes a través de las campañas de difusión y promoción de sus derechos. Estas campañas contribuyen a fortalecer el accionar de la sociedad civil y fortalecen la capacidad de las personas migrantes para reclamar sus derechos.

Para finalizar, quisiéramos señalar que este informe intenta constituirse en una herramienta que brinde a los Estados una aproximación general sobre algunas de las problemáticas más relevantes que podrían estar obstaculizando el cumplimiento de los compromisos regionales, y por ende, generando situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. En este sentido, tanto la identificación de los obstáculos para el ejercicio de los derechos de N, N y A migrantes como la elaboración de recomendaciones generales sobre posibles líneas de acción tienen el propósito de ofrecer un marco orientativo para la planificación de una estrategia regional que tenga como objetivo fortalecer la implementación de los acuerdos vigentes en esta materia.

## RESUMO EXECUTIVO

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – doravante IPPDH - é um órgão do MERCOSUL criado como uma instância de cooperação técnica, coordenação de políticas públicas em direitos humanos dos países que fazem parte do bloco regional, e de pesquisa aplicada. O IPPDH ofereceu assistência técnica para os quatro países-membros do MERCOSUL para a elaboração e apresentação de uma solicitação de opinião consultiva perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) sobre a proteção dos direitos das crianças e adolescentes - doravante C e A - migrantes, originada no marco da Iniciativa Niñ@Sul. Esse antecedente mais outras iniciativas conjuntas nessa área e o contexto favorável para a promoção e proteção de direitos humanos na região impulsionou a elaboração deste relatório, cujo objetivo principal é oferecer um diagnóstico preliminar e geral sobre a situação de C e A migrantes no MERCOSUL que dê conta da necessidade de avançar em ações concretas ao nível da região. Este documento acompanhará outra iniciativa do bloco referida a um programa de ações e atividades para proteger as crianças e adolescentes migrantes e suas famílias no marco do Eixo II do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.

Deve ser salientado que o respeito pelos direitos humanos nas políticas migratórias é um tema destacado na agenda dos países do MERCOSUL, quem tem incorporado o assunto em diversos fóruns e espaços de interlocução internacional (como a Conferência Sul-Americana sobre Migrações e o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento) e tem subscrito acordos bilaterais, regionais e sub-regionais que reconhecem direitos fundamentais dos migrantes, independentemente de sua condição migratória, além de ter subscrito os principais tratados internacionais sobre direitos humanos e, em particular, sobre direitos da infância. Assim, o principal instrumento em assuntos migratórios ao nível do MERCOSUL é o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, a Bolívia e o Chile, assinado em 2002, que reconhece, entre outras questões, os direitos das pessoas migrantes e a igualdade de tratamento com os nacionais e, portanto, estabelece uma base mínima de direitos que os Estados estão obrigados a garantir. Assim, considerando como referência o marco normativo desse Acordo e os Estados que aderiram a partir de sua origem, este relatório aborda a situação geral de acesso aos direitos das C e A migrantes nos países membros do MERCOSUL, a Bolívia e o Chile<sup>2</sup>.

No entanto, embora exista um marco normativo regional que protege os direitos humanos das pessoas migrantes, observa-se a ausência de um mecanismo de avaliação de seu cumprimento efetivo. Por esse motivo, um dos objetivos deste relatório é contar com um diagnóstico geral sobre o estado de implementação dos principais acordos nesse campo, para ter, dessa maneira, uma aproximação sobre os avanços e os obstáculos existentes para a vigência desses instrumentos.

Nesse sentido, foram relevados os acordos regionais em vigor e as normas nacionais que regulamentam, direta ou indiretamente, os procedimentos migratórios e a promoção e proteção dos direitos da infância nesses seis países. Também foram analisados relatórios produzidos em âmbitos governamentais,

---

<sup>2</sup> Os Estados do Equador e Peru aderiram ao Acordo em junho de 2011 (MERCOSUL/CMC/DEC. N° 21/11 e MERCOSUL/CMC/DEC. N° 04/11 respectivamente) e, durante o primeiro semestre de 2012, a Colômbia também aderiu ao Acordo, mas por falta de tempo, não foi possível incorporá-los ao diagnóstico.

acadêmicos e organizações da sociedade civil, e foram obtidas informações por meio de questionários oportunamente enviados a um número significativo de organizações governamentais e não governamentais sobre problemas relativos a C e A migrantes. Por outro lado, foram resenhados os principais padrões de direitos humanos em relação à proteção de meninos, meninas e adolescentes migrantes, assim como as recomendações dos órgãos de controle de tratados internacionais das Nações Unidas. Além disso foram recopiladas informações quantitativas dos censos nacionais de população e de estudos de órgãos internacionais.

Segundo a análise das informações recopiladas, foram identificados alguns obstáculos concretos para a efetiva implementação dos acordos regionais em vigor. No primeiro lugar, cabe mencionar a falta de harmonização normativa tanto entre as leis migratórias nacionais e os acordos multilaterais, quanto dentro de cada país em relação aos padrões de proteção de direitos das pessoas migrantes, em geral, e de C e A, em particular. As contradições derivadas dessa situação podem ser percebidas em um conjunto de obstáculos específicos apontados por quase todos os países, que provam que, apesar de contar com direitos consagrados pela assinatura do Acordo de Residência, as pessoas migrantes muitas vezes encontram dificuldades para exercê-los. Uma das questões que fora identificada é a falta de foco nos direitos da criança nas leis de imigração da região, e, portanto, a ausência de procedimentos adequados para identificar situações de violação de direitos de C e A. Da mesma forma, existem algumas regras que devem ser harmonizadas com os principais padrões no campo, como a proibição da criminalização da migração irregular, o reconhecimento do princípio da reunificação familiar e do direito à vida em família, os procedimentos para a designação de tutores ou responsáveis legais das crianças, e o tratamento de crianças não acompanhadas em fronteiras, entre outros.

Outra das questões identificada são alguns déficits nos sistemas de informações e de bases de dados de registro e sistematização das informações, assim como determinados obstáculos nos mecanismos para difundir as informações públicas, e atrasos na implementação dos acordos sobre a criação de bancos de dados compartilhados entre os países, o que na prática dificulta o exercício dos direitos reconhecidos na lei e nos acordos regionais. Isso produz diversas consequências que gostaríamos de salientar no marco deste relatório, como por exemplo: problemas para obter dados que permitam planejar as políticas públicas conforme os padrões de direitos humanos; dificuldades de promover uma efetiva participação social e a posta em marcha de mecanismos de monitoração da gestão estatal; alguns obstáculos para obter informações e conhecer a situação de implementação dos acordos regionais e das normas locais e o cumprimento dos acordos relativos à criação de bases de dados compartilhadas pelos países. Como resultado dessa situação, as informações obtidas são parciais e limitadas, e deixam ao descoberto a necessidade imperiosa de trabalhar no desenho e na implementação de sistemas de informações que permitam fazer o acompanhamento da situação das crianças migrantes na região.

Em terceiro lugar, as respostas tanto governamentais quanto não governamentais referidas aos órgãos que intervêm em casos sobre violação de direitos de C e A migrantes indicam uma grande heterogeneidade nos órgãos públicos responsáveis por essas funções. Nos diversos países, existem órgãos de proteção à infância e, a partir das respostas e dos relatórios, sabe-se que os procedimentos de proteção e de assistência a C e A migrantes também são diferentes. Por isso, seria recomendável acordar, entre os países, tanto padrões quanto procedimentos de assistência a C e A migrantes.

Conforme mencionado, segundo as respostas obtidas por funcionários de órgãos governamentais e

representantes da sociedade civil, uma dívida pendente em todos os países da região é o vínculo estratégico entre o sistema migratório e o sistema de proteção dos direitos das crianças.

Essa situação pode ser vista, especialmente, nos Estados de organização federal nos quais a competência migratória pertence ao governo nacional, enquanto os assuntos relativos aos direitos das crianças é competência local. Uma das questões que foi salientada pelos funcionários dos governos e pela sociedade civil é a necessidade de harmonizar as normas e os procedimentos em todas as jurisdições para uma aplicação harmônica das medidas de proteção dos direitos das crianças e adolescentes migrantes. Observam-se, também, dificuldades na articulação das instituições públicas em países de organização centralizada. A partir das respostas obtidas, pôde-se detectar a ausência de procedimentos coordenados entre as áreas competentes em assuntos de crianças migrantes. Não houve, em nenhum caso, nem das áreas da infância nem das de migrações, respostas relativas à articulação entre agências para a resolução dos casos. Esse déficit limita a possibilidade das instituições públicas de definir, adequadamente, as medidas que devem ser adotadas no ingresso de um menino ou menina no país.

Entre os problemas mais importantes derivados da falta de articulação, é possível mencionar a ausência de procedimentos adequados para identificar as diferentes situações de vulneração de direitos que enfrentam as C e A integrantes de fluxos migratórios mistos ou de composição diversa. Essa situação não somente pode constituir um cenário de incerteza a respeito da proteção integral dos direitos desses meninos, meninas e adolescentes, e que tende à propagação de decisões discricionárias e, inclusive, arbitrarias, mas também pode determinar, como em muitas outras ocasiões, que eles sejam tratados como se fossem adultos, com os prejuízos que isso apresenta para seu desenvolvimento atual e futuro.

Por outra parte, uma das situações repetidamente apontadas tem a ver com as dificuldades para tramitar os documentos com os quais eles poderiam adquirir a condição de migrantes regulares e, por tanto, ter acesso aos direitos conferidos mais facilmente. Temos indicado aqui as dificuldades para obtenção de informações e assessoramento, as dificuldades para obter certidões nos países de origem, a lentidão dos trâmites para se radicar no país e a impossibilidade de radicar C e A só com a anuência de um de seus pais. Sobre este último ponto, se observou, por exemplo, que os atrasos e obstáculos institucionais no processo de regularização em alguns países é um grande obstáculo para a realização de seus direitos e que para o início do processo de C ou A devem apresentar autorização dos pais (obrigatório para ambos) ou de um responsável legal. Especificamente em relação ao acesso a direitos sociais, para citar um exemplo, tem sido demonstrado por organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas que a falta de documentos continua a ser uma barreira à entrada para a escola ou cursos específicos, quando as autoridades negam emissão de certidão por falta de documentos. Além disso, ainda há dificuldades na implementação do Acordo de Residência sobre Facilitação dos diferentes tipos de residências devido à falta de política interna e ajustes institucionais que este instrumento exige.

Sobre este tema pode ser mencionado o acordo sobre o procedimento para verificar a entrada e saída de documentação das crianças entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados. Este acordo visa estabelecer regras processuais mínimas de entrada e saída de crianças e adolescentes nos países da região. Infelizmente, existem grandes obstáculos para sua implementação. Neste sentido variam os procedimentos de verificação de documentos entre os países e, em alguns casos, os requisitos para a entrada de C e A para cada um deles.

Dois outros acordos que não estão sendo implementadas na região: o “Acordo entre os Estados Par-

tes do MERCOSUL e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes em situação de vulnerabilidade” e o “Acordo sobre a implementação de bancos de dados compartilhados de Crianças e Adolescentes em situação de vulnerabilidade do MERCOSUL e Estados Associados”. O documento vai precisar algumas das razões de esta situação.

Detecta-se, também, a falta de acesso a determinados serviços derivada da negligência ou desconhecimento das normas por parte dos servidores estatais, assim como situações de discriminação e xenofobia nos espaços públicos.

Para concluir, problemáticas específicas foram identificadas em relação a situações de tráfico de pessoas e relativas à falta de articulação e de procedimentos institucionalizados dos órgãos que devem intervir. Os órgãos governamentais contam com dados provenientes de denúncias que são incompletos, pois se trata, em muitos casos, de órgãos descentralizados. Os dados dos órgãos da sociedade civil são parciais. Segundo o tipo de resposta obtida, poderia se inferir que faltam sistemas de informações que permitam dimensionar esse gravíssimo problema.

Em definitiva, levando em conta os obstáculos identificados na região para o efetivo gozo e exercício de direitos fundamentais de meninos e meninas migrantes, outro dos objetivos deste relatório é oferecer propostas de linhas de ação que o MERCOSUL, como um bloco, poderia impulsionar para garantir o cumprimento dos acordos regionais em vigor nessa área.

Assim, consideramos que as diferentes ações sugeridas deveriam ser realizadas no marco de um mecanismo de acompanhamento e avaliação da implementação dos instrumentos regionais. Segundo nossa opinião, a criação de um sistema que permita conhecer o estado de situação relativo à efetiva vigência dos acordos regionais sobre C e A migrantes seria altamente valioso em muitos sentidos: em primeiro lugar, como ferramenta que permita que os Estados acompanhem os compromissos assumidos e contem com mecanismos de cooperação intergovernamental para superar os obstáculos que possam se apresentar nos processos de implementação; em segundo lugar, permitiria obter mais informações sobre a situação das C e A migrantes nos países; em terceiro lugar, seria possível se transformar em um procedimento que poderia se repetir para outros tipos de acordos ou compromissos regionais, e promover, assim, esquemas para fortalecer a institucionalidade do MERCOSUL.

Nossa proposta é desenhar um sistema de avaliação entre pares – Estados signatários —sobre a implementação dos acordos regionais mais relevantes em assuntos de proteção de direitos de meninos e de meninas migrantes e suas famílias. Nosso objetivo é criar um mecanismo de cooperação baseado no diálogo interativo entre os Estados.

Eis alguns dos objetivos procurados por esse mecanismo: melhorar a situação dos direitos dos meninos e das meninas migrantes e sua família nos países da região; cumprir os compromissos assumidos; melhorar e/ou adequar as cláusulas identificadas como de cumprimento difícil ou impossível; fortalecer a capacidade dos Estados e a assistência técnica; intercambiar boas práticas e experiências relativas à implementação dos acordos; gerar condições de reciprocidade entre os Estados; fortalecer os mecanismos de cooperação internacional; deixar instalada, ao nível do MERCOSUL, uma experiência que possa ser aplicada também em outros assuntos de interesse comum, e que seja complementar com os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos que integram os países membros.

Nesse mesmo sentido, seria recomendável realizar um estudo exaustivo sobre os quadros normativos e os procedimentos em assuntos migratórios e de proteção de direitos de C e A dos países e seu

grau de adequação aos compromissos adquiridos regionalmente, que mostre, em detalhe, quais as normas gerais e as específicas que deveriam ser adequadas. Esse relatório mencionou, como um obstáculo, a falta de harmonização normativa, e identificou regulamentações nacionais contraditórias com os princípios do direito internacional sobre direitos humanos que impactam diretamente sobre o acesso aos direitos. Para poder desenvolver esse sistema de cooperação entre Estados, é imprescindível fortalecer os sistemas de informação nacionais relativos à situação dos migrantes, em particular, as C e A. A falta de informações constitui um problema endêmico na região. É chave para isso compatibilizar as informações que devem ser relevadas, assim como promover a harmonização dos critérios usados pelos países para incorporar aspectos migratórios nos sistemas estatísticos oficiais.

Uma das questões que deveria ser avaliada com maior profundidade no momento de fazer um diagnóstico sobre o grau de cumprimento dos acordos são os obstáculos existentes em cada um dos países como consequência da falta de articulação e cooperação entre as áreas competentes migratórias e da infância. Como já foi explicado, isso tem muitas consequências, entre as quais podemos salientar a ausência de procedimentos de identificação de situações de vulneração de direitos e a posterior adoção de medidas de proteção. Essa situação é de muita gravidade nos casos de crianças não acompanhados. Nesse sentido, sugerimos avaliar a possibilidade de desenvolver lineamentos ou guias para o desenho de mecanismos de articulação interinstitucional, assim como para determinar as medidas que devem ser adotadas em cada caso particular que se apresente, de maneira de gerar um sistema harmônico na região que permita conhecer as vias e os procedimentos para o tratamento de C e A migrantes.

Por outro lado, o acompanhamento da implementação dos acordos deveria prestar atenção especial aos obstáculos que existem para obter a documentação requerida no processo de regularização migratória. Esse é um dos elementos centrais da cooperação intergovernamental, que ainda hoje mostra algumas falhas para ser implementado de maneira efetiva. O acesso à documentação é um dos principais problemas para os migrantes da região. Nesse sentido, sugerimos implementar ações concretas com o intuito de evitar os obstáculos dos sistemas, os quais se devem, muitas vezes, à falta de formação do pessoal responsável dos órgãos públicos. Assim, no marco da cooperação intergovernamental para cumprir os acordos, sugerimos oferecer treinamento a servidores e funcionários públicos em diferentes âmbitos sobre as normas em vigor, para evitar que o acesso aos direitos seja restringido por causa de desconhecimento, discriminação ou xenofobia.

Novamente dentro da proposta de gerar um sistema de acompanhamento, seria recomendável garantir o acesso às informações das pessoas migrantes mediante campanhas de difusão e promoção de seus direitos. Essas campanhas contribuem a fortalecer o acionar da sociedade civil e fortalecem a capacidade das pessoas migrantes para reclamar seus direitos.

Para concluir, gostaríamos de mencionar que este relatório tenta ser uma ferramenta que ofereça, aos Estados, uma aproximação geral sobre algumas das problemáticas mais relevantes que poderiam obstaculizar o cumprimento dos compromissos regionais e, em consequência, gerar situações de vulneração dos direitos das crianças e adolescentes migrantes. Nesse sentido, tanto a identificação dos obstáculos para exercer os direitos de C e A migrantes, quanto a elaboração de recomendações gerais sobre possíveis linhas de ação têm o intuito de oferecer um marco orientador para planificar uma estratégia regional cujo objetivo seja o fortalecimento da implementação dos acordos em vigor nessa área.

## I. INTRODUCCIÓN

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR -en adelante, IPPDH- es un organismo regional creado por el Consejo del Mercado Común en el año 2009, con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. El IPPDH tiene como funciones principales la cooperación técnica, el apoyo a la coordinación de políticas regionales en derechos humanos, y la investigación aplicada. Este organismo tiene el objetivo de contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países plenos y asociados del MERCOSUR. Tiene como contrapartes nacionales a las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR quienes se reúnen semestralmente en un espacio especializado conocido como la RAADDHH en el cual se coordinan actividades e iniciativas a nivel regional. En el ámbito específico de la RAADDHH funciona una Comisión Permanente llamada Iniciativa Niñ@Sur que tiene como función principal institucionalizar la temática de derechos humanos de niños, niñas, y adolescentes en el ámbito de la región<sup>3</sup>.

Este espacio ha sido el promotor de la presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante, Corte IDH- por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR, que contó con la asistencia técnica del IPPDH. De esta manera, en el mes de julio de 2011, en una iniciativa sin precedentes en la región, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron y presentaron conjuntamente ante el Tribunal Interamericano un pedido de opinión consultiva sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes<sup>4</sup>.

Cabe destacar que el respeto de los derechos humanos en las políticas migratorias es un tema destacado en la agenda de los países del MERCOSUR, los que han incorporado la temática en diversos foros y espacios de interlocución internacional (como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Global de Migración y Desarrollo) y han suscripto acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria, además de haber suscripto los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y en particular sobre derechos de la infancia.

La solicitud ha sido declarada admisible por la Corte IDH y en el mes de febrero de 2012 finalizó el plazo para las presentaciones de amicus, por lo que se espera el período de audiencias y luego la decisión del Tribunal (Ver anexo 2). El documento expresa una posición común de los países firmantes en materia de protección de los derechos de los niños migrantes, siendo además el resultado del trabajo articulado de los Estados del MERCOSUR en esta materia, así como también de la coordinación y cooperación con otros actores relevantes en esta temática. Además, esta iniciativa contó con el apoyo de las Presidentas

---

<sup>3</sup> Para mayor información <http://www.niniosur.com/>

<sup>4</sup> La solicitud de opinión consultiva se ha presentado con el fin de que la Corte IDH determine con mayor precisión cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niños y niñas, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

y los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, quienes reunidos en la ciudad de Montevideo el día 20 de diciembre de 2011 en ocasión de la XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, “destacaron la formalización de una solicitud de Opinión Consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que por primera vez en la historia de la misma, cuatro países de manera conjunta se hicieron presente en el máximo órgano jurisdiccional del sistema interamericano de derechos humanos”<sup>5</sup>.

Tomando en cuenta este importante antecedente y la necesidad de articular el trabajo que se lleva adelante desde cada uno de los espacios y foros del MERCOSUR que directa o indirectamente abordan la temática, las Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías acordaron en ocasión de su XX RAADDH “impulsar la realización de una reunión de trabajo conjunta durante el primer semestre de 2012 con la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR – en adelante, CCMAS-, la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR –en adelante, RMADS- y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR –en adelante, FEM-, con el objetivo de debatir los lineamientos de un Plan de Acción Regional para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes, que incluya el fortalecimiento de la implementación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile firmado en el año 2002”<sup>6</sup>. Asimismo, acordaron que el IPPDH, en su carácter de organismo técnico, elabore los documentos de trabajo necesarios que serían debatidos en dicha reunión, en consulta con las demás instancias especializadas del MERCOSUR. En la misma línea, en la IV Reunión de la CCMASM las autoridades correspondientes de los Estados del MERCOSUR también se comprometieron a impulsar la realización de la reunión conjunta con el mismo objetivo señalado precedentemente<sup>7</sup>.

Por su parte, los Estados han acordado y firmado el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR –en adelante, PEAS- como un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales que consoliden la dimensión social del MERCOSUR. EL Eje II del PEAS está orientado a “garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnico, racial y de género”, y sus Directrices 3 y 4 establecen, respectivamente, el compromiso de los Estados a “asegurar los derechos civiles, culturales, económicos políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición”, y a “garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos”.

En este sentido, teniendo en cuenta el antecedente de solicitud de opinión consultiva sobre niños migrantes, el apoyo político brindado por los/as Presidentes/as de los países, los acuerdos alcanzados en la RAADDH y en la CCMASM, y el compromiso asumido con la firma del PEAS, se ha puesto a consideración de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR la posibilidad de acordar un Programa

---

5 Comunicado Conjunto de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, XLII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 20 de diciembre de 2011.

6 Anexo XI del Acta de la XX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDH), Montevideo, 2 de diciembre de 2011.

7 MERCOSUR/CCMASM/ACTA N°02/11.

de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del PEAS, cuya fundamentación encuentra sustento en algunas de las conclusiones del presente informe. Esta iniciativa se encuadra en el artículo 2 de la Decisión N°12/11 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11) que “encomienda a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales que remitan a la CCMASM, a través de la respectiva PPT y antes de la XLII Reunión Ordinaria del CMC, una propuesta conteniendo acciones/actividades; plazos para su ejecución/implementación durante el período 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento. En este ejercicio las mencionadas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas podrán remitir propuestas de revisión, modificación y/o actualización del documento [PEAS]”.

Considerando estas iniciativas y el contexto favorable a la promoción y protección de derechos humanos en la región, el presente documento, elaborado bajo el mandato conferido al IPPDH, tiene el objetivo de contar con un diagnóstico preliminar y general sobre la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes en el MERCOSUR que dé cuenta de la necesidad de avanzar en acciones concretas a nivel regional. De esta manera, el informe acompaña la presentación del Programa de Acciones y Actividades constituyéndose en un primer instrumento que permita identificar cuáles son las problemáticas en las que los Estados deben aunar sus esfuerzos para, por un lado, fortalecer el cumplimiento de acuerdos vigentes en esta materia y, por el otro, generar políticas comunes que promuevan la efectiva protección de los derechos de los niños migrantes y de sus familias.

Por último, resta señalar que el alcance geográfico del informe ha sido definido en base a los países firmantes del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR en el momento de su redacción ya que dicho instrumento conforma el marco jurídico común de la región en materia de igualdad de trato y acceso a derechos de las personas migrantes. De esta manera, el estudio versará sobre la situación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Lamentablemente, por falta de tiempo y recursos los Estados de Ecuador, Perú y Colombia que han suscripto el Acuerdo en los últimos meses no han podido ser incluidos en este primer diagnóstico.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL DOCUMENTO

### A. El objetivo

Con la creciente importancia de la migración internacional en la región sudamericana el número de niños, niñas y adolescentes afectados por este fenómeno global también ha ido en aumento. La problemática de la migración para la niñez y adolescencia es, sin duda, compleja y tiene numerosas derivaciones tanto positivas como negativas. Si bien la emigración de padres y madres en general está regida por una motivación de mejorar las condiciones de vida de sus hijos puede también tener repercusiones indeseadas en su bienestar de acuerdo a las condiciones institucionales, económicas, y sociales en las que se da esta

---

8 Sobre la vulnerabilidad de la situación de las personas migrantes, véase, entre otros documentos, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, preámbulo; el Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes, E/CN.4/AC.46/1998/5 noviembre de 1998; y las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en situación de vulnerabilidad.

migración. De acuerdo con la opinión de diversos organismos internacionales de derechos humanos las personas migrantes en situación migratoria irregular, por un lado, y los niños y niñas, por el otro, son grupos sociales que se encuentran en una condición de vulnerabilidad<sup>8</sup>. Ambos colectivos requieren, por ello, un compromiso especial por parte de los Estados que deben procurar el respeto, la protección y la garantía de sus derechos fundamentales.

El MERCOSUR cuenta con una gran cantidad de acuerdos que de manera directa o indirecta se encuentran vinculados con la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes -en adelante también serán referidos como N, N y A - migrantes. La mayoría de estos instrumentos se encuentran vigentes y son el resultado de consensos políticos respecto del derecho a la igualdad de trato entre los nacionales y los inmigrantes de cada uno de los Estados de la región. Sin embargo, no ha habido hasta el momento acciones de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de estos acuerdos con lo cual es muy poco lo que se sabe respecto del impacto y la efectividad de sus cláusulas.

En este sentido, teniendo en cuenta la existencia de un marco normativo regional que protege los derechos humanos de los migrantes en general y de los niños en particular y la ausencia de un mecanismo de evaluación sobre su ejecución, uno de los principales objetivos de este informe es contar con un diagnóstico general sobre el estado de implementación de los principales acuerdos en esta materia. En otras palabras, el propósito es tener una aproximación sobre los avances que se han dado para la vigencia de estas normas, así como de los obstáculos que estarían impidiendo la aplicación plena de estos instrumentos, y por ende, generando situaciones de vulneración de los derechos de los niños y niñas migrantes.

El principal instrumento en materia migratoria a nivel regional es el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmado en el año 2002, que reconoce, entre otras cuestiones, los derechos de los migrantes y la igualdad de trato con los nacionales, estableciendo así un piso mínimo de derechos que los Estados se han obligado a garantizar<sup>9</sup>. De esta manera, tomando como referencia el marco normativo de este Acuerdo y los Estados que lo han adherido desde su origen, el presente informe aborda la situación general de acceso a derechos de los N, N y A migrantes en los países Miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile<sup>10</sup>. En este contexto, el propósito es identificar aspectos relevantes de los procedimientos

---

9 Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Artículo 9 DERECHOS DE LOS INMIGRANTES Y DE LOS MIEMBROS DE SUS FAMILIAS. 1. IGUALDAD DE DERECHOS CIVILES: Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; petitionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio. 2. REUNION FAMILIAR: A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación que se establece en el artículo 3, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país, deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular, salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario. 3. TRATO IGUALITARIO CON NACIONALES: Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. 4. COMPROMISO EN MATERIA PREVISIONAL: Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional. 5. DERECHO A TRANSFERIR REMESAS: Los inmigrantes de las Partes, tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios

migratorios y de los sistemas de protección de los derechos del niño que puedan ser mejorados de una manera articulada entre los países de la región. El fin, en última instancia, es promover el cumplimiento de los acuerdos vigentes en la región respetando los estándares de derechos humanos, y fortaleciendo su implementación, los procedimientos, y la gestión institucional de los organismos de migraciones y aquellos vinculados con la protección de los derechos de la infancia.

Vale destacar que el propósito de este documento no es exponer el conjunto de marcos de protección de los derechos de los N, N y A en la región<sup>11</sup> sino identificar algunas de las dificultades existentes en los países de MERCOSUR, Bolivia y Chile para la ejecución de los acuerdos vigentes en materia de procedimientos migratorios, acceso a derechos sociales, y funcionamiento de las instituciones encargadas de proveer protección.

Por último, quisiéramos remarcar que este informe no pretende ser un diagnóstico exhaustivo ni acabado sobre esta temática sino que la intención es brindar algunas herramientas que, apoyadas en información producida por los propios gobiernos, por la sociedad civil y por las instituciones académicas, muestre de manera organizada los caminos que el MERCOSUR debería trazar para lograr la plena implementación de los acuerdos regionales existentes y la efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes.

## B. Fuentes de información

Para la realización del presente documento se han empleado diversas fuentes de información. En primer lugar, para la apreciación cuantitativa del fenómeno se emplearon datos provenientes de los Censos Nacionales de Población de los países considerados en el presente diagnóstico. En segundo término, en lo que respecta a la elaboración de un marco conceptual se han utilizado documentos producidos por ámbitos gubernamentales, académicos, u organizaciones de la sociedad civil referidos a la problemática de los N, N y A migrantes. En tercer lugar, la realización del análisis jurídico se ha efectuado a partir de una descripción de la normativa nacional y regional vigente (tratados, acuerdos, protocolos, leyes, decretos) así como de procedimientos migratorios referidos a niños, niñas y adolescentes a nivel multilateral del MERCOSUR y Estados Asociados. Por último, en lo referido a la identificación de obstáculos en el acceso a derechos por parte de N, N y A migrantes en los países considerados se empleó la siguiente fuente de información: las respuestas que brindaron funcionarios de organismos gubernamentales y no gubernamentales a un cuestionario específico elaborado para este proyecto. Dicha información fue recabada a través de entrevistas personales y mediante las respuestas enviadas oportunamente por correo electrónico

---

para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes. 6. DERECHO DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES: Los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas. Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.

10 Como fuera mencionado en la introducción de este informe, Ecuador y Perú adhirieron al Acuerdo en el mes de junio de 2011 (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 21/11 y MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/11 respectivamente), y durante el primer semestre de 2012 Colombia también adhirió al Acuerdo, pero por falta de tiempo no ha sido posible incorporarlos al diagnóstico.

11 Existen numerosos documentos referidos a diversos aspectos de la temática, a modo orientativo el Anexo 1 incluye un listado de documentos.

por parte de un número importante de instituciones en cada uno de los países (ver anexo 3). Es importante señalar que la tasa de respuesta ha sido relativamente baja y desigual por parte de los distintos países. A consecuencia de ello, como podrá apreciarse, el estudio es más profundo en el caso de algunos países mientras que cuenta con menos información en el caso de otros.

### C. Contenidos y organización del informe

El presente informe se organiza en diez secciones. Las dos primeras partes introductorias adelantan el marco que dio origen al presente estudio, presentan los objetivos del diagnóstico, los contenidos que serán abordados y la metodología de análisis empleada.

La tercera sección establece en líneas generales la problemática de N, N y A migrantes. Basada en la literatura sobre migración internacional, se describen las distintas circunstancias que caracterizan a N, N y A afectados por procesos migratorios internacionales y resume brevemente sus problemáticas más características.

La cuarta sección presenta una síntesis de los principales estándares del derecho internacional relativos a la protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes.

En quinto lugar, nos abocaremos a dimensionar en forma cuantitativa la problemática de los N, N y A migrantes en el MERCOSUR, Bolivia y Chile. Mediante los datos disponibles se establece la magnitud de la población de niños y adolescentes extranjeros en cada uno de los países. Asimismo, y de manera parcial e incompleta debido a la falta de información oficial, se intenta brindar un acercamiento empírico a fenómenos más elusivos como los N, N y A que permanecen en los países de origen en los proyectos migratorios de los adultos, los pedidos de refugio, o aquellos que son víctimas de trata.

Luego, se realizará una breve descripción de los principales acuerdos del MERCOSUR en materia de procedimientos migratorios y de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. A partir de la referencia a algunos de los instrumentos regionales, se intentará identificar cuáles son los compromisos que los Estados han asumido en miras a garantizar la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros y el acceso a los derechos fundamentales de N, N y A migrantes.

A continuación, se analizarán los marcos normativos internos que regulan la migración en cada uno de los seis países que aborda el informe. Se presentará un breve análisis comparativo entre las legislaciones sobre la recepción y adecuación de los principios fundamentales en materia de derechos humanos y migraciones.

En la sección octava, se intentará brindar una aproximación a los principales nudos problemáticos para la efectiva implementación de los acuerdos regionales y la garantía de derechos en base a las respuestas a los cuestionarios enviados a organismos gubernamentales y de la sociedad civil. Se señalarán tanto logros como asignaturas pendientes referidas a normativas y procedimientos que aseguren el acceso a derechos por parte de N, N y A migrantes.

La novena sección se vincula a la anterior y presenta las recomendaciones de los órganos internacionales sobre el grado de cumplimiento de tratados internacionales referidos de manera directa o indirecta a N, N y A migrantes para cada uno de los países.

Finalmente, en la última sección del documento se realiza una recapitulación de los principales resultados del informe identificando los principales obstáculos para el cumplimiento de los acuerdos regionales así como los posibles espacios para la acción en materia de protección de derechos de N, N y A migrantes en la región.

### III. LAS PRINCIPALES SITUACIONES EN LAS QUE SE ENCUENTRAN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES AFECTADOS POR LA MIGRACIÓN

Se pueden identificar al menos cuatro situaciones en las que se encuentran los N, N y A afectados por la migración, ya que cada una de ellas presenta especificidades, niveles de vulnerabilidad y, por ende, condiciona formas de abordajes diferentes. Cabe, sin embargo, aclarar que estas no son las únicas situaciones en las que pueden encontrarse niños y niñas que cruzan las fronteras, pero son a los fines de este primer diagnóstico las más significativas cuantitativamente.

Una primera situación es la de los N, N y A que se embarcan en un proceso migratorio junto a sus padres o adultos a cargo. Los niños que migran acompañados son quienes deben experimentar como consecuencia del proceso migratorio la separación de seres queridos, amigos y parientes, dejar atrás un ambiente conocido para comenzar una nueva vida en un contexto social, cultural y económico que no les es familiar y que no siempre los acoge adecuadamente. A pesar de que en numerosos países los extranjeros que cuentan con residencia se encuentran equiparados en un conjunto de derechos a los nativos, fundamentalmente en lo que respecta al acceso a bienes y a servicios, esto no significa que los niños y niñas no sean sujetos de formas más sutiles de discriminación en su encuentro con instituciones públicas.

Sin embargo, la mayor preocupación se centra en la situación de los migrantes en condiciones de irregularidad. En estos casos el cuadro de vulnerabilidad se profundiza, particularmente en los N, N y A, como resultado de la combinación entre edad y condición migratoria, demandando una protección específica y adecuada de sus derechos por parte de los Estados (de origen, tránsito y destino de migrantes). La acción estatal, desarrollada fundamentalmente a través de las políticas migratorias y las políticas de protección integral de derechos de los niños y niñas, debería estar guiada por dos directrices principales: la garantía de los derechos humanos y un enfoque transversal de edad que tenga debidamente en cuenta los derechos de los niños y niñas afectados por la migración. En la mayoría de los países la situación irregular traerá aparejada una serie de consecuencias negativas para el bienestar de N, N y A vinculadas a la vulneración de sus derechos fundamentales. Al respecto, es importante señalar que si bien las derivaciones concretas de la irregularidad migratoria depende de los marcos normativos que regulan la migración en cada país -y de su cumplimiento-, la situación particular de los N, N y A debiera respetar los estándares internacionales previstos en los tratados de derechos humanos que han sido ratificados por todos los países de la región. De cualquier manera, resta señalar en lo que a esta primera situación respecta que en algunos países con mayor intensidad que en otros existe una brecha significativa entre el reconocimiento legal de los derechos de los inmigrantes en condición irregular, entre quienes los N, N y A no son la excepción, y la capacidad que tienen los Estados para poder garantizarlos. Sobre este tema se volverá repetidamente a lo largo de este informe.

Una segunda situación es la de los N, N y A que migran pero lo hacen de manera no acompañada. El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 6 relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen los define como “los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad” (Comité de Derechos del Niño, 2005).

Sin duda, la situación de los niños no acompañados es la de mayor vulnerabilidad. Dentro de este conjunto, los casos que revisten mayor gravedad son los de los niños víctimas del delito de trata, cuya

protección dependerá no sólo de lo que establezca la ley sino de la adecuada articulación y coordinación de las instituciones a cargo de adoptar las medidas correspondientes. Es importante señalar que a pesar de haber habido notables avances en lo que respecta a normativas, recomendaciones y protocolos -a nivel nacional, regional e internacional<sup>12</sup>- queda mucho por hacer en lo que respecta a la prevención y a la asistencia a las víctimas de estos delitos.

Por su parte, existen muchas otras situaciones de N, N y A no acompañados que cruzan las fronteras y frente a los cuales los Estados tienen un deber de protección especial. Para todas estas situaciones resulta fundamental la adopción de procedimientos de identificación de necesidades de protección y la institucionalización de mecanismos de articulación entre los sistemas migratorios y de protección de los derechos del niño. Volveremos sobre este tema en los próximos apartados.

Por otro lado, al hablar de N, N y A migrantes con frecuencia se pasa por alto la situación de un tercer grupo, el de aquellos que si bien no han emprendido un movimiento migratorio (ya sea acompañados por adultos o solos) han quedado en los países de origen. Este grupo está constituido por los hijos de los emigrantes quienes deben separarse de uno o ambos progenitores manteniendo por un tiempo (con frecuencia incierto) vínculos a larga distancia. Estas separaciones son, en la mayoría de los casos, muy costosas desde un punto de vista emocional. El quedarse puede requerir la redefinición de vínculos de autoridad y de afecto con las personas a cargo del cuidado de los niños y genera sentimientos de enorme incertidumbre respecto a una futura reunificación familiar. Los vínculos que se generan a la distancia son tanto de carácter material como inmaterial siendo las remesas las que le dan un sentido a la separación. El envío de dinero y de bienes justifican las costosas ausencias.

Por bastante tiempo los estudios migratorios referidos a los N, N y A que permanecían en los países de origen prestaban atención centralmente a los efectos de las remesas en su bienestar. Crecientemente se han ido incorporando otras dimensiones, como por ejemplo, las consecuencias de la separación de sus progenitores en su salud física y emocional (Asis, 2006), quiénes quedan a cargo de los N, N y A, y qué calidad de cuidado propician aparece como una pregunta natural respecto a su bienestar. En definitiva, la apreciación respecto a las consecuencias de la migración adulta puede ser diferente cuando es focalizada en los aspectos materiales, tales como el nivel de vida y las oportunidades educativas, o cuando se centra en aspectos subjetivos y emocionales de la separación.

En esta línea, la sociedad civil paraguaya representada por la Pastoral Migrante señala que un tema muy importante para países de emigración, como es el caso del Paraguay y también de Bolivia, es el de los N, N y A que permanecen en el país de origen en el proceso migratorio y de los que no se habla mucho. Al respecto, mencionan que la situación de vulnerabilidad de los N, N y A que permanecen en los países de origen por sus padres migrantes no siempre es considerada como problemática. Es una zona gris en la definición de los derechos de N, N y A migrantes, ya que en términos estrictos no son migrantes y en la mayoría de los casos han quedado a cargo de algún adulto. Sin embargo, cuando se trata de N, N y A que por la migración de sus padres se encuentran sin los cuidados adecuados, sin la supervisión adulta, o en situaciones de virtual abandono, es claro que debieran ser considerados e incluidos en la agenda pública

---

12 Ver entre otros, Iniciativa Niñ@Sur, Convención sobre los Derechos del Niño, su Protocolo Facultativo y las Recomendaciones Niñ@Sur relativos a la Explotación Sexual Infantil (2009), y el punto VI.D del presente informe.

de protección vinculada a la migración internacional.

Finalmente, puede señalarse una cuarta situación que a veces se encuentra invisibilizada, la de los hijos de inmigrantes que nacen en el país de destino de sus padres. La falta de estudios específicos sobre la llamada “segunda generación” de inmigrantes en la región tiene en gran parte que ver con las limitaciones impuestas por la información. Dado que se entiende por inmigrante a las personas que residen en un país diferente al de su nacimiento los hijos de inmigrantes son considerados nativos y, por lo tanto, es limitado el tipo de análisis que puede realizarse sobre esta población.

Vale destacar que las inquietudes por la “segunda generación” aparecen inicialmente en los países del norte y se refieren a las diversas formas de adaptación e integración social que experimentan los hijos de distintos grupos de inmigrantes en dicha región. Preocupados por el futuro de una creciente proporción de jóvenes que mostraba distintos patrones de incorporación social, identidad étnico/cultural y autoestima, los estudios comenzaron a mostrar la relevancia de los contextos de recepción en las experiencias de los niños inmigrantes e hijos de inmigrantes, más allá de la heterogeneidad socioeconómica de los distintos colectivos. Que el crecer en otra sociedad constituya una traumática confrontación o una relativa fácil adaptación dependerá de una serie de factores tales como el capital humano y financiero que traigan sus padres y de las condiciones sociales de las familias antes de partir; el contexto de recepción y los patrones culturales, relaciones familiares y lazos sociales que puedan reconstruir en el proceso de adaptación (Zhou, 1997).

Igualmente, es importante reiterar que la ausencia de sistemas de información que puedan dar cuenta de la presencia de esta “segunda generación” de migrantes resulta un obstáculo considerable al momento de planificar políticas que procuren mitigar los efectos negativos de la migración de los padres de estos niños.

Resta señalar que la creciente presencia de niños, niñas y adolescentes inmigrantes conlleva necesariamente a analizar en qué situación se encuentran. Esta pregunta no sólo se fundamenta desde una perspectiva de derechos humanos sino que estima a la inmigración como un aporte significativo para las sociedades de acogida. En efecto, en los países que han recibido un influjo considerable de inmigrantes se enfatiza la relevancia de esta población joven extranjera o de segunda generación desde un punto de vista demográfico, económico y político (UNICEF, 2009).

A pesar de las diferencias de enfoques y del énfasis que los análisis establezcan sobre los derechos de los inmigrantes, los estudios empíricos realizados en otros contextos sobre N, N y A inmigrantes e hijos de inmigrantes han prestado atención a aspectos similares tales como los logros educativos y laborales, el bienestar emocional, el acceso a servicios de salud, la auto-identificación, los problemas de disciplina escolar, las aspiraciones de los niños en familias de inmigrantes. Afortunadamente, en los últimos años han tenido lugar grandes avances en lo que respecta a tornar visible esta población, al establecimiento de sus derechos y al reconocimiento de la necesidad de mecanismos de protección específicos, pese a que todavía resta mucho por conocer sobre la situación de los distintos grupos de N, N y A implicados en los procesos migratorios de la región. Es preciso por lo tanto estimular la realización de análisis específicos de estas poblaciones así como fomentar mecanismos de relevamiento de información confiable y sistemática. Por último, cabe reiterar que tener información sobre las distintas realidades en las que se encuentran los N, N y A afectados por los procesos migratorios permite la planificación de políticas públicas que den respuestas adecuadas y diferenciadas de acuerdo con las particularidades de cada una de dichas situaciones.

#### IV. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES<sup>13</sup>

Al referirnos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en términos jurídicos lo primero que debemos resaltar es la prioridad que debe tener el marco normativo e institucional de protección de los derechos del niño por sobre la normativa y política migratoria. La primacía de un sistema sobre el otro está fundamentada en las propias palabras de la Corte IDH cuando en la parte resolutive de su Opinión Consultiva 17 afirma que el interés superior del niño consagrado en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño -en adelante, CDN- “implica que (...) el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores (...) en todos los órdenes relativos a la vida del niño” (Corte IDH, 2002). Asimismo, esta preeminencia encuentra justificación en la vigencia del principio pro homine en tanto actúa como herramienta de hermenéutica a nivel nacional e internacional y que como regla de interpretación requiere de la prioridad y aplicación de aquella norma que consagre una mayor protección de los derechos de las personas, en este caso de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, la aplicación de la CDN a las políticas dirigidas a N, N y A migrantes debe cumplir con ciertos requisitos esenciales: a) que todas las decisiones, medidas y prácticas que se adopten en relación con su ingreso, permanencia o salida del país -y/o de sus padres- estén determinadas por el principio del interés superior del niño; y b) que se garanticen plenamente los demás principios rectores de esa Convención, a saber: no discriminación (Art 2 CDN), participación y a ser oído (Art 12 CDN), y derecho al desarrollo, a la vida y la supervivencia (Art 6 CDN).

Como se señala, uno de los principios claves de la CDN es el de no discriminación, que prohíbe tajantemente efectuar distinciones cuyo impacto sea negativo en el reconocimiento y ejercicio de los derechos en razón de la nacionalidad, el país de origen, o la condición migratoria de los N, N y A o de sus padres. De ahí que los N, N y A migrantes no sólo deben gozar de políticas de protección en el Estado en cuya jurisdicción se encuentren sino que las políticas migratorias –como cualquier otra- deben asegurar los principios de la CDN en cualquier acto, medida o decisión que pudiera afectar los derechos del niño. La Corte IDH ha calificado al principio de no discriminación como norma *ius cogens*, es decir, norma imperativa del derecho internacional, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto y que no admite acuerdo en contrario<sup>14</sup>.

Por su parte, el derecho a una protección especial de los N, N y A consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -en adelante, CADH-<sup>15</sup> se encuentra en línea con el principio del interés superior consagrado en la CDN. En consecuencia, ambos principios deben guiar, de manera transversal, todas las políticas, programas, normativas y prácticas que afecten a los niños migrantes así como las decisiones que se adopten en cada caso particular.

---

13 Quisiéramos señalar que muchos de los estándares jurídicos que aquí se señalan han sido plasmados en la solicitud de opinión consultiva sobre niños migrantes presentada por los Estados Miembros del MERCOSUR ante la Corte IDH, habiendo sido consensuados previamente por los gobiernos del Bloque Regional.

14 Artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.1969. Por su parte, la Corte IDH en la Opinión Consultiva 18 relativa a la “Condición jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” también ha señalado la prohibición de restringir de manera irrazonable derechos fundamentales con base en diversos factores, como podría ser la nacionalidad o la condición migratoria de la persona.

En igual sentido, en palabras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos todas las autoridades e instituciones que entren en contacto con niños y niñas en el contexto de la migración deberán determinar que la protección de sus intereses sea una consideración primordial en las acciones que se adopten. Este principio debería prevalecer sobre todos los demás incluidas las disposiciones contrarias de la normativa sobre migración en caso de que se planteara un conflicto (ACNUDH, 2010; 24).

De esta manera, teniendo presentes estos principios medulares en materia de derechos del niño y considerando que el presente informe se inscribe en el marco de acuerdos regionales migratorios que promueven la ampliación de los derechos, es importante remarcar cuáles son los estándares de derechos humanos que deben regir en materia de adopción de medidas de protección de derechos de niños migrantes por parte de las autoridades públicas específicas.

Una de las primeras consideraciones que debe efectuarse es la necesidad de que los Estados cuenten con procedimientos de identificación de situaciones de vulneración de derechos N, N y A migrantes. Estos mecanismos deberían circunscribirse dentro del sistema de protección integral de derechos y deberían tener como objetivo recabar información útil para formar un diagnóstico claro de las circunstancias en las que se encuentra cada niño o niña. Un factor que incidirá en la idoneidad de estos procedimientos es la capacitación del personal que actuará en cada caso: la capacidad de dialogar e interactuar con niños y niñas con diferentes culturas y afectados por diferentes circunstancias, a menudo traumáticas; y el respeto por la perspectiva de género, en tanto, en numerosas ocasiones pueden existir circunstancias de violencia de género o sexual. Asimismo, será necesario que las autoridades respectivas cuenten con instrucciones o directrices claras de actuación, un claro marco normativo, herramientas que faciliten su accionar, en particular, la identificación, el registro de la información relevante (por ejemplo factores de alto riesgo) y mecanismos de canalización o referencia a las autoridades competentes en materia de protección de la niñez. La información que se recabe debería ser confidencial y además debería servir para orientar adecuadamente las respuestas de las autoridades públicas.

Los procedimientos de identificación de situaciones de vulneraciones de derechos deberían activar respuestas estatales diferenciadas acordes a las necesidades detectadas en cada caso, y en ciertos casos particulares, medidas urgentes y especiales de protección para paliar o evitar la consumación de riesgos, como por ejemplo, medidas de asistencia y cuidado de niños y niñas víctimas de trata o violencia. El espectro de los riesgos que pueden enfrentar los niños y niñas y sus consecuentes necesidades de protección puede ser amplio. Puede ocurrir que un niño o niña sea víctima de trata, huya de diversas formas de violencia, haya sufrido persecución, etc. Cualquiera fuese la necesidad en cuestión, los procedimientos o mecanismos de identificación deberían posibilitar que la misma salga a la luz y que el Estado responda de forma adecuada. En particular, en el contexto de flujos mixtos, es clave que sean identificadas las necesidades de protección internacional de los niños y niñas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho de refugiados o del derecho humanitario, habida cuenta de las normas que rigen la actuación del Estado en estos casos.

---

15 Artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Derechos del Niño: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Una de las principales obligaciones del Estado en estas situaciones es garantizar al niño el derecho a ser oído y debidamente tenido en cuenta en cualquier proceso que pueda afectar sus derechos. Como lo ha señalado la Corte IDH al referirse a la situación de las personas migrantes indocumentadas, “el debido proceso legal precisa ser observado en todas las instancias procesales a efectos de que las personas puedan defender de forma adecuada sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos” (Corte IDH, 2003; 123). Resulta fundamental que cuando se trata de procedimientos que involucran a N, N y A todas las garantías y reglas del debido proceso legal deben no solo garantizarse sino, asimismo, adoptarse desde una perspectiva de infancia. En relación con los N, N y A migrantes no acompañados las garantías previstas en la CADH y en la CDN exigen que se les asegure el derecho a un tutor y a la representación legal. Al respecto, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha afirmado que el nombramiento de un tutor competente lo antes posible constituye una garantía procesal esencial para el respeto del interés superior de los niños no acompañados o separados de su familia.

Otro aspecto fundamental es dejar establecida la prohibición de la detención de niños migrantes por su condición migratoria irregular. Sin perjuicio de los diferentes conceptos y terminología que cada país pueda utilizar para denominar la privación de libertad<sup>16</sup>—albergar, aprehender, asegurar, internar, retener, alojar, etc.— nunca la transgresión a la ley migratoria puede dar lugar a la imposición de una pena privativa de la libertad. En esta línea, para el caso de niños que se encuentren acompañados al momento de tomarse decisiones por parte de las autoridades competentes deberá ponderarse el derecho a la unidad familiar del niño, su derecho a un adecuado nivel de desarrollo, su derecho a la educación, a la salud, al esparcimiento y al juego, entre muchos otros. Por ello, a fin de garantizar los derechos de los niños deberá prevalecer, antes que la detención de la familia, el mantenimiento de la unidad familiar sin recurrir a una medida privativa de la libertad. En cuanto a los N, N y A migrantes no acompañados o separados de sus padres los organismos internacionales subrayan, como principio general, que no deberían nunca ser privados de libertad. Esta es la posición que los Estados Miembros del MERCOSUR han sostenido frente a la Corte IDH: la prohibición de la detención de niños, niñas y adolescentes por cuestiones vinculadas a su situación migratoria.

Por otro lado, uno de los corolarios más importantes de la adecuada inclusión del interés superior a las políticas migratorias es la necesidad de que los Estados se abstengan de expulsar o repatriar a un niño o niña migrante como medida sancionatoria ante la irregularidad migratoria. Al respecto, resulta de extrema relevancia el reconocimiento del principio de no expulsión de N, N y A migrantes. La decisión de trasladar a un niño o niña migrante, acompañado o no de sus padres, debe ponderarse en función de un enfoque de protección de derechos del niño y realizarse en estrictas condiciones de seguridad. En este sentido, resulta fundamental que los procedimientos migratorios o aquellos que puedan decidir sobre el retorno o la repatriación de niños estén guiados por el objetivo de determinar en cada caso concreto cuál es la medida más respetuosa de sus derechos.

En esta misma línea, el principio de no devolución aplicable a todas las personas migrantes es tam-

---

16 Se entiende por privación de libertad toda forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente conforme establecen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

bién aplicable a los N, N y A<sup>17</sup>. Las normas del derecho internacional que receptan el principio de no devolución ordenan al Estado realizar una identificación de las necesidades de protección integral de los derechos de los niños y niñas. Así, el Comité de los Derechos del Niño destacó la importancia de efectuar previamente una evaluación seria sobre el riesgo que podría suponer una medida de repatriación y señaló que el retorno al país de origen sólo podrá contemplarse en principio si redundaría en el interés superior del menor.

En igual sentido, se debe recordar que las decisiones que los Estados adoptan en el ámbito de las políticas migratorias relativas al ingreso, la permanencia o la salida de los adultos tienen un impacto determinante en la vida de sus hijos e hijas, en particular en relación con la unidad de la familia. Por este motivo, las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la vida familiar y su inserción en la política migratoria suponen la necesidad de realizar un examen riguroso sobre la situación de los N, N y A, a la luz de sus vínculos familiares. Ello implicaría abstenerse de adoptar decisiones que determinen la separación de los miembros de una familia. Por ello, es fundamental que los Estados se abstengan en lo posible de adoptar decisiones que determinen la separación de los miembros de una familia y honren la obligación de facilitar la reunificación de los niños (nacionales y migrantes) con sus familiares y se prevean mecanismos y procedimientos para que en los casos de expulsión de los padres se garantice el derecho a la participación y a ser oído de los N, N y A con el fin que sus derechos e intereses sean tenidos debidamente en cuenta en los procesos.

Finalmente, y respecto al goce de los derechos económicos, sociales y culturales en cuanto la plena aplicación del principio de no discriminación el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General 20 establece que no se podrá impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por razones de nacionalidad. Por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación, una alimentación adecuada, y una atención sanitaria asequible. Asimismo, afirma que "...los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean". Este mismo principio según el Comité de los Derechos del Niño se aplica a "todo menor no acompañado o separado de su familia, independientemente de su estatuto, que tendrán pleno acceso a la educación en el país de acogida". Así, señala que los Estados deben inscribir a los menores de edad no acompañados o separados de su familia ante las autoridades escolares competentes lo antes posible y ayudarlos a que aprovechen al máximo las oportunidades de aprendizaje. Y ha instado a los Estados a garantizar "el acceso de todos los niños y niñas a servicios adecuados y efectivos, en particular a programas de atención de la salud, cuidado y educación específicamente diseñados para promover su bienestar prestando especial atención a los grupos más vulnerables de niños pequeños y a quienes corren riesgo de discriminación (artículo 2). Ello incluye a las niñas, los niños [...] de familias migrantes" (Comité de Derechos del Niño, 2005; 41 y 42).

---

17 Este principio abarca la obligación de no extraditar, deportar, expulsar ni trasladar de cualquier otra forma a una persona del territorio, cuando haya motivos sustanciales para creer que existan tales peligros. Esta prohibición rige también cuando el riesgo pueda darse no solamente en el país al cual se va a efectuar el traslado, sino a cualquier otro al cual la persona pueda ser enviada subsecuentemente.

En definitiva, estos estándares de derechos humanos en materia de niños migrantes que aquí hemos señalado de manera resumida funcionan como un piso mínimo de derechos que los Estados se han obligado a cumplir, transformándose así en un marco conceptual común que permite diseñar, implementar y evaluar políticas públicas regionales desde un enfoque de derechos humanos previamente consensuado a nivel internacional.

## V. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE: la dimensión cuantitativa

Esta sección se plantea como propósito principal brindar información empírica que permita dimensionar cuantitativamente la problemática de los N, N y A migrantes en la región.

En primer lugar, y mediante el empleo de datos comparables de censos nacionales de población<sup>18</sup> se brinda una mirada demográfica general sobre el peso relativo de esta población en los países de MERCOSUR, Bolivia y Chile. Se dimensionan los grupos de N, N y A y se describen los principales orígenes en cada uno de los países de recepción.

En segundo lugar, y en base a distintas fuentes de información, se intenta dimensionar el fenómeno al cual se aludió con anterioridad, el de los N, N y A que no migran pero que sus madres sí lo hacen. Si bien los estudios sobre niñez y migración internacional se han referido con frecuencia a esta población - los N, N y A que permanecen en los países de origen -, es escaso el conocimiento que se posee sobre la relevancia cuantitativa del fenómeno en la región. Al respecto, en esta sección se procura establecer el número relativo de madres migrantes que mantienen vínculos a larga distancia con sus hijos en el caso de algunos colectivos migratorios<sup>19</sup>. Esta información se presenta con el objetivo de llamar la atención sobre dos fenómenos: en primer lugar, que no todos los grupos poseen la misma inclinación o posibilidad de reunificar a sus familias en el proceso migratorio y, en segundo lugar, la necesidad de extender la mirada sobre las distintas situaciones de vulneración de derechos que acarrearán los procesos migratorios.

En tercer lugar, esta sección procura brindar un acercamiento a la presencia cuantitativa de N, N y A en evidentes situaciones de vulnerabilidad. Por un lado, señalar la presencia de este grupo particular en las peticiones de refugio y, por el otro, los N, N y A víctimas del delito de trata. En relación a este último grupo es preciso realizar dos señalamientos a los que se volverá repetidamente a lo largo del estudio: el primero es que por el carácter ilícito de estas actividades cualquier enumeración necesariamente tendrá un carácter parcial; el segundo es que no se han podido detectar bases de datos sistemáticas sobre este flagelo, por lo que la información presentada tiene sólo fines ilustrativos.

---

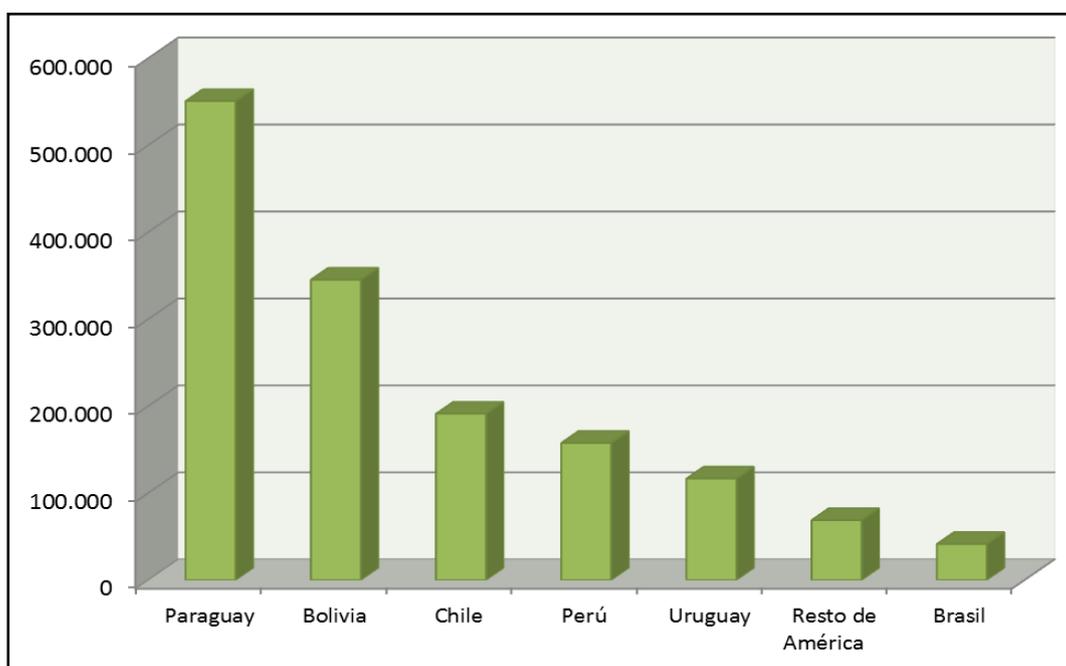
18 La mayoría de los países incluidos en este informe no cuentan con datos de la ronda censal 2010 disponibles. Por dicho motivo se emplea información proveniente de la base IMILA (Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica) del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE / CEPAL) correspondiente a la ronda censal de 2000. Vale mencionar que en el caso de la Argentina sí ha sido posible emplear información actualizada al 2010 debido a que ya se encuentran disponibles datos del último Censo Nacional de Población.

19 La reconstrucción del número de N, N y A que permanecen en origen cuando sus progenitores emigran es una tarea compleja que escapa al alcance de este informe. Dicha estimación presenta requerimientos de información y de formato de presentación no fácilmente accesible.

## A. La dimensión demográfica

La Argentina ha sido desde los años noventa el principal centro de atracción de los movimientos migratorios regionales<sup>20</sup>, aunque pueden también señalarse algunos movimientos migratorios menos numerosos pero significativos entre otros países<sup>21</sup>. Entre el año 1991 y el año 2010 el número de inmigrantes de países limítrofes y del Perú en la Argentina se incrementó de manera notable pasando de 821.297 a 1.402.568 personas, representando hoy el 3,5 por ciento de la población total del país. Como puede apreciarse en el Gráfico 1 que se presenta a continuación el colectivo migratorio de mayor peso es el de las personas paraguayas seguidos por las personas bolivianas. En la última década estos dos colectivos, junto con el peruano y el del “resto de América”, mayormente colombianos, fueron los que mostraron los mayores crecimientos relativos. En el caso de las personas migrantes paraguayas, su número se incrementó cerca de un 70 por ciento en sólo 10 años y en el caso de las personas bolivianas algo más del 50 por ciento.

Gráfico 1. Argentina 2010. Número de inmigrantes regionales por país de origen



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

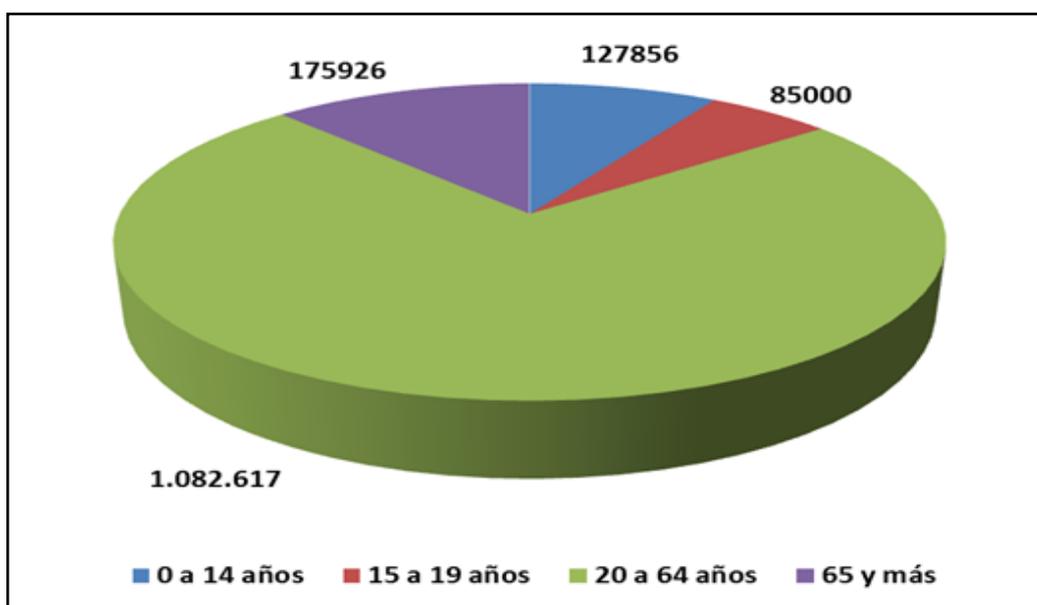
20 Previamente Venezuela también constituía junto con la Argentina otro polo de atracción significativo.

21 Por ejemplo, entre otros, migración peruana hacia Chile o Venezuela, migración boliviana hacia Brasil o la migración colombiana hacia Ecuador.

22 Dado que el tabulado disponible del Censo 2010 de la población extranjera no permite discriminar a los de 15 a 19 años (sus grupos etareos son 0-14, 15-64 y 65 y más), se procedió a realizar una estimación demográfica tomando como supuesto proporción que representaban en el año 2001.

Por su parte, sólo el 8.7 por ciento de los 1.471.399 inmigrantes regionales en la Argentina son menores de 14 años. Esta población totaliza 127.856 niños y niñas. La población entre 15 y 19 años es de aproximadamente 85.000<sup>22</sup> que junto a la de los menores de 15 años constituyen alrededor de 212.000 niños, niñas y adolescentes (cerca del 15 por ciento de los inmigrantes regionales) (Gráfico 2).

Gráfico 2. Argentina 2010. Número de inmigrantes regionales por grupos de edad



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

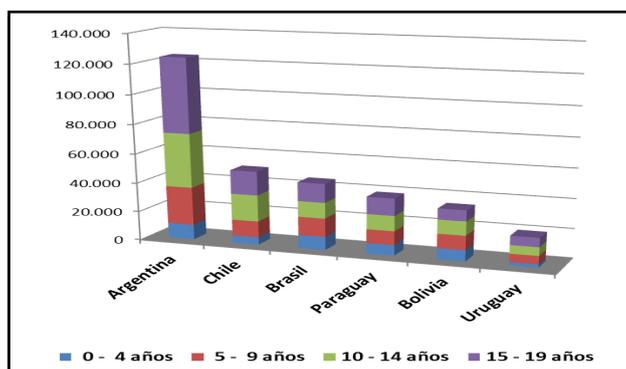
Por otro lado, en Brasil, el censo de población de 2010 indica que es el segundo país en cuanto al número absoluto de extranjeros residentes, los cuales han sido contabilizados en 433.428, lo que corresponde a 0,23 por ciento de la población total del país. La gran mayoría de ellos reside en San Pablo y en Río de Janeiro. Sin embargo, un documento del organismo oficial de estadísticas y censos de Brasil, el IBGE, alerta que “probablemente estos datos no relaten el número real de inmigrantes, porque una parte considerable de estos vive ilegalmente en el país y puede resistir a prestar información o mismo omitir su situación migratoria”. Entre los extranjeros que inmigraron a Brasil entre 1995 y 2000 el 24.9 por ciento fueron paraguayos y otro 22.3 por ciento del otros de países de América Latina y el Caribe. El resto de los extranjeros, el 52 por ciento, provinieron de otros continentes y de Estados Unidos (datos de Carballo 2006, citados en OIM, 2009).

La ronda censal de 2000 indica que el número total de extranjeros residiendo en los otros países de la región es significativamente más pequeño. En el caso de Chile, país que está experimentando un incremento en la inmigración, el número de extranjeros en 2002 era de 187.008. Le siguen en orden de magnitud, Paraguay en 2002 con 169.011, Uruguay en 1996 con 92.378 y finalmente Bolivia en 2001 con 87.338. Estas magnitudes representan el 1.2% de la población total de Chile, el 3.3% de la de Paraguay, el 2.9% de la de Uruguay y el 1.1% de la de Bolivia.

Como es característico de las migraciones laborales predominan las personas adultas jóvenes con una elevada presencia de mujeres. Niños y adolescentes tienen una representación bastante más reducida, en parte debido a que los hijos de inmigrantes son considerados nativos y por ende no se encuentran contabilizados por las estadísticas oficiales. Las estadísticas oficiales difícilmente permiten identificar la filiación de todas las personas encuestadas y menos cuentan con la variable “país de nacimiento de los progenitores” por lo que es muy difícil que se puedan realizar estimaciones de la llamada “segunda generación” en cada uno de los países de la región. Este es un punto a tomar en consideración al momento de diseñar mecanismos o sistemas de información en las distintas áreas del Estado. Somos concientes de los debates existentes en torno a la inclusión de estas categorías, pero son discusiones que deberían tener lugar en la región al momento de pensar en la armonización de los sistemas de estadística oficiales de cada uno de los países. La aspiración a la armonización de los sistemas de información es un elemento clave en materia de diseño e implementación de políticas regionales.

Como recién se mencionara, dado que no todos los países han relevado su último censo o si lo han hecho no han procesado información sobre inmigración no se cuenta con información actualizada sobre N, N y A migrantes en cada país analizado en este estudio. Sin embargo, la base de datos IMILA provee un acercamiento a la situación en la ronda censal del 2000. Como puede observarse en el Gráfico 3, Argentina es el país que tiene el mayor número de N, N, y A extranjeros en su territorio. Dicho número duplica al que se detecta en Chile o Brasil, que son los países que le siguen en orden de relevancia cuantitativa. Paraguay y Bolivia cuentan con un número similar de N, N y A extranjeros que ronda los 35.000. Del conjunto de países, es Uruguay el que tiene el menor número<sup>23</sup>.

Gráfico 3. Número de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 19 años extranjeros clasificados por país de destino y grupos de edad. Circa 2000



Fuente: IMILA, Celade-Cepal.

<sup>23</sup> Aunque vale resaltar que la información que contiene la base IMILA referida a Uruguay es del Censo de 1996 y que por lo tanto se encuentra bastante desactualizada.

En cuanto al origen de los N, N y A extranjeros en cada uno de los países, lo que se pone de manifiesto es un fenómeno que podría denominarse “migración de rebote”. Los países que tienen fuertes flujos migratorios a destinos determinados, tienen entre sus propios extranjeros una sobre-representación de oriundos de dichos países de destino. Puesto en otras palabras, se trata de los hijos de migrantes que retornan a sus países pero que nacieron en el extranjero. Efectivamente, en Paraguay el 58 por ciento de los N, N y A extranjeros son de origen argentino, en el caso de Uruguay dicha proporción es del 56 por ciento, en Bolivia 52 por ciento y en Chile 42 por ciento. El caso de Brasil es algo diferente, ya que dado que es escaso el número de personas migrantes brasileñas en la región, entre los N, N y A extranjeros residentes en dicho país la migración “de rebote” regional también es relativamente pequeña. Aun así, el 22 por ciento de los N, N y A extranjeros residiendo en Brasil son de Paraguay y el 5 por ciento oriundos de Bolivia.

## B. Los niños, niñas y adolescentes que permanecen en los países de origen

Los datos muestran que el conjunto de la población de N, N y A migrantes regionales es relativamente pequeña en comparación con las personas migrantes adultas. Sin embargo, como se señalara en la tercera sección de este informe, es importante también destacar la presencia de otros N, N y A que se encuentran afectados por la migración sin ser ellos mismos migrantes, como son aquellos que permanecen en el país de origen debido a la migración de sus progenitores o adultos responsables. La información al respecto es escasa y de alguna manera parcial. El acercamiento empírico propuesto en este informe es a partir de determinar la proporción de madres inmigrantes que han dejado a hijos pequeños en el país de origen.

En el caso de algunos flujos migratorios (por ejemplo norte-sur) se han identificado dificultades para encarar procesos de reunificación familiar debido a restricciones migratorias. Sin embargo, también pueden existir otros motivos, tales como la dificultad de ejercer un cuidado adecuado de los N, N y A en el país de destino, o la preferencia de salvaguardarlos en contextos sociales que son considerados más protegidos. Investigaciones previas referida a la maternidad a larga distancia de las mujeres migrantes de Sudamérica (Cerrutti y Maguid, 2010; Cerrutti 2009) permiten realizar algunas conjeturas sobre este fenómeno en la región. En primer lugar, que si bien es un fenómeno numéricamente importante lo es particularmente en el caso de las migraciones desde nuestra región hacia países desarrollados, principalmente Europa y Estados Unidos, donde las barreras migratorias y las dificultades a la reunificación familiar son significativas. En el caso de la migración intra-regional la situación parece ser algo diferente y bastante específica de acuerdo a cada colectivo migratorio. Cerrutti (2009) mostró para el período 2002-2003 que el 22 por ciento de las mujeres paraguayas en la Argentina madres de niños menores de 15 años tenía alguno de ellos residiendo en el Paraguay. Un estudio de la Dirección Nacional de Población de la República Argentina, realizado unos años más tarde y ya avanzado el proceso de regularización migratoria en ese país, mostró que este porcentaje se ha reducido pasando al 12.7 por ciento. Si bien la información de base de ambos estudios no es comparable se abre el interrogante sobre en qué medida los cambios regulatorios y de orientación de la política migratoria argentina puede haber facilitado procesos de reunificación familiar.

En casos de colectivos migratorios que históricamente han tenido como rasgo migratorio el de movilizarse con la familia la proporción de madres a “larga distancia”, es decir, de mujeres con niños menores

quince años alguno de los cuales permanece en su país de origen, ha sido más baja. En efecto el porcentaje de madres oriundas de Bolivia que teniendo algún hijo menor de quince años ha permanecido en origen es del 9,5 por ciento

### C. Los niños, niñas y adolescentes refugiados

La información sobre situaciones vinculadas al pedido de refugio en las que se encuentran involucrados N, N y A migrantes en la región es de carácter fragmentario. De acuerdo a datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados –en adelante, ACNUR- correspondientes al 2010<sup>24</sup> entre los países considerados en el estudio, Brasil y Argentina son los que albergan el mayor número de personas refugiadas totales, es decir, sin distinción de edad, 5444, de las cuales 490 son N, N y A, y 3376 respectivamente. El número de personas refugiadas en los restantes países es bastante más pequeño, le siguen Chile con un total 1621, Bolivia con 736 de las cuales 132 son N, N y A, Uruguay con 229 de las cuales 41 son N, N y A y Paraguay con 115 de las cuales 10 son N, N y A.

En Argentina, el número de peticionantes de asilo (con independencia del país de origen) que son menores de 21 años constituye una proporción baja del total. En efecto, por ejemplo, mientras en el año 2005 los peticionantes de asilo contabilizaban 416, sólo 31 eran N, N y A, en 2007 de 540 eran 46, y en 2009 de 312 eran 32 los N, N y A. Vale mencionar que una elevada proporción de estos peticionantes no provienen de países del MERCOSUR, Chile o Bolivia. En Brasil, el segundo mayor número de personas refugiadas es proveniente de Colombia: 654 personas, que representan 14,61 por ciento del total de personas refugiadas en el país<sup>25</sup>.

### D. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de trata

Más difícil aún es contar con algún tipo de información cuantitativa sobre los N, N y A inmigrantes que han sido detectados en procedimientos vinculados al delito de trata de personas. Si bien el tema ha cobrado una relevancia especial en la mayoría de los países y se detecta una preocupación tanto desde organismos públicos, internacionales y de la sociedad civil para combatir este flagelo, la información que se provee es naturalmente limitada. Como se dijera, debido a que se trata de actividades ilegales y por lo tanto difíciles de captar en forma relativamente sistemática, no sólo se desconoce la magnitud sino también el subregistro en los datos existentes. Uno de los problemas típicos que se detectan en las escasas estadísticas sobre esta cuestión es que sólo determinan un número de víctimas captadas por algún programa particular o por denuncias realizadas en alguna agencia gubernamental o no gubernamental pero sólo ocasionalmente se determina el período a lo largo del cual dichas denuncias han sido realizadas.

La Organización Internacional para las Migraciones -en adelante, OIM- desde el año 2002 ha desplegado junto con la colaboración de contrapartes gubernamentales y no gubernamentales una serie de ini-

24 <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/tablas/?L=irzvszzgfpb> (12/04/2012)

25 Datos actualizados en 29/12/2011 <http://portal.mj.gov.br> (13/05/2012)

26 El informe no especifica cuántas de estas personas eran niñas o adolescentes, ver OIM (2010), Trata de Personas. Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la Triple Frontera. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones

ciativas dirigidas a recopilar información de modo de poder orientar acciones para prevenir y combatir la trata de personas en Argentina, Paraguay, Brasil, Chile y Uruguay (OIM, 2010). Los informes producidos concuerdan en señalar que las víctimas de explotación sexual son mayormente jóvenes, entre 14 y 21 años de edad. Más aún en el caso de la Triple Frontera, de las 98 personas asistidas, el 50 por ciento tenía entre 11 y 17 años de edad. Por otra parte, entre los años 2005 y 2010 el Programa de Asistencia a Víctimas de Trata de la OIM (AVT) asistió a más de 600 personas en Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, aunque no se especifica el número de N, N y A<sup>26</sup>.

## VI. LOS PRINCIPALES ACUERDOS DEL MERCOSUR EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS MIGRATORIOS Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

### A. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile

El 6 de diciembre de 2002 se firmó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile –en adelante, Acuerdo o Acuerdo de Residencia, indistintamente- con el objetivo de que los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte puedan obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos allí previstos. Este Acuerdo sienta las bases para el armado de una política regional de libre circulación de personas. En este sentido, establece primordialmente los procedimientos correspondientes que intentan facilitar el otorgamiento de los distintos tipos de residencias, así como las normas generales para la entrada y permanencia de aquellas personas que sean considerados residentes.

Asimismo, como fuera señalado al comienzo del informe esta norma reconoce en el artículo 9 la igualdad de trato de los inmigrantes con los nacionales y el acceso a derechos fundamentales. Es decir, el Acuerdo establece normas vinculadas con la gestión migratoria de cada uno de los países firmantes así como con la garantía de derechos humanos de las personas migrantes.

No vale la pena transcribir los mecanismos previstos para la obtención de la residencia ya que pueden fácilmente identificarse a partir de la lectura de los artículos del Acuerdo (anexo 7), lo interesante es dejar planteado aquí que la vigencia de este instrumento regional compromete a los Estados a adecuar sus procedimientos y normativas en materia migratoria y de promoción y protección de derechos de las personas migrantes.

Por otro lado, si bien en el Acuerdo no se hace mención explícita a N, N y A su referencia es de carácter implícito. Por ejemplo, no se hace referencia a ellos en el artículo referido a los requisitos y a la documentación necesaria para otorgar los distintos tipos de residencia, sin embargo, en el artículo 9 se establecen los derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias refiriéndose entonces de manera implícita a los N, N y A. Como lo indica el esquema a continuación, el acuerdo es específico en cuanto al reconocimiento de los derechos fundamentales, el principio de reunificación familiar, el derecho a un trato igualitario, el derecho a transferir remesas y sobre el derecho de los hijos de inmigrantes. Para una lectura simplificada decidimos volcar esta información en forma de cuadro.

**Derechos conferidos en el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR**

DERECHO	CONTENIDO
IGUALDAD DE DERECHOS	Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio.
REUNIÓN FAMILIAR	A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación requerida, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario.
TRATO IGUALITARIO CON NACIONALES	Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.
COMPROMISO EN MATERIA PREVISIONAL	Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional.
DERECHO A TRANSFERIR REMESAS	Los inmigrantes de las Partes tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.
DERECHO DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES	<p>Los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas.</p> <p>Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.</p>

La entrada en vigencia del Acuerdo tomó su tiempo ya que la primera ratificación la depositó Argentina en julio del 2004 y la última Paraguay en julio del 2009<sup>27</sup>, por lo cual entró en vigencia en el mes de diciembre de 2009. Como se expresara, el espíritu del acuerdo ha sido alcanzar una política migratoria regional común de modo de facilitar la movilidad laboral en el MERCOSUR y permitir la libre residencia. Sin embargo, este objetivo aún no ha sido alcanzado cabalmente. De acuerdo a una investigación que fuera realizada en torno al cumplimiento de este instrumento (Muñoz Bravo, 2011) y considerando el análisis legislativo volcado en los próximos apartados de este informe, estamos en condiciones de afirmar que los países han “internalizado” el acuerdo con distintos ritmos e intensidades.

La Argentina modificó su Ley Nacional de Migraciones y la reglamentó cumpliendo con tratados internacionales sobre la protección de los derechos humanos y sus familias y con el Acuerdo de Residencia. Uruguay reglamentó su nueva Ley Migratoria en 2009 la que reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales. En este sentido, se trata de una legislación similar a la de la Argentina, ya que confiere derechos sociales, laborales, económicos y culturales irrestrictos a la población extranjera. Sin embargo, si bien dicha ley está en concordancia con los acuerdos internacionales en la materia existiría una brecha significativa respecto a su implementación en fronteras, aduanas, instituciones educativas y de salud, barrios urbanos y predios agrícolas (Muñoz Bravo, 2011). En el caso de Brasil en la actualidad se está discutiendo una nueva legislación migratoria que sustituya la actual legislación puesta en vigencia durante la última dictadura militar. En el caso de Chile a pesar de no haber modificado la ley se han dado avances importantes para implementar el acuerdo. Paraguay tampoco ha modificado su legislación migratoria, la cual impone fuertes restricciones a la inmigración lo que estaría dando lugar a importantes obstáculos en el cumplimiento del Acuerdo de Residencia en dicho país. Bolivia, por su parte, tampoco ha modificado la normativa que regula los aspectos migratorios, sin embargo, hay un proyecto de ley que sería sancionado en pocos meses por el Congreso Nacional que reconocería los derechos fundamentales de las personas migrantes y la igualdad de trato con los nacionales. Igualmente, conforme a una de las respuestas recibidas por parte de Bolivia al cuestionario enviado en el marco de este diagnóstico señala que “la Dirección General de Migración otorga la residencia temporal de 2 años a todos los nacionales de Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, respecto a la Argentina se da cumplimiento al Acuerdo bilateral toda vez que el mismo es más beneficioso”. Asimismo, señalan que “la Dirección General de Migración otorga residencias permanentes a todos los nacionales que sus Estados forman parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR”.

Más allá de estas breves observaciones respecto de la falta de adecuación normativa en los próximos apartados de este informe, en función de estudios realizados y de las respuestas a los cuestionarios enviados a organismos de migraciones y aquellos ligados a la protección de derechos de los niños y niñas y a

---

27 Bolivia ratifica en abril de 2005, Brasil en octubre de 2005, Chile en noviembre de 2005 y Uruguay en marzo de 2006. Como fuera señalado en la introducción de este informe, en junio de 2011, tanto Ecuador (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 21/11) como Perú (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/11) se adhirió también al acuerdo de residencia. Asimismo, Colombia presentó su adhesión durante el primer semestre de 2012.

organizaciones de la sociedad civil, brindaremos una mayor aproximación a la situación de implementación del Acuerdo.

## **B. La circulación de niños, niñas y adolescentes entre los países del MERCOSUR: El acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados**

Una de las problemáticas que involucra a los N, N y A en la región son las circunstancias en las que se llevan adelante los movimientos internacionales, es decir, las formas en las que se realizan las entradas y salidas entre los distintos países, lo que forma parte de la gestión de los organismos públicos destinados a regular la migración. En este sentido, invocando la firme decisión de desarrollar acciones dirigidas a evitar el tráfico de menores de edad entre los países de la región es que en febrero de 2006 se firmó el “Acuerdo sobre procedimiento para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados”<sup>28</sup>—en adelante, Acuerdo- (Ver anexo 7).

Este acuerdo se fundamentó en la necesidad de adoptar medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional para incrementar la protección de los N, N y A que se desplacen entre los países de la Región y para ello se consideró conveniente consensuar y armonizar la normativa vigente en protección de sus derechos. Por otra parte, el Acuerdo señala de modo explícito que es voluntad de los Estados fortalecer los mecanismos de cooperación entre los organismos de control migratorio en la verificación documental establecida para el egreso e ingreso de menores de edad. En este sentido, se procura garantizar la identificación y autorización de viaje de los niños requiriendo a las autoridades de control migratorio del país de egreso que verifiquen la documentación requerida para la salida del menor de edad. Esta autorización de viaje intervenida por la autoridad migratoria del país de egreso deberá ser exhibida ante la autoridad de control migratorio del país de ingreso. En el caso de que la autoridad migratoria del país de egreso del menor de edad por cualquier motivo no hubiere verificado los recaudos documentarios exigibles no se admitirá al niño, procediéndose a su devolución al país de procedencia. Dicha circunstancia será comunicada vía fax o email a la autoridad migratoria que debió haber intervenido en el egreso del N, N o A y simultáneamente a la autoridad migratoria central la que, si correspondiere, comunicará a las autoridades policiales o judiciales. Se establece que en caso de que el niño viaje acompañado por ambos padres y no haga falta por ello una autorización de viaje expresa deberá acreditarse el vínculo filiatorio ante las autoridades de control del país de egreso y de ingreso.

Ahora bien, a pesar de la vigencia del Acuerdo cada país establece sus requisitos para la entrada de niños y niñas al país (véase el cuadro con los requisitos en el anexo 6). Es curioso que de las respuestas recibidas por parte de las autoridades migratorias de los países sólo uno de ellos, la Argentina, hizo referencia explícita al Acuerdo. En este sentido, los requisitos previstos para el ingreso de N, N y A a ese país y el procedimiento de revisión de la documentación son concordantes con las regulaciones previstas en el Acuerdo, realizándose, en este sentido, distinciones entre los nacionales de los países del MERCOSUR y otros extranjeros extra-bloque.

---

28 MERCOSUR/RMI/ACUERDO N° 02/06 emanado de la XIX Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR (con participación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela).

El resto de los países de la región no presentan en sus regulaciones alusiones al Acuerdo, por lo cual varían los procedimientos, y en algunos casos, también los requisitos para el ingreso de N, N y A a cada uno de ellos. De esta manera, mientras que la normativa de Brasil no realiza distinciones entre adultos y niños al momento de solicitar y analizar la documentación necesaria para entrar a su territorio, Bolivia solicita una serie de requerimientos específicos en el caso de N, N y A previstos en el Acuerdo, pero sin hacer alusión al procedimiento establecido para los niños y niñas del MERCOSUR y Estados Asociados. Por su parte, en la respuesta de los funcionarios de Uruguay se señaló que para el ingreso de personas menores de edad no se requiere la presentación de autorización de acompañante, ni tampoco se hace alusión al mecanismo de revisión de documentación acordado a nivel regional. Es decir, se observa la falta de implementación del Acuerdo suscrito por los Estados Miembros del MERCOSUR y Estados Asociados que busca promover una mayor protección de posibles situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. A su vez, de la lectura de dicho instrumento surge que las disposiciones que establece son de fácil implementación, ya que solamente regulan un mecanismo sencillo de revisión de documentación. No es posible conocer las causas de la ausencia de su ejecución, pero podría suponerse que se trata de desconocimiento de esta normativa y/o de la falta de adecuación de la normativa que regula los procedimientos de control migratorio.

Por otro lado, cabe señalar que una de las preocupaciones de la Argentina, principal país receptor de inmigrantes, es la situación de los migrantes que se vincula a los cruces fronterizos. Al respecto, la Dirección Nacional de Migraciones de dicho país señala que “con el ánimo de agilizar la movilidad de personas de un lado al otro de la frontera se han establecido procedimientos migratorios que facilitan el cruce, como por ejemplo un Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo por el cual se destinan carriles exclusivos de atención a los habitantes de las ciudades lindantes que sean beneficiarios de dicho régimen. En estos casos, el tratamiento otorgado a los menores de edad en zonas de frontera con propósitos de compras, asistencia escolar, y/o atención médica es el mismo que el previsto en el Acuerdo MERCOSUR. Vale decir que al momento de efectuar el cruce el niño deberá cumplimentar los requisitos a tales efectos: presentación del documento de viaje válido y vigente y acreditación del vínculo filiatorio (en caso de viajar con los padres) y la correspondiente autorización de viaje (en caso de viajar solo o acompañado por tercero ajeno a sus progenitores).

Finalmente, resulta llamativo que en el caso de Brasil, mientras la entrada de N, N y A es regulada de la misma manera que la de los adultos la salida del país de menores de edad brasileños exige requisitos específicos como la autorización de los padres, y ha sido ampliamente reglamentada, especialmente por los artículos 84 y 85 del Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) y por la Resolución 131 del Consejo Nacional de Justicia<sup>29</sup>. Asimismo, para facilitar la comprensión de estas normas, la Policía Federal (PF) ha elaborado un “Manual relativo a Viagem de Menores Brasileiros ao Exterior”<sup>30</sup> que hace especial referencia a niños brasileños que viajan a la Argentina, estableciendo que no serán necesarias ni la traducción de la autorización de viaje ni la legalización en el Consulado brasileño de firmas ya reconocidas por autoridades argentinas y homologadas junto a la Cancillería argentina; y con relación a aquellos que viajan a los demás Estados de MERCOSUR, Bolivia y Chile, la legalización en el Consulado es necesaria, pero la traducción de los documentos está dispensada.

En conclusión, lo que quisiéramos señalar es la falta de implementación de un Acuerdo que procura establecer reglas mínimas de procedimiento para el ingreso y egreso de niños, niñas y adolescentes en los

países de la región. Como ya fuera señalado, la ejecución de esta normativa no exige la adopción de importantes medidas por parte de los Estados firmantes sino que aspira a armonizar los mecanismos existentes para garantizar una mayor protección a los N, N y A. Probablemente, la difusión y promoción del Acuerdo sea un elemento clave para volverlo operativo. Resta señalar que en el marco de este mismo instrumento los Estados se comprometieron a trabajar en la creación de un “Registro Informático Común de Menores denunciados con paradero desconocido” así como en un procedimiento de carga y utilización de los datos contenidos en el mismo.

### C. Acuerdos del MERCOSUR para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad

En junio de 2008 el Consejo del Mercado Común aprobó el “Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad”<sup>31</sup> –en adelante, Acuerdo- y el “Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados”<sup>32</sup> (ver anexo 7). En los considerandos del primero de ellos figura la necesidad de crear herramientas y mecanismos que tengan en miras la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en un contexto de creciente circulación. Se señala la necesidad de utilizar coordinadamente la información emanada de autoridades judiciales y administrativas en torno a la localización o paradero así como la relativa a restricciones de egreso de niños, niñas y adolescentes ente las partes que permitan su efectiva localización. Asimismo, se sostiene que la armonización de procedimientos de cooperación regional en materia de N, N y A contribuirá al fortalecimiento de su protección y se indica que se tiene en cuenta el interés superior del niño plasmado en la CDN, y en particular la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales para prevenir la retención, traslados ilícitos al extranjero y trata, así como la normativa concordante en materia de derechos humanos.

El Acuerdo sostiene que la protección de N, N y A se llevará a cabo mediante la implementación de un mecanismo de cooperación regional que permita utilizar por parte de las autoridades competentes la información registrada en la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”. La situación de vulnerabilidad conforme el Acuerdo comprende a niños, niñas y adolescentes víctimas de actos delictivos sobre los que pese una solicitud de localización, paradero, o restricción de egreso, y que figuren en la Base Informática. En este sentido, el procedimiento consiste en que al momento de controlar el ingreso o egreso del territorio nacional de un niño, niña o adolescente el funcionario migratorio interviniente deberá constatar la posible existencia de una solicitud de localización o paradero o alguna restricción de egreso en la Base Informática. Si se constatará esta situación, el Acuerdo dispone que la comunicación a la autoridad judicial que ordenó la localización, el paradero, o la restricción de egreso deberá realizarse de un modo inmediato y de conformidad con los convenios inter-

---

29 [http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/resolucao\\_gp\\_131\\_2011.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/resolucoes/resolucao_gp_131_2011.pdf)

30 [http://www.dpf.gov.br/servicos/viagens-ao\\_exterior/3\\_edicao\\_manual\\_menores.pdf](http://www.dpf.gov.br/servicos/viagens-ao_exterior/3_edicao_manual_menores.pdf)

31 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 25/08

nacionales y la normativa interna vigente en la materia. Se prevé asimismo que la custodia temporal del niño, niña o adolescente se llevará a cabo en lugares adecuados y bajo la supervisión de personal idóneo que garantice su integridad psicofísica.

Estos Acuerdos, que constituyen una poderosa herramienta para la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, no han sido aún implementados por los Estados. Los órganos de control migratorio que contestaron al cuestionario enviado no indicaron que estas bases de datos estuvieran funcionando. No obstante ello, en el caso de la Argentina se señaló que la Dirección Nacional de Migraciones cuenta con el aplicativo Sistema de Captura Migratoria (SICAM) que es utilizado en los pasos de frontera y que registra la información sobre los movimientos migratorios de toda persona que sale y/o entra del territorio nacional (Nombre y apellido; nacionalidad; fecha de nacimiento; tipo, número y nacionalidad del documento de viaje; fecha de cruce; medio de transporte utilizado; lugar de procedencia y/o destino; categoría migratoria otorgada y plazo de permanencia, en el caso de ingreso) y que para el caso de niños argentinos o extranjeros con residencia en nuestro país (sea temporaria o permanente) que estén egresando del país, el mencionado aplicativo permite registrar los datos del/ los progenitor/es, del acompañante, de la autorización de viaje (en el supuesto de que viajen solos) y cualquier otro dato que se considere necesario almacenar. Dicho aplicativo brinda información respecto de toda restricción de salida o solicitud de paradero ordenada por autoridad competente o revocatoria de permiso de menor solicitada por el/los progenitor/es.

Por su parte, Uruguay señaló que en las inspectorías migratorias sólo se controla y fiscaliza el ingreso, permanencia y egreso de personas del país y se le exige permiso de menor de edad a nacionales uruguayos o extranjeros con domicilio o residencia habitual en el país. Cuenta con un sistema de estadísticas anuales sobre entradas y salidas, pero al menos en la documentación publicada por la institución no hay referencia a un registro específico sobre N, N y A.

En el caso de Bolivia se señala que la Dirección General de Migración ha desarrollado un sistema para registrar y controlar el ingreso y salida de niños, niñas y adolescentes que aún no está en vigencia pero que está próximo para su implementación.

En definitiva, la firma de estos Acuerdos muestra un compromiso inicial por parte de los Estados de la Región de adoptar medidas que contribuyan a prevenir situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Sin embargo, la falta de implementación de los mismos no acompaña esa voluntad original de avanzar en políticas regionales. Por este motivo, adelantando algunas de las conclusiones de este informe, es vasta la normativa vigente a nivel regional y son suficientes los acuerdos políticos alcanzados para la promoción y protección de los derechos de los niños y niñas migrantes, lo que resta es hacer efectivos los compromisos asumidos a partir de la creación de instancias específicas de implementación y seguimiento de su cumplimiento.

## D. Acuerdos vinculados con el combate a la trata de niños, niñas y adolescentes

En el año 2000 se aprobó la Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Nacional en Materia de Tráfico de Menores<sup>33</sup> (Ver anexo 7) a través de la cual los Estados Partes se comprometieron a extremar la fiscalización policial y de migración en la revisión de la documentación legal de menores de edad, en especial cuando se trata de niños no acompañados, de modo de garantizar que estos no estén vinculados a ninguna forma de tráfico. Acordaron para ello una coordinación y cooperación entre las fuerzas de seguridad y/o policiales de la región que facilite la identificación de situaciones irregulares que puedan vincularse con el tráfico de niños. Asimismo, se comprometieron a adoptar todas las medidas de resguardo y protección del menor de edad y a llevar adelante actividades, como por ejemplo, la difusión de información sobre niños buscados, desaparecidos y/o extraviados, el intercambio entre los organismos de control migratorio, fuerzas de seguridad y/o policiales de la región. De igual manera, se previó el armado de un archivo centralizado con antecedentes, características, “modus operandi”, y perfil psicológico de quienes hayan cometido delitos sexuales contra N, N o A. En la misma línea, los Estados Partes se comprometieron a diseñar una base de datos denominada “Información sobre Tráfico de Menores” a fin de que ésta contemple la información básica para todos los países de la región, además de la posibilidad de ser complementada con la información que cada Estado Parte desee agregar conforme a su realidad específica.

Por otro lado, en el año 2006 se aprueba una Campaña de Información y Prevención del Delito de Trata de Personas<sup>34</sup>. En dicho documento se instaba a los Estados Partes y Asociados a coordinar las iniciativas y campañas nacionales de información y prevención del delito de trata de personas, especialmente mujeres y niñas/os, con vistas a la realización de una campaña regional a través de medios gráficos y audiovisuales en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados.

Dos años más tarde, en una Reunión Ordinaria del Consejo de Mercado Común en San Miguel de Tucumán se aprueba la “Campaña Comunicacional Relativa al Combate a la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes con Fines de Explotación Sexual, Comercial y/o Laboral”. En sus considerandos se indica que “la trata de personas es una forma de sometimiento y de supresión de la libertad y una violación flagrante de los derechos humanos. Que resulta necesario generar conciencia ante el delito que constituye la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial y/o laboral. Que es preciso impulsar acciones preventivas, sancionatorias, articuladas e integrales, en las zonas de fronteras para revertir actitudes, conductas y/o prácticas delictivas generando comportamientos que condenen las prácticas injuriosas y apoyen aquellas de protección”.

Por último, vale la pena señalar algunas de las actividades desarrolladas en relación a la temática por la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur de la RAADDHH. Entre ellas se destacan, en primer lugar, las “Recomendaciones sobre Derechos y Asistencia a las Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata, Tráfico, Explotación Sexual y/o Venta” elaboradas y aprobadas en el año 2005 con el objetivo de establecer pautas comunes en los procedimientos de intervención, estándares de protección de los derechos de

---

33MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/00

34 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/06

las víctimas, y exteriorizar el compromiso de asistencia para que las víctimas puedan denunciar sin temor a represalias. Y en segundo lugar, la implementación de un proyecto regional, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para combatir la trata de niñas y niños con fines de explotación sexual. El proyecto, que está en etapa de implementación, involucra quince ciudades de frontera, “ciudades gemelas”, de los países Miembros de MERCOSUR. Incluye la realización de diagnósticos participativos locales y planes operativos locales, la capacitación de los principales actores, la preparación de sistemas de monitoreo y evaluación, y la sistematización y publicación de las actividades desarrolladas y consensos alcanzados. Los países involucrados en este proyecto son Brasil, a través de la Secretaría Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Argentina a través de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Uruguay, a través del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Ministerio de Educación y Cultura y Paraguay a través del Ministerio de Educación y Cultura y la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

### Comentarios finales

Finalmente, es importante señalar que existen otros acuerdos y proyectos regionales vinculados directa o indirectamente a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes<sup>35</sup>. Sin embargo, a los fines de este informe entendemos que la elección de los aquí enumerados es suficiente para dar cuenta de una considerable cantidad de normativa que se encuentra vigente, pero cuya implementación presenta algunos obstáculos. Es igualmente importante resaltar que sí se encuentran algunos avances vinculados con la promoción de la erradicación de la trata en términos de campañas públicas regionales, declaraciones y recomendaciones con estándares de derechos humanos para la prevención de estos delitos, aunque todavía persisten importantes ausencias en materia de procedimientos de asistencia a las víctimas, ya que, como se observará en los próximos apartados, se replican a nivel regional las dificultades existentes al interior de los Estados en cuanto a la articulación y coordinación de las distintas instituciones públicas competentes en la materia.

## VII. LOS MARCOS NORMATIVOS INTERNOS QUE REGULAN LA MIGRACION: Su impacto en la situación de niños, niñas y adolescentes

El análisis de la legislación migratoria respecto del tratamiento de niños, niñas y adolescentes es fundamental para poder establecer en qué medida los Estados han adecuado sus leyes y muchas de sus prácticas conforme a los estándares de protección de derechos humanos en general, y de derechos del niño en particular, así como de acuerdo a las disposiciones establecidas en la normativa regional. En este sentido, la presente sección procura identificar si existen regulaciones específicas para N, N y A en las legislacio-

---

35 Para citar algunos ejemplos, véase el Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 7/95); el Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 06/06); y el Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 20/11).

nes y en los procedimientos migratorios de cada país, y en caso afirmativo cuál es su contenido y si éste se adecua al derecho internacional y a los acuerdos regionales vigentes. Se basa tanto en un análisis de los marcos regulatorios así como en las respuestas recibidas por parte de los organismos competentes a preguntas específicas respecto a procedimientos en los que se encuentran involucrados N, N y A.

Como fuera señalado, son dos los niveles de análisis que deben efectuarse con relación a la armonización normativa: por un lado, la evaluación sobre la adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos; y por el otro, la adecuación a los compromisos regionales. Así, la armonización a los estándares de derechos humanos a los que los Estados han adherido es una de las primeras medidas que se debieran adoptar en miras al avance de una estrategia regional de protección de los derechos de N, N y A migrantes. El derecho internacional de los derechos humanos que los países de la región han internalizado brinda un marco jurídico común que permite un diálogo intergubernamental en clave de derechos. Por este motivo, y a los fines de adoptar políticas regionales resulta fundamental la adecuación a dicho sistema posibilitando un lenguaje normativo común a partir del cual construir un marco específico para el bloque. Por otro lado, en un segundo nivel, la adecuación de las normas a los compromisos asumidos en los acuerdos regionales es también un paso esencial para avanzar en la efectiva implementación de políticas conjuntas. Resulta muy difícil, por no decir imposible, operativizar los acuerdos si no se han efectuado previamente las adecuaciones normativas necesarias que posibiliten la puesta en práctica de las cláusulas allí previstas.

Por último, cabe señalar que otro de los elementos clave para la ejecución de los acuerdos y políticas a nivel regional es la armonización de determinados procedimientos migratorios. Las diferencias en los mecanismos y en las respuestas institucionales de un lado y otro de la frontera frente a una misma situación es un gran obstáculo para el armado de sistemas conjuntos de protección de derechos. Por este motivo, serán analizados también aquellos procedimientos que entendemos deberían ser coordinados en toda la región a fin de proteger de manera efectiva los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes.

## A. Análisis comparativo de las legislaciones migratorias<sup>36</sup>

El análisis que se realizará sobre los marcos normativos no tiene pretensiones de ser exhaustivo ni tampoco evaluar los niveles de cumplimiento de los Estados de sus obligaciones sino simplemente ilustrar los progresos y las lagunas en materia de aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos que pueden afectar el pleno reconocimiento y ejercicio de estos derechos por parte de los N, N y A migrantes, así como obstaculizar la implementación de acuerdos regionales o el armado de estrategias conjuntas. En esta línea, analizaremos cuál es el estado de los marcos legislativos nacionales que regulan la migración de los Estados en relación a los estándares y principios de derechos humanos de las personas migrantes y en particular de los N, N y A. Para ello se analizarán las siguientes leyes:

- Argentina: Ley de Migraciones N° 25.871, sancionada el 17 de diciembre de 2003
- Brasil: Lei que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil N° 6.815, de 19 de agosto de 1980.

- Bolivia: Régimen Legal de Migración, Decreto Supremo N° 24.423, del 29 de noviembre de 1996.
- Chile: Decreto Ley N° 1094 (Establece normas sobre extranjeros en Chile), del 19 de julio de 1975, Diario Oficial N° 29.208 del 14 de julio de 1975.
- Paraguay: Ley de Migraciones N° 978, del 27 de junio de 1996.
- Uruguay: Ley de Migración N° 18.250, del 17 de enero de 2008.

Previo a detenernos en los principios específicos en materia migratoria, quisiéramos realizar un comentario general que se observa en todas las legislaciones analizadas: la ausencia del enfoque de derechos del niño -guiado por la aplicación del principio del interés superior previsto en la CDN- que no está recogido en ninguna de las leyes de la región. Esto demuestra la falta de visibilización de los derechos de la niñez en la legislación migratoria, y por ende la ausencia de procedimientos adecuados de identificación de situaciones de vulneración de derechos de N, N y A. Asimismo, esta omisión remarca que la escasa articulación interagencial entre las instituciones migratorias y las de niñez viene también dada desde la falta de una legislación que contemple la situación de N, N y A. En otras palabras, la necesidad de generar mecanismos de identificación de riesgos así como canales de coordinación entre los sistemas que regulan las migraciones y los sistemas de protección de derechos del niño deben venir apoyados por legislaciones que contemplen el enfoque de niñez al momento de reconocer derechos y regular la adopción de medidas para su protección. En este sentido, y sólo para citar un ejemplo, el enfoque de derechos del niño debe estar presente a la hora de regular las decisiones, medidas y prácticas que se adopten en relación con el ingreso, permanencia o salida del país de N,N y A y/o de sus padres.

Efectuadas estas consideraciones generales, a continuación se destacan algunos de los progresos y ausencias de los marcos normativos de los Estados Miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile en contraste con los principios fundamentales en materia de protección de derechos de N, N y A migrantes.

## 1. Principio de no criminalización de la migración irregular

Si bien los estándares internacionales de derechos humanos establecen que la detención como sanción de las personas migrantes en situación irregular debe ser absolutamente excepcional y la medida de último ratio, al examinar la legislación migratoria vigente en los países de la región es posible identificar algunos casos en los cuales se establecen sanciones privativas de la libertad, y además no se exceptúa a N, N y A de esa pretensión punitiva.

Así, en el caso de la legislación de Chile (Art. 69 y 87) se fijan penas de prisión para "... los extranjeros que ingresen al país o intenten egresar de él clandestinamente..." o "... si lo hicieren por lugares no habilitados...".

---

36 Para mayores precisiones y un marco comparativo sobre las mismas ver la base de datos realizada por la Iniciativa "Niñ@sur" <http://www.ninosur.com/>

La legislación de Paraguay prevé penas que van desde los 30 días hasta penas de tres años de prisión para los "...extranjeros expulsados del territorio nacional que reingresen al país si no mediara previa autorización otorgada por la Dirección General de Migraciones y aquellos que obstaculizasen la ejecución de una medida de rechazo o expulsión legalmente dispuesta" (Art 108 - Ley N° 978 de Migraciones).

Por su parte, la legislación de Bolivia prevé medidas alternativas a la privación de libertad en el marco del procedimiento migratorio. Al igual que Chile (Art 82) en donde se encuentra prevista la posibilidad de permanencia obligada en una localidad y la comparecencia periódica a una determinada unidad policial. La ley migratoria argentina dispone en el art 71 que "hecha efectiva la retención de un extranjero, la autoridad de aplicación, podrá disponer su libertad provisoria bajo caución real o juratoria que fijen en cada caso, cuando no pueda realizarse la expulsión en un plazo prudencial o medien causas que lo justifiquen".

Se debe señalar que la regulación de las causas de detención por infracciones de índole migratoria no incluye en la legislación analizada ningún tratamiento preferencial respecto de los N, N y A migrantes. Al respecto, cabe reiterar que los Estados Miembros del MERCOSUR han consensuado su posición en la solicitud de Opinión Consultiva presentada ante la Corte IDH en la cual afirman la prohibición de la detención de niños, niñas y adolescentes por cuestiones vinculadas a su situación migratoria.

El otro aspecto que caracteriza a todas las normas vigentes es la omisión de regulación de las condiciones en que se debe llevar a cabo la privación de libertad y la falta de disposiciones específicas sobre los espacios donde albergar a N, N y A migrantes, en caso de que la legislación admita o no prohíba expresamente esa posibilidad en el marco de procedimientos migratorios.

## 2. La regulación de medidas de expulsión

Se debe señalar que la regulación de las causas de expulsión por infracciones de índole migratoria y de los procedimientos a seguir en estos casos tampoco incluye en la legislación analizada ningún tratamiento preferencial respecto de los N, N y A migrantes.

Igualmente, es para destacar que la legislación de Argentina (Art 66) y Uruguay (Art 56) prohíben expresamente que los extranjeros y sus familiares sean objeto de medidas de expulsión colectiva y establece el carácter suspensivo de los recursos, es decir, que no se pueda ejecutar la expulsión hasta que no se agoten todos los recursos administrativos y judiciales disponibles (Art 61 Argentina y Art 53 Uruguay).

En la legislación Argentina (Art 86) se prevé el derecho a la asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen, o a la expulsión, y también el derecho a la asistencia de intérprete en caso que sea necesario. Cabe señalar que en virtud del artículo 86 del Decreto 616/2010 la defensa legal en los supuestos contemplados por la norma es asumida por el Ministerio Público de la Defensa.

En ninguna de las legislaciones migratorias objeto de este análisis hay una regulación específica sobre las garantías necesarias que corresponden al pleno goce y ejercicio de los derechos por parte de los N, N y A migrantes. Así, no se regula la provisión de tutores a niños y niñas no acompañados, o su participación en los procesos de expulsión de sus padres que permitan hacer efectivo, entre otras cuestiones, que la decisión contemplará el principio de interés superior del niño. Sin embargo, se debe destacar que en el caso específico de refugiados la ley 20.430 sobre protección de refugiados en Chile establece un procedimiento especial para la niñez no acompañados o separados de sus familias que garantiza la intervención de las

autoridades de niñez, para que ejerzan las medidas de protección, cuidado y asistencia que sean necesarias (arts. 38 a 40). En Argentina, la Resolución 489/08 de la Defensoría General de la Nación determinó que un funcionario de su cartera se desempeñara como tutor ad-hoc de todos los N, N y A solicitantes de asilo o a quienes se hubiera reconocido el estatuto de refugiado, con el fin de garantizar la representación legal ejerciendo funciones de representación y asesoramiento tanto en el ámbito jurídico como en el administrativo e, incluso, para facilitar su inserción social y educativa. Asimismo, el artículo 53 de la ley 26.165 establece que en materia de menores de edad se aplicarán las directrices sobre protección y cuidado del ACNUR. Igualmente, fue diseñado y se encuentra en etapa de implementación un Protocolo específico para la protección de los derechos de niños refugiados en la Argentina, al cual se hará referencia en los próximos apartados de este informe. Además, la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes establece en su artículo 27 las garantías mínimas en los procedimientos judiciales y administrativos que los involucren, entre ellas, el derecho a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta, a participar en todo el proceso, a ser asistido por un letrado, a recurrir las decisiones. En un sentido similar, el Estatuto de la Criança y el Adolescentes de Brasil (ECA) contiene un título relativo al acceso a la justicia de niños y niñas que establece algunas regulaciones generales en esta materia.

En definitiva, más allá de la importancia que tendría que la normativa migratoria regule específicamente las garantías correspondientes frente a situaciones en las que estén involucrados niños o niñas, existe en algunos países de la región un marco jurídico que debería aplicarse para garantizar el debido proceso ante dichas circunstancias. Sin embargo, cabe reiterar que la mayoría de los obstáculos identificados para el efectivo cumplimiento de estas garantías están ligados a la ausencia de procedimientos o mecanismos que vuelvan operativos las disposiciones legales. Por último, cabe señalar que la disociación que se observa entre la legislación migratoria y las legislaciones de protección de derechos de N, N y A reafirma que estas dos áreas encuentran pocos puntos de contacto para un abordaje integral de las situaciones que se presentan.

### 3. El principio de reunificación familiar y el derecho a la vida familiar

Sólo las leyes de Argentina y Uruguay reconocen expresamente el derecho a la reunificación familiar sin perjuicio de la situación migratoria. Este derecho podrá ejercerse respecto a padres, cónyuges, concubinos (en la ley de Uruguay), hijos solteros menores de edad o mayores con discapacidad.

En general, las legislaciones no contemplan un tratamiento especial a la hora de regular la expulsión de personas migrantes que son padres de niños y niñas que residen en el mismo país. En la mayoría de las leyes de la región no se prevé el interés superior de niño como criterio para la suspensión de una medida de deportación. Una excepción es el caso de la Argentina que en su artículo 70 establece que “firme y consentida la expulsión de un extranjero (...) en el caso que el extranjero retenido alegara ser padre, hijo o cónyuge de argentino nativo [...] la Dirección Nacional de Migraciones deberá suspender la expulsión y constatar la existencia del vínculo alegado en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas hábiles. Acreditado que fuera el vínculo el extranjero recuperará en forma inmediata su libertad y se habilitará respecto del mismo, un procedimiento sumario de regularización migratoria”. Y por su parte, Brasil a través de la Resolución Normativa 36/1999 del Consejo Nacional de Inmigración permite la concesión de visa temporaria o permanente en caso de reunión familiar a los hijos solteros menores de 21 años o de cualquier

edad cuando fuera comprobada la necesidad de garantizar su sustento.

#### 4. Los niños, niñas y adolescentes no acompañados

En los casos en que el niño o niña migrante se encuentre no acompañado o separado de su familia se le debe brindar una especial protección desde el mismo momento en que se presenta en un puesto fronterizo. Se trata de que los Estados pongan en marcha un mecanismo que permita efectuar una valoración caso por caso, respetuosa de las garantías procesales, que habilite a determinar de manera suficientemente fundada cuáles son las medidas de protección adecuadas e inmediatas a implementar, es decir, la identificación de la solución más pertinente que proteja de manera integral los derechos fundamentales de cada N, N y A. Este proceso de evaluación inicial, que permitirá poner en marcha los mecanismos de asistencia y protección exigen, como condición previa, permitir el acceso de niños, niñas y adolescentes al territorio (Comité de Derechos del Niño, 2005; 20). Ello implica, ante todo, la prohibición de rechazarlo sin procedimiento alguno en zonas de frontera.

En este sentido, los países de la región no sólo no establecen un procedimiento de identificación de situaciones de vulneración de derechos, de determinación del interés superior y la debida articulación con el sistema de protección (lo que ya fuera señalado en la introducción de este apartado) sino que expresamente algunos de ellos incluyen a los N, N y A entre las categorías de personas que tienen prohibido ingresar al territorio. En el caso de Bolivia en el artículo 46 se prohíbe el ingreso de los menores de 21 años que no estén acompañados de sus padres o representante legal o no tengan autorización escrita. La legislación de Chile (Art 16) y Brasil (Art 7.1) prohíben el ingreso de menores de 18 años que no estén acompañados. Sin embargo, en Brasil, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) con base en la Resolución Normativa 27/1998, permite que N, N y A extranjeros no acompañados que ingresan de forma clandestina permanezcan en el territorio nacional<sup>37</sup>. Se trata de N, N y A que necesitan protección humanitaria, pero no se encuadran en el status de refugiados lo que lleva el Comité Nacional para Refugiados (CONARE) a buscar el apoyo del CNIg a fin de garantizar su residencia, bajo la condición de que obtengan la correspondiente autorización judicial. La justicia especializada en niñez y juventud debe igualmente designarles tutores o representantes legales en Brasil.

#### 5. El reconocimiento de derechos sociales

En el caso de Uruguay (Art 7 y ss.) y Argentina (Art 6 y ss.) expresamente se garantiza el acceso a los derechos sociales y el derecho a la igualdad de trato con el nacional y en particular al derecho a la educación y a la salud sin importar la situación y condición migratoria. Incluso se establece que las autoridades de los centros educativos y de salud implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país.

En otros casos algunas disposiciones legales afectan el acceso a los derechos sociales por parte de las

---

<sup>37</sup> Según información oficial enviada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante la solicitud de opinión consultiva presentada por el MERCOSUR. 12/05/2010.

personas migrantes mediante mecanismos de control, en particular, a través de la obligación que se impone a funcionarios y empleados públicos de controlar el estatus migratorio de las personas y denunciar las irregularidades ante la autoridad correspondiente. Por ejemplo, la ley migratoria de Chile establece en el artículo 76 que los servicios y organismos del Estado o Municipales deberán exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de la competencia de esos servicios que previamente comprueben su residencia legal en el país.

En la legislación de Paraguay (Art 69), el Régimen Legal de Migración de Bolivia (Art. 52), y la propia ley de Chile (Art 77), establecen sanciones a los propietarios responsables de hoteles que proporcionen alojamientos a personas que estén en situación irregular.

### Comentarios finales

En definitiva, aun puede observarse la falta de adecuación de algunas de las normas nacionales de migraciones a los estándares mínimos de derechos humanos en materia de niños y niñas migrantes. En líneas generales, se observa la ausencia de un enfoque de derechos del niño a la hora de regular las medidas que pueden afectarlos. Esto trae como consecuencia un déficit en la adecuación de las leyes migratorias a algunos de los principios fundamentales, como por ejemplo, la no detención de N, N y A, la efectiva aplicación de los principios de no devolución y de reunificación familiar, las garantías del debido proceso específicas para N, N y A, la creación de mecanismos de identificación de situación de riesgo y de adopción de medidas de protección, el reconocimiento específico de derechos sociales, entre otros.

Resta señalar que si bien ha habido avances significativos, la falta de armonización legislativa del bloque es un obstáculo considerable al momento de volver operativos los acuerdos regionales firmados en esta materia y de pensar en el armado e implementación de estrategias de políticas públicas conjuntas.

## VIII. LA IMPLEMENTACION DE LOS ACUERDOS REGIONALES RESPECTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Los consensos alcanzados por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR en cuanto a la protección que debe brindarse a los migrantes en general y a los N, N y A en particular es, sin duda, significativa. El conjunto de acuerdos, recomendaciones, y campañas emanadas desde el Bloque Regional dan cuenta de los esfuerzos por armonizar no sólo los marcos normativos sino también los procedimientos, pese a las dificultades reseñadas en el capítulo precedente.

Ahora bien, la heterogeneidad todavía presente de marcos normativos e institucionales así como de orientaciones y prioridades de cada uno de los gobiernos tiene como efecto natural que existan variaciones en los niveles de implementación, seguimiento y control de los acuerdos alcanzados multilateralmente dentro de cada país. Si bien un seguimiento y monitoreo de esta situación supera con creces las posibilidades de este documento, en esta sección se resumen los principales obstáculos señalados ya sea en informes diagnósticos previos en cada país así como en las respuestas obtenidas de una multiplicidad de organismos gubernamentales y no gubernamentales en el marco de este proyecto<sup>38</sup>. A tal fin, y para una mejor organización de la información, la sección estará dividida de acuerdo a los temas que han sido identificados como problemáticos a la hora de implementar los acuerdos regionales vigentes.

## A. Sistemas de producción, análisis y difusión de la información

El derecho a la información, reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, se caracteriza por ser un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos y para el contralor de los poderes públicos. Así, podríamos afirmar que este derecho cumple, al menos, tres importantes funciones: en primer lugar, es un requisito esencial para garantizar el efectivo acceso y ejercicio de derechos fundamentales; en segundo término, actúa como condición previa para la adecuada planificación de políticas públicas; y en tercer lugar, resulta indispensable para asegurar la participación y el monitoreo social en las cuestiones públicas (Da Rosa, 2012; 2).

En el caso de las personas migrantes el acceso a la información acerca de sus derechos así como sobre los mecanismos para su ejercicio y exigibilidad resulta una garantía esencial para la efectiva protección de este grupo. Los Estados asumen un compromiso específico relativo a producir y difundir información clara, completa, oportuna y veraz que se encuentre disponible y asegure el derecho de todas las personas migrantes a estar debidamente informadas para tomar decisiones en su vida cotidiana, ejercer y exigir la realización de sus derechos (Da Rosa, 2012; 6).

Por su parte, el diseño de políticas públicas nacionales y regionales exige la producción y análisis de información previa que permita determinar cuáles son las medidas que el Estado debe adoptar, cuál es el grupo destinatario de las mismas y de qué manera llevarlas adelante, entre muchas otras cuestiones clave para la gestión gubernamental. En efecto, la tarea de planificación requiere, por un lado, de información que identifique el grupo destinatario de las políticas, y por el otro, de datos sobre el actual estado de situación del ejercicio de derechos por parte de dicha población. Esta información también debe incluir el componente geográfico para poder determinar con precisión las disparidades que pueden darse en un mismo país o en una misma región en el acceso a derechos del mismo grupo. En este sentido, la desagregación de los datos es fundamental para obtener un diagnóstico certero sobre la situación sobre la que se quiere intervenir.

A su vez, la producción y difusión de la información pública cumple un rol fundamental para garantizar la participación de los grupos sociales en todas las etapas del proceso de diseño y gestión de políticas, así como en la función de monitoreo sobre las acciones u omisiones estatales en términos de protección de derechos humanos. Así, en el caso específico de personas migrantes *“resulta imprescindible a efectos del ejercicio de este monitoreo que los gobiernos registren y aseguren el acceso oportuno a información de calidad relativa al perfil de la población migrante, los obstáculos que éstos encuentran para lograr el ingreso y regularización migratoria en los países de destino y para la salida de sus países de origen y el retorno voluntario; el acceso a la justicia en los países receptores, el cumplimiento del debido proceso en los casos de expulsión; la (in)existencia de tratos crueles, inhumanos y degradantes ejercidos por parte de las autoridades públicas; el acceso al empleo, a la educación, a la salud y a la seguridad social conforme a los principios de no discriminación, igualdad de trato y reunificación familiar”* (Da Rosa, 2012; 9).

Es importante dejar planteada la dificultad con la que nos hemos encontrado en la mayoría de los países de la región para la obtención de información que dé cuenta de la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes y el cumplimiento de los acuerdos vigentes que directa o indirectamente los involucran.

---

38 Cuando las respuestas al cuestionario se reproducen de manera textual, se emplea el entrecorillado.

La inexistencia de fuentes oficiales de datos y estadísticas confiables sobre migraciones y niñez es un tema presente en todos los Estados, lo que obstaculiza en gran medida la planificación de políticas regionales que tengan como destinataria a esta población. Esta situación fue confirmada al no poder acceder a información concreta desde los organismos públicos, ya que en la mayoría de los casos las oficinas estatales no cuentan con bases de datos de registro de situaciones vinculadas con la problemática de N, N y A migrantes. Así, la única información cuantitativa que fue posible obtener es la de los censos nacionales de población. No sólo la descentralización de muchas de las instituciones gubernamentales encargadas de la protección de los derechos del niño obstaculiza la producción y análisis de datos sino que a esto se suma que las distintas áreas que también atienden las demandas de N, N y A migrantes, como por ejemplo, salud, educación, desarrollo social, prevén sistemas de recopilación de información que no permiten el entrecruzamiento de datos correspondiente para la identificación de la situación de este grupo. En otras palabras, la ausencia de información cuantitativa y cualitativa recabada y producida de manera sistemática por los organismos gubernamentales competentes invisibiliza la problemática ligada a los movimientos migratorios de niños y niñas en gran parte de la región.

Asimismo, de acuerdo a informes vinculados con el acceso a la información pública que han sido realizados en algunos países de la región dan cuenta de la ausencia de mecanismos de reclamo de situaciones de discriminación o de vulneración de derechos para las personas migrantes<sup>39</sup>.

Por otro lado, como fuera señalado en el punto VI, existen en la región distintos acuerdos cuyo objetivo es la creación de bases de datos de información compartidas entre los países. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos está siendo aplicado por los países de la región.

Igualmente, debemos mencionar que existen buenas experiencias en materia de producción de información ligada al cruce de fronteras que han sido descritas en el presente informe, como por ejemplo, el Sistema de Captura Migratoria (SICAM) diseñado e implementado por la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina. Aunque reiteramos que en líneas generales resultó sumamente complejo el acceso a información oficial sistematizada que permita identificar situaciones de vulneración de derechos de N, N y A migrantes.

En definitiva, se observa un considerable déficit en materia de recopilación, análisis y difusión de la información en toda la región que, en primer lugar, dificulta conocer cuáles son las políticas existentes en materia migratoria y aquellas referidas a la protección de los derechos de niños migrantes; en segundo lugar, tampoco habilita el conocimiento de la situación de implementación de dichas políticas, por ende, no hay datos sobre los obstáculos para el efectivo acceso a los derechos ni sobre el cumplimiento de acuerdos regionales e internacionales; en tercer lugar, genera impedimentos concretos para el ejercicio y exigibilidad de los derechos por parte de las personas migrantes así como para la participación social de este grupo; y en cuarto lugar, la falta de información imposibilita la planificación de políticas regionales vinculadas a esta materia.

---

39 A modo de ejemplo, un trabajo realizado por el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo) sobre Acceso a la Información Pública y protección de otros derechos permitió visibilizar la existencia de un importante vacío de información respecto a las situaciones de discriminación y xenofobia de las que pueden ser víctimas los inmigrantes en Uruguay. En efecto, en todas las solicitudes de información presentadas a los organismos públicos se requirió en primer lugar, conocer la cantidad de denuncias que éstos habían recibido por tales motivos y en segundo término, si dichos organismos contaban con algún mecanismo específico para la recepción de las mismas. En todos los casos y frente a las dos preguntas la respuesta fue negativa.

Por último, cabe alertar sobre los debates existentes en torno a la incorporación de aspectos migratorios en los sistemas oficiales de información estadística así como también sobre la producción de este tipo de información. Las discusiones se presentan en torno al derecho a la privacidad e intimidad de las personas migrantes, y el deber de los Estados de respetar y garantizar esos derechos. En muchos casos por temores fundados referidos a su condición de irregularidad migratoria, las personas migrantes sienten como una amenaza el pedido de información relativo a su país de nacimiento y/o nacionalidad, lo que podría disuadirlos de acceder a determinados servicios públicos. Por su parte, en el caso de niños y niñas el derecho a la intimidad y a la privacidad juegan un rol especial, ya que una de las garantías reconocidas a este grupo es la reserva de su identidad considerando la edad como un elemento clave para la adopción de este tipo de medida de protección. En este sentido, conscientes de que no es una discusión saldada sino que por el contrario requiere de un mayor análisis, sería interesante que el MERCOSUR prevea un espacio en el cual intercambiar experiencias ligadas a la recopilación, producción y difusión de información sobre N, N y A migrantes.

## B. Articulaciones interinstitucionales

Como fuera señalado en reiteradas oportunidades a lo largo de este informe, la efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes requiere como condición primordial una adecuada articulación y coordinación interinstitucional entre las áreas de migraciones y las de niñez.

Los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR presentan una diversidad de formas organizativas y de funciones de sus direcciones de migración. La mayoría de estos organismos dependen de los Ministerios del Interior, este es el caso de la Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. En el caso de Bolivia, su Dirección General de Migraciones depende del Ministerio de Gobierno. En Brasil hay funciones diferenciadas en materia migratoria y por ende la organización institucional es más compleja. Asimismo, cabe resaltar una experiencia interesante en Uruguay como es la Junta Nacional de Migración que funciona como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo, integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A su vez, la Junta cuenta con un Consejo Consultivo Asesor de Migración, integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria.

La competencia en materia migratoria es nacional en todos los países de la Región, esto significa que la gestión se encuentra centralizada en aquellos gobiernos federales, lo que en principio facilita las articulaciones y coordinaciones a nivel intergubernamental entre las áreas migratorias. Estas instituciones juegan un rol clave en materia de protección de derechos de N, N y A migrantes, ya que ellas son, en líneas generales, las encargadas de implementar la normativa que regula las entradas, las salidas, los procesos de radicación y las sanciones ante el incumplimiento de la normativa migratoria, con relación a los adultos y a los niños acompañados y no acompañados que cruzan las fronteras.

Por su parte, la organización institucional en materia de protección de derechos del niño presenta muchas diferencias en los países de la Región. No sólo difieren las estructuras, dependencias y funciones, sino que a esto se suma la complejidad de los sistemas federales en los cuales las competencias en esta materia son locales. Como también fuera mencionado, la intervención de estos organismos es clave a la hora de adoptar medidas de protección de los derechos de un niño o niña.

De acuerdo a las respuestas obtenidas por funcionarios de organismos gubernamentales y representantes de la sociedad civil, una deuda pendiente en todos los países de la región es el vínculo estratégico entre el sistema migratorio y el sistema de protección de derechos del niño.

Esta situación se pone especialmente de manifiesto en aquellos Estados de organización federal en los cuales las competencias migratorias son del gobierno nacional mientras que lo vinculado a la protección de derechos del niño es competencia local. Una de las cuestiones que fue remarcada desde los funcionarios de los gobiernos y la sociedad civil es la necesidad de armonizar la normativa y los procedimientos en todas las jurisdicciones para una aplicación armónica de las medidas de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Es importante reiterar que en los Estados federales no sólo la migración es una cuestión de competencia federal y los temas de niñez y adolescencia son competencia local, sino que además otras políticas conexas y relevantes para la adopción de mecanismos de protección integral –como salud, educación, etc.- también presentan un sistema descentralizado. De esta manera, la realidad es muy diferente entre las provincias (o estados); mientras que algunas cuentan con instituciones preparadas y con recursos que les permiten dar respuestas adecuadas a este tipo de problemáticas, otras se encuentran desprovistas de la capacidad institucional necesaria para hacer frente a esas mismas situaciones. Es por ello que resulta fundamental que los países que presentan esquemas federales aseguren la uniformidad de los estándares de derechos humanos aplicables en sus distintas entidades, además de una coordinación de las diferentes estrategias de cumplimiento de esos derechos (articulación interinstitucional, normas, presupuesto, organismos, etc.).

Igualmente, es importante remarcar que de acuerdo a lo mencionado en respuesta al cuestionario enviado a la Asesoría Internacional de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos de Brasil una de las prioridades de dicho país es articular la legislación relativa a la migración, que se encuentra en un momento de cambio, y las políticas públicas referentes a la protección y a la promoción de los derechos de los N, N y A. Cabe señalar que en Brasil las competencias migratorias también se encuentran repartidas en distintos organismos gubernamentales: el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), dependiente del Ministerio del Trabajo y Empleo, quien se encarga de formular la política de inmigración y a coordinar y orientar las actividades de inmigración; el Departamento de Extranjeros de Brasil, dependiente del Ministerio de Justicia, tiene entre sus funciones dirigir los asuntos relacionados con la nacionalidad, la naturalización y el régimen jurídico de los extranjeros así como atender los asuntos relacionados con medidas de expulsión, extradición y deportación de extranjeros; y finalmente, el Departamento de Policía Federal, también dependiente del Ministerio de Justicia, tiene, al igual que otras fuerzas de seguridad de los países considerados, competencias en fiscalizar el ingreso y la salida del país pero además tiene a su cargo el registro y expedición de la cedula de identidad del extranjero. Un estudio señala que la Policía Federal se encuentra con una gran dificultad para unificar los expedientes relativos al tratamiento de los migrantes en sus centenas de reparticiones sobre todo el territorio nacional y que como consecuencia de ello, en algunas reparticiones, los policías realizan análisis de mérito de los pedidos de residencia o exacerban exigencias formales sencillas (Baraldi, 2012). En este sentido, la complejidad de las funciones vinculadas con los procedimientos migratorios sumado a la división de tareas y a la descentralización de los organismos que la llevan adelante, genera otro importante obstáculo para la armonización de las respuestas estatales frente a las situaciones de personas migrantes.

Por su parte, también se observan dificultades en la articulación de las instituciones públicas en aque-

llos países de organización centralizada. A partir de las respuestas obtenidas se pudo detectar una ausencia de procedimientos coordinados entre las áreas competentes en materia de niños migrantes. No hubo en ningún caso, ni desde las áreas de infancia ni desde las de migraciones, respuestas alusivas a la articulación interagencial para la resolución de los casos. Este déficit limita la posibilidad de las instituciones públicas de definir de forma adecuada las medidas que tienen que adoptar cuando ingresa un niño o niña al país<sup>40</sup>.

Entre los problemas que consideramos más apremiantes derivados de esta falta de articulación cabe mencionar la ausencia de procedimientos adecuados para identificar las diferentes situaciones de vulneración de derechos que enfrentan los N, N y A que integran flujos migratorios mixtos o de composición diversa. Esta situación no sólo puede constituir un escenario de incertidumbre en cuanto a la protección integral de los derechos de estos niños, niñas y adolescentes, marco que suele ser proclive a las propagación de decisiones discrecionales e incluso arbitrarias sino que, además, puede determinar, como sucede en muchas ocasiones, que sean tratados en idéntica forma que los adultos, con los perjuicios que ello acarrea para su desarrollo presente y futuro.

Igualmente, cabe resaltar una experiencia llevada adelante en la Argentina de cooperación institucional para la protección de N, N y A solicitantes de refugio. Mediante un trabajo de coordinación entre la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), el Ministerio Público de la Defensa (MPD), la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Fundación Comisión Católica para las Migraciones (FCCAM), Migrantes y Refugiados Argentina (MyRAR) y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia se elaboró un Protocolo para la Protección, Asistencia y Búsqueda de Soluciones Duraderas para los Niños no Acompañados o Separados de sus Familias en Busca de Asilo. Mediante este protocolo se genera un mecanismo coordinado de intervención y respuesta para proteger y cuidar a niños no acompañados o separados de sus familias que buscan protección internacional en el país, definiendo claramente los roles y las responsabilidades de los distintos actores involucrados en su atención desde el momento de su identificación hasta encontrar una solución duradera a su situación. La experiencia ha sido evaluada como sumamente positiva entre los actores involucrados en la definición del protocolo. Tiene un elevado grado de especificación de funciones y procedimientos cubriendo desde un punto de vista institucional la definición de competencias y la homologación de procedimientos en el tratamiento de casos. En la actualidad se está transitando la etapa inicial de implementación.

Resulta interesante no sólo tomar el modelo de estandarización de procedimientos que este protocolo

---

40 Para citar un ejemplo, el Programa sobre Acceso a la Información Pública y protección de otros derechos del Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo) llevó adelante el proyecto “Acceso a la información pública sobre las migraciones en Uruguay”, el que se ejecutó en alianza con el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (OPPDHM), y con el apoyo de la Red de Apoyo al Migrante y el Consejo Consultivo de la Junta Nacional de Migración. A partir de dicha experiencia se observó que gran parte de la información lograda en materia de personas migrantes era conocida exclusivamente por los organismos públicos en poder de la misma y no por la Junta Nacional de Migración (órgano encargado de la implementación de las políticas públicas en la materia). Esto permitió corroborar la necesidad de una mayor interoperabilidad entre los organismos con competencias en la materia a efectos de la implementación de la política migratoria (Da Rosa, 2012; 14).

propone sino también revisar la rica experiencia que comprendió el armado de una mesa interinstitucional que negoció y diseñó el instrumento. Esta experiencia podría ser emulada en el resto de la región adaptando las competencias de acuerdo a sus propios organismos locales que operan en la materia.

Por otro lado, y en lo que respecta a la articulación regional, si bien la arquitectura institucional no tiene necesariamente implicancias en el nivel de adhesión de los distintos países a los acuerdos emanados del MERCOSUR, sí requieren o han requerido de adaptaciones para poder llevar a cabo sus funciones eficientemente (ver anexo 5 sobre la organización y funciones de los distintos organismos en los países considerados). Como ha sido señalado en relación al grado de internalización del Acuerdo de Residencia por parte de los países, si bien ratificar el acuerdo constituía un requisito obligado, existen otros pasos que requieren darse para avanzar en la implementación de dicho acuerdo. La armonización de leyes y reglamentos migratorios es una condición necesaria para la implementación de los acuerdos y esto requiere también “dar uniformidad a los procedimientos en las direcciones nacionales de migraciones para agilizar el tránsito de personas, realizar regularizaciones y otorgar residencias precarias, temporales o permanentes” (Muñoz Bravo, 2011)<sup>41</sup>.

Por último, quisiéramos reiterar que sería recomendable el armado de procedimientos institucionalizados que permitan conocer cuáles son los canales de articulación entre las distintas agencias gubernamentales para dar las respuestas adecuadas en las distintas situaciones que se presenten, sin importar la jurisdicción de que se trate. Asimismo, la armonización interna de los países es un elemento importante para poder avanzar en el armado de un proyecto regional.

### C. Acceso a la documentación

Uno de los señalamientos que se ha repetido en las distintas respuestas obtenidas al cuestionario enviado a las organizaciones de la sociedad civil que abordan la problemática de las personas migrantes en la región es la gran dificultad para la realización de los trámites de regulación migratoria. Algunos países presentan importantes avances en este tema, pero en líneas generales continúa siendo uno de los principales reclamos de las organizaciones no gubernamentales y de las propias personas migrantes.

Así, se ha señalado por ejemplo, que las demoras y trabas institucionales en el proceso de regularización de la permanencia de menores de 18 años en algunos de los países constituye uno de los principales obstáculos a la realización de sus derechos ya que para dar inicio al procedimiento el N, N o A debe presentar la autorización de los padres (obligatoriamente de los dos) o de un responsable legal. Esta medida que puede parecer protectora, en verdad, termina por ser perjudicial a estos jóvenes pues a menudo ellos cruzan la frontera con solamente uno de los padres. Para garantizar un efectivo

---

41 El autor señala también otros requerimientos tales como la homologación de títulos; la preparación de las instituciones de salud y educativas para atender a migrantes y a sus familias sin importar su condición legal; el que los Ministerios de trabajo velen por el respeto a los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes, la homologación de procedimientos de instituciones migratorias, policiales y aduanales que combatan el tráfico de migrantes, pero sin castigar a los migrantes; y verificar el envío sin restricciones de remesas a los familiares de los migrantes en los lugares de origen, entre otros.

acceso a los derechos fundamentales es imprescindible para los N, N y A tener un documento<sup>42</sup>. Lo que finalmente acontece en la práctica es que estos niños y niñas deben esperar hasta los dieciocho años para poder demandar su regularización migratoria y obtener la documentación.

La situación de indocumentación de N, N y A migrantes es frecuente en los países de la región y ha sido señalada como preocupante por las organizaciones de la sociedad civil. La demanda central con relación a este tema es que al interior de los países se otorgue a los inmigrantes facilidades para la implementación de los procesos de regularización migratoria que conlleven la igualdad de trato y la no discriminación independientemente de su nacionalidad, garantizándoles la protección jurisdiccional y el acceso a sus derechos fundamentales: educación, salud, trabajo, vivienda. En este sentido, se les solicita a los Estados que den cumplimiento a las disposiciones de los acuerdos vigentes del MERCOSUR que establecen facilidades para la obtención de la documentación de regularización migratoria. Al respecto, cabe reiterar las dificultades existentes en la implementación del Acuerdo de Residencia referidas a facilitar el otorgamiento de los distintos tipos de residencias debido a la falta de adecuaciones normativas e institucionales internas que éste instrumento exige<sup>43</sup>.

En algunos países se da una situación preocupante relacionada con los hijos de personas inmigrantes en condición irregular que nacen en territorio del país de destino ya que entran en la condición de “hijo de extranjero transeúnte” quedando en un limbo legal que les impide acceder más fácilmente a la nacionalidad del país donde han nacido. Otro de los temas que reviste gravedad es que la desinformación sobre trámites ha llevado en algunos casos a la disposición de multas o sanciones a las personas migrantes que a veces han terminado en órdenes de abandono o expulsión del país<sup>44</sup>.

Cabe remarcar que en varios de los países de la región, la regularidad migratoria es una precondition para el acceso a los derechos sociales. En este sentido, las dificultades para llevar adelante los trámites legales tanto de los padres como de los niños funcionan como barrera para el ejercicio de derechos fundamentales, como salud, educación, seguridad social, entre otros. Sólo por citar un ejemplo, ha sido señalado por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que la falta de documentos sigue siendo un obstáculo para el ingreso en la escuela o en cursos específicos cuando las autoridades niegan la emisión del certificado por falta de documentos. Esto se debe en líneas generales a la falta de información de las autoridades escolares sobre los derechos de los N, N y A migrantes (Magalhães y Schilling, 2012).

Por último, es importante mencionar que la tramitación de la regularidad migratoria en muchos casos se encuentra ligada a la posibilidad de contar con documentación emitida por el país de origen. De

---

42 A modo de ejemplo, ha sido señalado por organizaciones de la sociedad civil brasileña que “en relación a los niños y niñas, 132 autorizaciones de residencia conciernen menores de edad que se han presentado solamente en presencia de uno de los padres, y condicionadas a la comprobación de la anuencia de ambos padres para su permanencia en Brasil. Según testigos de los migrantes, este es un grave problema de las madres que son abandonadas por sus maridos, incapaces de localizarlo para completar el trámite lo que resulta en la indocumentación de sus hijos”.

43 La experiencia implementada por CAinfo/OPPDHM permitió detectar un atraso importante en los trámites para la obtención de las residencias en la república oriental del Uruguay, lo que determinaba a marzo de 2012 una situación por la cual el propio Estado generaba condiciones para la irregularidad migratoria. A partir de la receptividad del planteo de la sociedad civil para la adopción de medidas urgentes que tendieran a revertir esa situación, un mes después se modificó el sistema, posibilitando al migrante contar con un documento de identidad uruguayo desde el inicio del proceso para la regularización migratoria (Da Rosa, 2012; 15).

44 Información brindada por el Instituto Católico Chileno de Migración (INCAMI).

esta manera, la articulación y coordinación entre los organismos de los distintos países, ya sean consulados, migraciones, etc., nuevamente resulta fundamental para agilizar los trámites correspondientes.

#### D. Acceso a derechos sociales

Tanto las respuestas brindadas por los organismos estatales como las de las organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de importantes avances de los Estados para garantizar el ejercicio de derechos sociales de N, N y A migrantes. En esta línea, existen en la región una gran cantidad de normas de distintos niveles de jerarquía que reconocen el acceso irrestricto a determinados derechos por parte de los niños y niñas sin importar su condición migratoria o la de sus padres o representantes legales<sup>45</sup>. Así, se afirma que el acceso al derecho a la educación y a determinados servicios de salud de N, N y A migrantes sin importar su condición se encuentran en casi todos los países garantizado en normas que regulan su ejercicio.

Igualmente, persisten legislaciones que limitan el acceso a determinados derechos o ponen restricciones que en la práctica limitan su ejercicio<sup>46</sup>. De esta manera, por ejemplo, distintas organizaciones de la sociedad civil entrevistadas para este informe que tienen como propósito la defensa de los derechos de las personas migrantes señalan como uno de los reclamos principales las dificultades que tienen algunas familias a la hora de gestionar planes sociales, por ejemplo en la Argentina el plan Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>47</sup>. Señalan que las dificultades con las que se encuentran los N, N y A migrantes o hijos/as de inmigrantes para acceder al beneficio son: la carencia del tiempo mínimo de residencia en el país (aún en el caso de familias radicadas)<sup>48</sup>; la no radicación (generalmente como producto de dificultades para tramitarla por problemas con la documentación, tanto en origen como en destino); la radicación precaria, es decir, aquellos supuestos en los que se ha iniciado el trámite tiempo atrás pero no se ha obtenido el documento nacional de identidad requerido para obtener el plan. En el caso de familias extranjeras pero con hijos/as argentinos/as se dan situaciones similares vinculadas a la carencia de un tiempo mínimo de residencia y a problemas con la documentación.

45 Véase a modo de ejemplo, las leyes nacionales de migraciones de Argentina y Uruguay, la Resolución de la Secretaría Estadual de Educación n° 10/1995 y Parecer del Consejo Municipal de Educación n° 17/2004 de San Pablo; la Portaria del Ministerio de la Salud de Brasil N° 1.560/2002; la Resolución Exenta N° 1914 del 13 de marzo de 2008 del Ministerio de Salud de Chile. Además, el Programa Noche Digna de Chile, que provee alojamiento temporario en situaciones de extrema necesidad contiene dos componentes: el “Plan de invierno en la calle” y “Alojamientos temporales para la superación”. El acceso a estos planes es irrestricto, es decir, explícitamente establece que pueden acceder a él migrantes irregulares y migrantes regularizados.

46 Véase a modo de ejemplo el caso de Chile en el que las mujeres embarazadas en situación irregular pueden obtener un permiso de residencia si se presentan con un certificado de control de embarazo emitido por una autoridad responsable. Sin embargo, la norma aclara seguidamente que podrán acogerse aquellas que habiendo tenido una residencia en el país ésta se encuentre vencida, debiendo acreditar su irregularidad y que son atendidas en los consultorios públicos correspondientes a su domicilio. O sea que pareciera no ser un beneficio irrestricto a las mujeres embarazadas extranjeras en condición de irregularidad migratoria. Otro ejemplo es el caso del plan federal de educación de Brasil que no dispone de programas, acciones, o políticas destinadas a los N, N y A migrantes, según la Asesoría Internacional del Ministerio de Educación de dicho país. El acceso de los extranjeros al sistema federal de educación (universidades públicas y escuelas), incluso al concurso de ingreso (Vestibular) o al Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) se encuentra limitado por la exigencia del documento brasileño de identidad (RG) y del Cadastro de Pessoa Física junto al fisco nacional (CPF). En cuanto al sistema privado de educación superior, los requisitos de ingreso a la universidad (concurso vestibular) son variables, y en general permiten admitir extranjeros regulares. El problema del sistema privado es su alto costo, en general inaccesible a los N, N y A migrantes. En el mismo sentido, el Programa Universidade para todos (PROUNI), que distribuye becas para estudiantes de formación técnica y superior es reservado a brasileños.

En la misma línea, hay otras situaciones en las cuales se permite el acceso a la asistencia social en sentido amplio exclusivamente a las personas migrantes con situación legal regularizada<sup>49</sup>. Asimismo, en Uruguay pudieron identificarse la persistencia de prácticas contrarias al principio de igualdad de trato previsto en la ley respecto al derecho de acceso de los migrantes a prestaciones sociales no contributivas (Da Rosa, 2012; 15). Y además existen en la región acciones de inclusión social que son reservados exclusivamente a familias nacionales<sup>50</sup>.

Otra de las situaciones señaladas que pone nuevamente al descubierto problemas de adecuación normativa es la referida a los N, N y A con discapacidad (UNLA, 2010). Se han denunciado situaciones por las que los migrantes tienen dificultades para acceder a pensiones no contributivas o asistenciales debido a que se les exige una residencia mínima de una gran cantidad de años en el país, lo cual constituye un obvio contrasentido para que un N, N y A extranjera/o con discapacidad tenga acceso a este derecho<sup>51</sup>. Asimismo, hay denuncias referidas a las restricciones impuestas a las personas migrantes para el trasplante de órganos<sup>52</sup>.

En un mismo sentido, se ha indicado que el hecho de que la mayoría de las personas migrantes se encuentra en el sector informal de trabajo les impide ejercer otros derechos vinculados a la seguridad social, tales como la licencia por maternidad o paternidad, o la licencia en caso de enfermedad de los hijos, el acceso a las escuelas maternas, ya que exigen comprobación de renta y de domicilio, lo que los migrantes indocumentados y trabajadores informales raramente pueden ofrecer<sup>53</sup>.

---

47 Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$270 para niños menores de 18 años y de \$1080 para chicos con discapacidad sin límite de edad. Esta asignación fue creada por medio del Decreto Nro. 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional y comenzó a regir a partir del 1 de noviembre de 2009. Con la misma, el Estado busca asegurarse de que los niños y adolescentes asistan a la escuela, se realicen controles periódicos de salud y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio, ya que éstos son requisitos indispensables para cobrarla. Actualmente, más de 3.500.000 chicos y adolescentes son beneficiados con esta asignación <http://www.anses.gob.ar/autopista/asignacion-universal-hijo/>

48 Se demanda una residencia mínima de 3 años en el país que deben acreditar los padres. Respuesta brindada por el Servicio Ecuémico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF).

49 Véase a modo de ejemplo, la regulación del “Programa Calle” en Chile dirigido a la provisión de amparo para las personas en situación de calle de 18 años y más.

50 Por ejemplo, en Brasil el Programa Bolsa Família. La participación tanto en este programa como en otros programas sociales brasileños dependen del Cadastro Único para Programas Sociais que, conforme el Decreto Presidencial n° 6.135/2007, es reservado a las familias brasileñas. En el caso de Bolivia, también se han identificado programas que en la definición de sus beneficiarios excluye a los extranjeros, por ejemplo, Beneficiarios de la Renta Universal de Vejez.

51 Esta situación ha sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en el caso de una niña inmigrante. Véase CSJN, R. 350. XLI. Recurso de Hecho “Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional”.

52 De acuerdo al estudio de Ceriani Cernadas y Fava (2010), por una resolución del del Instituto Central y Único Coordinador de Ablación e Implante de la Argentina (INCUCAI) del año 2009 sólo podrán inscribirse a la espera de la asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos, los extranjeros con residencia permanente, excluyendo explícitamente a los residentes temporarios de la distribución y asignación de órganos y/o tejidos cadavéricos para trasplante. Asimismo, dispone que para recibir un implante de órgano o tejido proveniente de donante vivo o tejidos procedentes de un banco del exterior, se deberá acreditar residencia temporaria o transitoria expedida por la Dirección Nacional de Migraciones. La Ley No 24.19336 que regula la ablación de órganos y tejidos y su Decreto Reglamentario No 512/9537 en sus art. 44 inc. n, facultan al INCUCAI para establecer los criterios de inclusión de pacientes en la lista de espera de trasplantes. En uso de esas facultades, el Instituto por resolución No 342/2009 dispone que para poder incorporarse en la lista de espera para la asignación de órganos los pacientes deberán acreditar residencia permanente para los órganos cadavéricos y temporal o transitoria por razones de tratamiento médico para órganos de donadores vivos. Estas restricciones se justifican desde el objetivo de “reducir el turismo de trasplante”. En realidad, si el verdadero objetivo es

Por otro lado, pese a los avances a nivel normativo que se han dado en la región, aún se identifican serios inconvenientes para el efectivo goce de derechos sociales reconocidos en las normas ya que en la práctica los niños y niñas migrantes encuentran obstáculos vinculados con la falta de información y/o capacitación de los efectores públicos sobre las normativas vigentes<sup>54</sup>.

En el caso del derecho a la salud ha sido señalado en distintos países que a pesar de que los servicios básicos son universales, es decir, de acceso irrestricto a cualquier persona sin importar el origen nacional, la nacionalidad, ni la regularidad migratoria<sup>55</sup>, se detecta en la práctica que la falta de información sobre este derecho por parte del personal de salud, sobre todo en los servicios de localidades más remotas o donde la presencia de migrantes es reciente, obstaculiza en gran medida su efectivo ejercicio<sup>56</sup>. Igualmente, ha sido puesto de manifiesto a través de encuestas realizadas a personas migrantes distintas situaciones de discriminación en el tratamiento brindado por el personal de salud (Chang Waldman, 2011; 90-114)<sup>57</sup>.

Por último, algo similar ocurre con el derecho a la educación, en relación al cual se observa la ausencia de políticas destinadas a la verdadera inclusión de N, N y A migrantes. Tanto organizaciones no gubernamentales como estudios académicos han señalado que el primer paso hacia la realización de este derecho es el enfrentamiento de la cuestión de la invisibilidad de los niños y niñas migrantes, pues poco se sabe sobre ellos y poco se hacen notar, y que para ello se requiere de acciones focalizadas que consideren sus especificidades. Los principales obstáculos al ejercicio de este derecho podrían ser resumidos de la siguiente manera:

- La falta de documentos sigue siendo un obstáculo para el ingreso en la escuela o en cursos específicos (incluso técnicos), para cambiar de escuela y obtener el histórico escolar, o mismo para salir de la

evitar estas prácticas se podría conseguir solo con la acreditación de la residencia de hecho, y de esta manera se respetaría las garantías de acceso a la salud de la Ley de Migraciones.

53 Respuesta brindada por Roque Patussi, Coordinador del Centro de Apoyo a Migrante (CAMI) de São Paulo, vinculado al Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM).

54 A modo de ejemplo, ha sido señalado en el caso de Brasil que la Policía Federal, encargada de gran parte de los trámites migratorios en ese país, además de su perspectiva que prioriza la seguridad nacional, sufre de una tercerización de gran parte de sus servicios a empresas cuyos empleados no cuentan con formación específica y que se encuentran mal remunerados.

55 Véase a modo de ejemplo el caso de Chile: convenio de colaboración entre el ministerio de Salud (MINSAL) y el Ministerio del Interior con Resolución Exenta N° 1914 del 13 de marzo de 2008 en materia de regularización migratoria y atención en igualdad de condiciones de la población chilena y los extranjeros menores de 18 años. Allí se señala que “acuerdan proporcionar a todos los niños, niñas y menores de 18 años extranjeros atención de salud en los establecimientos de la red pública de salud, en condiciones de igualdad de sus pares chilenos. Lo anterior será válido para todos los menores de 18 años independientemente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales”.

56 El proyecto implementado por el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAInfo) sobre “Acceso a la información pública sobre las migraciones en Uruguay” señaló que en lo que refiere al derecho a la salud, los datos oficiales sugieren que se estaría cumpliendo con los estándares mínimos previstos en la Convención (atención en situación de emergencia) y en general facilitando el acceso a carnés de asistencia sanitaria a la población inmigrante más vulnerable. Sin embargo, de los datos logrados surge que el Estado aún no ha adoptado las medidas que le encomienda la ley para promover la regularización de los inmigrantes a través de distintos sectores como el de la salud (Da Rosa, 2012; 15).

57 A modo de ejemplo, un estudio de Chang Waldman refiere que “el 72% de las mujeres bolivianas entrevistadas consideran que el tratamiento entre brasileños y extranjeros es distinto. Entre los elementos de discriminación, las migrantes han afirmado que el personal de salud “no tiene paciencia” para comprender el español y a menudo es agresivo o “grita” a las inmigrantes bolivianas”. Igualmente, el Centro de Apoyo a Migrante (CAMI) de Brasil, en su experiencia de asistencia cotidiana a los migrantes, reconoce que en los puestos de salud aquellos que pueden ser identificados como extranjeros por su color o trazos físicos son los últimos en ser atendidos.

escuela, cuando las autoridades niegan la emisión del diploma por falta de documentos. Esto se debe a la falta de información de las autoridades escolares sobre los derechos de los N, N y A migrantes.

- Aunque el N, N y A sea admitido en la escuela se detectan varias situaciones de discriminación. Sin nombre y despersonalizados, la voz de los niños y niñas migrantes es raramente escuchada por los profesores, quienes los describen como callados y retraídos. Son frecuentes las transposiciones a la escuela de los conflictos de barrio, tales como insultos verbales, provocaciones y violencia física. Las entrevistas relatan una relación muy tensa, y profesores sin capacitación para mediar e intervenir (Magalhães y Schilling, 2012; 63 y 64)<sup>58</sup>.

## E. El delito de trata de niños, niñas y adolescentes

Uno de los principales señalamientos de los organismos gubernamentales y de la sociedad civil de los países de la región ha sido la problemática de niños y niñas migrantes víctimas de los delitos de trata, tanto con fines de explotación sexual como laboral. A modo de ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Paraguay ha señalado que las principales denuncias o reclamos que reciben son de situaciones en las que se encuentran involucrados niños, niñas y adolescentes migrantes víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral que afecta especialmente a adolescentes extranjeros que se encuentran en el país.

Todos los países de la región se manifestaron preocupados por este tema, y han iniciado distintas acciones tanto al interior de los países<sup>59</sup> como a nivel regional, conforme a lo señalado en el apartado VI.D del presente informe.

Sin embargo, no es posible dimensionar este fenómeno por la falta de información cuantitativa y cualitativa. Por otro lado, como fuera señalado en punto III se observa un grave déficit en la articulación y coordinación de los organismos públicos que intervienen en los casos de trata de N, N y A. No existen aún mecanismos institucionalizados que permitan conocer en cada uno de los países cuáles son los procedimientos que se activan para la asistencia adecuada a las víctimas. No se pudo obtener información sobre la aplicación de los principios y estándares de derechos humanos vinculados al tratamiento de las víctimas, ni sobre las redes de cooperación existentes entre los Estados. Cabe por último, señalar que esta

---

58A modo de ejemplo, las autoras señalan para el caso de Brasil un obstáculo importante para la inclusión de N, N y A migrantes vinculado con el idioma “En cuanto a la adaptabilidad del derecho a la educación, la cuestión del idioma es fundamental. En las entrevistas, los N, N y A declararon que es necesario primeramente “acostumbrarse al portugués” y solamente después buscar la escuela. Por otro lado, el idioma nativo es olvidado: los N, N y A prefieren esconderlo, para evitar o minimizar la discriminación”. Estas mismas autoras acaban de publicar un largo estudio sobre las condiciones de efectividad del derecho a la educación de la población boliviana en São Paulo, en el cual confirman que existen 1.446 alumnos y alumnas nacidos en Bolivia matriculados en el sistema de educación del Estado de São Paulo (datos de 2009, y aunque no existan nuevos datos disponibles todo indica que este número es creciente). Al respecto, afirman que aunque el sistema provincial consagre formalmente el acceso irrestricto a la enseñanza, independientemente de la situación migratoria del N, N y A, las autoras han constatado una distancia importante entre lo que está garantizado legalmente y lo que se manifiesta cotidianamente.

59 A modo de ejemplo, Uruguay firmó en 2008 de un acuerdo de cooperación entre el Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), organismo rector de las políticas de infancia en dicho país dependiente de Presidencia, y la Organización Internacional para la Migración de Uruguay. En dicho acuerdo las partes se comprometieron a fortalecer las capacidades institucionales del INAU en materia de migración y trata de personas. Por su parte, la DNM señaló que integra el grupo de trabajo sobre este flagelo, pero que dicha agencia gubernamental no ha realizado hasta el momento ninguna intervención.

falta de acceso a la información no significa que estos mecanismos no existan, lo que sí puede afirmarse es la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación de su implementación.

## IX. RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

Esta sección tiene como propósito señalar en forma resumida cuáles han sido las recomendaciones realizadas a cada uno de los países por los órganos de control de tratados internacionales de derechos humanos del sistema de protección de las Naciones Unidas. Se han seleccionado específicamente aquellas recomendaciones que afectan de manera directa o indirecta la situación de N, N y A migrantes en los países que aquí se analizan. En ningún caso se trata de un análisis exhaustivo, sino de una enumeración ilustrativa que dé cuenta de las principales preocupaciones reflejadas desde el ámbito internacional con relación a la protección de derechos de los N, N y A migrantes para poder evaluar si coinciden o no con las problemáticas identificadas a partir del análisis general realizado a nivel regional.

Asimismo, es importante aclarar que la selección de las recomendaciones y la mayor cantidad de observaciones por parte de los Comités a algunos Estados no debe interpretarse en el sentido que un Estado tenga un mayor o menor nivel de incumplimiento de sus obligaciones que otros. Las diferencias entre la cantidad de recomendaciones respecto a cada uno puede obedecer a una combinación de las siguientes razones: a) ratificación de los tratados: aquellos Estados que no han ratificado algunos de los tratados no se someten a la revisión de parte de los Comités; b) demora en la presentación de los Informes; c) antigüedad de las recomendaciones: en algunos casos los Estados han presentado los informes iniciales a los Comités pero no han presentado los informes periódicos (cada cinco años). No se han tenido en cuenta esas recomendaciones porque se considera que no reflejan la situación actual del Estado ya que tienen más de una década.

De las recomendaciones que los diversos órganos de control han hecho a los Estados de la región y que transcribimos en los cuadros que se encuentran en el anexo 8 se pueden resaltar algunos temas de preocupación común que a continuación de presentan en forma resumida.

En primer lugar, se debe destacar la importante cantidad de recomendaciones respecto al acceso a los derechos sociales, económicos, y culturales por parte de los migrantes, en particular respecto a N, N y A. Sobre este tema, los Comités manifiestan su preocupación referida a que más allá del reconocimiento del derecho a la salud y a la educación de niños y niñas migrantes en las legislaciones nacionales, se observan obstáculos para su efectivo goce y ejercicio en razón a la falta de un documento de identidad (Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares -en adelante, CMW- a Argentina y Comité sobre los Derechos del Niño -en adelante, Comité CDN- a Uruguay). En este sentido, el CMW (Chile) ha manifestado su preocupación "...por la información recibida sobre ciertos casos de niños inmigrantes en situación irregular que no reciben sus diplomas, por no haber logrado presentar los documentos requeridos, y cuyas notas y títulos no se incorporan al sistema nacional de registro, y que si se los acepta en un establecimiento educativo no reciben sus diplomas". Asimismo, el CMW le ha solicitado a Paraguay "...que tome las medidas necesarias para asegurar que todos los hijos de los trabajadores migratorios tengan acceso a la educación primaria y secundaria en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado parte."

En lo que respecta al tema de la seguridad social en sentido amplio se solicita a los Estados facilitar el acceso a las familias y en particular respecto de la niñez el acceso a prestaciones de transferencias de dinero y a la seguridad social. Al respecto el CMW alienta a la Argentina a “...que considere la posibilidad de modificar los requisitos de residencia establecidos para los trabajadores migratorios, en consonancia con la Constitución Nacional y con la Ley de migraciones, a fin de que puedan tener acceso a un régimen de prestaciones sociales no contributivas”. También respecto a la Argentina se ha manifestado preocupación porque los requisitos para recibir la Asignación Universal por Hijo, establecida por ley, en la práctica excluyan a ciertos grupos, como los migrantes y sus hijos, del derecho a recibir esa prestación. (Comité CDN, Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales -en adelante, Comité DESC-, CMW respecto a Argentina).

Otra recomendación que se repite por parte de los Comités a los diferentes Estados es la necesidad de disponer de una amplia y sistemática política de capacitación de los funcionarios públicos en materia de migración y trata de personas, incluyendo jueces, fiscales, policías, agentes de la Gendarmería Nacional, agentes de migraciones, y demás agentes estatales que se ocupan de los trabajadores migratorios (Por ej. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer -en adelante, CEDAW- y CMW a Argentina; el Comité Convención Eliminación Discriminación Racial -en adelante, CERD- y CMW a Bolivia, y CEDAW a Uruguay).

Igualmente, se destaca la necesidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan efectivamente acceso a la información sobre los derechos que les reconocen la Convención y la Ley de migraciones (CMW respecto a Argentina). Al respecto, los Comités han recomendado la creación de sistemas de información sobre migración con una base de datos detallada desglosada por sexo, edad, número, su situación y el acceso a los servicios básicos (Por ej. CMW a Argentina; Bolivia y Chile).

En el caso de Chile, el Comité CDN y el CMW ha manifestado su preocupación respecto de los niños y niñas nacidos en su territorio hijos de migrantes, en particular “...los casos de los hijos(as) de extranjeros que se encuentran en situación irregular en el territorio chileno y que no cuentan con una nacionalidad”.

Por su parte, varios Comités advierten sobre la preocupante situación de las mujeres y las niñas refugiadas o solicitantes de asilo y sobre las medidas de protección que deben adoptar los Estados para que no se conviertan en víctimas de la trata de seres humanos (Por ej., Comité CEDAW y CMW a Argentina y Paraguay, Comité CERD a Bolivia y Comité CEDAW a Uruguay).

Desde el punto de vista de los Estados de los cuales sus nacionales mayoritariamente migran a otros países de la región, el CMW respecto de Bolivia ha manifestado su preocupación “...por los grandes retrasos que deben soportar los bolivianos para obtener los documentos que les ayudarían a disfrutar plenamente de sus derechos”. Así, respecto a Paraguay, el CMW ha manifestado la necesidad de “intensificar sus esfuerzos para que sus servicios consulares respondan de manera más eficaz a la necesidad de protección de los trabajadores migratorios paraguayos y de sus familiares y, en particular, se expidan sin demora documentos de viaje a todos los trabajadores migratorios paraguayos y a sus familiares, incluidos los que quieran o deban regresar a Paraguay”.

Con relación a la situación de los N, N y A que permanecen en los países de origen, en el informe final del CMW respecto de Bolivia manifiesta su preocupación “por la situación de los niños que se quedan en Bolivia cuando sus madres migran al extranjero y por la falta de información al respecto.” Y recomienda que el Estado Parte estudie de manera exhaustiva la situación de los hijos de familias migratorias, con el propósito de elaborar estrategias adecuadas para garantizar su protección y el pleno ejercicio de sus derechos.

Finalmente, el Comité DESC y el CEDAW invitan a Brasil a que considere la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En relación a este tema el CMW señala en su observación final sobre Paraguay que “... algunos países en los cuales se da empleo a trabajadores migratorios paraguayos todavía no son parte en la Convención, lo que podría constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos que les asisten en virtud de la Convención”.

## Comentarios finales

En definitiva, es interesante remarcar que muchas de las recomendaciones emitidas por los órganos de control del cumplimiento de tratados van en línea con los obstáculos identificados a nivel regional. A modo de enumeración los organismos señalaron coincidentemente con nuestro diagnóstico las siguientes problemáticas: las dificultades en el acceso a derechos sociales (educación, salud, seguridad social) más allá de su reconocimiento a nivel normativo; la ausencia de capacitación de los funcionarios públicos en temas vinculados con la migración y los derechos humanos así como la falta de información a las personas migrantes para el ejercicio de sus derechos; las dificultades para la obtención de documentación lo que trae como consecuencia obstáculos concretos para el acceso a otros derechos; la carencia en términos de producción de información y la necesidad de crear sistemas desglosados en distintas categorías que logren dar cuenta de la situación de los N, N y A migrantes; la grave situación de N, N y A solicitantes de asilo y su vinculación con los delitos de trata de personas; y la preocupante situación de los niños y niñas que permanecen en los países de origen mencionada también en el presente informe.

## X. RECAPITULACIÓN Y ESPACIOS PARA LA ACCION

La migración intra-regional ha sido un rasgo característico de los países sudamericanos. Si bien las tendencias en las últimas décadas fueron un incremento de la emigración hacia los países del norte, más recientemente se puede detectar una intensificación de la migración dentro de la región.

Dada la fuerte motivación laboral de esta migración, los análisis, estudios y diagnósticos sobre la situación social y económica así como el acceso a derechos han estado referidos a los migrantes en general o a los adultos jóvenes trabajadores. Los niños, niñas y adolescentes que acompañan estos procesos migratorios así como los hijos de los inmigrantes han estado hasta hace muy poco tiempo invisibilizados lo que supone un primer obstáculo al momento de buscar información que refleje la situación del grupo.

En este sentido, el presente trabajo tuvo como propósito central visibilizar la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes entre países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, identificando los actuales marcos de protección a nivel nacional y regional e intentando determinar las principales asignaturas pendientes para garantizar sus derechos de una manera articulada. Así, el diagnóstico muestra que si bien se han realizado importantes avances en los marcos normativos tanto a nivel nacional como en relación a acuerdos de carácter regional para la protección y el acceso a derechos de los N, N y A migrantes persisten situaciones preocupantes que requieren una respuesta de acción concreta por parte de los Estados que serán sintetizadas en el próximo apartado.

## A. Principales obstáculos para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la región

Cabe señalar que el marco jurídico de referencia que ha atravesado todo el estudio ha sido el conjunto de derechos reconocidos en el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia, Chile, en el entendimiento de que la igualdad de trato y el reconocimiento de derechos entre nacionales y extranjeros, en especial N, N y A, al interior de un bloque es un paso esencial para fortalecer cualquier proceso de integración regional. En esta línea, uno de los principales objetivos fue realizar una aproximación al grado de cumplimiento de dicho instrumento regional, detectando los principales obstáculos para su efectiva implementación en lo referido a los N, N y A migrantes.

Un primer aspecto a considerar es la necesidad de armonizar la legislación interna de los países con los acuerdos multilaterales en aquellos países que aún se encuentra pendiente. Brasil ha manifestado explícitamente su voluntad de adecuar su ley federal a los postulados del Acuerdo de Residencia. En los casos de los otros países que tampoco han modificado su ley migratoria (Chile, Bolivia y Paraguay) se detecta una heterogeneidad en el grado de internalización del acuerdo de residencia. Chile lo establece en su regulación migratoria sin ambigüedades<sup>60</sup>; Bolivia señala que “conforme a la Constitución Política del Estado y el Acuerdo de Residencia para nacionales partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile todo ciudadano extranjero que obtenga residencia puede trabajar contando con los mismos derechos y obligaciones que los nacionales”<sup>61</sup>. Si bien para el caso del Paraguay no contamos con las respuestas de los organismos correspondientes, informes previos señalan la existencia de dificultades en los procesos migratorios acordados para facilitar la radicación de extranjeros.

Ahora bien, al precisar en qué medida la ratificación del acuerdo ha implicado su efectiva implementación, es decir, si ha promovido el acceso a derechos por parte de las personas migrantes regionales, las respuestas obtenidas y algunos documentos específicos dan cuenta de la persistencia de nudos problemáticos.

En este sentido, quisiéramos reiterar los obstáculos vinculados con la falta de armonización normativa tanto entre las leyes migratorias nacionales y los acuerdos multilaterales así como dentro de cada país en relación a la protección de derechos de las personas migrantes en general y de N, N y A en particular. Este requerimiento se erige entonces como una condición necesaria para el cumplimiento de los acuerdos regionales. Las contradicciones derivadas de esta situación se han puesto de manifiesto en un conjunto de trabas puntuales señaladas por casi todos los países, que dan prueba de que las personas migrantes a pesar de contar con derechos que les confiere la firma del Acuerdo de Residencia no pueden acceder a ellos. Por un lado, el diagnóstico señala situaciones en las por el hecho de ser extranjero no es posible acceder a las políticas sociales, como por ejemplo, el caso de algunos programas de transferencias condicionadas. Por otro lado, se observan casos en los cuales la exclusión tiene un carácter más sutil ya que emerge de

---

60 Oficio Circular N°264645, del 04.12.09, del Subsecretario del Interior, que estipula que se otorgará visación de residente temporario por un año, prorrogable por igual período a los ciudadanos argentinos, bolivianos, brasileros, paraguayos y uruguayos que se encuentren en Chile, independiente de la actividad que vengan a realizar siempre y cuando no posean antecedentes penales y/o delictivos.

61 Respuesta de la Directora General de Migración de Bolivia.

las dificultades o requisitos impuestos normativamente por los servicios o programas ofertados. Asimismo, se pudo constatar que existen legislaciones que contradicen algunos de los principios fundamentales de derechos humanos en la materia, como por ejemplo, los principios de no devolución, reunificación familiar, no criminalización de la migración irregular, estándares en materia de deportación y medidas de expulsión, debido proceso, entre otros. Este es tema fundamental en términos de garantía de derechos en los procedimientos migratorios.

Otras de las cuestiones que han sido identificadas son los déficits en los sistemas de información y de bases de datos de registro y sistematización de información, así como mecanismos de difusión de información pública. Esto trae aparejadas diversas consecuencias que quisiéramos resaltar en el marco de este informe:

- los obstáculos que esto genera para el ejercicio de los derechos de los N, N y A migrantes así como para la posibilidad real de exigir su cumplimiento;
- la ausencia de producción de datos que permitan la planificación de políticas públicas acordes a los estándares de derechos humanos;
- las dificultades para promover una efectiva participación social así como la puesta en marcha de mecanismos de monitoreo de la gestión estatal;
- la dificultad de obtener información y conocer la situación de implementación de los acuerdos regionales y de la normativa local, y;
- el incumplimiento de los acuerdos relativos a la creación de bases de datos compartidas entre los países.

Como resultado de esta situación la información obtenida es parcial y limitada, y deja al descubierto la imperiosa necesidad de trabajar en el diseño e implementación de sistemas de información que permitan realizar el seguimiento de la situación de niños y niñas migrantes en la región.

En tercer lugar, las respuestas tanto gubernamentales como no gubernamentales referidas a los organismos que intervienen en casos que involucran la violación de derechos de N, N y A migrantes son indicativas de una gran heterogeneidad en las dependencias públicas a cargo de estas funciones. Existen dentro de los países diferentes organismos de protección a la infancia y a partir de las respuestas y de los informes se pone de manifiesto que los procedimientos de protección y asistencia a N, N y A migrantes son también dispares. Sería recomendable, por lo tanto, acordar tanto estándares como procedimientos de asistencia a N, N y A migrantes entre los países.

Igualmente, como fuera señalado conforme las respuestas obtenidas por funcionarios de organismos gubernamentales y representantes de la sociedad civil, una deuda pendiente en todos los países de la región es el vínculo estratégico entre el sistema migratorio y el sistema de protección de derechos del niño.

Esta situación se pone especialmente de manifiesto en aquellos Estados de organización federal en los cuales las competencias migratorias son del gobierno nacional mientras que lo vinculado a la protección

de derechos del niño es competencia local. Una de las cuestiones que fue remarcada desde los funcionarios de los gobiernos y la sociedad civil es la necesidad de armonizar la normativa y los procedimientos en todas las jurisdicciones para una aplicación armónica de las medidas de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Es por ello que resulta fundamental que los países que presentan esquemas federales aseguren la uniformidad de los estándares de derechos humanos aplicables en sus distintas entidades, además de una coordinación de las diferentes estrategias de cumplimiento de esos derechos (articulación interinstitucional, normas, presupuesto, organismos, etc.).

Por su parte, también se observan dificultades en la articulación de las instituciones públicas en aquellos países de organización centralizada. A partir de las respuestas obtenidas se pudo detectar una ausencia de procedimientos coordinados entre las áreas competentes en materia de niños migrantes. No hubo en ningún caso, ni desde las áreas de infancia ni desde las de migraciones, respuestas alusivas a la articulación interagencial para la resolución de los casos. Este déficit limita la posibilidad de las instituciones públicas de definir de forma adecuada las medidas que tienen que adoptar cuando ingresa un niño o niña al país.

Entre los problemas que consideramos más apremiantes derivados de esta falta de articulación cabe mencionar la ausencia de procedimientos adecuados para identificar las diferentes situaciones de vulneración de derechos que enfrentan los N, N y A que integran flujos migratorios mixtos o de composición diversa. Esta situación no sólo puede constituir un escenario de incertidumbre en cuanto a la protección integral de los derechos de estos niños, niñas y adolescentes, marco que suele ser proclive a las propagación de decisiones discrecionales e incluso arbitrarias sino que, además, puede determinar, como sucede en muchas ocasiones, que sean tratados en idéntica forma que los adultos, con los perjuicios que ello acarrea para su desarrollo presente y futuro.

Igualmente, una de las situaciones recurrentemente señaladas tiene que ver con las dificultades para la tramitación de documentos que son los que permitirían acceder a la condición de migrante regular y por lo tanto facilitar el acceso a los derechos conferidos. Esta situación ha sido señalada por todas las organizaciones no gubernamentales que respondieron el cuestionario. Aquí se han indicado la falta de información, asesoramiento, las dificultades para obtener certificaciones en los países de origen, la lentitud en los trámites de radicación, y los problemas derivados del intento de radicar N, N y A con la anuencia de uno solo de los progenitores.

Asimismo, se detecta la falta de acceso a determinados servicios derivada de la negligencia o el desconocimiento de la normativa por parte de los funcionarios estatales, al igual que se evidencian situaciones de discriminación y xenofobia al interior de espacios públicos.

Para finalizar, se han identificado problemáticas específicas ligadas a situaciones de trata, y referidas a la falta de articulación y de procedimientos institucionalizados de los organismos que deben intervenir. Los datos que manejan de denuncias los organismos gubernamentales son incompletos ya que se trata en muchos casos de órganos descentralizados, y las que exhiben los organismos de la sociedad civil son parciales. Conforme el tipo de respuestas obtenidas podría inferirse la ausencia de sistemas de información que permitan dimensionar este gravísimo problema.

## B. Propuesta de líneas de acción

En base a los obstáculos identificados en la región para el efectivo goce y ejercicio de derechos fundamentales de niños y niñas migrantes, sugerimos a continuación algunas líneas de acción que el MERCOSUR como bloque podría impulsar para garantizar el cumplimiento de los acuerdos regionales vigentes en esta materia.

### Mecanismo de seguimiento de la implementación de los acuerdos regionales

En primer término, consideramos que las distintas acciones que se sugieren deberían realizarse en el marco de un mecanismo de seguimiento y evaluación de la implementación de los instrumentos regionales. En nuestra opinión, la creación de un sistema que permita conocer el estado de situación sobre la efectiva vigencia de los acuerdos regionales en materia de N, N y A migrantes sería sumamente valioso en varios sentidos: en primer lugar, como herramienta que les permita a los Estados dar seguimiento a los compromisos asumidos y contar con mecanismos de cooperación intergubernamental para superar aquellos obstáculos que puedan presentarse en los procesos de implementación; en segundo término, permitiría obtener más información sobre la situación de los N, N y A migrantes en los países; en tercer lugar, podría transformarse en un procedimiento que podría replicarse para otros tipos de acuerdos o compromisos regionales, promoviendo así esquemas que fortalezcan la institucionalidad del MERCOSUR.

Nuestra propuesta es el diseño de un sistema de evaluación entre pares -Estados firmantes- sobre la implementación de los acuerdos regionales más relevantes en materia de protección de derechos de niños y niñas migrantes y de sus familias. El objetivo es la creación de un mecanismo de cooperación basado en el diálogo interactivo entre los Estados. Se sugiere en este sentido un procedimiento de presentación de informes por parte de los Estados -sería conveniente la presentación de informes de dos Estados por año- los cuales serán evaluados por sus pares a los efectos de realizar recomendaciones que sean del interés común en la mejora de la ejecución de los acuerdos. Las recomendaciones realizadas deberían venir acompañadas tanto de asistencia técnica bilateral y/o multilateral como financiera para hacer posible la implementación de las mismas. Sería aconsejable para su funcionamiento el compromiso de los Estados en la conformación de un Fondo Común que financien las acciones y cambios propuestos en el sistema de evaluación y recomendaciones. Asimismo, deberían diseñarse instrumentos claros y sencillos para la presentación de los informes periódicos que los Estados presenten, y para la emisión de las recomendaciones y las propuestas de cooperación.

Algunos de los objetivos que perseguiría este procedimiento son: mejorar la situación de los derechos de niños y niñas migrantes y sus familia en los países de la región; dar cumplimiento a los compromisos asumidos; mejorar y/o adecuar aquellas cláusulas que se identifiquen como de difícil o imposible cumplimiento; fortalecer la capacidad de los Estados y la asistencia técnica; intercambiar buenas prácticas y experiencias relativas a la implementación de los acuerdos; generar condiciones de reciprocidad entre los Estados; fortalecer los mecanismos de cooperación internacional; dejar instalada a nivel MERCOSUR una experiencia que pueda ser replicada para otras temáticas de interés común, y que funcione de manera complementaria con los sistemas internacionales de protección de derechos humanos que integran los países miembros.

Considerando la propuesta de crear un mecanismo de seguimiento, sería recomendable la realización previa de un estudio exhaustivo sobre los marcos normativos y los procedimientos en materia migratoria y de protección de derechos de N, N y A de los países y su grado de adecuación con los compromisos adquiridos a nivel regional que muestre en profundidad y con detalle cuáles son las normas generales y específicas que deberían adecuarse. Este informe ha señalado como un obstáculo la falta de armonización normativa, identificando regulaciones nacionales contradictorias con los principios del derecho internacional de los derechos humanos que tienen un impacto directo en el acceso a los derechos. Así, han sido detectados problemas en el acceso a la documentación, a la protección social, en determinados casos a la educación y a la salud, en la asistencia a las víctimas de delitos, en los procedimientos migratorios (aplicación del principio de no devolución, reunificación familiar, tratamiento a niños solicitantes de asilo, criminalización de la migración irregular, deportación, expulsión, etc.).

Igualmente, en el caso de los Estados federales han quedado demostradas, a partir de los señalamientos de organismos gubernamentales y no gubernamentales, las heterogeneidades existentes en las distintas jurisdicciones y niveles de gobierno con relación al tratamiento de N, N y A migrantes. En este sentido, es fundamental reafirmar la obligación de la adecuación de la normativa y de las políticas públicas para su aplicación en forma uniforme. Si bien los Estados federales aspiran a una significativa autonomía de sus entidades (estados o provincias), distribuyéndose por vía constitucional competencias—por ejemplo, en materia de niñez, educación e incluso en el acceso a servicios sociales por parte de migrantes— en última instancia corresponde al gobierno federal la responsabilidad por el cumplimiento de los acuerdos regionales y de los compromisos asumidos a nivel internacional. Esta falta de armonización tanto a nivel nacional como local (en aquellos países de organización federal) debería ser estudiada de manera detallada en cada país y en relación a los distintos derechos garantizados en los acuerdos regionales, ya que en general las contradicciones han mostrado resolverse de manera contraria a los intereses de los migrantes.

Asimismo, y para poder llevar adelante el sistema propuesto de cooperación entre Estados es imprescindible fortalecer los sistemas de información nacionales referidos a la situación de los migrantes, en particular los N, N y A. La falta de información constituye un problema endémico en la región. Existen, como se señalara en el informe, acuerdos marcos que establecen claramente la necesidad y relevancia de diseñar y mantener sistemas de información a nivel regional pero están lejos de haber sido implementados. Es clave para ello compatibilizar la información a ser relevada así como promover la armonización de los criterios utilizados por los países para incorporar aspectos migratorios en los sistemas estadísticos oficiales.

Una de las cuestiones que deberían evaluarse con mayor detenimiento al momento de hacer un diagnóstico sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos son los obstáculos existentes en cada uno de los países como consecuencia de la falta de articulación y cooperación de las áreas migratorias y las de niñez competentes. Como fuera mencionado, esto tiene numerosas consecuencias, entre las que se destaca la ausencia de procedimientos de identificación de situaciones de vulneración de derechos y la posterior adopción de medidas de protección; esta situación reviste suma gravedad en los casos de niños no acompañados. En este sentido, se sugiere evaluar la posibilidad de desarrollar lineamientos o guías para el diseño de mecanismos de articulación interinstitucional así como para la determinación de las medidas que deben adoptarse en cada caso particular que se presente, de manera de generar un sistema armónico en la región que permita conocer las vías y los procedimientos para el tratamiento de N, N y A migrantes.

Por otro lado, el seguimiento de la implementación de los acuerdos debería prestar especial atención a los obstáculos existentes para la obtención de la documentación requerida en el proceso de regularización migratoria. Éste es uno de los elementos centrales de la cooperación intergubernamental, que aún hoy en día muestra algunas fallas en su efectiva implementación. El acceso a la documentación es uno de los principales problemas para los migrantes de la región. En este sentido, se sugiere llevar adelante acciones concretas tendientes a evitar trabas de los sistemas que muchas veces se deben a la falta de formación del personal a cargo de las dependencias públicas. Así, sugerimos, en el marco de la cooperación intergubernamental para dar cumplimiento a los acuerdos, la realización de capacitaciones a agentes y funcionarios públicos en distintos ámbitos sobre la normativa vigente de modo de evitar que por desconocimiento o xenofobia se restrinja el acceso a los derechos.

Por último, nuevamente dentro de la propuesta de generar un sistema de seguimiento, sería aconsejable garantizar el acceso a la información de las personas migrantes a través de las campañas de difusión y promoción de sus derechos. Estas campañas contribuyen a fortalecer el accionar de la sociedad civil y fortalecen la capacidad de las personas migrantes para reclamar sus derechos.

### C. Palabras finales

Quisiéramos señalar que este informe intenta constituirse en una herramienta que brinde a los Estados una aproximación general sobre algunas de las problemáticas más relevantes que podrían estar obstaculizando el cumplimiento de los compromisos regionales, y por ende, generando situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. En este sentido, tanto la identificación de los obstáculos para el ejercicio de los derechos de N, N y A migrantes como la elaboración de recomendaciones generales sobre posibles líneas de acción tienen el propósito de ofrecer un marco orientativo para la planificación de una estrategia regional que tenga como objetivo fortalecer la implementación de los acuerdos regionales vigentes en esta materia.

## ANEXO 1. Bibliografía

ACNUDH, Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración, A/HRC/15/29, del 5 de julio de 2010, § 24.

ACNUR y Save the Children, Tercera Edición de la Declaración de Buenas Prácticas del Programa de Menores no Acompañados en Europa, 2004.

ACNUR, La protección internacional de las niñas y niños no acompañados en la frontera sur de México (2006-2008), Oficina Regional del ACNUR para México, Cuba y América Central, 2008.

Beloff, M. (2004). Los derechos del niño en el sistema interamericano, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nro. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6, del 1º de septiembre de 2005.

Conferencia Regional sobre Migración, CRM, (2007), “Regional guidelines for special protection in cases of the repatriation of child victims of trafficking”, documento aprobado en la duodécima reunión de la Conferencia Regional sobre Migración, Nueva Orleans, 26 y 27 de abril.

Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18

IMILA, Investigación sobre la Migración Internacional en Latinoamérica, del Centro Latinoamericano y Caribeño en Demografía, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Naciones Unidas (1990), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Nueva York [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

OIM (2010) Trata de Personas. Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la Triple Frontera. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones

Petit, J.M. (2003), Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos. CELADE-BID. CEPAL, Serie Población y Desarrollo 38.

Santibáñez, C. e I. Calle (2010), “For better social protection of migrant children’s rights in Bolivia: an

overview of the situation of adolescent girls affected by migration and related policy recommendations”, documento de trabajo, La Paz, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

UNICEF (2009) *Children in Immigrant Families in Eight Affluent Countries. Their Family, National and International Context*. Florence: UNICEF

UNICEF (Oficina Regional para América Latina y el Caribe) / Universidad Nacional de Lanús (2010), “Niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe. Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección”, Buenos Aires.

“UNICEF por los derechos de la niñez migrante” [en línea] [http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion\\_12170.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_12170.htm)

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. “Las migraciones humanas en el MERCOSUR. Una mirada desde los derechos humanos”. Compilación normativa., 2009, Montevideo, Uruguay.

### Investigaciones sobre infancia, adolescencia y migración internacional:

Amuedo-Dorantes, C., Georges, A. y Pozo, S. (2008), *Migration, Remittances and Children’s Schooling in Haiti*. IZA Discussion Paper No. 3657

Aparicio Gómez R. y Tornos Cubillo, A. (s/f) *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: Marroquíes, dominicanos, peruanos*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Num. 8. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(<http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/HijosInmigrantes.html>)

Asis, M. (2006) “Living with migration. Experiences of left-behind children in the Philippines” en *Asian Population Studies*, Vol 2. Num. 1 pp. 45-67.

Baraldi, Camila et al. *Brasil. Informe sobre a Legislação Migratória e a Realidade dos Migrantes*. São Paulo, CDHIC/Fundação Friedrich Ebert, 2012 (<http://www.youblisher.com/p/260091-BRASIL-INFORME-SOBRE-A-LEGISLACAO-MIGRATORIA-E-A-REALIDADE-DOS-IMIGRANTES/>).

Calero J. y Waisgrais S. (2009) “Rendimiento educativo de los alumnos inmigrantes: identificación de la incidencia de la condición de inmigrante y de los peer effects” Comunicación presentada al XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, febrero 2009.

Ceriani Cernadas P. y Fava R (Coordinadores) (2010), *Estudio sobre los derechos de niños y niñas mi-*

grantes a 5 años de la nueva ley de migraciones. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, Centro de Derechos Humanos.

Cerrutti, M. (2009) “Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina” en Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población, Num 02. Buenos Aires: Dirección Nacional de Población, Secretaría del Interior.

Cerrutti, Marcela y Maguid, Alicia (2010). Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración de sudamericanos a España. Serie Políticas sociales. CEPAL (en prensa)

Cox, A. y Ureta M. (2003) “International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador”, NBER Working Paper 9766.

Da Rosa, T. “Información pública: a la búsqueda de nuevas estrategias para la protección de los derechos humanos de los migrantes y el monitoreo social en América Latina”, 2012.

Healy, A. (2010) “La educación inclusiva del alumnado inmigrante en España”, Middlebury College en Madrid, mimeo ([http://www.aulaintercultural.org/article.php?id\\_article=3721](http://www.aulaintercultural.org/article.php?id_article=3721))

Hondagneu-Sotelo, P. and Ávila E.. 1997. “I’m here, but I’m there: The Meanings of Latina Transitional Motherhood.” *Gender and Society*, 11, N° 5.

Hondagneu-Sotelo, P. 1992. “Overcoming Patriarchal Constraints: The Reconstruction of Gender relations Among Mexican Immigrant Women and Men.” *Gender and Society*, 6.

\_\_\_\_\_. 1994. *Gendered Transitions: Mexican Experiences of Migration*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

INSTRAW. 2007. *Género y remesas . Migración Colombiana del AMCO a España*. Nuevas Ediciones: Colombia.

Kandel, W. (2003). The Impact of U.S. Migration on Mexican Children’s Educational Attainment. *Education, Family and Population Dynamics*. R. M. M. Cosío, M. Pilon and A. Quesnel. Paris, CICRED: 305-328.

Kandel, W. y Grace K. (2001). “The Impact of Temporary Labor Migration on Mexican Children’s Educational Aspirations and Performance”, *International Migration Review*, Vol. 35, Núm. 4, pp. 1205-1231. Magalhães, Giovanna Modé; Schilling, Flávia. *Imigrantes da Bolívia na escola em São Paulo: fronteiras do direito à educação*. Pro-Posições 2012, vol.23, n.1, pp. 43-64.

Micolta León, A. (2007) “Inmigrantes Colombianos en España. Experiencia Parental e Inmigración” en

Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales. Niñez y Juventud. Vol 5, Num. 1 pp.1-25 (<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=77350106>)

Milton Muñoz Bravo, Tomás “El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo” .

Portes, A. y Rubén R. (2001) *Legacies. The Store of the Immigrant Second Generation*. University of California Press and Russell Sage Foundation.

Reyes, M. (2008) “Migration and Filipino Children Left-Behind: A Literatura Review” Miriam College, UNICEF ([http://www.unicef.org/philippines/8891\\_10202.html](http://www.unicef.org/philippines/8891_10202.html))

Rumbaut, R. (1991) *The agony of exile: a study of the migration and adaptation of Indochinese refugee adults and children*, en *Refugee Children: Theory, Research and Services*. Ed. Ahearn, F.L Jr and Athey, J.L. Johns Hopkins University Press. Baltimore.

------(1994) , “The Crucible Within: Ethnic Identity, Self-Esteem, and Segmented Assimilation Among Children of Immigrants.” *International Migration Review* 28, 4: 748-794.

------(1999), “Passages to Adulthood: The Adaptation of Children of Immigrants in Southern California.” Pp. 458-525 in Donald J. Hernández, ed., *Children of Immigrants: Health, Adjustment, and Public Assistance*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.

Waldman, Tatiana Chang. *Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo*, *Revista de Direito Sanitário*, v. 12, n. 1, p. 90-114, Mar./Jun. 2011.

Zhou, Min (1997) *Growing up American: The challenge confronting immigrant children and children of immigrants* en *Annual Revue Social*.

## ANEXO 2. Breve reseña sobre la Iniciativa Niñ@Sur y síntesis de la solicitud de Opinión Consultiva

### Breve reseña sobre la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur

En el año 2004 y por decisión del Consejo del Mercado Común, se crea la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH) con el objetivo de velar por la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En el año 2005 en la I Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías de MERCOSUR y Estados Asociados se aprobó la Iniciativa Niñ@Sur cuya finalidad y objetivos son promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos de derechos humanos universales y regionales. Asimismo, busca estimular el diálogo y cooperación entre los Estados para el seguimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo en cuenta que varias metas tienen una relación directa con los derechos de la infancia y adolescencia.

El Grupo de Trabajo Permanente de la Iniciativa se conformó con el objeto de institucionalizar la temática de derechos humanos de niños, niñas, y adolescentes en el ámbito de la región, así como también para darle continuidad independientemente de los cambios a los que obliga la rotación de Presidencias pro-témpore por países. Este Grupo de Trabajo adquirió carácter de Comisión Permanente y tiene un fluido y continuo intercambio que permite desarrollar distintos proyectos conjuntos, reuniéndose cada semestre en ocasión de la RRAADDHH.

La Iniciativa Niñ@Sur tiene como meta general articular los esfuerzos nacionales y promover acuerdos regionales orientados al cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos universales y regionales como piso mínimo de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, uno de los ejes planteados es el fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Ya en el Plan de Trabajo 2008/2009 de la XII RAADDHH que tuvo lugar en Buenos Aires en junio de 2008, se destacó la importancia de desarrollar líneas de acción tendientes a fortalecer los sistemas de protección integral de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a través del: “a) Diálogo con el sistema interamericano, universal de protección de derechos humanos y con otros ámbitos del MERCOSUR;... d) la promoción de solicitudes de Opiniones Consultivas a instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, para lograr el cumplimiento de los estándares de derechos humanos y elaborar recomendaciones para su aplicación”.

De esta manera, la Iniciativa Niñ@Sur impulsó la elaboración y presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte IDH en materia de niños migrantes. El texto de esta solicitud fue encomendada y elaborada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

## La solicitud de Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El 7 de julio de 2011, en una iniciativa sin precedentes en la región, los países miembros del MERCOSUR firmaron y presentaron conjuntamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) una solicitud de opinión consultiva sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. El 31 de agosto de ese mismo año en la Ciudad de Bogotá, Colombia, los cuatro gobiernos formalizaron dicha presentación en una Audiencia con los jueces de la Corte IDH en el marco de su 92° Período de Sesiones.

La Corte IDH declaró su admisibilidad y fijó el 15 de diciembre de 2011 como plazo límite para la presentación de observaciones escritas respecto de la solicitud mencionada.

Esta es una experiencia inédita, ya que es la primera vez que se presenta ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH) un pedido de opinión consultiva por cuatro Estados, el cual expresa una posición común de los países Miembros del MERCOSUR sobre un tema de importancia central para la vigencia de los derechos humanos en el continente americano.

El respeto de los derechos humanos en las políticas migratorias es un tema destacado en la agenda de los países del MERCOSUR y del resto de los países de América Latina y el Caribe. Esto ha quedado demostrado a través de la firma de acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria, así como a partir de la ratificación de los principales tratados internacionales sobre derechos humanos y en particular sobre derechos del niño, y de la sanción de legislaciones internas que promueven la protección de los derechos de este grupo.

La solicitud de opinión consultiva fue elaborada con la asistencia técnica del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), y luego fue discutida al interior de la Comisión Permanente Niñ@Sur y aprobada por la RAADDHH en el mes de abril de 2011 en la Ciudad de Asunción, Paraguay.

En la formulación de este documento los países firmantes adelantan su posición sobre algunos aspectos relevantes respecto de la protección de los derechos de los niños migrantes, y expresan su preocupación por la grave situación de los niños, niñas y adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales o políticos en el continente, que persiste más allá de los importantes avances realizados en la adecuación de la normativa migratoria a los estándares del derecho internacional de derechos humanos.

Se calcula que en la región de América Latina y el Caribe unos 25 millones de personas han migrado hacia países de América del Norte y Europa, así como se verifica el desplazamiento de otros 6 millones hacia países de la región. Estos movimientos migratorios están integrados de manera cada vez más creciente por niños, niñas y adolescentes, algunos de los cuales migran junto a sus padres al tiempo que otros lo hacen, de manera cada vez más frecuente, no acompañados o separadamente.

Entre los principales problemas que los Estados del MERCOSUR señalan en el documento se encuentran: la falta de articulación entre políticas migratoria y políticas de protección de derechos de la infancia; la falta de capacidad técnica y de acuerdos institucionales apropiados para realizar un examen estricto de las posibles consecuencias lesivas de derechos de los niños y niñas que pueden tener ciertas decisiones en el marco de procesos migratorios; la ausencia de sistemas de garantías procesales

adecuados; la adopción de medidas restrictivas de la libertad personal de los niños por motivos migratorios; y el incumplimiento de principios del derecho internacional de los derechos humanos como el de no devolución, la protección de la condición de refugiado y el principio de protección de la vida familiar en las decisiones que se adoptan sobre deportación y expulsión.

Esta iniciativa promueve la articulación y el diálogo con el SIDH como una herramienta fundamental para la definición de estándares regionales para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en derechos humanos.

Por último, cabe remarcar que la solicitud de opinión consultiva contribuye a la consolidación del bloque regional como un espacio de concertación y articulación de políticas en derechos humanos, así como para profundizar la dimensión social y política del MERCOSUR.

### ANEXO 3. Cuestionarios enviados a los organismos gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil

Cuestionario 1. Direcciones de Migración  
Procedimientos migratorios que involucran niños, niñas y adolescentes<sup>62</sup>

#### Procedimientos de entrada:

Por favor describa cuáles son los requisitos para que niños, niñas y adolescentes puedan entrar al país. Si existen diferencias de acuerdo al país de procedencia –por ejemplo proveniente de países del MERCOSUR- señálelas.

Sea específico respecto a:

- tipo de documentación requerida;
- acompañamiento (quien está autorizado, requisito de poderes).

#### Situaciones y procedimientos vinculados a la irregularidad migratoria:

Por favor señale los modos en los que opera su organismo en caso de detectar el cruce (o intento de cruce) de frontera de un niño, niña o adolescente que no se encuentra acompañado/a POR SUS PADRES O TUTORES. Sea específico respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los procedimientos que se despliegan al detectar estas situaciones? (devolución en frontera, guarda temporaria, etc.);
- ¿Existen directivas sobre cómo proceder en estos casos? ¿Existe un protocolo de actuación que señale las medidas que deben adoptarse en el caso de niños, niñas o adolescentes no acompañados?;

- ¿Cuáles son las autoridades gubernamentales que intervienen en dichos casos?;
- ¿Se efectúan contactos con otro tipo de organismos gubernamentales? (por ejemplo, organismos de infancia, de derechos humanos, etc.). Si sí, señale qué organismos y con qué propósitos;
- ¿Se efectúan contactos con organismos del país de procedencia del niño? Si sí, ¿Con qué propósitos?;
- ¿Alguien representa a la persona menor de edad? ¿Quién?;
- ¿Qué medidas concretas se adoptan? ¿Existe un procedimiento de determinación conforme el interés superior del niño?

Por favor describa cómo son los procedimientos migratorios en general, en todas las situaciones acompañados o no, en las que se encuentran involucrados niños, niñas o adolescentes. Por ejemplo, deportación o expulsión (de ellos o de sus padres), identificación de niños/as y adolescentes en procedimientos vinculados a trabajo esclavo o trata de personas, etc.

- ¿Se encuentra determinado que en algún momento del proceso se escuche al niño? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo se lleva adelante dicho procedimiento?, ¿Se garantiza el derecho a un intérprete?, ¿De qué manera?;
- ¿Se le brinda al niño la posibilidad de contar con un abogado que lo asista durante el proceso?;
- ¿Se encuentran previstos recursos que tengan por objeto revisar decisiones que se tomen en el marco del proceso?;
- ¿Se garantiza el derecho a la asistencia consular?;
- ¿Se encuentra prevista la posibilidad de que el niño tenga una representación legal o tutoría para los niños/as no acompañados/as? Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo se designa y qué funciones tiene?;
- ¿Se encuentran previstas medidas de repatriación, expulsión y/o devolución de los niños, niñas y adolescentes migrantes?
- Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa: ¿En qué casos proceden?; ¿Cómo se implementan?; ¿se realizan evaluaciones sobre la situación particular del niño en su país de origen antes de adoptar alguna de estas medidas?; ¿interviene algún otro organismo para la adopción de estas medidas?

---

62 Por niños, niñas y adolescentes se entienden comprendidas a todas las personas menores de 18 años.

- ¿Cómo es el procedimiento con relación a niños, niñas y adolescentes cuando es adoptada una medida de expulsión sobre alguno de sus padres?
- ¿Se encuentra prevista la evaluación de los vínculos familiares cuando se adoptan medidas en el marco de un proceso migratorio que puedan afectar la unificación familiar? ¿Cómo se realiza? ¿Qué organismo/s interviene/n?

### **Procedimientos en los casos de pedidos de refugio de de niños, niñas y adolescentes no acompañados:**

¿Cuál es la injerencia de la Dirección de Migraciones en los procedimientos de solicitud y otorgamiento de refugio en el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados? Por favor sea específico.

### **Competencias de su dirección en caso de procedimientos vinculados a trabajo esclavo o trata de personas en el caso de niños, niñas y adolescentes:**

Por favor describa cuál es la competencia de su dirección en los procedimientos vinculados con trabajo esclavo o con trata de niños, niñas y adolescentes. Sea específico en relación a su actuación a lo largo de los procedimientos.

### **Bases de datos y sistematización de información:**

Describa las bases de datos que se desarrollan regularmente en su dirección en las que puedan identificarse niños, niñas y adolescentes. Concretamente nos referimos a bases de datos usuales de entrada, de salida, de regularización migratoria (trámites de regularización migratoria), así como sobre cualquier otra información relevante en relación a de niños, niñas y adolescentes (por ejemplo, registros de niños denunciados con paradero desconocido).

¿Es posible acceder a información con fines estadísticos? Concretamente quisiéramos conocer estadísticas de entrada y salida de personas menores de edad, de trámites otorgados y denegados de regularización migratoria y de solicitudes de refugio de niños, niñas y adolescentes no acompañados (por país de procedencia).

### **Otras situaciones:**

En las oficinas de frontera, ¿qué tratamiento se da al cruce cotidiano de niños, niñas y adolescentes no acompañados para propósitos tales como compras, asistencia escolar, atención médica, etc.?

### **Acuerdo de residencia del MERCOSUR:**

Como usted sabe su país forma parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, podría por favor señalar si los procedimientos migratorios que se emplean actualmente en su país se rigen de acuerdo a los principios acordados. Sea específico en cuanto al grado de vigencia y a las limitaciones que se detectan

para su cabal implementación. Básicamente nos referimos a cómo se da cumplimiento a los acuerdos allí previstos relativos a:

- el otorgamiento de residencias temporarias de hasta dos años a nacionales de los Estados firmantes;
- el otorgamiento de residencias permanentes;
- la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, económicos y laborales y culturales para residentes y nacionales;
- la reunificación familiar a través de la residencia;
- el trato igualitario a nivel laboral entre residentes y nacionales;

**Procedimientos para la obtención de residencia (en sus diversas variantes) en el caso de niños, niñas y adolescentes:**

Por favor describa cuáles son los distintos tipos de residencia que otorga su dirección (ej. temporaria, permanente, etc.) en el caso de niños, niñas y adolescentes. ¿Qué derechos confiere cada una de ellas?

- ¿Cuáles son requisitos (documentación imprescindible) para que niños, niñas y adolescentes obtengan cada una de estas residencias?
- ¿Existe un tratamiento diferenciado de acuerdo al país de procedencia?
- ¿Cómo se procede (es decir cuáles son los requisitos) para que niños, niñas y adolescentes extranjeros indocumentados que ya se encuentran residiendo en su país puedan regularizar su situación? Si depende del país de procedencia por favor sea específico.

### Cuestionario 2. Los consulados y los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en la Argentina

Por favor señale cuáles son las dificultades concretas referidas a procedimientos migratorios con las que se han encontrado recientemente niños, niñas y adolescentes nativos de su país en la Argentina. Sea específico/a en cuanto a las siguientes situaciones:

- Procesos de regularización migratoria y el acceso a residencias temporarias y permanentes (problemas vinculados a documentación requerida, a pagos de gestores, tasas, etc.)

- Procedimientos específicos que involucren niños, niñas y adolescentes no acompañados.
- Otras situaciones en las que se vean envueltos niños, niñas y adolescentes, acompañados o no acompañados (tales como deportación o expulsión de ellos o de sus padres, identificación de niños/as y adolescentes en procedimientos vinculados a trabajo esclavo o trata, etc.).

Por favor indique las situaciones identificadas por las propias autoridades así como los reclamos, quejas o denuncias de ciudadanos de su país en la Argentina que involucran a niños, niñas y adolescentes. Le pedimos sea específico/a en cuanto a la naturaleza de reclamo (dificultades para obtener documentación, denuncias de maltrato o de discriminación, violación de derechos sociales o económicos, denuncias de trata de personas, falta de garantía de debido proceso, etc.)

Podría brindarnos información sobre número y tipo de denuncias/reclamos recibidas en los años 2010 y 2011 que involucran niños, niñas y adolescentes de su país en la Argentina ¿Cuenta el consulado con alguna base de datos?

¿Cuáles son las actividades y el tipo de asistencia que brinda el consulado? Por favor sea específico en relación al tipo de denuncia/reclamo.

Ha participado el consulado procesos de repatriación de niños, niñas y adolescentes desde la Argentina hacia su país. Podría describir las circunstancias y cuándo ocurrieron.

¿Han contado dichos niños, niñas y adolescentes con una representación legal o tutoría (para los niños/as no acompañados/as)? Si la respuesta es afirmativa, ¿quién la ha designado y qué funciones tiene?;

Podría describir la actuación del consulado en los casos en los que se ha detectado la presencia de niños, niñas y adolescentes en operativos vinculados a trabajo esclavo o a trata de personas.

¿Qué otras autoridades gubernamentales intervienen en dichos casos?; ¿Se efectúan contactos con otro tipo de organismos gubernamentales, tanto de su propio país como de la Argentina? (por ejemplo, organismos de infancia, de derechos humanos, etc.). Si sí, señale qué organismos con qué propósitos;

¿Realiza el consulado actividades de difusión sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en la Argentina?. Si sí, por favor describa las actividades e identifique las instituciones públicas, no gubernamentales o internacionales con las que lleva a cabo tales iniciativas.

¿Cuenta el consulado con algún tipo de base de información en las que puedan identificarse niños, niñas y adolescentes?. Concretamente nos referimos a bases de datos usuales de trámites, denuncias o de registros de niños denunciados con paradero desconocido.

### Cuestionario 3. Acceso a derechos sociales

Por favor podría señalar cuáles son los requisitos legales que impone su país para que niños, niñas y adolescentes nacidos en países del MERCOSUR y estados asociados tengan acceso servicios públicos y programas sociales que se ofrecen en su país. Como podrá apreciar, interesa establecer las limitaciones que puede acarrear la condición de extranjero por un lado y el estatus o situación migratoria de los niños, niñas y adolescentes para poder acceder a dichos servicios sociales y programas. A continuación se presentan algunos interrogantes distinguiendo el acceso a la educación, a la salud y a programas sociales.

#### El acceso a servicios educativos públicos

Indique para cada uno de los niveles de educación que se señalan a continuación, cuáles son los requisitos para la inscripción, cursado y pase de nivel de alumnos extranjeros. Por favor sea específico en cuanto al acceso de niños, niñas y adolescentes en las siguientes situaciones: a) hijos de extranjeros no regularizados, b) extranjeros que no se encuentran regularizados, c) quienes cuentan con una residencia temporaria; y d) quienes han obtenido residencia permanente.

- Nivel pre-escolar o inicial
  
- Nivel primario
  
- Nivel secundario
  
- Nivel terciario y universitario

Si en su país se desarrollan planes o programas nacionales de promoción, apoyo o retención de estudiantes en formas de becas, entregas de computadoras, cursos de apoyo, o planes especiales, indique por favor para cada plan específico cuáles son sus requisitos. Por favor sea específico en cuanto al acceso de niños, niñas y adolescentes en las siguientes situaciones: a) hijos de extranjeros no regularizados, b) extranjeros que no se encuentran regularizados, c) quienes cuentan con una residencia temporaria; y d) quienes han obtenido residencia permanente.

#### El acceso a servicios de salud

Por favor señale si los niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero tienen acceso a ser atendidos y tratados por el sistema público de salud de su país de modo similar a los nativos de su país. Nos referimos tanto a servicios preventivos, curativos y paliativos.

Por favor sea específico en cuanto a las diferencias que pueda establecer la situación migratoria en el acceso de: (a) hijos de extranjeros no regularizados, b) extranjeros que no se encuentran regularizados,

c) quienes cuentan con una residencia temporaria; y d) quienes han obtenido residencia permanente) así como en relación a las siguientes potenciales demandas:

- Consultas médicas en salas o centros de salud y en hospitales públicos
- Tratamientos prolongados y enfermedades crónicas
- Cirugías (incluyendo internación en hospitales públicos)
- Prótesis
- Medicamentos (incluyendo drogas oncológicas y para el tratamiento de VIH y SIDA)
- Atención odontológica

Si su país cuenta con planes de salud materno-infantiles o dirigidos a la primera infancia, por favor señale cuáles son los requisitos para poder acceder a ellos (Ejemplos, Plan Nacer Argentina, Bono Juana Azurduy Bolivia, etc.).

### **El acceso a programas sociales compensatorios**

Por favor describa el sistema de protección social de la niñez y adolescencia en lo que se refiere a planes o programas a nivel nacional que tiene su país.

Describa para cada plan cuáles son los requisitos. Sea específico en cuanto al acceso de niños, niñas y adolescentes en las siguientes situaciones: a) hijos de extranjeros no regularizados, b) extranjeros que no se encuentran regularizados, c) quienes cuentan con una residencia temporaria; y d) quienes han obtenido residencia permanente.

#### Cuestionario 4. Organizaciones de la sociedad civil

Por favor podría describir cuál es el ámbito de acción de su organización en relación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Recibe su institución denuncias, reclamos o pedidos de asistencia que involucren a niños, niñas y adolescentes migrantes. Le pedimos sea específico/a en cuanto a la naturaleza de estas situaciones.

¿Ha tenido su organización actuación específica respecto a las siguientes problemáticas?:

- Procedimientos migratorios para obtener la regularidad de niños, niñas y adolescentes (problemas para presentar la documentación necesaria, etc.) Podría describir el tipo de pedido/denuncia, las circunstancias, el país de origen del niño y de su familia, cuándo ocurrieron, en qué consistió la actuación de su organización y si encuentra alguna diferencia de acuerdo al país de origen.
- Procedimientos migratorios que involucren a los padres o madres de niños, niñas y adolescentes y que de alguna forma los afecten. Podría describir el tipo de pedido/denuncia, las circunstancias, el país de origen de los padres o madres, cuándo ocurrieron y en qué consistió la actuación de su organización.
- Procesos de repatriación de niños, niñas y adolescentes (tanto desde su país hacia otro, como viceversa). Podría describir el tipo de pedido/denuncia, las circunstancias, cuándo ocurrieron y en qué consistió la actuación de su organización.
- Situaciones vinculadas a denuncias de trabajo esclavo o trata de niños, niñas y adolescentes. Podría describir el tipo de pedido/denuncia, las circunstancias, el país de origen de los niños, cuándo ocurrieron y en qué consistió la actuación de su organización.
- Dificultades para acceder a derechos sociales y económicos. Podría describir el tipo de pedido/denuncia, las circunstancias, cuándo ocurrieron y en qué consistió la actuación de su organización.

¿Podría brindarnos información sobre número y tipo de denuncias/reclamos recibidas en los años 2010 y 2011 que involucran niños, niñas y adolescentes? ¿Cuenta su organización con alguna base de datos?

¿Han contado dichos niños, niñas y adolescentes con una representación legal o tutoría (para los niños/as no acompañados/as)? Si la respuesta es afirmativa, ¿Quién la ha designado y qué funciones tiene?

¿Qué autoridades gubernamentales intervienen en dichos casos?; ¿Efectúan ustedes los contactos con

organismos gubernamentales? (por ejemplo, organismos de infancia, de derechos humanos, etc.). Si sí, señale por favor los organismos y los propósitos de los contactos.

¿Efectúan ustedes contactos con el gobierno de origen de los niños, niñas y adolescentes involucrados? Si sí, señale por favor los organismos y los propósitos de los contactos.

¿Efectúan ustedes gestiones o actividades con organizaciones internacionales u otras no gubernamentales referidas a niños, niñas y adolescentes migrantes? Si sí, señale por favor los organismos y el tipo de actividad o gestión.

¿Realiza su organización actividades de difusión sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes? Si sí, por favor describa las actividades e identifique las instituciones públicas, no gubernamentales o internacionales con las que lleva a cabo tales iniciativas.

¿Realiza su organización estudios o diagnósticos sobre la situación y el acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes? Si sí, ¿podría por favor darnos acceso a dichos estudios?

¿Ha colaborado su organización en la elaboración de proyecto de leyes, normas, protocolos referidos a los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes? Si sí, podría por favor brindarnos documentación al respecto.

#### ANEXO 4. Organismos gubernamentales, no gubernamentales y agencias internacionales que fueron contactadas para el diagnóstico

INSTITUCIONES	PAIS
Organismos de Gobierno	
Dirección Nacional de Migraciones, Min. Del Interior	Argentina
Dirección Nacional de Migraciones, Min. De Gobierno	Bolivia
Dirección de Extranjería y Migración, Min. Del Interior	Chile
Dirección Nacional de Migraciones, Min. Del Interior	Uruguay
Dirección General de Migraciones, Min. del Interior	Paraguay
Defensoría del Pueblo, Estado Plurinacional	Bolivia
Defensoría del Pueblo, Republica del P.	Paraguay
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, SENAF, Ministerio de Desarrollo Social	Argentina
Servicio Nacional de Menores, SENAME, Ministerio de Justicia	Chile
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Paraguay
Instituto del Niño y Adolescente, INAU, Presidencia de la Nación	Uruguay
Ministerio de Desarrollo Social	Chile
Ministerio de Salud	Chile
Ministerio de Educación	Chile
Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, Ministerio de Justicia	Argentina
Consulado General de Bolivia en Argentina	Bolivia
Consulado General del Paraguay en Argentina	Paraguay
Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores	Bolivia
Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores	Bolivia
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDC, Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Brasil
Departamento de Estrangeiros, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério da Justiça	Brasil
Polícia Federal (Delemig e Aeroportos)	Brasil
CONARE	Brasil
Superintendência do Trabalho	Brasil
Secretaria Estadual de Educação (SP)	Brasil
Secretaria Estadual de Saúde (SP)	Brasil
Secretaria Municipal da Educação (São Paulo, SP)	Brasil

Secretaria Estadual de Saúde (SP)	Brasil
Secretaria Municipal da Educação (São Paulo, SP)	Brasil
Secretaria Municipal da Saúde (São Paulo, SP)	Brasil
Comissão de Direitos Humanos (São Paulo, SP)	Brasil
Coordenador das Varas de Infância e Juventude	Brasil
Defensoria Pública da União	Brasil
Defensoria Pública do Estado de SP	Brasil
Consulado de Argentina en São Paulo	Brasil
Consulado de Bolívia en São Paulo	Brasil
Consulado de Chile en São Paulo	Brasil
Consulado de Colombia en São Paulo	Brasil
Consulado de Ecuador en São Paulo	Brasil
Consulado de Paraguay en São Paulo	Brasil
Consulado de Perú en São Paulo	Brasil
Consulado de Uruguay en São Paulo	Brasil
Defensoría General de la Nación	Argentina
Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, Ministerio de Justicia	Argentina
Ministerio de Desarrollo Social	Argentina
Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores	Chile
Instituto de Derechos Humanos	Chile
Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores	Paraguay
Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores, Derechos Humanos	Uruguay
Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura	Uruguay
Instituto del Niño/a y Adolescente - INAU	Uruguay
Organizaciones de la Sociedad Civil	
CAREF, Servicio Ecueménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados	Argentina
CELS, Centro de estudios Legales y Sociales	Argentina
CASACIDN, Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño	Argentina
Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo	Bolivia
Servicio Jesuíta a Migrantes	Chile
INCAMI, Centro Integrado de Atención al Migrante	Chile
Pastoral del Migrante del Paraguay	Paraguay

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Paraguay	Paraguay
ASOPAMI, Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante	Paraguay
REDLAMYC, Red Latinoamericana y Caribeña por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	Uruguay
Red Scalabriniana del Uruguay	Uruguay
ASBRAD	Brasil
CEDECA – EMAUS	Brasil
CAMI	Brasil
Pastoral Migratoria	Argentina
Organismos Internacionales	
OIM, Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Cono Sur	Cono Sur
OIM, Uruguay	Uruguay
OIM, Paraguay	Paraguay
UNICEF, Argentina	Argentina
UNICEF, Chile	Chile
ACNUR	Argentina

### ANEXO 5. Principales organismos encargados de la cuestión migratoria y sus funciones por país<sup>63</sup>

PAIS	DEPENDENCIA	ADSCRIPCIÓN	FUNCIONES PRINCIPALES
Argentina	Dirección Nacional de Migraciones	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender la admisión de extranjeros y el otorgamiento de residencias y su extensión en territorio nacional y en el exterior</li> <li>- Controlar el ingreso y egreso de personas al país</li> <li>- Coadyuvar en la aplicación de medidas para lograr el objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur</li> <li>- Regularizar la situación de la población inmigrante sin documentos que reside en el país</li> <li>- Aplicar sanciones ante violaciones a disposiciones de la ley migratoria</li> <li>- Ejercer control de permanencia y poder de policía de extranjeros en todo el territorio.</li> </ul>
Brasil	Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)	Ministerio del Trabajo y Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular la política de inmigración</li> <li>- Coordinar y orientar las actividades de inmigración</li> <li>- Efectuar el relevamiento periódico de las necesidades de mano de obra extranjera calificada, para la admisión en carácter permanente o temporario</li> <li>- Promover estudios sobre los problemas relativos a la inmigración</li> <li>- Establecer normas de selección de inmigrantes, con el objetivo de proporcionar mano de obra especializada a los variados sectores de la economía nacional y captar recursos para sectores específicos</li> <li>- Solucionar los casos omisos en la legislación (funcionando en la práctica como un grado de recurso en relación a las decisiones del Departamento del Extranjero)</li> <li>- Opinar sobre los cambios de la legislación relativa a la inmigración, cuando fuera propuesta por cualquier órgano del Poder Ejecutivo</li> <li>- Procesar, opinar y dirigir los asuntos relacionados con nacionalidad, naturalización y régimen jurídico de los extranjeros</li> </ul>

63 Esta tabla fue extraída de Tomás Milton Muñoz Bravo (2010), empleando como fuentes páginas en Internet de las dependencias, leyes migratorias vigentes y elaboración del propio autor, salvo las informaciones sobre el CNIg y la Policía Federal de Brasil, adjuntadas por los autores.

	Departamento de Extranjeros de Brasil	Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender los asuntos relacionados con medidas de expulsión, extradición y deportación de extranjeros</li> <li>- Instruir los procesos referentes a la transferencia de presos para el cumplimiento de condenas en los países de origen</li> <li>- Instruir procesos de reconocimiento a la condición de refugiados y de asilo político</li> <li>- Fortalecer el apoyo administrativo al Comité Nacional para los Refugiados</li> </ul>
	Departamento de Policía Federal	Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalización de ingreso y salida del país</li> <li>- Registro y expedición de la cedula de identidad del extranjero</li> </ul>
Bolivia	Dirección General de Migración	Ministerio de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regular, registrar y controlar ingreso y salida de ciudadanos nacionales y extranjeros</li> <li>- Administrar los regímenes de extranjería y naturalización</li> <li>- Ejercer control migratorio en ciudades capitales, fronteras y aeropuertos de uso internacional de Bolivia</li> <li>- Generar información en coordinación con instituciones publicas e instituciones internacionales relacionadas con la temática migratoria, para un adecuado control en fronteras y ciudades capitales</li> <li>- Generar mecanismos para la lucha contra la corrupción dentro de la Dirección General de Migración</li> <li>- Establecer mecanismos legales para el control migratorio entre la Dirección General de migración y actores públicos y de la sociedad civil</li> </ul>
Chile	Departamento de Extranjería y Migración	Ministerio del Interior y Seguridad Publica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar cumplimiento a la legislación de extranjería relativa al ingreso, egreso, residencia definitiva o temporal, expulsión y regulación de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el territorio nacional</li> <li>- Analizar las solicitudes de residencia temporal, permanente, refugio y nacionalización</li> <li>- Promocionar acciones de acogida que incentiven la integración del colectivo migrante</li> <li>- Promover la modernización de la institucionalidad, legislación y gestión migratoria en Chile</li> <li>- Desarrollar e implementar el Instructivo Presidencial de Política Migratoria</li> </ul>

Paraguay	Dirección General de Migración	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regular la migración de extranjeros y migración y repatriación de nacionales a fin de promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere</li> <li>- Otorgar a extranjeros permisos de ingreso al país, así como prorrogas de permanencia o cambios de categorías</li> <li>- Habilitar los lugares por los cuales los nacionales y extranjeros deben entrar o salir del país</li> <li>- Controlar y fiscalizar el ingreso y egreso de pasajeros al país</li> <li>- Controlar permanencia de extranjeros en relación a su situación migratoria</li> <li>- Regularizar situación migratoria de los migrantes ilegales, pudiendo disponer el rechazo y la expulsión de extranjeros de acuerdo a sus competencia legales</li> <li>- Inspeccionar medios de transporte, como así también los lugares de trabajo y alojamiento de extranjeros</li> <li>- Reunir y suministrar información acerca de las condiciones para la repatriación de nacionales en el extranjero, procediendo a su recepción</li> </ul>
Uruguay	Departamento de Extranjería y Migración	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlar ingreso, permanencia y egreso al país de los extranjeros</li> <li>- Controlar del egreso y reingreso al país de los uruguayos</li> <li>- Asesorar en materia migratoria</li> <li>- Generar información sobre movimientos migratorios, permanencia y radicación de extranjeros</li> </ul>

## ANEXO 6. Requisitos para el ingreso de niños, niñas y adolescentes a los países del MERCOSUR

PAIS	Requisitos para que N, N y A puedan entrar al país
Argentina	<p>Todo menor que pretenda entrar al país deberá contar la siguiente documentación:</p> <p>a.- Documento de viaje válido y vigente: Si el menor es nacional o residente en algunos de los Estados Parte o Asociados del MERCOSUR, de conformidad con el “Acuerdo sobre Documentos de viaje del MERCOSUR” vigente desde el año 2008, podrá presentar cualquiera de los documentos que en este instrumento se especifican (DNI, Cédulas de Identidad, o Pasaporte). En el supuesto de que se trate de un menor nacional o residente en un país fuera de la región, deberá contar con su Pasaporte y, de corresponder, con la visa consular en caso de que por su nacionalidad tal requisito le sea exigible en virtud de la inexistencia de convenios sobre exención de visados suscritos con la República Argentina.</p> <p>b.- Autorización de viaje y/o acompañamiento: Con relación a este punto, se deben efectuar algunas disquisiciones, a saber:</p> <p>b.1.- Si el menor que ingresa es nacional o residente en algunos de los Estados Parte o Asociados del MERCOSUR, en virtud del “Acuerdo sobre Procedimiento para la Verificación de la Documentación de Egreso e Ingreso de Menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados” (vigente desde el año 2006), deberá exhibir la correspondiente autorización debidamente intervenida por la autoridad migratoria del país miembro o asociado del que procede (en caso de viajar solo), o bien, acreditar el vínculo filiatorio con el/los progenitores (en el supuesto de ingresar acompañados por éstos), ejerciéndose de esta manera, un doble control sobre los menores.</p> <p>b.2.- Si el menor es nacional o residente en un Estado fuera de la región e ingresa al territorio en calidad de “residente transitorio”, sólo debe presentar su documentación de viaje habilitante a tales efectos (Pasaporte y, de corresponder por motivo de su nacionalidad, el visado consular), independientemente de que viaje solo a acompañado.</p> <p>b.3.- Sin perjuicio de lo recientemente expresado en el punto que precede (b.2), de conformidad a la Disposición N°2656/11, TODO menor de 14 años que ingrese (se trate de argentinos o de extranjeros) sin importar su condición migratoria para el ingreso, ni el país de procedencia, deberá contar con la debida autorización de viaje en la que se deberá especificar datos de la persona que lo recibe, debiendo tal situación ser comprobada por las autoridades correspondientes</p>
Brasil	<p>La Carta de Servicios de la Policía Federal<sup>64</sup>, órgano responsable por el control migratorio, no hace diferencia entre los requisitos para ingreso de extranjeros N.N y A o adultos en el territorio brasileño, aunque traiga referencias expresas sobre el viaje al exterior de menores brasileños.</p> <p>En relación a los extranjeros, es necesaria la presentación de un pasaporte válido (para los nacionales del Mercosur, uno de los documentos mencionados en la Decisión CMC n° 18/08), de las tarjetas de entrada y salida llenadas, del visa cuando necesario, y de las exigencias del Decreto n° 86.715/81 – que corresponden al tipo de visa, y pueden ser comprobación de los medios de subsistencia, pasaje de retorno, entre otros.</p>

64 <http://www.dpf.gov.br/institucional/carta-de-servicos/livreto-Imigracao.pdf>

	<p>Los extranjeros residentes en Brasil deben presentar, además del pasaporte, la tarjeta de identidad de extranjero o el protocolo de regularización expedido por la Policía Federal.</p>
<p>Bolivia*</p>	<p>A efectos de autorizar el ingreso, de niñas o adolescentes hasta los 18 años de edad, los funcionarios de la Dirección General de Migración, exigen para la verificación correspondiente, el Documento de Viaje (Pasaporte, o documentos reconocidos dentro el marco de la CAN y el MERCOSUR y resto de los países), y la Autorización de Viaje, otorgada por autoridad competente y si corresponde visa emitida por un Cónsul boliviano en el exterior.</p> <p>Si el menor viaja con ambos padres, deberá presentar la siguiente documentación:</p> <p>Pasaporte o cédula de identidad vigente según sea el país de destino.</p> <p>Certificado de nacimiento o libreta de familia, adjuntando tres fotocopias simples.</p> <p>Si el menor viaja acompañado por sólo uno de sus padres, deberá presentar la siguiente documentación:</p> <p>Pasaporte o cédula de identidad vigente según sea el país de destino.</p> <p>Certificado de nacimiento o libreta de familia, adjuntando tres fotocopias simples.</p> <p>Certificado de defunción, en caso de estar fallecido uno de los padres, adjuntando tres fotocopias simples.</p> <p>Autorización Notarial del padre que no viaje, entregando su consentimiento para la salida del menor, o la autorización del Tribunal de Familia que corresponda, en original y tres fotocopias simples en cualquiera de los dos casos.</p> <p>Si el menor no viaja acompañado de sus padres, deberá presentar la siguiente documentación:</p> <p>Pasaporte o cédula de identidad vigente según sea el país de destino.</p> <p>Certificado de nacimiento o libreta de familia, adjuntando tres fotocopias simples.</p> <p>Certificado de defunción, en caso de estar fallecidos ambos padres, adjuntando tres fotocopias simples.</p> <p>Autorización Notarial de ambos padres, entregando su consentimiento para la salida del menor, en original más tres fotocopias simples.</p> <p>Autorización del Tribunal de Familia que corresponda, entregando el consentimiento para el viaje del menor, en original y tres fotocopias simples</p>
<p>Uruguay</p>	<p>Para el ingreso al país se solicita a los pasajeros su documentación de viaje hábil y vigente, o sea Pasaporte y/o Documento de identidad para pasajeros del Mercosur (art. 40, 41 de la ley 18250 y art. 17 del Decreto 394/09).</p> <p>Si por su nacionalidad el pasajero necesita visa; se le solicitará la misma al arribo (art. 42 de la ley, y art. 14 del Decreto).</p>

Por Acuerdo sobre Documento de viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados firmado el 30/6/08; establece que los nacionales o Residentes permanente podrán transitar con Documento de Identidad (DNI o CI)

No se solicita autorización de acompañante para menores que ingresan.

## ANEXO 7. Los principales Acuerdos del MERCOSUR en materia de procedimientos migratorios y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

### ACUERDO SOBRE RESIDENCIA PARA NACIONALES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, Estados Asociados.

CONSIDERANDO el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay y el Protocolo de Ouro Preto, sobre la estructura institucional del MERCOSUR firmado el 17 de diciembre de 1994 por esos mismos Estados.

ATENDIENDO la decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR N° 14/96 "Participación de Terceros Países Asociados en reuniones del MERCOSUR" y la N° 12/97 "Participación de Chile en reuniones del MERCOSUR".

EN CONCORDANCIA con la Decisión N° 07/96 (XI CMC - Fortaleza, 17/96) que motivó la necesidad de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de competencia de los respectivos Ministerios del Interior o equivalentes.

REAFIRMANDO el deseo de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos.

TENIENDO PRESENTE que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos.

BUSCANDO solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional.

CONVENCIDOS de la importancia de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana, buscando soluciones conjuntas y conciliadoras para los graves problemas que asolan a los Estados Partes y Asociados y a la comunidad como un todo, en consonancia con el compromiso firmado en el Plan General de Cooperación y Coordinación de Seguridad Regional.

RECONOCIENDO el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, tal cual fuera dispuesto en el artículo 1° del Tratado de Asunción.

PROCURANDO establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

ACUERDAN:

#### Artículo 1

##### OBJETO

Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán

obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente.

## Artículo 2

### DEFINICIONES

Los términos utilizados en el presente Acuerdo, deberán interpretarse con el siguiente alcance:

“Estados Partes”: Estados miembros y Países asociados del MERCOSUR;

“Nacionales de una Parte”: son las personas que poseen nacionalidad originaria de uno de los Estados Partes o nacionalidad adquirida por naturalización y ostentaran dicho beneficio desde hace cinco años;

“Inmigrantes”: son los nacionales de las Partes que deseen establecerse en el territorio de la otra Parte;

“País de origen”: es el país de nacionalidad de los inmigrantes;

“País de recepción” es el país de la nueva residencia de los inmigrantes.

## Artículo 3

### AMBITO DE APLICACION

El presente Acuerdo se aplica a:

1) Nacionales de una Parte, que deseen establecerse en el territorio de la otra, y que presenten ante la sede consular respectiva su solicitud de ingreso al país y la documentación que se determina en el articulado siguiente;

2) Nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de otra Parte deseando establecerse en el mismo, y que presenten ante los servicios de migración su solicitud de regularización y la documentación que se determina en el articulado siguiente.

El procedimiento previsto en el párrafo 2 se aplicará con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción, e implicará la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas.

## Artículo 4

### TIPO DE RESIDENCIA A OTORGAR Y REQUISITOS

1. A los peticionantes comprendidos en los párrafos 1 y 2 del artículo 3°, la representación consular o los servicios de migraciones correspondientes, según sea el caso, podrá otorgar una residencia temporaria de hasta dos años, previa presentación de la siguiente documentación:

a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante.

b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso;

c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso;

d) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales;

e) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción, si se tratare de nacionales comprendidos en el párrafo 2 del Artículo 3º del presente Acuerdo;

f) Si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante de conformidad con las normas internas del país de recepción;

g) Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

2. A los efectos de la legalización de los documentos, cuando la solicitud se tramite en sede consular, bastará la certificación de su autenticidad, conforme a los procedimientos establecidos en el país del cual el documento procede. Cuando la solicitud se tramite ante los servicios migratorios, dichos documentos sólo deberán ser certificados por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, sin otro recaudo.

## Artículo 5

### RESIDENCIA PERMANENTE

La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma, y acompañamiento de la siguiente documentación;

a) Constancia de residencia temporaria obtenida de conformidad a los términos del presente Acuerdo;

b) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que, resulte acreditada la identidad del peticionante;

c) Certificado que acredite carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción;

d) Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente;

e) Pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas.

## Artículo 6

### NO PRESENTACION EN TERMINO

Los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4º del presente, no se presentaran ante la autoridad migratoria de país de recepción, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte.

## Artículo 7

### INTERCAMBIO DE INFORMACION

Las Partes se comunicarán sus respectivas reglamentaciones nacionales sobre inmigración, así como, en caso de producirse sus ulteriores modificaciones, y asegurarán a los ciudadanos de los otros Estados

Partes que hubiesen obtenido su residencia, un tratamiento igualitario en cuanto a derechos civiles de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas.

## Artículo 8

### NORMAS GENERALES SOBRE ENTRADA Y PERMANENCIA

1. Las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en el artículo 4° y 5° del presente Acuerdo tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder a: cualquier actividad, tanto por cuenta propia, como por cuenta ajena, en las mismas condiciones, que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país.

## Artículo 9

### DERECHOS DE LOS INMIGRANTES Y DE LOS MIEMBROS DE SUS FAMILIAS

1. IGUALDAD DE DERECHOS CIVILES: Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del presente Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; petitionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio.

2. REUNION FAMILIAR: A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación que se establece en el artículo 3, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país, deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular, salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario.

3. TRATO IGUALITARIO CON NACIONALES: Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

4. COMPROMISO EN MATERIA PREVISIONAL: Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional.

5. DERECHO A TRANSFERIR REMESAS: Los inmigrantes de las Partes, tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen, sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.

6. DERECHO DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES: Los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas.

Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, del derecho fundamental de acceso

a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.

## **Artículo 10**

### **PROMOCION DE MEDIDAS RELATIVAS A CONDICIONES LEGALES DE MIGRACION Y EMPLEO EN LAS PARTES.**

Las Partes establecerán mecanismos de cooperación permanente tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de la otra, a cuyo efecto adoptarán entre otras, las siguientes medidas:

- a) Mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes;
- b) Sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales. Dichas medidas no afectarán los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores inmigrantes, como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones;
- c) Mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, cuyo objetivo sea el ingreso, la permanencia o el trabajo en condiciones abusivas de estas personas o de sus familiares;
- d) Las Partes intensificarán las campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos.

## **Artículo 11**

### **APLICACION DE LA NORMA MAS BENEFICA**

El presente Acuerdo será aplicado sin perjuicio de normas o disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes.

## **Artículo 12**

### **RELACION CON NORMATIVA ADUANERA**

Las disposiciones del presente Acuerdo no incluyen la regularización de eventuales bienes y valores que los inmigrantes hayan ingresado provisoriamente en el territorio de los Estados Partes.

## **Artículo 13**

### **INTERPRETACION Y APLICACION**

Los conflictos que se originen en el alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán conforme el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes.

## **Artículo 14**

### **VIGENCIA**

El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la comunicación por los seis Estados Partes a la República del Paraguay informando que se ha dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias para la entrada en vigencia del presente instrumento.

## **Artículo 15**

### **DEPOSITO**

La República del Paraguay será depositaria del presente Acuerdo y de las notificaciones de los demás Estados Partes en cuanto a vigencia y denuncia. La República del Paraguay enviará copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a las demás Partes.

## **Artículo 16**

### **DENUNCIA**

Los Estados Partes podrán en cualquier momento denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita dirigida al depositario, que notificará a las demás Partes. La denuncia producirá sus efectos a los ciento ochenta (180) días, después de la referida notificación.

Hecho en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los seis (6) días del mes de diciembre de 2002, en un original, en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

## DEC. 00/06 PROCEDIMIENTO PARA LA VERIFICACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DE EGRESO E INGRESO DE MENORES ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 7/96, 14/96, 12/97, 38/03, 39/03, 42/04, 43/04 y 44/04 del Consejo del Mercado Común, y el Acuerdo N° 01/05 de la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados.

### CONSIDERANDO:

Que es necesario adoptar medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional que incrementen la protección de los menores que se desplacen entre los países de la Región

Que es conveniente consensuar y armonizar la normativa vigente en protección de los menores.

Que es voluntad de los Estados fortalecer los mecanismos de cooperación entre los organismos de control migratorio en la verificación documental establecida para el egreso e ingreso de menores de edad.

Que existe la firme decisión de desarrollar acciones dirigidas a evitar el tráfico de menores de edad entre nuestros países.

Que conforme lo establecido en el artículo 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, los instrumentos internacionales pueden aplicarse en forma provisional antes de su entrada en vigor, siempre que así lo establezca la propia norma o cuando los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.

Que es intención de los Ministros del Interior del Mercosur aplicar aquellas medidas operativas para las cuales se encuentran facultados conforme su ordenamiento interno.

Que en los términos del Artículo 8, inciso VI del Protocolo de Ouro Preto, compete al Consejo del Mercado Común pronunciarse sobre los Acuerdos remitidos por las Reuniones de Ministros;

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

**Artículo 1º.-** Aprobar el texto del proyecto de “ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTO PARA LA VERIFICACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DE EGRESO E INGRESO DE MENORES ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS” emanado de la XIX Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, que consta en Anexo y forma parte de la presente Decisión.

**ARTICULO 2º.-** El Consejo Mercado Común recomienda a los Estados Partes del MERCOSUR la suscripción del Acuerdo mencionado en el artículo anterior

**ARTICULO 3º.-** La vigencia del Acuerdo adjunto se regirá por lo que establece su artículo 10º.

## ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTO PARA LA VERIFICACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DE EGRESO E INGRESO DE MENORES ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

Los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR, de la República de Bolivia, de la República de Chile, de la República del Perú, de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Asociados, en adelante denominados las “Partes”.

CONSIDERANDO el Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991 entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay y el Protocolo de Ouro Preto, sobre la estructura institucional del MERCOSUR, firmado el 17 de diciembre de 1994 por esos mismos Estados.

REAFIRMANDO el deseo de los Estados Partes de fortalecer los fraternales vínculos existentes entre ellas, y el compromiso de tomar las medidas necesarias en protección de los menores que transitan entre los Estados de la región.

ENFATIZANDO la importancia de procurar, en instrumentos jurídicos de cooperación, un procedimiento de control que posibilite un mayor resguardo de los menores nacionales o residentes de las Partes.

ACUERDAN :

### ARTICULO 1°

Ámbito de aplicación

El presente Acuerdo se aplicará respecto de los menores de edad que se desplacen entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados.

### ARTICULO 2°

Menores de edad

Son menores de edad, a los efectos del presente Acuerdo, los nacionales y residentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados que, al tiempo de salir de su país de residencia, no hubieran cumplido la edad que cada legislación interna fija para alcanzar la capacidad absoluta o no se encontraren habilitados por los mecanismos que prevea la normativa interna de cada país antes de la mayoría de edad. Son menores de edad:

- Para Argentina: los menores de 21 años.
- Para Bolivia: los menores de 18 años.
- Para Brasil: los menores de 18 años.
- Para Chile: los menores de 18 años.
- Para Colombia: los menores de 18 años.
- Para Ecuador: los menores de 18 años.
- Para Paraguay: los menores de 18 años.
- Para Perú: los menores de 18 años.

- Para Uruguay: los menores de 18 años.
- Para Venezuela: los menores de 18 años.

### ARTICULO 3°

#### Identificación y Autorización de viaje

1. A los efectos de autorizar el egreso e ingreso de menores, deberá acreditarse ante la autoridad de control migratorio respectiva, la identidad del menor conforme la documentación de viaje hábil aceptada entre ambos países.
2. Deberá exigirse, además, la autorización de viaje, si correspondiere, otorgada según la legislación del país de residencia.

### ARTICULO 4°

#### Procedimiento

1. Las autoridades de control migratorio del país de egreso deberán verificar la documentación requerida para la salida del menor.
2. Una vez verificada, deberán estampar el sello migratorio de salida en la autorización de viaje respectiva o en su defecto en la fotocopia, como prueba suficiente de haberla tenido a la vista, sin perjuicio de intervenir el pasaporte como es de rutina, en el caso de portar el menor ese documento identificadorio, y/o extender la tarjeta de control, según correspondiera.
3. La autorización de viaje intervenida por la autoridad migratoria del país de egreso será asimismo exhibida ante la autoridad de control migratorio del país de ingreso, la que estampará el sello respectivo en dicha autorización, sin perjuicio de intervenir el pasaporte como es de rutina, en el caso de portar el menor ese documento identificadorio, y/o extender la tarjeta de control, según correspondiera.
4. La falta de la autorización de viaje en el momento del ingreso en los casos en que fuere exigible, o la omisión del sello de salida según lo previsto en el párrafo 2 del presente, deberá ser comunicada a la autoridad migratoria de salida del menor a fin de constatar el cumplimiento de los recaudos documentarios necesarios según el caso. En el caso en que se constatará la salida del país con la debida autorización exigible, deberá así comunicarlo por escrito la autoridad migratoria del país de egreso, adelantándose el texto por fax a la autoridad migratoria del país de ingreso.
5. En el caso en que la autoridad migratoria del país de egreso del menor por cualquier motivo no hubiere verificado los recaudos documentarios exigibles, no se admitirá al menor, procediéndose a su devolución al país de procedencia.  
Dicha circunstancia será comunicada vía fax o email a la autoridad migratoria que debió haber intervenido en el egreso del menor y simultáneamente a la autoridad migratoria central la que, si correspondiere, comunicará a las autoridades policiales o judiciales.
6. En caso de que el menor viaje acompañado por ambos padres, y no haga falta por ello de una autorización de viaje expresa, deberá acreditarse el vínculo filiatorio ante las autoridades de control del país de egreso y de ingreso. Si la acreditación del vínculo filiatorio se efectuase por documento diferente a la partida de nacimiento, libreta de familia o si surgiere del propio documento de identidad del menor, tal documento deberá ser intervenido en original o en su defecto en

su fotocopia, conforme el procedimiento establecido en el párrafo 2 y 3.

#### **ARTICULO 5°**

##### Cláusula de Salvaguarda

Las Partes, por razones fundadas en la protección del menor, se reservan la facultad de aplicar las normas internas correspondientes sobre la admisibilidad del ingreso al país.

#### **ARTICULO 6°**

##### Interpretación y aplicación

Los conflictos que se originen en el alcance, interpretación y aplicación del presente Acuerdo se solucionarán conforme el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes.

#### **ARTICULO 7°**

##### Informatización

Las Partes se comprometen a trabajar en la creación de un Registro Informático Común de Menores denunciados con paradero desconocido, así como un procedimiento de carga y utilización de los datos contenidos en el mismo. Igualmente estudiarán la posibilidad de avanzar en la creación de un sistema de control informático que registre la salida de adultos con menores de edad.

#### **ARTICULO 8°**

##### Denuncia

Cualquiera de las Partes, con una antelación de noventa (90) días podrá denunciar el presente Acuerdo sin que ello afecte su vigencia respecto de los restantes.

#### **ARTICULO 9°**

##### Adhesión

Los terceros Estados que en el futuro adquieran el estatus de Estados Asociados del MERCOSUR se podrán adherir al presente Acuerdo, de conformidad con las normas del MERCOSUR que se dicten al respecto.

#### **ARTICULO 10°**

##### Vigencia

El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su firma por el cuarto Estado Parte del MERCOSUR. En la misma fecha entrará en vigor para los Estados Asociados que lo hubieran firmado anteriormente o en forma concomitante. Para los Estados Asociados que no lo hubieran firmado con anterioridad a esa fecha, el Acuerdo entrará en vigor el mismo día en que se firme.

**MERCOSUR/CMC/DEC. N° 25/08. ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS SOBRE COOPERACIÓN REGIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 08/91, 01/95, 18/04 y 28/04, del Consejo del Mercado Común y las Resoluciones N° 14/92 y 09/94 del Grupo Mercado Común.

**CONSIDERANDO:**

La mayor circulación de las personas en la región repercute en la necesidad de crear herramientas y mecanismos que tengan en miras la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La necesidad prioritaria de amparar a los niños, niñas y adolescentes y de ampliar su protección a las diferentes situaciones que se plantean a nivel regional.

La necesidad de utilizar coordinadamente la información emanada de autoridades judiciales y administrativas en torno a la localización o paradero, así como la relativa a restricciones de egreso de niños, niñas y adolescentes ente las Partes, que permitan su efectiva localización.

Que la armonización de procedimientos de cooperación regional en materia de niños, niñas y adolescentes contribuirá al fortalecimiento de su protección.

**EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:**

**Art. 1** – Aprobar el texto del “Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad”, que figura como Anexo. y forma parte de la presente Decisión.

**Art. 2** – El Consejo del Mercado Común recomienda a los Estados Partes del MERCOSUR la suscripción del instrumento mencionado en el Artículo anterior.

**Art. 3** - La vigencia del Acuerdo adjunto se regirá por lo que establece su Art. 10

**Art. 4** – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

**ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS SOBRE COOPERACIÓN REGIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

La República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay, de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia, la República de Chile, la República Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Boli-

variana de Venezuela, Estados Asociados al MERCOSUR, en adelante las partes del presente Acuerdo:

Considerando que el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto establecen el compromiso de las Partes de armonizar sus legislaciones en función de objetivos comunes.

Reconociendo que la mayor circulación de las personas en la región repercute en la necesidad de crear herramientas y mecanismos que tengan en miras la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes;

Conscientes de la necesidad prioritaria de amparar a los niños, niñas y adolescentes y de ampliar su protección a las diferentes situaciones que se plantean a nivel regional;

Admitiendo la necesidad de utilizar coordinadamente la información emanada de autoridades judiciales y administrativas en torno a la localización o paradero, así como la relativa a restricciones de egreso de niños, niñas y adolescentes entre las Partes, que permitan su efectiva localización.

Teniendo en cuenta el interés superior del niño plasmado en la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en sus artículos 11 y 35, así como la normativa concordante; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, especialmente su artículo 19; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores y toda otra normativa vigente en la materia en cada una de las Partes.

Convencidos de que la armonización de procedimientos de cooperación regional en materia de niños, niñas y adolescentes contribuirá al fortalecimiento de su protección.

Reafirmando la necesidad de continuar la tarea de tornar operativa aquella normativa de carácter programático como modo de acercar soluciones a las distintas situaciones que se van planteando a nivel regional vinculadas a esta problemática.

Buscando asegurar que los mecanismos y herramientas para la protección de niños, niñas y adolescentes sean reconocidos y de fácil implementación en cada una de las Partes.

ACUERDAN:

## CAPÍTULO I ÁMBITO DE APLICACIÓN

### Artículo 1

#### Objeto

1. El objeto del presente Acuerdo consiste en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad que pudieran ser víctimas de actos delictivos.

Dicha protección se llevará a cabo mediante la implementación de un mecanismo de cooperación regional que permita utilizar, por parte de las autoridades competentes, la información registrada en la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”.

2. Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Acuerdo los casos de restitución internacional de menores contemplados por las Convenciones de La Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles

de la Sustracción Internacional de Menores e Interamericana de 1989 sobre Restitución Internacional de Menores.

3. En ningún caso se aplicará el mecanismo previsto en el presente Acuerdo a las situaciones de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.

## Artículo 2

### Definiciones

A los efectos de este Acuerdo, se entiende por:

1. Niños, Niñas y Adolescentes: a los menores de edad de acuerdo a la legislación vigente en el Estado desde donde se ordenó la inscripción en la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”.
2. Situación de vulnerabilidad: comprende a niños, niñas y adolescentes víctimas de actos delictivos, sobre los que pese una solicitud de localización, paradero o restricción de egreso y que figuren en la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”.
3. Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”: es la Base Informática de datos del MERCOSUR y Estados Asociados en la que se encuentran inscriptos los niños, niñas y adolescentes considerados en situación de vulnerabilidad y que debe ser consultada por los funcionarios migratorios en el ejercicio de su actividad de control de ingreso y egreso.
4. Autoridades Competentes: son las autoridades facultadas, conforme la normativa interna de cada Estado, para ordenar la inscripción en la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”.

## CAPITULO II PROCEDIMIENTO

## Artículo 3

### Constatación de solicitudes o restricciones

Al momento de controlar el ingreso o egreso del territorio nacional de un niño, niña o adolescente, el funcionario migratorio interviniente deberá constatar la posible existencia de una solicitud de localización o paradero o alguna restricción de egreso en la Base Informática.

## Artículo 4

### Solicitudes judiciales

Cuando de la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR”, surja la existencia de solicitudes emanadas de autoridades judiciales, los funcionarios migratorios procederán de la siguiente manera, según el caso:

- 1) Para los casos de solicitudes de localización o paradero, los funcionarios migratorios procederán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de este Acuerdo, e informarán inmediatamente a la autoridad judicial de su país sobre el ingreso o egreso del niño, niña o adolescente.

La autoridad judicial interviniente informará de inmediato la localización a la autoridad judicial del Estado que libró la solicitud.

2) Para los casos de solicitudes que impliquen restricciones de egreso, los funcionarios migratorios procederán a poner al niño, niña o adolescente bajo la inmediata disposición y protección de la autoridad judicial que resulte competente, en virtud de la normativa interna del Estado de detección, quien adoptará las medidas de protección de urgencia, en el marco de su normativa convencional e interna, tomando en consideración el interés superior del niño reconocido en las convenciones de Derechos Humanos vigentes entre los Estados Parte.

3) Una vez adoptadas las medidas de protección de urgencia sobre la persona del niño, niña o adolescente, la autoridad judicial del Estado de detección deberá poner esa situación en conocimiento de la autoridad judicial que ordenó la restricción de egreso, quién adoptará a la brevedad las medidas que considere pertinentes.

4) Las medidas de protección de urgencia dispuestas por la autoridad judicial del Estado de detección dejarán de tener efecto a partir del momento en que se adopten y comuniquen las medidas dispuestas por la autoridad judicial que ordenó la restricción de egreso.

## Artículo 5

### Comunicaciones

La comunicación de la situación del niño, niña o adolescente a la autoridad judicial que ordenó la localización, el paradero o la restricción de egreso deberá realizarse de un modo inmediato, y de conformidad con los Convenios internacionales y la normativa interna vigentes en la materia.

Con miras a la necesaria rapidez en la instrumentación del procedimiento descrito podrá utilizarse la vía electrónica (fax, mail, etc.) sin perjuicio de su necesaria confirmación dentro de los 10 (diez) días subsiguientes, por documento original.

## Artículo 6

### Custodia temporal

El Estado de detección procurará que la custodia temporal del niño, niña o adolescente sea llevada a cabo en lugares adecuados y bajo la supervisión de personal idóneo que garantice su integridad psico-física.

## Artículo 7

### Solicitudes administrativas

Cuando de la Base Informática “Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR” surja la existencia de una solicitud de localización o paradero, o restricción de egreso emanada de autoridades administrativas de una de las Partes, los funcionarios migratorios procederán conforme a lo previsto en el artículo 8 de este Acuerdo, e informarán, a sus efectos, inmediatamente, a la autoridad migratoria del Estado que inscribió la solicitud.

## Artículo 8

### Información requerida

En los supuestos previstos en los Artículos 4 y 7, los funcionarios migratorios deberán requerir los datos personales, filiatorios, señas particulares, lugar de residencia y destino y persona de contacto responsable del niño, niña o adolescente y en su caso, los datos del o los mayores acompañantes.

## Artículo 9

### Confidencialidad

Las Partes deberán guardar la debida confidencialidad en los procedimientos de aplicación del presente Acuerdo con fundamento en el interés superior del niño.

## CAPÍTULO III DISPOSICIONES FINALES

## Artículo 10

### Vigencia

El presente Acuerdo entrará en vigor treinta (30) días después del depósito del instrumento de ratificación por el cuarto Estado Parte del MERCOSUR. En la misma fecha entrará en vigor para los Estados Asociados que lo hubieren ratificado anteriormente.

Para los Estados Asociados que no lo hubieren ratificado con anterioridad a esa fecha, el Acuerdo entrará en vigor el mismo día en que se deposite el respectivo instrumento de ratificación.

Los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo, solamente se aplican a las Partes que lo hayan ratificado.

## Artículo 11

### Solución de Controversias

Las controversias que surjan sobre la interpretación, la aplicación, o el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo entre los Estados Parte del MERCOSUR se resolverán por el sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR.

Las controversias que surjan sobre la interpretación, la aplicación, o el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo entre uno o más Estados Parte del MERCOSUR y uno o más Estados Asociados se resolverán de acuerdo con los Principios del Derecho Internacional.

## Artículo 12

### Depósito

La República del Paraguay será Depositaria del presente Acuerdo y de los respectivos instrumentos de ratificación, debiendo notificar a las Partes las fechas de los depósitos de esos instrumentos y de la entrada en vigor del Acuerdo, así como enviarles copia debidamente autenticada del mismo.

## MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/08. ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE BASES DE DATOS COMPARTIDAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 07/96, 14/96, 12/97, 38/03, 39/03, 42/04, 43/04 y 44/04 del Consejo del Mercado Común.

### CONSIDERANDO:

Que es necesario adoptar medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional que incrementen la protección de los niños, niñas y adolescentes que se desplacen entre los países de la Región.

Que existe la firme decisión de desarrollar acciones dirigidas a una mayor cooperación, compartiendo información en resguardo del interés superior del menor, a fin de evitar delitos aberrantes como el tráfico ilícito, la trata y la sustracción de menores teniendo presente los compromisos asumidos respecto a la protección y cuidado de los niños, niñas y adolescentes, buscando asegurar su bienestar y el respeto de sus derechos.

Que el Acuerdo RMI N° 02/06 “Procedimiento para la Verificación de la Documentación de Egreso e Ingreso de Menores” establece, en su artículo 7°, el compromiso de las Partes de crear un registro informático común de menores denunciados con paradero desconocido, así como la utilización de los datos contenidos en el mismo.

Que es intención de los Ministros del Interior del MERCOSUR aplicar aquellas medidas operativas para las cuales se encuentran facultados conforme su ordenamiento interno.

Que en los términos del Artículo 8, inciso VI del Protocolo de Ouro Preto, compete al Consejo del Mercado Común pronunciarse sobre los Acuerdos remitidos por las Reuniones de Ministros.

### EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1.- Aprobar el texto del proyecto de “Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados”, elevado por la Reunión de Ministros de Interior, que se adjunta a la presente Decisión.

Art. 2.- El Consejo del Mercado Común recomienda a los Estados Partes del MERCOSUR la suscripción del instrumento mencionado en el artículo anterior.

Art. 3.- La vigencia del Acuerdo adjunto se regirá por lo que establece su artículo 6°.

Art. 4.- Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR

## ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE BASES DE DATOS COMPARTIDAS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, en calidad de Estados Partes del MERCOSUR, y la República de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú, y la República Bolivariana de Venezuela, en calidad de Estados Asociados del MERCOSUR, partes del presente Acuerdo,

### CONSIDERANDO:

Que es necesario adoptar medidas efectivas y coordinadas en el ámbito regional que incrementen la protección de los niños, niñas y adolescentes que se desplacen entre los países de la Región.

Que existe la firme decisión de desarrollar acciones dirigidas a una mayor cooperación, compartiendo información en resguardo del interés superior del menor, a fin de evitar delitos aberrantes como el tráfico ilícito, la trata y la sustracción de menores teniendo presente los compromisos asumidos respecto a la protección y cuidado de los niños, niñas y adolescentes, buscando asegurar su bienestar y el respeto de sus derechos.

### ACUERDAN:

## ARTÍCULO 1

### Objeto

Las Partes intercambiarán la información disponible que registren en sus bases de datos respecto a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

El intercambio de información se realizará por los medios técnicos más convenientes, de acuerdo a la infraestructura informática actual que dispongan las Partes.

Funcionarios técnicos de los organismos competentes de las Partes deberán, en coordinación con el Grupo Informático de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, definir los datos necesarios que deberán intercambiarse y los mecanismos para su implementación, dentro de un plazo de tres (3) meses desde la aprobación del presente Acuerdo.

## ARTÍCULO 2

### Definiciones

Se entiende por “niños, niñas y adolescentes”, a los efectos del presente Acuerdo, los nacionales y residentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados que, al tiempo de salir de su país de residencia, no hubieran cumplido la edad que cada legislación interna fija para alcanzar la capacidad absoluta o que no hubieren sido habilitados por la normativa interna para ser considerados plenamente capaces.

- Para Argentina: los menores de 21 años.
- Para Bolivia: los menores de 18 años.

- Para Brasil: los menores de 18 años.
- Para Chile: los menores de 18 años.
- Para Colombia: los menores de 18 años.
- Para Ecuador: los menores de 18 años.
- Para Paraguay: los menores de 18 años.
- Para Perú: los menores de 18 años.
- Para Uruguay: los menores de 18 años.
- Para Venezuela: los menores de 18 años.

A los efectos de este Acuerdo, se entenderá por “niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad” a los menores de edad que, de acuerdo a la normativa interna de las Partes, registren alguna de las anotaciones que conforman las bases de datos a compartirse en los términos del artículo 3.

### **ARTÍCULO 3**

#### Registro de datos

Las Partes deberán intercambiar la información que registren en sus bases de datos respecto a solicitudes de paradero y/o búsqueda y las solicitudes que impliquen restricciones de egreso de menores emanadas de las autoridades competentes correspondientes.

Las Partes serán responsables de mantener actualizada la información que se registre e intercambie por el procedimiento previsto en el presente Acuerdo.

### **ARTÍCULO 4**

#### Confidencialidad

Las Partes garantizarán la debida confidencialidad de los datos personales transmitidos, de conformidad con la legislación interna sobre protección de datos, debiendo limitarse su uso a lo establecido por acuerdo entre las Partes, resguardando el interés superior de los menores.

### **ARTÍCULO 5**

#### Interpretación y aplicación

Las controversias que surjan sobre la interpretación, la aplicación, o el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente instrumento entre los Estados Partes del MERCOSUR se resolverán por el sistema de solución de controversias vigente en el MERCOSUR.

Las controversias que surjan por la interpretación, aplicación, o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo entre uno o más Estados Partes del MERCOSUR y uno o más Estados Asociados se resolverán por el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes.

Las controversias que surjan por la interpretación, aplicación, o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo entre dos o más Estados Asociados se resolverán por el mecanismo que se encuentre vigente al momento de presentarse el problema y que hubiere sido consensuado entre las Partes.

## ARTÍCULO 6

### Vigencia

El presente Acuerdo entrará en vigor treinta (30) días después del depósito del instrumento de ratificación por el cuarto Estado Parte del MERCOSUR. En la misma fecha entrará en vigor para los Estados Asociados que lo hubieren ratificado anteriormente.

Para los Estados Asociados que no lo hubieren ratificado con anterioridad a esa fecha, el Acuerdo entrará en vigor el mismo día en que se deposite el respectivo instrumento de ratificación.

Los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo, solamente se aplican a las Partes que lo hayan ratificado.

## ARTÍCULO 7

### Depósito

La República del Paraguay será depositaria del presente Acuerdo debiendo enviar a las Partes copia debidamente autenticada del mismo.

## ARTÍCULO 8

### Adhesión

El Presente Acuerdo estará abierto a la adhesión de los Estados Asociados del MERCOSUR.

## ARTÍCULO 9

### Denuncia

Las Partes podrán en cualquier momento denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita dirigida al depositario, que notificará a las demás Partes. La denuncia producirá sus efectos a los noventa (90) días, después de la referida notificación.

**MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/00 COMPLEMENTACIÓN DEL PLAN GENERAL DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN RECÍPROCA PARA LA SEGURIDAD REGIONAL EN MATERIA DE TRÁFICO DE MENORES ENTRE EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE**

VISTO: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión N° 23/99 del Consejo del Mercado Común y el Acuerdo N°2/00 de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

**CONSIDERANDO:**

Que se suscribió el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional, aprobado por Decisión CMC N° 23/99.

Conscientes de la constante lucha contra todas las formas de accionar criminal, que ha generado y adquirido una creciente dimensión transnacional a partir del fenómeno de la globalización y del proceso de integración regional.

Que es necesario continuar con el diseño, incorporación e implementación de nuevas acciones operativas, como resultan las relacionadas con el tráfico de menores.

**EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:**

Art. 1 - Aprobar la suscripción de la Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Materia de Tráfico de Menores entre el MERCOSUR, Bolivia y Chile, elevada por la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile, por el Acuerdo N° 2/00 que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

**ANEXO: COMPLEMENTACIÓN DEL PLAN GENERAL DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN RECÍPROCA PARA LA SEGURIDAD REGIONAL EN MATERIA DE TRÁFICO DE MENORES ENTRE EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA CHILE**

**CAPITULO II  
Ámbito Delictual  
Sección 3ra  
Tráfico de Menores**

**Acciones:**

1. Los Estados Partes y Asociados reafirman la plena vigencia de las disposiciones de la Convención Sobre los Derechos del Niño y de la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, comprometiéndose a realizar todas las acciones necesarias tendientes a su efectivo cumplimiento. Aquellos Estados Partes o Asociados que no hubieren ratificado alguna de ellas, deberán realizar las acciones internas para su pronta ratificación y vigencia.

## Disposiciones Complementarias

a. A los efectos de este Plan, la Menor Edad será la que determine la legislación interna de cada Estado Parte o Asociado, del lugar de residencia habitual del menor.

b. El presente acuerdo comprenderá también a aquellos menores que hayan traspasado las fronteras nacionales en forma legítima, y que se vean impedidos de regresar por motivos ilícitos, que los hagan víctimas en su ser físico, moral y psicológico.

2. Extremar la fiscalización policial y de migración en la revisión de la documentación legal de menores de edad, en especial cuando viajen sin la compañía de sus padres o responsables legales, a fin de garantizar que éstos no estén vinculados a ninguna forma de tráfico de menores.

3. Los Estados Partes y Asociados mantendrán una estrecha coordinación entre las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales de la región, a fin de brindarse apoyo recíproco cuando se detecte una situación irregular que se presuma tráfico de menores, con la finalidad de adoptar todas las medidas de resguardo y protección del menor.

4. Difundir la información sobre menores buscados, desaparecidos y/o extraviados, intercambiando la información que al respecto posean los organismos de Control Migratorio, Fuerzas de Seguridad y/o Policiales de la región, a fin de procurar y facilitar su ubicación en oportunidad de los controles que se realicen, entre otros, en el ámbito de los Pasos Internacionales, Aeropuertos, Estaciones Ferroviarias, Terminales de Omnibus y Puertos, con el propósito de detectar posible tráfico de menores.

5. Reforzarán los servicios policiales preventivos especializados en los Pasos Internacionales, Aeropuertos, Estaciones Ferroviarias, Terminales de Ómnibus y Puertos, con el propósito de detectar posible tráfico de menores.

6. Procurarán la formación de una base de datos con los menores que viajen al extranjero, con el propósito de facilitar su posterior seguimiento y verificación de destino. De igual manera, preparar y disponer de un archivo centralizado con antecedentes, características, “modus operandi” y perfil psicológico de quienes hayan cometido delitos sexuales contra menores. Los Estados Partes y Asociados cumplimentarán esta medida de conformidad a su legislación interna.

Se pondrá especial atención al diseño de la base de datos, a fin de que ésta contemple la información básica para todos los países de la región, además de la posibilidad de ser complementada con la información que cada Estado Parte o Asociado desee agregar conforme a su realidad específica.

7. Pondrán en conocimiento de los Estados Partes y Asociados, con la mayor brevedad posible, la información correspondiente a la detección de un “modus operandi” innovador, a fin de que los mismos puedan adoptar los recaudos y medidas de orden interno que estimen oportunas.

a. El intercambio de información referido, y en su caso la información correspondiente como consecuencia de la ubicación física del menor en cuestión, se concretará por intermedio del SISME. Mientras tanto y como medio alternativo hasta la puesta en funcionamiento del mencionado Sistema, el intercambio se hará efectivo vía Fax o E-mail entre las respectivas Secciones Nacionales.

b. La conformación de la base de datos denominada “Información sobre Tráfico de Menores” a ser implementada en el SISME, complementará las acciones previstas en esta Sección.

8. Procurarán a partir de la información disponible en los Organismos competentes en la materia, la determinación de lugares y la identificación de personas y organizaciones delictivas que, bajo dife-

rentes modalidades, se dedican a la captación de menores para su explotación y perversión.

9. Motivarán, a través de la cooperación, la continuidad de las tareas de investigación iniciadas por las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales de un Estado Parte o Asociado, por sus similares de los restantes Estados, a los fines de desarticular el accionar de asociaciones ilícitas dedicadas a la venta y comercialización de material pornográfico infantil.

10. Incentivarán a la comunidad mediante campañas publicitarias u otro medio de difusión para que, ante situaciones que merezcan dudas por desaparición de niños o niñas, informen en breve tiempo a la autoridad competente.

11. Motivarán campañas preventivas de autocuidado, para brindar seguridad personal a niños y niñas frente a un desconocido.

12. Promoverán la formación y capacitación tendiente a la especialización de personal policial en materia de menores, a fin de que las fuerzas policiales de la región puedan intercambiar informaciones y procedimientos en un lenguaje común.

## ANEXO 8. Recomendaciones de los órganos de control del cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas

### Argentina

ÓRGANO DE CONTROL	RECOMENDACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL
Comité DESC <sup>65</sup>	<p>20. Preocupa al Comité que los requisitos para recibir la Asignación Universal por Hijo, establecida por ley, en la práctica excluyan a ciertos grupos, como los migrantes y sus hijos, del derecho a recibir esa prestación.</p> <p>El Comité insta al Estado parte a que considere la posibilidad de adoptar todas las medidas que sean necesarias para ofrecer la cobertura de la Asignación Universal por Hijo sin restricciones, especialmente en el caso de grupos de personas marginadas y desfavorecidas, como los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular y los hijos de las personas privadas de libertad.</p> <p>21. El Comité reitera su preocupación por el persistente déficit de vivienda en el Estado parte (E/C.12/1/Add.38, párr. 20), debido al desfase entre las necesidades de grandes sectores de la sociedad y la oferta de alojamiento adecuado y asequible. La inexistencia de datos analíticos oficiales fiables a este respecto constituye un importante obstáculo para hacer frente eficazmente al problema. Preocupa al Comité que la especulación con la tierra, la propiedad inmobiliaria y la construcción haya creado dificultades de acceso a la vivienda para la población de ingresos medios y bajos. Además, reitera su preocupación por los desalojos forzados de personas y grupos marginados y desfavorecidos, en contravención de las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud del Pacto, situación que afecta en particular a los migrantes y a los pueblos indígenas (art. 11, párr. 1).</p> <p>15. El Comité observa con preocupación el gran número de trabajadores del Estado parte empleados en el sector informal de la economía y lamenta que un porcentaje considerable de ellos, por ejemplo los trabajadores migratorios, no tengan acceso al sistema de seguridad social, en particular a los planes de pensiones.</p> <p>Asimismo, alienta al Estado parte a que considere la posibilidad de modificar los requisitos de residencia establecidos para los trabajadores migratorios, en consonancia con la Constitución Nacional y con la Ley de migraciones, a fin de que puedan tener acceso a un régimen de prestaciones sociales no contributivas</p>
Comité CERD <sup>66</sup>	<p>24. El Comité da la bienvenida a los esfuerzos que está iniciando el Estado parte para lograr el reconocimiento y la integración de las personas afro descendientes en el Estado parte. Sin embargo, expresa seria preocupación de la percepción generalizada que en el Estado parte no existe población afro descendiente y su aparente invisibilización en las políticas públicas nacionales.</p> <p>El Comité recomienda al Estado parte de continuar sus esfuerzos para reconocer e integrar a las personas afro descendientes en el Estado parte, así como los migrantes afro descendientes, y continuar los esfuerzos por lograr su pleno desarrollo y disfrute de derechos humanos.</p>

65 Comité DESC, Observaciones Finales, Argentina, E/C.12/ARG/CO/3, 14 de diciembre de 2011.

66 Comité para la eliminación de la discriminación racial, Argentina, CERD/C/ARG/CO/19-20, 16 de Marzo de 2010

<p>Comité CEDAW<sup>67</sup></p>	<p>46. El Comité insta al Estado parte a que facilite la aplicación plena y efectiva de la ley relativa a los refugiados (Ley núm. 26.165), sobre todo con respecto a la protección de las solicitantes de asilo y las refugiadas, así como de los niños no acompañados, en particular mediante la adopción de todas las disposiciones internas necesarias. El Comité alienta además al Estado parte a que siga impartiendo capacitación a los funcionarios de fronteras, inmigración y asilo a fin de asegurar la adopción de una perspectiva de género, la aplicación efectiva de un sistema de identificación adecuado y la adopción de medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género en el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, incluso con respecto a las solicitudes de asilo motivadas por violencia de género. El Comité insta también al Estado parte a que complemente la Ley núm. 26.364, de abril de 2008, garantizando una protección adecuada y acorde con el derecho internacional a todas las mujeres, con independencia de su edad, así como a las personas que hayan sido víctimas de la trata y que temen ser objeto de persecución si regresan a su país de origen. Además, el Estado parte debe tomar medidas para velar por que las mujeres y las niñas refugiadas o solicitantes de asilo no se conviertan en víctimas de la trata de seres humanos ni del tráfico de migrantes, y crear un mecanismo que sirva para identificar rápidamente a las víctimas de la trata y remitir a las personas que pudieran necesitar protección a los procedimientos de asilo.</p>
<p>Comité CDN<sup>68</sup></p>	<p>22. c) Garantizar el aumento y la equidad de las asignaciones destinadas a los grupos y provincias desfavorecidos, a fin de eliminar las disparidades y, en particular, considerar a los niños migrantes y a los sometidos a cuidados alternativos (hogares de guarda u otros tipos de tutela) como beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo;</p> <p>d) Establecer partidas presupuestarias estratégicas para las situaciones que puedan exigir medidas sociales afirmativas (inscripción de nacimientos, malnutrición crónica, violencia contra los niños, niños privados del cuidado de los padres, niños indígenas y niños migrantes, etc.)</p> <p>32 El Comité insta al Estado parte a incrementar sus esfuerzos de lucha contra: b) La estigmatización y discriminación de que son víctimas los adolescentes que viven en la pobreza en centros urbanos o en situación de calle y los niños de origen migrante.</p>
<p>Comité Trabajadores Migrantes<sup>69</sup></p>	<p>13. El Comité lamenta la falta de información y estadísticas detalladas sobre algunas cuestiones relacionadas con la migración, como el número, la situación en materia de empleo y el acceso a los servicios básicos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, incluidos los que se encuentran en situación irregular. Recuerda que esa información es indispensable para comprender su situación en el Estado parte y evaluar la aplicación de la Convención.</p> <p>14. El Comité pide al Estado parte que, en su próximo informe periódico, incluya información desglosada sobre el número de trabajadores migratorios y sus familiares, incluidos los que se encuentran en situación irregular en el Estado parte, los ámbitos y las condiciones de empleo de los trabajadores migratorios, y el disfrute por ellos y sus familiares de los derechos que tienen en virtud de la Convención y la Ley de migraciones. Cuando no se disponga de información precisa, el Comité agradecería recibir datos basados en estudios o evaluaciones estimativas.</p>

67 Comité CEDAW Observaciones Finales, Argentina (2010), CEDAW/C/ARG/CO/6, 16 de Agosto de 2010

68 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, Argentina (2010), CRC/C/ARG/CO/3-4, 21 de Junio de 2010.

69 Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Observaciones Finales, Argentina, CMW/C/ARG/CO/1, 02 de noviembre de 2011.

	<p>15. El Comité toma nota de la información facilitada por el Estado parte relativa a la capacitación de los funcionarios públicos en materia de migración y trata de personas. Sin embargo, constata con preocupación que los jueces, fiscales, policías, agentes de la Gendarmería Nacional, agentes de migraciones, inspectores laborales, asistentes sociales y demás agentes estatales que se ocupan de los trabajadores migratorios tienen un conocimiento limitado de las disposiciones de la Convención.</p> <p>16. El Comité recomienda al Estado parte que: a) Prosiga e intensifique sus esfuerzos para impartir una capacitación sistemática sobre el contenido y la aplicabilidad directa de la Convención a los jueces y otros funcionarios públicos que se ocupan de los trabajadores migratorios, en los ámbitos federal, provincial y municipal; b) Vele por que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan efectivamente acceso a la información sobre los derechos que les reconocen la Convención y la Ley de migraciones; c) Siga cooperando con las organizaciones de la sociedad civil para difundir y promover la Convención entre todas las partes interesadas.</p> <p>18. El Comité recomienda al Estado parte que: a) Adopte medidas enérgicas para eliminar los estereotipos discriminatorios contra los trabajadores migratorios y sus familiares en las declaraciones políticas y en los medios de comunicación, aplicando estrictamente las disposiciones de la legislación penal y sensibilizando a los agentes del orden, los políticos, los periodistas y la población en general sobre el carácter discriminatorio de tales actos;</p> <p>b) Condene públicamente los actos discriminatorios contra trabajadores migratorios y sus familiares, recuerde a los medios de comunicación su responsabilidad de denunciar decididamente esos actos, y promueva la aprobación de códigos de conducta voluntarios por los medios y demás partes interesadas;</p> <p>c) Vele por que los maestros respeten la dignidad y la identidad cultural de los niños migrantes, denuncien a las autoridades competentes todos los casos de discriminación contra niños migrantes y promueva una cultura de tolerancia y respeto por la diversidad.</p> <p>23. Preocupa al Comité que la Dirección Nacional de Migraciones no tome en consideración las circunstancias personales, familiares y profesionales ni la duración de la permanencia de los migrantes en el Estado parte y fundamente las órdenes de expulsión en los impedimentos legales para el ingreso y la permanencia legales de los migrantes (artículo 29 de la Ley de migraciones), como la falta de prueba del ingreso legal por un puesto fronterizo habilitado. También le preocupa que, a pesar de que no existe una base de datos uniforme de la Dirección Nacional de Migraciones y pese a que los puestos fronterizos no siempre están equipados adecuadamente para registrar el ingreso legal de los migrantes, a quienes no siempre se informa de la necesidad de conservar su certificado de ingreso, el Estado parte fundamenta las órdenes de expulsión en la incapacidad de los migrantes para probar la entrada legal a su territorio, trasladando así la carga de la prueba a los migrantes, con la excepción de los nacionales de países miembros del MERCOSUR y de países asociados. En este sentido, el Comité observa que numerosos migrantes senegaleses han entrado vía el Brasil, de manera ilegal al territorio del Estado parte, sin haber podido obtener los visados correspondientes debido a que la Argentina no tiene embajada en Dakar.</p> <p>24. El Comité recomienda al Estado parte que: b) Garantice que la Dirección Nacional de Migraciones elabore una base de datos uniforme para el registro de todos los migrantes que ingresen en el Estado parte por un puesto fronterizo habilitado, les expida certificados de ingreso y les informe de la necesidad de conservar esos certificados para solicitar la residencia legal; c) Intensifique las negociaciones bilaterales a fin de encontrar una solución para que la situación de irregularidad de los migrantes senegaleses que hayan ingresado ilegalmente al Estado parte no persista.</p>
--	---

27. El Comité constata que los artículos 7 y 8 de la Ley de migraciones garantizan el derecho de acceder libremente a todos los niveles de educación y a los servicios de salud por los trabajadores migratorios y sus familiares, cualquiera sea su condición, y exigen que las autoridades escolares y sanitarias proporcionen orientación y asesoramiento a los migrantes sobre los procedimientos existentes para regularizar su situación. Sin embargo, le preocupa que en la práctica se suela denegar a los niños migrantes la inscripción en las escuelas y que se niegue a los migrantes el acceso a los servicios de salud si no tienen el documento nacional de identidad (DNI).

28. El Comité recomienda al Estado parte que prosiga y mejore sus programas de capacitación para el personal escolar y el personal de salud pública sobre los derechos que tienen los trabajadores migratorios y sus familiares, incluso los que se encuentran en situación irregular, en los ámbitos de la educación y la salud en virtud de la Convención y la Ley de migraciones, sobre las posibles formas de establecer la identidad de los migrantes mediante documentos que no sean el DNI, y sobre los procedimientos para regularizar su situación.

29. Si bien celebra el establecimiento de una asignación universal para los hijos de familias pobres en virtud del Decreto N° 1602/2009, el Comité observa con inquietud que, para que las familias migrantes puedan acogerse a esa prestación, los padres y el niño deben haber residido legalmente en el Estado parte al menos tres años, salvo que el niño sea argentino, en cuyo caso el requisito de residencia sigue siendo aplicable a los padres, que deben demostrar la legalidad de su residencia presentando su DNI para extranjeros. Preocupan también al Comité los requisitos excesivos en materia de residencia que se imponen a los trabajadores migratorios que solicitan pensiones no contributivas para las madres con siete o más hijos (Ley N° 23746 y Decreto N° 2360/1990: 15 años), pensiones por invalidez (Ley N° 18910 y Decreto N° 432/1997: 20 años) o pensiones a la vejez (Ley N° 13478 y Decreto N° 582/2003: 40 años), pese a una sentencia de la Corte Suprema, de 4 de septiembre de 2007, que declara inconstitucional la aplicación del requisito de 20 años de residencia en un caso sobre prestaciones por discapacidad.

30. El Comité recomienda al Estado parte que: a) Revise la duración requerida de la residencia en el caso de las prestaciones sociales no contributivas, con miras a garantizar su compatibilidad con los artículos 5 y 6 de la Ley de migraciones y la Constitución Nacional; b) Examine la posibilidad de hacer extensiva la asignación universal por hijo a los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular, de conformidad con la Ley N° 26061 (2005) de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que abarca a todos los niños que se encuentran en el territorio del Estado parte; c) Considere la posibilidad de ampliar las prestaciones sociales no contributivas a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular en caso de vulnerabilidad social extrema.

31. El Comité observa con preocupación que el Estado parte es un país de destino de migrantes, en particular mujeres y niños, que son víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral.

32. a) Siga impartiendo capacitación a los jueces, fiscales, policías y guardias de fronteras sobre la migración y la trata, la detección, protección y asistencia de las víctimas, los métodos de investigación que tengan en cuenta a las víctimas, y la estricta aplicación de la Ley de lucha contra la trata (N° 26364); b) Refuerce la coordinación entre las autoridades federales, provinciales y municipales en la aplicación de las medidas contra la trata de personas; c) Someta a la justicia a los agentes públicos que sean cómplices de delitos de trata y brinde capacitación en materia de lucha contra la corrupción a los policías, en especial a nivel provincial; d) Asigne recursos suficientes a la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia

	<p>y Familia, extienda sus servicios y centros de acogida a las provincias y preste apoyo a las organizaciones no gubernamentales que ofrecen rehabilitación y asistencia a las víctimas; e) Brinde a las víctimas de la trata, incluidas las víctimas de países no pertenecientes al MERCOSUR, la oportunidad de regularizar su situación.</p>
--	---

## Bolivia

ÓRGANO DE CONTROL	RECOMENDACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL
Comité CERD <sup>70</sup>	<p>21. El Comité expresa su preocupación por reportes de la discriminación y la hostilidad a la que son sujetos los migrantes en el Estado parte y la vulnerabilidad particular de los solicitantes de asilo, los niños extranjeros no acompañados, y de las mujeres víctimas de la trata. Preocupan también al Comité la falta de documentos de identificación de los solicitantes de asilo, los casos de devolución arbitraria de los refugiados y la falta de normativa nacional acorde a los estándares internacionales de protección de los refugiados (art. 5). El Comité alienta al Estado parte a desarrollar la normativa que establezca los derechos de los refugiados y el carácter gratuito de los documentos de identificación, así como para capacitar y dar formación constante y adecuada a funcionarios públicos, incluidos a los agentes fronterizos para que no se lleven a cabo procedimientos contrarios a los derechos humanos.</p>
Comité Trabajadores Migrantes <sup>71</sup>	<p>17. Aunque toma nota de los problemas que enfrenta el Estado Parte al respecto, el Comité lamenta la falta de información y datos estadísticos pertinentes sobre las corrientes de migración y otros temas conexos. El Comité recuerda que esa información es indispensable para comprender la situación de los trabajadores migratorios en el Estado Parte y para evaluar la aplicación de la Convención.</p> <p>18. El Comité alienta al Estado Parte a crear una base de datos adecuada, que cubra todos los aspectos de la Convención y que incluya datos sistemáticos, tan desglosados como sea posible, con miras a adoptar una política efectiva sobre la migración y a aplicar las disposiciones de la Convención.</p> <p>20. El Comité alienta al Estado Parte a intensificar la formación de todos los funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración, sobre todo de la policía y los funcionarios de fronteras, como también de los funcionarios locales que se ocupan de los trabajadores migratorios. También alienta al Estado Parte a tomar las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores migratorios dispongan de información sobre sus derechos consagrados en la Convención. Además, el Comité alienta al Estado Parte a que siga trabajando con las organizaciones</p> <p>27. Si bien tiene en cuenta los esfuerzos realizados por el Estado Parte para mejorar y ampliar sus servicios consulares, el Comité está preocupado por los grandes retrasos que deben soportar los bolivianos para obtener los documentos que les ayudarían a disfrutar plenamente de sus derechos.</p> <p>28. El Comité recomienda que los servicios consulares respondan más eficazmente a la necesidad de protección de los trabajadores migratorios bolivianos y de sus familiares y, en particular, que expidan sin demora documentos de viaje a todos los trabajadores migratorios</p>

<sup>70</sup> Comité para la eliminación de la discriminación racial, Bolivia (2011), CERD/C/BOL/CO/17-20, 10 de marzo de 2011.

<sup>71</sup> Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Observaciones Finales, Argentina (2008), CMW/C/BOL/CO/1. 2 de mayo de 2008.

	<p>bolivianos y a sus familiares, incluidos los que quieran o deban regresar a Bolivia.</p> <p>39. El Comité está preocupado por la situación de los niños que se quedan en Bolivia cuando sus madres migran al extranjero y por la falta de información al respecto. Según ha reconocido el Estado Parte, esta situación repercute de manera muy negativa en su desarrollo social.</p> <p>40. El Comité recomienda que el Estado Parte estudie de manera exhaustiva la situación de los hijos de familias migratorias, con el propósito de elaborar estrategias adecuadas para garantizar su protección y el pleno ejercicio de sus derechos.</p>
--	--

## Brasil

ÓRGANO DE CONTROL	RECOMENDACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL
Comité DESC <sup>72</sup>	36. El Comité invita al Estado parte a que considere la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

## Chile

ÓRGANO DE CONTROL	RECOMENDACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL
Comité CERD <sup>73</sup>	<p>8. El Comité nota con interés las acciones tendientes a la integración de los migrantes en el Estado parte, tales como la regularización de la condición migratoria de las mujeres migrantes embarazadas y el acceso a los sistemas de salud y educación públicos para los niños y niñas migrantes.</p> <p>17. Aunque observa con satisfacción las medidas tomadas por el Estado parte para garantizar los derechos de los migrantes, preocupa al Comité que los derechos económicos y sociales de los migrantes y de los refugiados no están plenamente garantizados, y el hecho de que en ocasiones son víctimas de discriminación, en particular los peruanos y los bolivianos (artículos 2 y 5).</p> <p>El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias y efectivas, incluyendo de orden legislativo, para garantizar en igualdad los derechos reconocidos en la Convención a los migrantes y refugiados y, para este fin, tome en cuenta los resultados de los estudios realizados por el Ministerio del Interior en 2007 y 2008.</p>
Comité CDN <sup>74</sup>	<p>29. El Comité reconoce las medidas de política adoptadas para contribuir a la aplicación del principio de la no discriminación, en particular en los servicios de salud, pero sigue preocupado porque algunos grupos vulnerables, incluidos los niños indígenas, los niños migrantes y refugiados.</p> <p>63. Aunque el Comité acoge con satisfacción las enmiendas a la Constitución que procuran eliminar la situación de apatridia de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, no deja de</p>

72 Comité DESC, Observaciones Finales, Brasil (2009), E/C.12/BRA/CO/2, 12 de junio de 2009.

73 Comité para la eliminación de la discriminación racial, Chile (2009), CERD/C/CHL/CO/15-18 7 de septiembre de 2009.

	<p>preocuparle que los hijos de extranjeros sin residencia legal en Chile sigan expuestos a la apatridia. Es más, el Comité lamenta que el Estado Parte aún no haya promulgado una legislación adecuada conforme con sus obligaciones internacionales de protección de los refugiados. También preocupa al Comité que los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes carezcan de acceso adecuado a los servicios de salud mientras se tramitan sus solicitudes en el sistema de registro nacional y que de hecho sufran discriminación al tratar de ejercer su derecho a la educación. Además, el Comité lamenta que ni en su informe ni en su respuesta a la lista de cuestiones el Estado Parte haya presentado suficiente información sobre la situación de los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes.</p> <p>64. El Comité recomienda al Estado Parte que: a) Ratifique la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apátrida; b) Vele por la pronta promulgación y aplicación de una legislación adecuada conforme con las obligaciones internacionales de protección de los refugiados; c) Vele por que se garantice a los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes la tramitación expedita de sus documentos de registro e identidad y porque durante ese período no se vean privados de acceso a los servicios de salud y educación; d) Adopte todas las medidas necesarias para garantizar la protección de los niños refugiados de conformidad con la normativa internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, teniendo presente la Observación general Nº 6 (2005) del Comité sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen; e) Presente información suficiente sobre la situación de los niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en su próximo informe periódico relativo a la Convención; f) Solicite los servicios de asesoramiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).</p>
Comité Trabajadores Migrantes <sup>75</sup>	<p>16. Si bien el Comité reconoce la recopilación de datos, desglosados por nacionalidad y sexo, sobre trabajadores migratorios, toma nota de la falta de datos que cubran un período de tiempo determinado de la ausencia de estimaciones sobre el número de trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentran en situación irregular en el país.</p> <p>17. El Comité recomienda al Estado parte que establezca un sistema de información nacional sobre migración. También recomienda que esta base de datos centralizada tenga en cuenta todos los aspectos de la Convención e incluya información detallada sobre trabajadores migratorios presentes en el Estado parte, sobre aquellos que se encuentran en tránsito y sobre trabajadores migratorios chilenos en el extranjero, y alienta al Estado parte a recopilar información y estadísticas desglosadas por sexo, edad y trabajo desempeñado.</p> <p>31. El Comité recomienda al Estado parte que vele por la aplicación eficaz del Oficio Ordinario Nº 3229, de 11 de junio de 2008, sobre el acceso a atención de la salud por los trabajadores migratorios, en particular dando a conocer sus disposiciones al personal de salud y estableciendo un mecanismo para la vigilancia de la aplicación del oficio ordinario.</p> <p>32. El Comité nota que los hijos(as) de padres extranjeros que se encuentran en situación irregular son inscritos en el registro oficial con la leyenda “hijo(a) de extranjeros en tránsito” y que tienen derecho a optar por la nacionalidad chilena dentro del período de un año inmediatamente después de haber cumplido 21 años de edad. Sin embargo, le preocupan los casos de los hijos(as) de extranjeros que se encuentran en situación irregular en el territorio chileno y que no cuentan con una nacionalidad.</p>

74 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, Chile (2007), CRC/C/CHL/CO/3, 23 de abril de 2007.

75 Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Observaciones Finales, Chile (2011), CMW/C/CHL/CO/1. 19 de octubre de 2011.

	<p>33. El Comité alienta al Estado parte a conceder la nacionalidad a los niños nacidos en Chile de padres en situación irregular, cuando estos no les puedan transmitir su propia nacionalidad. También alienta al Estado parte a que se adhiera a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.</p> <p>34. El Comité celebra la publicación del Oficio Ordinario N° 07/1008 (1531), de 2005 del Ministerio de Educación sobre el ingreso y la permanencia de los niños inmigrantes en situación irregular en los establecimientos escolares pero sigue preocupado por la información recibida sobre ciertos casos de niños inmigrantes en situación irregular que no reciben sus diplomas, por no haber logrado presentar los documentos requeridos, y cuyas notas y títulos no se incorporan al sistema nacional de registro, así como sobre ciertas escuelas que se niegan a inscribir a los niños migrantes que no han regularizado su situación migratoria.</p> <p>35. El Comité recomienda que el Estado parte vele por la aplicación efectiva del Oficio Ordinario N° 07/1008 (1531), de 2005, sobre el ingreso y la permanencia de los niños inmigrantes en situación irregular en los establecimientos escolares, en particular dándolo a conocer en todas las instituciones educativas y estableciendo un mecanismo para vigilar su aplicación.</p> <p>38. Al Comité le preocupa la información recibida sobre los obstáculos a los que se enfrentan, en la práctica, algunos trabajadores migratorios para hacer valer su derecho a la reunificación familiar, y sobre la falta de un marco jurídico que regule la reunificación familiar.</p> <p>39. El Comité recomienda al Estado parte que incorpore las disposiciones legales que regulan la reunificación familiar a la Ley de migraciones, en consonancia con el artículo 44 de la Convención.</p>
--	---

## Paraguay

ÓRGANO DE CONTROL	RECOMENDACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL
Comité Trabajadores Migrantes <sup>76</sup>	<p>3. El Comité reconoce que Paraguay es fundamentalmente un país de origen de trabajadores migratorios, particularmente con destino a países vecinos. Sin embargo, también toma nota que ciertos grupos de trabajadores migratorios, en particular brasileños, se han instalado en el Estado parte.</p> <p>4. El Comité toma nota de algunos países en los cuales se da empleo a trabajadores migratorios paraguayos todavía no son parte en la Convención, lo que podría constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos que les asisten en virtud de la Convención. Toma nota también que algunos países en los cuales se han asentado paraguayos pertenecen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y por ende, pueden acceder a los beneficios de los acuerdos del MERCOSUR.</p> <p>8. El Comité da la bienvenida a los acuerdos de regularización que el Estado parte ha firmado con países vecinos, miembros del MERCOSUR y países asociados, en particular el Programa de Regularización Migratoria, iniciado en 2009, en el marco de la Ley 3565/08, "Acuerdo de residencia MERCOSUR", por medio del cual a la fecha se han regularizado 12.000 inmigrantes.</p>

76 Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Observaciones Finales, Paraguay, CMW/C/PRY/CO/1, 16 de mayo de 2012

	<p>20. El Comité lamenta en particular la falta de información y estadísticas detalladas sobre algunas cuestiones relacionadas con la migración, como los flujos migratorios hasta y desde el Estado parte, así como el número, la situación en materia de empleo y el acceso a los servicios básicos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, incluidos los que se encuentran en situación irregular.</p> <p>23. El Comité recomienda al Estado parte que:</p> <p>a) Intensifique los esfuerzos para la formación de todos los funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración, sobre todo de la policía y los funcionarios de fronteras, como también de los funcionarios locales que se ocupan de los trabajadores migratorios;</p> <p>28. El Comité toma nota con preocupación de la falta de medidas en el Estado parte para brindar asistencia a los niños migrantes no acompañados o separados que se encuentran en el territorio del Estado parte.</p> <p>29. El Comité urge al Estado parte a tomar en consideración la necesidad de protección para niños migrantes que han sido separados de sus familias y diseñe una estrategia efectiva para enfrentar el problema de los menores de edad no acompañados o separados que ingresan al país y para asegurarse de brindarles la asistencia necesaria de acuerdo a los estándares internacionales sobre la protección del niño.</p> <p>33. El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para garantizar en su territorio a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares el acceso a los servicios básicos de salud, incluyendo, cuando aplique, las prestaciones incluidas en el sistema de seguridad social.</p> <p>34. El Comité expresa su preocupación por la falta de información sobre el acceso a la educación de los hijos de los trabajadores migratorios, en particular a los hijos de las comunidades brasileñas en el Estado parte.</p> <p>35. El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para asegurar que todos los hijos de los trabajadores migratorios tengan acceso a la educación primaria y secundaria en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado parte. El Comité solicita al Estado parte que en su segundo informe periódico incluya información sobre dichas medidas y sobre las tasas de escolaridad de niños y niñas migrantes, incluyendo los y las que se encuentran en situación irregular.</p> <p>41. El Comité alienta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para que sus servicios consulares respondan de manera más eficaz a la necesidad de protección de los trabajadores migratorios paraguayos y de sus familiares y, en particular, se expidan sin demora documentos de viaje a todos los trabajadores migratorios paraguayos y a sus familiares, incluidos los que quieren o deban regresar a Paraguay.</p> <p>45. El Comité subraya la necesidad de seguir colaborando con los países vecinos para afrontar adecuadamente el problema de la trata. El Comité insta al Estado parte a que:</p> <p>a) Intensifique sus esfuerzos en forma de medidas contra la trata con miras a abordar de manera exhaustiva y completa las complejidades del fenómeno de la trata y de la explotación de la prostitución;</p> <p>d) Adopte las medidas necesarias para investigar la extensión y las causas de la trata de mujeres y de niños a fin de elaborar y aplicar una política nacional de prevención y lucha contra la trata de personas;</p>
--	--

Comité DESC <sup>77</sup>	14. Al Comité le preocupa la discriminación múltiple de la que son objeto las mujeres en las zonas rurales, quienes en un alto porcentaje son jefas de familia y se enfrentan cotidianamente a la pobreza y a la extrema pobreza. Esta situación las conduce en algunos casos a emigrar o a ser víctimas de explotación sexual.
Comité CND <sup>78</sup>	40. ...También preocupa al Comité el efecto que la migración puede tener en los niños en el Estado parte.  41. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas preventivas para apoyar y fortalecer a las familias, en particular medidas de educación familiar y concienciación, por ejemplo mediante oportunidades de formación evaluable para los padres, a fin de evitar el internamiento de niños en instituciones. Con ese fin, el Comité recomienda que se dé prioridad a los servicios sociales destinados a los niños de los grupos más vulnerables y al apoyo financiero y psicológico para ayudar a los padres a ejercer sus responsabilidades de crianza y desarrollo de los niños. Recomienda también que el Estado parte evalúe el efecto de todas las formas de migración en la desintegración de la familia nuclear.

## Uruguay

ÓRGANO DE CONTROL	RECOMENDACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL
Comité CEDAW <sup>79</sup>	29. El Comité insta al Estado parte a que intensifique sus actividades de lucha contra la trata de mujeres y niñas, estudie su alcance, causas, consecuencias y fines y recopile información de manera sistemática con miras a formular una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización de los culpables y medidas para la protección y rehabilitación de las víctimas y su reintegración en la sociedad. Además, recomienda que el Estado parte lleve a cabo campañas de concienciación a nivel nacional dirigidas a las mujeres y las niñas sobre los riesgos y las consecuencias de la trata y capacite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas. El Comité solicita al Estado parte que realice un seguimiento minucioso del efecto de las medidas adoptadas y proporcione información sobre los resultados conseguidos
Comité CND <sup>80</sup>	60. El Comité recomienda al Estado Parte que:  a) Garantice la pronta aplicación de la legislación de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de protección de los refugiados, incluso asignando recursos materiales y humanos suficientes;  b) Garantice que los niños refugiados, los niños solicitantes de asilo y los niños migrantes obtengan una rápida tramitación de su registro y documentos de identidad y que puedan acceder a los servicios de salud y recibir educación mientras se encuentren en el territorio del Estado Parte.

77 Comité DESC, Observaciones Finales, Paraguay (2007), E/C.12/PRY/CO/3, 3 de diciembre de 2007.

78 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, Paraguay (2010), CRC/C/PRY/CO/3, 10 de Febrero de 2010.

79 Comité CEDAW Observaciones Finales, Uruguay (2008), CEDAW/C/URY/CO/7, 14 de Noviembre de 2008.

80 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, Uruguay (2007), CRC/C/URY/CO/2, 5 de julio de 2007.



# IPPDH

Instituto de Políticas Públicas en  
Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)  
Sarmiento 552, Piso 16 (1041)  
CABA, República Argentina  
Tel.: (+5411) 5217-1288  
ippdh@mercosur.org.uy  
<http://www.ippdh.mercosur.int>