

“MIGRACIONES Y PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENCRUCIJADAS ENTRE UN NUEVO ESCENARIO REGIONAL, LA LEGISLACIÓN Y LA INTERVENCIÓN ESTATAL.”



Equipo de investigación del IIN/OEA:

Dirección: Víctor Giorgi

Adrián Rozengardt

Esteban de la Torre

Julia Fonseca

Katherine Llanos

Contraparte Técnica Fundación Horizonte Ciudadano

María Estela Ortiz Rojas

Jorge Álvarez Chuart

INTRODUCCIÓN	6
Imágenes del naufragio	6
Abordaje metodológico	7
Glosario	11
Principios y estándares de protección de niñas, niños y adolescentes migrantes	12
CAPÍTULO I. IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DEBATES SOBRE EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HISPANO HABLANTE.	15
Sección 1. El fenómeno migratorio.	15
1.1. Primeras aproximaciones.	15
1.2. La perspectiva académica: modelos de análisis.	17
1.3. Entre dos paradigmas: soberanía estatal vs derecho a migrar.	19
1.4. Las voces del mundo.	21
1.5. La migración a nivel global.	22
1.6. La migración en América Latina.	24
1.7. Tendencias y principales flujos migratorios en América Latina y el Caribe.	26
1.7.1. América Central, México y el Caribe.	26
1.7.2. América del Sur.	27
1.7.3. Migración venezolana	28
Sección 2. Mujeres, niñas, niños y familias en el contexto de movilidad humana.	29
2.1. La complejidad de una trama multiactoral	29
2.2. La feminización de las migraciones.	30
2.3. Las familias en la movilidad humana	32
2.4. La niñez migrante a nivel mundial	33
2.5. La niñez y adolescencia migrante en América	34
2.5.1. Causas por las que niñas, niños y adolescentes migran	34
2.5.2. Los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados	36
CAPÍTULO II. DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD HUMANA EN LA PRIMERA INFANCIA. APROXIMACIÓN A UNA PROBLEMÁTICA MULTIDIMENSIONAL E INVISIBILIZADA	38
Sección 1. La primera infancia como actor social	38
Sección 2. Determinantes de las migraciones en la primera infancia	40
Sección 3. La migración en la primera infancia como problema público	43
CAPÍTULO III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULADOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y A LAS GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES.	46
Sección 1. Marco de protección	46
1. Nivel Universal: Sistema de las Naciones Unidas para la protección de los Derechos Humanos.	47
2. Nivel Regional: Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.	54

CAPÍTULO IV. INTERVENCIÓN ESTATAL: LEGISLACIONES NACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS MIGRANTES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 63

Sección 1. La compleja y contradictoria relación entre normas y efectivización de derechos 63

- 1.1. Matriz de análisis 63
- 1.2. Las dimensiones de los derechos 64
 - 1.2.1. Derecho a la Identidad 64
 - 1.2.2. Derecho a la Salud 64
 - 1.2.3. Derecho a la educación y el cuidado 65
 - 1.2.4. Derecho a la protección social 65
- 1.3. Las normas y las políticas públicas 66

Sección 2. Análisis de la normas nacionales 67

- 2.1. Derecho a la identidad 67
 - 2.1.1. La normativa 67
 - 2.1.2. Reconocimiento general del derecho a la identificación 68
 - 2.1.3. Acceso al documento de identificación 69
 - 2.1.4. Barreras en ejercicio al derecho a la identidad. 71
- 2.2. Derecho a la salud. 73
 - 2.2.1. La normativa 73
 - 2.2.2. Acceso a la salud 75
 - 2.2.3. Barreras en el ejercicio del derecho a la salud. 79
- 2.3. Derecho a la educación y al cuidado 80
 - 2.3.1. La normativa 80
 - 2.3.2. Acceso a la educación. 82
 - 2.3.3. Barreras en el ejercicio del derecho de educación. 84
- 2.4. Derecho a la protección social. 85
 - 2.4.1. La normativa 85
 - 2.4.2. La protección de otros derechos relacionados 86
 - 2.4.3. Acceso al ejercicio del derecho a la protección 88
 - 2.4.4. Barreras en el acceso a las medidas de protección 91
- 2.5. ¿Y, dónde está la primera infancia? 98
- 2.6. Relaciones entre la normativa internacional y nacional 100

Sección 3. La intervención estatal y las políticas públicas 101

- 3.1. Visibilizando a la primera infancia migrante 101
 - 3.1.1. Conceptos en tensión 102
- 3.2. Las brechas entre normas y políticas 104
 - 3.2. Las Políticas Pública en la región 105
 - 3.2.1. La información 105
 - 3.2.2. Las estrategias nacionales 106

CAPÍTULO V. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES 115

i. Principales hallazgos 115

ii. Recomendaciones 118

i.	Política migratoria y políticas de estado	119
ii.	Articulación interinstitucional en la promoción y protección de derechos	119
iii.	Estrategias y rutas para la promoción y protección de derechos	120
iv.	Educación	121
v.	Servicios de salud y cuidado	121
vi.	Deconstrucción de la xenofobia y otros mecanismos discriminatorios	122
vii.	Normativa, planes y programas	122
viii.	Superar el enfoque nacional para avanzar hacia mecanismos supranacionales.	122
ix.	Sistematización de la información y producción de conocimiento	123
Bibliografía		124
Anexo 1. Modelo de entrevista a organismos nacionales		134

MIGRAR CON OJOS DE NIÑO

Yo jugaba a correr entre gallos y cochinos. Los animales andaban sueltos, porque en el pueblo no había corrales, ni bardas entre las casas. De un lado del pueblo está la sierra y del otro lado, el mar.

Mi papá sembraba sandías y arbolitos de papaya. El terreno estaba grande, pero no era de mi papá. Eso no importaba, porque cuidábamos todo como si fuera nuestro: la siembra, el agua. A mí me gustaba saltar de un surco a otro, para jugar y para no pisar las plantas...

También me gustaba esconderme detrás de las palmeras. Qué risa me daba ver a mi hermana buscándome de aquí para allá. Lo malo es que Gazul me delataba. Llegaba pronto, moviendo la cola y poniendo su nariz sobre mis pies descalzos.

Cómo nos reíamos mi hermana y yo, y también mi mamá. ¡Pero las cosas cambiaron de golpe! Los vecinos dejaron de sembrar. Primero don Augusto se fue.

Como al año regresó y se llevó a sus hijos varones. Y lo mismo hicieron los demás adultos.

Al final, también mi papá se fue y en el pueblo nada más quedaron las mujeres y algunos niños.

Mi mamá quiso sembrar el terreno, pero el dueño le dijo que no. Buscó trabajo, pero en todos lados le pagaban muy poquito. Al principio, mi papá nos mandaba dinero, pero después ya no. Así, un día, mi mamá puso sus cosas en una bolsa, nos tomó de la mano y dejamos nuestra casa.

Llegamos en camión hasta las vías del tren y ahí esperamos. Cuando la máquina apareció frente a nosotros nos dio miedo; parecía un animal. El tren nunca se detuvo y tuvimos que subirnos al vuelo. Casi me quedo, pero mi hermana alcanzó a jalarme.

Un señor chaparrito también me empujó para ayudarme, pero el no alcanzó a subir. Correr no fue divertido esta vez.

Tampoco me divertí cuando tuve que esconderme. El tren se paró y todos los que íbamos arriba, en el techo de los vagones, bajamos de prisa. Mi mamá nos metió en un agujero y se acostó encima de nosotros. Era de noche. Alcancé a ver que perseguían a la gente y la subían en unos camiones amarillos. Nos quedamos en el agujero hasta que amaneció.

Esa vez, tuve miedo de que nos agarraran, porque si te atrapan desapareces.... Desapareces, así dijo una señora que ayudó a mi mamá. Luego me asusté muchísimo cuando saltamos una barda, porque llegaron unos policías que soltaron a sus perros... pero luego los llamaron, quién sabe por qué...

Así fue como llegamos cerquita de Los Ángeles. En la ciudad hay edificios, autopistas enormes, tiendas gigantes y... la verdad no he visto nada, pero eso nos dijeron.

En la casa donde estamos vive mucha gente, algunas personas hasta son de otros países..., pero han de ser de pueblos como el nuestro, porque todos nos parecemos. Lo bueno de haber venido es que nos dieron trabajo: vamos a empezar limpiando casas.

Bueno, no puedo escribir más porque ya van a apagar la luz.

Mañana saldremos a preguntar por mi papá. Puede que esté cerca, pero en un barrio distinto. A lo mejor hasta podremos ver los edificios o los anuncios luminosos o algo... ¿qué estará haciendo Gazul? Pobrecito de mi perro, a él no le gustaba estar solo... ¡y cómo extraño mi casa.

José Manuel Mateo

INTRODUCCIÓN

IMÁGENES DEL NAUFRAGIO

Dos imágenes podrían sintetizar la metáfora del horror del siglo XX. La primera es el hongo de la muerte, la columna de humo incandescente elevándose hacia el cielo sobre Hiroshima el 6 de agosto de 1945: el hongo de fuego. La segunda no es tan precisa, porque resulta de la suma de los perfiles de los diferentes campos de concentración que el nazismo instaló en Europa durante la segunda guerra mundial: la síntesis del holocausto. La ciencia y la cultura al servicio del poder y sus delirios. La representación de habernos convertido en la única especie capaz de extinguirse por voluntad propia. Aborrecemos la Bomba y los Campos de Exterminio, pero preferimos soslayar sus efectos, dirá Jorge Volpi en el prólogo a *Lluvia Negra*, (Ibuse, 2007)

“Nadie quiere acordarse ya de las quemaduras, de los cadáveres. Menos aún de los sobrevivientes. De aquellos que vivieron para contar el asombro y el horror. Ellos son los últimos testigos de lo que somos, en realidad, los humanos”.

A comienzos del siglo XXI otras dos imágenes pueden servir, también, como representación del actual desprecio de un mundo poderoso y cada vez más rico, por sobre otro más débil, cada vez más vulnerado y vulnerable. La primera es la imagen de Aylan Kurdi, el niño sirio de tres años que apareció ahogado a orillas del Mediterráneo, cuando intentaba, con parte de su familia escapar, de la guerra que está regando de bombas casas, campos, escuelas y hospitales de su Siria natal. La otra es la que retrata a Valeria Martínez Ramírez, que antes de cumplir dos años, y luego de recorrer tres mil doscientos kilómetros junto a su padre, escapando de la pobreza y el sinsentido de la violencia salvadoreña, murió ahogada en las aguas del río Bravo, sin enterarse nunca de cómo hubiese sido su futuro.

Ambos retratos acercan como nunca una relación particular, la de los niños y niñas más pequeños y pequeñas, con el fenómeno global creciente de la migración internacional. Este vínculo, primera infancia y migración, representa un entramado de complejo abordaje. Es un campo de lo social atravesado por diversos actores, tensiones, representaciones, con un alto nivel de heterogeneidad en las respuestas normativas y en la implementación de políticas públicas destinadas a reconocer y garantizar derechos de niñas, niños y sus familias, principalmente mujeres, que asumen el mandato cultural de sostener el cuidado de las nuevas generaciones.

¿Seremos capaces de aceptar, sin rebelarnos, que estas representaciones de la realidad se inserten como parte del lienzo donde se retrate esta época de la historia?, ¿será qué, así como incorporamos al hongo atómico y los campos de concentración como expresiones asumidas de la cultura humana, permitiremos que miles de niñas y niños pierdan sus vidas y sus derechos intentando alcanzar contextos familiares y económicos diferentes al que se les ofrece en sus tierras de origen?, ¿O lograremos ofrecer una alternativa que los incluya, los cuide, garantice su presente y su futuro?

Milanovic, en su trabajo “Desigualdad mundial” (2017) llama la atención de la existencia de muros, rejas y campos minados, allí donde el mundo rico y el mundo pobre se encuentran en cercana proximidad física. No fronteras, sino barreras más visibles: “...donde veamos a países contiguos (ya sea por tierra o agua) con grandes diferencias de ingresos, allí encontraremos los lugares con las mayores barreras a la migración” (pág. 169).

Este trabajo, impulsado por la Fundación Horizonte Ciudadano, en el marco del proyecto “Convergencia para la acción: red de líderes por un comienzo con futuro”, e implementado en alianza con el “*Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente*”, de la OEA, tiene por objetivo definir y caracterizar el fenómeno de la migración internacional en América Latina en la última década, dando cuenta del entramado de relaciones complejas que se establece entre los procesos migratorios y las niñas y niños que atraviesan la primera infancia y sus familias en términos de su caracterización, los flujos migratorios en que se ven involucrados, el número de migrantes por país, las razones o causas de la migración, las consecuencias e impacto en la primera infancia, entre otros. La gestión de la migración y de los fenómenos sociales que esta conlleva es, sin duda alguna, uno de los mayores retos de las sociedades contemporáneas.

En ese sentido se plantea caracterizar las principales ideas, definiciones y tensiones que sobre este fenómeno se reconocen en el mundo académico, desde los Estados nacionales en general, y desde algunas voces significativas de la comunidad internacional. También se propone presentar una serie de datos sobre el fenómeno de la migración internacional en la región, así como las principales relaciones que se establecen entre los procesos de movilidad humana y la primera infancia.

Este primer acercamiento permitirá concentrar posteriormente la mirada sobre los dos grandes instrumentos con que cuentan los Estados para intervenir en tan complejo fenómeno: las normas jurídicas, y la identificación de las políticas públicas que promueven garantizar los derechos de las niñas, los niños y familias migrantes.

El estudio se propone aportar al proceso de reconocimiento de la vastedad de este problema público para enfrentarlo, y poder ofrecer a las nuevas generaciones un mundo accesible, amigable, inclusivo y feliz.

ABORDAJE METODOLÓGICO

Para abordar este complejo y multidimensional fenómeno del involucramiento de la primera infancia en los procesos migratorios se utilizó una metodología sostenida en el análisis de fuentes secundarias de información.

Se realizó un importante esfuerzo de búsqueda de datos estadísticos actualizados, observando el comportamiento y volumen del fenómeno migratorio, tanto a nivel mundial como regional. Asimismo, se revisaron los marcos teóricos y enfoques de organismos internacionales que están en boga, permitiendo una interpretación amplia y específica del tema. También, se realizó una revisión exhaustiva a la normativa jurídica que han desarrollado los países de América Latina respecto de la migración y su vínculo con la niñez.

Por otra parte, se realizaron consultas a expertos gubernamentales y de organismos internacionales de los diversos países de la región.

En este sentido, se remitió a todos los organismos de niñez nacionales de la región un formulario amplio que incluía tanto cuestiones normativas como programáticas, así como la identificación de los principales problemas que se debaten en cada país sobre la temática (ver Anexo 1). De la consulta a los 19 organismos nacionales¹ se obtuvo respuestas de seis², cuya valiosa información se ha incluido a lo largo de todo el estudio.

El bajo número de respuestas admite muchas interpretaciones, pero tomando en cuenta lo que surge como evidencia a lo largo del estudio es el bajo involucramiento de los organismos de protección en el tema migratorio. Esto se refleja en la ausencia de “puntos focales” específicos sobre el tema y el limitado manejo de información.

Ante la baja cantidad de respuestas por parte de los Estados, se recurrió de forma complementaria, a la realización de entrevistas con especialistas en la región, tanto de organismos internacionales como de ONG’s especializadas. La selección de los especialistas tuvo un criterio regional, buscando que todas las subregiones estuvieran representadas en la investigación. Asimismo, se recabaron los aportes de integrantes de organismos internacionales como OIM y UNICEF, que brindaron una visión global de la temática.

Las entrevistas con los especialistas de la región³ han sido realizadas a través de video conferencias o comunicaciones telefónicas, los intercambios logrados han sido procesados por el equipo de esta investigación y las opiniones han sido volcadas en el presente informe final.

El presente es un estudio exploratorio, de carácter cualitativo. Se trata de identificar en el contexto territorial e institucional de Latinoamérica y el Caribe⁴ los fenómenos vinculados a la movilidad humana cuando están involucrados niñas y niños en la primera infancia, los marcos teóricos e interpretativos predominantes, así como los avances normativos, el desarrollo de políticas públicas de intervención estatal en la materia, y las vacancias que surjan entre la sanción de las normas y la aplicación de políticas se pueden observar.

Este proceso tiene como objetivo identificar hallazgos y ofrecer recomendaciones destinadas a los países de la región, los organismos internacionales, especialistas e integrantes de la Red de Líderes, el IIN y la Fundación Horizonte Ciudadano y sus socios aportantes.

¹ Con excepción de Cuba y Venezuela

² Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua.

³ Diego Llorente, de UNICEF; a Javier Palummo, del IPPDH; a Giovanna Rizzi, de SICA; a Águeda Marín de la OIM; y a los especialistas Otto Rivera, de Guatemala; Juan Martín Pérez García, de México; Pilar Uriarte, de Uruguay; y, Nicolás Reyes, de Ecuador.

⁴ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay. En diversos pasajes del estudio se incluye a Brasil que, si bien no es un país hispano parlante, comparte con el resto la región la problemática migratoria.

El estudio inicia su recorrido con una aproximación al fenómeno migratorio en general, reconociendo que la movilidad humana recorre la historia de la humanidad, resultado de procesos de amplio alcance y de una alta complejidad que afecta en la actualidad a la mayoría de los países del mundo. La Organización Internacional de las Migraciones indica que en estos tiempos existen más de 258 millones de migrantes internacionales en el mundo. Una de cada 30 personas es migrante⁵.

América Latina y el Caribe no escapa a esa realidad, incluyéndose en su amplio y extendida geografía tanto países expulsos o de retorno, de tránsito como de destino de migrantes.

Las personas que migran experimentan múltiples historias; lo hacen empujados y empujadas por factores económicos, culturales, familiares, de violencia política, violencia doméstica entre otros, confluyendo generalmente en la esperanza de edificar una vida mejor que la que tienen en donde habitan. La experiencia internacional reconoce un continuum en la desigualdad que afecta a los migrantes tanto en los países de origen, en el tránsito o desplazamiento mismo, y en las sociedades en las cuales los sujetos que migran intentan insertarse. La posición social de los migrantes tiende a reproducirse y multiplicarse por distintas desigualdades convergentes: género, edad, etnia, religión.

Para dar cuenta de los diversos tipos de movilidad humana se recurre a una aproximación a la sociología de las migraciones y a distintas posturas académicas al respecto. Identificándose al menos dos paradigmas predominantes entre los Estados y los organismos internacionales, el paradigma de la seguridad nacional y el de los derechos de los migrantes.

Una tendencia cada vez más visible en los procesos de movilidad humana internacional es el de su feminización. Millones de mujeres se suman a la travesía de los varones, ya sea para unirse a estos en el país de destino, para acompañarlos en el movimiento migratorio, o encarando el protagonismo de la decisión de migrar solas o con sus hijos. Este fenómeno ha traído como efecto relacionado, el involucramiento de niñas y niños de menos de cinco o seis años. La primera infancia también migra.

El documento explora el sistema multinivel de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos aplicados en la región vinculados a la temática de los derechos humanos de niñas y niños migrantes en la primera infancia. El abordaje del marco normativo se divide en tres niveles supranacionales: a) Nivel Universal (Sistema de las Naciones Unidas para la protección de los DDHH); b) Nivel Regional (Sistema Interamericano de protección de DDHH); c) Nivel sub regional (Conferencia Regional Sobre Migración y Mercosur).

A partir de la identificación de cuatro dimensiones de derechos humanos de las niñas, niños y familias de la primera infancia: identidad, salud, cuidado y educación, y protección social, se avanza en profundidad sobre las normas vigentes en cada país que se vinculan con estos derechos. Las dimensiones elegidas se encuentran fuertemente vinculadas a los principios de la protección integral y del interés superior del niño, planteados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁵<https://www.iom.int/es/migrantsday>

A partir del relevamiento en base a fuentes secundarias y documental, y de las entrevistas sostenidas por el equipo de investigación a funcionarios y referentes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, claves de la región, se intentará revisar el mapa de las normas vinculándolas a la implementación o no de políticas públicas, planes, programas y organismos destinados a satisfacer los derechos de las niñas y los niños migrantes en la primera infancia. En la siguiente ilustración se reproduce la metodología señalada:

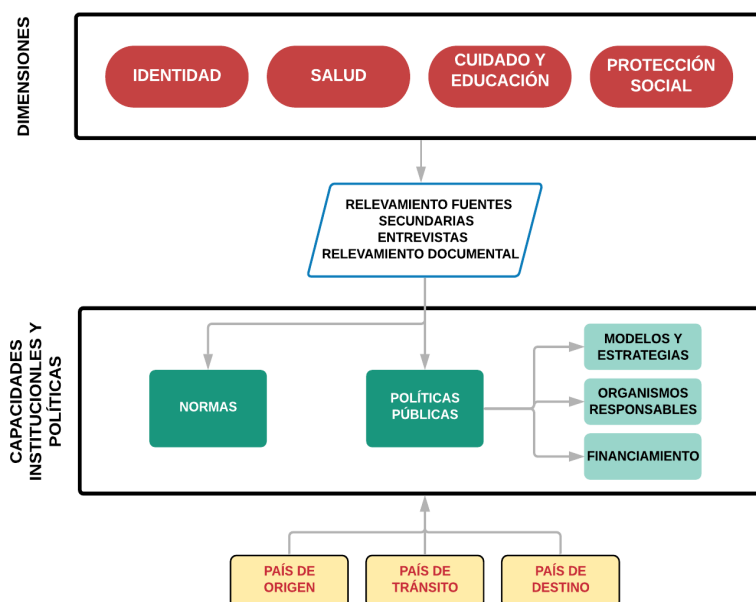


Ilustración 1 Matriz metodológica del estudio

Así como la sociedad adulta, a lo largo de los siglos, ha ido definiendo instituciones de amparo para las nuevas generaciones, hoy la comunidad internacional y los Estados nacionales debaten sobre como considerar y encontrar respuestas al desafío de la presencia de niños y niñas pequeños en los procesos migratorios.

El universo de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia en general en LAC, y muy especialmente al invisible mundo de la primera infancia migrante, tiene características constitutivas que son necesario encuadrar para poder comprender en sus particularidades, logros y obstáculos significativos. Es un campo heterogéneo en cuanto a sus múltiples universos, identidades, sentidos y formatos; fragmentado en su dependencia institucional, normativa, discursiva y programática; y desigual en relación con la calidad de los servicios, el alcance de su cobertura y la disponibilidad de financiamiento. Estas esferas de análisis permiten identificar fortalezas y debilidades, cuando lo que se pretende es alcanzar los más altos niveles de bienestar infantil, expresados en términos de derechos, para todas y todos los niños y niñas de la región.

GLOSARIO

● Migración

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la define como “el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen” (OIM, 2015)⁶.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) define a la migración como el desplazamiento de personas que cambian su residencia habitual desde una unidad político- administrativa hacia otra dentro de un mismo país, o que se mudan de un país a otro, en un periodo determinado. Hace hincapié en la diferencia entre migración interna, que se realiza dentro de las fronteras nacionales y migración internacional, que se refiere al desplazamiento de una persona o grupo de personas de un territorio nacional a otro.

Ruiz García (2002, p. 419) estudiosa de la migración oaxaqueña define a la migración como “los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político- administrativa”.

Kearney y Besserra (2004, p.4) consideran a la migración como “un movimiento que atraviesa una frontera significativa que es definida y mantenida por cierto régimen político –un orden, formal o informal- de tal manera que cruzarla afecta la identidad del individuo”.

● Migrante

La OIM define como “migrante” a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una

frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones” (OIM, 2019).⁷ En el plano del derecho internacional no existe una definición universalmente aceptada de “migrante”.

● Emigrante

Desde la perspectiva del país de origen, “emigrante” es una persona que se traslada desde su país de nacionalidad o residencia habitual a otro país, de modo que el país de destino efectivamente se convierte en su nuevo país de residencia habitual (OIM,2019).⁸

● Inmigrante

Desde la perspectiva del país de llegada, “inmigrante” es una persona que se traslada a un país distinto del de su nacionalidad o residencia habitual, de modo que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual (OIM, 2019).⁹

● Niños, niñas y adolescentes migrantes

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos Mercosur (IPPDH) define a niños, niñas y adolescentes migrantes como todas aquellas personas extranjeras que no han cumplido 18 años de edad, y que se encuentran en las fronteras con intención de ingresar, o en territorio nacional con intención de permanecer o residir.

● Niños, niñas y adolescentes refugiados/as

Teniendo como base el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados y Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984¹⁰, podemos conceptualizar como niños, niñas y adolescentes refugiados/as a aquellos/as niñas, niños y adolescentes que han huido de sus países de origen debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de pertenencia a

⁶ http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/05COe_Conceptos_Migracion_NinCC83ez.pdf

⁷ <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>

⁸ https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

⁹ https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

¹⁰ <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
<https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

determinado grupo étnico o social, género, raza religión u pertenencia política.

- **Niños, niñas y adolescentes no acompañados/as**

Son aquellos/as que no se encuentran acompañados/as por sus padres u otros familiares, y que no se encuentran al cuidado de un/a adulto/a responsable, al que por ley o costumbre le corresponde esa responsabilidad (Comité de los Derechos del Niño, 2005, Observación General N° 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen).

- **Niños, niñas y adolescentes separados/as**

Quienes están separados/as de ambos padres o tutores legales o habituales, pero que pueden estar acompañados/as de otros miembros adultos de la familia (Comité de los Derechos del Niño, 2005).¹¹

- **Primera infancia**

Si bien existen diferencias entre países respecto de lo que se entiende por primera infancia, en el presente trabajo se entenderá como el período que transcurre desde el nacimiento, el primer año de vida, el período preescolar hasta la transición hacia el período escolar (IIN-OEA, 2012)¹².

“Las definiciones de primera infancia varían en los diferentes países y regiones, de acuerdo a las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria. En algunos países, la transición de la etapa preescolar a la escolar tiene lugar poco después de los 4 años de edad. En otros países, esta transición tiene lugar en torno a los 7 años” (IIN-OEA, 2012).

PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

El derecho internacional de los derechos humanos conformado por instrumentos de distinto

contenido y valor jurídico, establece principios y estándares que deben orientar la actuación de entes públicos y organizaciones de la sociedad civil respecto a la protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana.

Los principios que se desarrollarán aparecen consagrados en los instrumentos internacionales que abordan la protección y promoción de derechos de la niñez y adolescencia migrante, como la Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Opinión Consultiva 21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Observación General Conjunta núm. 3 y núm. 22 del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y del Comité de los Derechos del Niño.

- **Protección especial**

Este principio jerarquiza la prioridad que debe tener el marco normativo e institucional de protección de infancia, es decir, que la condición de niño, niña o adolescente debe ser considerada primordialmente antes que la situación migratoria.

En este sentido es de opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que “ (...) los Estados deben priorizar el enfoque de los derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular, su protección y desarrollo integral, los cuales deben primar por sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos (...)” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014).¹³

El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, también se han pronunciado a este respecto indicando que (...) Los Estados deben velar por que, en el contexto

¹¹

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

¹² <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/Lineamientos-Gestion-Primera-Infancia.pdf>

¹³ <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>

de la migración internacional, los niños sean tratados ante todo como niños (...) (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017).¹⁴

- **El interés superior del niño**

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes es el principio que debe orientar todas las medidas que se adopten en relación con la protección de sus derechos. Su propósito es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos, así como el desarrollo integral de niño, niñas y adolescentes. En contextos de movilidad humana, este principio debe tomarse especialmente en cuenta, sobre todo en relación a niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad, donde se requieren medidas especiales de protección (IPPDH, 2019).

El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, consideran necesario realizar sistemáticamente Evaluaciones del Interés Superior y Procedimientos de Determinación del Interés Superior, como parte de las decisiones relacionadas con la migración o para incidir en ellas. *“La evaluación del interés superior consiste en evaluar y equilibrar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación con respecto a un niño o a un grupo de niños en concreto”* (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017).

El Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular, reconoce que el mismo se basa en un conjunto de principios guía o rectores transversales e interdependientes, entre los cuales incluye la perspectiva infantil. “El Pacto Mundial promueve las obligaciones jurídicas internacionales vigentes en relación con los derechos del niño, y defiende el principio del interés superior del niño en todo momento, como consideración primordial en todas las situaciones relacionadas con los niños en el contexto de la

migración internacional, incluidos los niños no acompañados y separados (...)” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018).¹⁵

- **No discriminación**

Respecto a este principio orientado al tema de las migraciones, los Comités han señalado que este principio, previsto tanto en la Convención Sobre los Derechos del Niño y en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, será el centro de todas las políticas y procedimientos de migración y llama a los estados a luchar contra la discriminación no solo eliminando la misma en los marcos legales sino promoviendo acciones positivas que la eliminen en la práctica (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017).

- **No detención**

La detención es una medida de última instancia, es decir, dentro de las posibilidades, la detención no debe ser una opción. No se podrá justificar la privación de libertad de niños, niñas y adolescentes sobre la base de que no se encuentran acompañados, han sido separados o debido a su situación migratoria o de residencia, o por falta de ella (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017).

- **No devolución**

Es un principio esencial del derecho internacional humanitario. Establece que ninguna persona (adulta o niño, niña o adolescente) podrá ser devuelta al país del cual huyen. En el caso de niños, niñas y adolescentes, este principio se extiende a otras situaciones que impliquen vulneración de derechos.

- **Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.**

Los comités han señalado la obligación de los Estados de reducir, en la “(...) máxima medida

¹⁴ <https://www.refworld.org.es/pdfid/5bd780094.pdf>

¹⁵ <https://www.refworld.org.es/pdfid/5c0eac944.pdf>

posible, cualquier riesgo que pueda afrontar un niño, niña o adolescente, en situación de migración internacional, que ponga en peligro su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, y a prestar especial atención y protección en aquellos que se encuentran indocumentados, acompañados o no, a los solicitantes de asilo, a los apátridas y a las y los víctimas de la delincuencia organizada transnacional (...)” (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017).

- **Unidad familiar**

Los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados deben tener acceso a mecanismos ágiles que les permitan reunirse con sus padres o tutores/as. Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a tener una familia, y las familias a cuidar de sus hijos/as. Esto hace referencia al derecho a la reunificación familiar.

Los Comités subrayan que los Estados deben cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de mantenimiento de la unidad familiar y prevención de la separación familiar. “La protección del derecho a la unidad familiar requiere que los Estados no solo se abstengan a realizar acciones que podrían resultar en la separación familiar y otro tipo de injerencia en la vida familiar, sino que adopten medidas positivas para mantener la unidad familiar, entre ellas la reagrupación de familiares separados” (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017).

- **Derecho a ser escuchados**

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es fundamental garantizar en el contexto de la migración, el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados. Muchos niños, niñas y adolescentes que se desplazan de sus hogares atraviesan situaciones de especial vulnerabilidad. Por este motivo, es necesario que puedan expresar sus opiniones sobre todos los aspectos que afectan sus vidas, especialmente

cuando se trata de procedimientos migratorios y de asilo. El Comité de los Derechos del Niño, ha enfatizado en la importancia de que niñas, niños y adolescentes reciban toda la información necesaria, en un lenguaje accesible de acuerdo a su edad, y en su propio idioma, en particular en lo relativo a sus derechos, servicios disponibles, mecanismos de denuncia y el proceso de migración y asilo; a fin de poder ejercer efectivamente su derecho a la participación.

Respecto a este principio, los Comités han manifestado la importancia de que esta participación sea activa no solo en sus procedimientos de inmigración, sino también en el de sus padres; así como, “(...) en la concepción, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas que les puedan afectar directa o indirectamente, como personas o como grupo, entre otras esferas en las de las políticas sociales y los servicios sociales.(..)” (Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017)

- **Enfoque de niñez en las Políticas migratorias y adecuación de los procedimientos.**

Los Comités han señalado que “Los Estados partes deben elaborar políticas encaminadas a hacer efectivos los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional, en particular por lo que se refiere a los objetivos de gestión de la migración u otras consideraciones administrativas o políticas”(Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, 2017)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera “(...) que el mecanismo procedimental que los Estados adopten, aparte de ofrecer ciertas garantías mínimas, debe tener como meta, acorde a la práctica generalmente seguida, los siguientes objetivos prioritarios básicos: (i) tratamiento acorde a su condición de niña o niño (...)”, es decir que todo mecanismo aplicable en esta temática debe modificarse a fin de incluir los elementos necesarios que permitan dicho tratamiento. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014).



CAPÍTULO I

IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DEBATES SOBRE
EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HISPANO HABLANTE.

CAPÍTULO I. IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DEBATES SOBRE EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE HISPANO HABLANTE.

SECCIÓN 1. EL FENÓMENO MIGRATORIO.

1.1. PRIMERAS APROXIMACIONES.

Los desplazamientos humanos de territorio en territorio han existido siempre. En la actualidad el tratamiento de este fenómeno se circunscribe sesgadamente a tres escenarios: el académico, el de las urgencias de la política, y el pseudo-periodístico y sensacionalista de un segmento del mercado comunicacional. En ese sentido, es determinante identificarlos hilos conductores que se extiendan entre los conceptos y la expresión de los problemas migratorios del presente. Y particularmente los que afectan a millones de niños y niñas.

Si se hace referencia al fenómeno migratorio de manera generalizada y a través del tiempo, una clasificación adecuada es la ofrecida por Castles y Miller, que es explicada por Ligia Aurora Sierra (2006, p.140) en su trabajo “un acercamiento a los conceptos de migración y mercado de trabajo en un contexto urbano”, y que es: a) Migraciones pre-modernas, que son aquellas que fueron realizadas antes del año 1850, cuyo fundamento estaba ligado a las invasiones, conquistas, colonizaciones y expulsiones colectivas, y cuyos criterios estaban determinados por la dominación y la fuerza; b) migraciones modernas, que sucedieron durante el periodo 1850-1973, las cuales tienen como especificidad la influencia de la industrialización y los movimientos de los trabajadores cuyo factor determinante es el económico y; c) las migraciones contemporáneas, sucedidas después de 1973, de índole económica también pero que se realizan bajo el contexto de la globalización y donde los esquemas migratorios se han modificado ante este fenómeno.

Los esquemas migratorios que se han modificado para las migraciones contemporáneas, según estos autores, son: la aceleración de la globalización, la diferenciación de la migración, la feminización de la migración y la creciente polarización de la migración. Las migraciones internacionales forman parte de fenómenos globales con importantes efectos en las personas y los territorios implicados. Como lo ha apuntado Sassen (2010), “la nueva fase del capitalismo avanzado se caracteriza por un marcado aumento del número de personas que han sido expulsadas”. Se reconoce el fenómeno migratorio desde una mirada global, en el que procesos y actores forman parte del escenario.

Milánovic identifica cuatro rasgos elementales de la migración, cada uno de los cuales implica algún tipo de tensión. Primero, el derecho de los ciudadanos a dejar su propio país

y la falta de derecho de la gente a mudarse a cualquier otro lugar. Segundo, el que se observa en la tensión entre el estímulo al movimiento libre de todos los factores de la producción, los bienes, la tecnología y las ideas (componentes básicos de la globalización), y la limitación estricta al derecho de movilidad de los trabajadores. Tercero, la tensión entre el principio económico de maximización de ingresos, y la aplicación de ese principio solo dentro de los Estados-naciones individuales y no a nivel mundial. Y, cuarto, la tensión entre el concepto de desarrollo que hace hincapié en el desarrollo de la gente dentro de sus propios países y un concepto de desarrollo más amplio que se concentra en el mejoramiento de la posición de un individuo sin importar dónde viva.

La migración internacional es un fenómeno de amplio alcance y de una alta complejidad que afecta a la mayoría de los países del mundo. La Organización Internacional de las Migraciones (de ahora en más OIM) indica que actualmente hay 258 millones de migrantes internacionales en el mundo, una de cada 30 personas es migrante¹⁶. Los países de la región no escapan a esta realidad, siendo la gran mayoría de los estados expulsores o de retorno, de tránsito o de recepción de migrantes.

Las personas migrantes, tienen múltiples historias, particularidades y factores por lo que migran (económicos, culturales, familiares u otros), confluyendo generalmente en la esperanza de edificar una vida mejor que la que tienen en sus países de origen.

La movilidad humana no es un fenómeno nuevo dentro de la historia de la humanidad, los seres humanos han migrado desde siempre; trasladándose de los lugares de nacimiento o residencia, por múltiples razones. En una era de globalización cada vez más penetrante, la migración concierne a todos los Estados; tiene estrecha relación con la geo-política, el comercio y el intercambio intercultural. Nuestra Latinoamérica se construyó en base a un conjunto de intercambios poblacionales que, contribuyeron a consolidar el entramado cultural diverso que la caracteriza.

La migración no constituye un fenómeno aislado que puede analizarse, debatirse y regularse de manera eficaz, dejando de lado una serie de interrelaciones importantes entre: el “espacio” (por ejemplo, entre las políticas de diferentes países), el alcance y el grado de gobernanza (por ejemplo, las conexiones entre las estructuras de gobernanza municipales, regionales, nacionales, supranacionales y mundiales); los tipos, las categorías y las políticas de migración (por ejemplo, los nexos y los límites a menudo difusos entre la migración con fines de trabajo o estudio o por razones familiares o de seguridad); el “tiempo” (por ejemplo, de los flujos y las políticas de migración temporal y permanente); y la migración y las políticas públicas más amplias (como las políticas de empleo, previsión social, educación y capacitación, y vivienda, entre otras).

Las desigualdades de clase, como forma de expresión de las relaciones sociales dominantes, atravesadas por las condiciones materiales de los individuos y los grupos familiares, los bienes y servicios a los que se accede y a las identidades de grupo o de etnicidad, marcarán todo el proceso migratorio. Los esquemas migratorios contemporáneos se han

¹⁶<https://www.iom.int/es/migrantsday>

complejizado por la aceleración de la globalización, la diferenciación de la migración, la feminización de la migración y la creciente polarización de la migración.

Una síntesis de todo este mosaico se puede encontrar en el trabajo realizado por Kosinski y Prothero (citada en Herrera-Carassou, 2006, p.70) quienes clasifican los distintos tipos de migraciones de la siguiente manera: respecto al tiempo, en temporales o permanentes; de acuerdo a la distancia, en cortas o largas; al límite de fronteras, en internas o externas; a las unidades de áreas, entre comunidades, condados, estados y provincias; en cuanto a las decisiones, en voluntarias o forzadas, en cuanto al número, en individuales o masivas; por la organización social de los migrantes: familia, clan, individuales; por la situación política en patrocinadas o libres; por las causas que las promueven: económicas o no económicas y; por los objetivos por las que las realizan en conservadoras o innovadoras.

La experiencia internacional reconoce un continuum en la desigualdad que afecta a los migrantes tanto en los países de origen, en el tránsito o desplazamiento mismo, y en las sociedades en las cuales los sujetos que migran intentan insertarse. La posición social de los migrantes tiende a reproducirse y multiplicarse por distintas desigualdades convergentes: género, edad, etnia, religión.

1.2. LA PERSPECTIVA ACADÉMICA: MODELOS DE ANÁLISIS.

La literatura académica reconoce históricamente dos grandes orientaciones. Una centrada en el estudio desde la perspectiva de la sociedad receptora (impacto sobre el mercado de trabajo, las dicotomías y tensiones culturales, la perspectiva jurídica vinculada a la ciudadanía y la extranjería, y el impacto sobre la estructura social, ya sea en perspectiva funcional o de fractura social). La otra se concentra en la perspectiva de las sociedades de origen, donde se hace hincapié en las causas de las migraciones colectivas o individuales y en los procesos sociales que se desenvuelven en las comunidades emisoras, antes, durante o a partir de la migración. **A partir del reconocimiento de la multidimensionalidad del problema se han ido abriendo nuevos rumbos en el campo de la investigación que son abordados multidisciplinariamente.**

La amplia mayoría de los enfoques académicos reconocen que, más allá de su dimensión individual, existen factores de carácter estructural que explican el dimensionamiento actual. De este modo, para comprender el fenómeno migratorio, se analizan las diferentes formas de interacción entre elementos individuales y estructurales.

Señala Ribas Mateos (2004), que La migración como campo de investigación articula una serie de contradicciones en sus miradas o enfoques: interna *versus* internacional, voluntaria *versus* forzada, temporal *versus* permanente, regular *versus* irregular. A lo que se suma la tendencia a captar momentos aislados del proceso migratorio (movilidad, integración, segregación residencial, ciudadanía, retorno, etc.) y/o a segmentar al grupo humano migrante en unidades más pequeñas (migración masculina, femenina, migración juvenil, familiar, etc.).

La misma autora identifica una serie de modelos de análisis teórico de las migraciones internacionales¹⁷. Un primer modelo es el denominado **expulsión-atracción** (push-pull) que presupone que para maximizar las ventajas y reducir los riesgos, los seres humanos deben tomar decisiones racionalmente en función de determinadas presiones en las que les ha tocado vivir. Las presiones económicas y políticas en el lugar de origen hacen que los posibles migrantes calculen un análisis de la maximización de la movilidad geográfica para conseguir ascenso social y la búsqueda de oportunidades laborales y la reducción de la pobreza. La presión por la escasez de vivienda, el desempleo, los bajos salarios, situaciones ambientales, entre otros temas, empujan a los individuos fuera de sus lugares de origen. La expulsión se sostiene en la atracción que genera otro lugar en el cual se deposita la hipótesis de la posibilidad de modificar el motivo que genera la expulsión¹⁸.

Otra teoría, cercana conceptualmente a la anterior, se identifica como la de la **acción individual**. Resulta del intento de equilibrio entre la expulsión y la atracción, e interpreta los flujos migratorios como procesos basados en el análisis de costo beneficio, priorizándose un enfoque basado en el análisis de la conducta individual¹⁹. En la misma dirección, pero superando la perspectiva individual, se anota la idea de que los proyectos migratorios responden, más que a una decisión individual, a **una estrategia de la unidad doméstica**, con el objetivo de minimizar los riesgos económicos. De esta teoría surgen, posteriormente los estudios centrados en la feminización de las migraciones, puerta de entrada a la identificación del impacto que sobre la primera infancia alcanzan los movimientos migratorios.

La **teoría del capital social**²⁰ pretende responder a la pregunta de por qué en las mismas situaciones algunos sujetos migran y otros no; porqué algunas familias se desplazan y otras no. Una de las utilidades de esta teoría es la valorización que se alcanza al analizar cómo las redes sociales de los inmigrantes utilizan el capital social, es el caso de las redes de contención y recepción, las cadenas migratorias, el empresariado étnico y las capacidades de adaptación de las segundas generaciones de migrantes. Vuelve a aparecer en este caso la importancia de las redes en la definición y sostenimiento de las estrategias económicas de las unidades familiares, donde el peso de las relaciones de género es fundante y determinante. Las redes sociales, que van a sostener muchas de las experiencias migratorias, se constituyen, según los estudios vinculados a esta teoría, una de las

¹⁷ Natalia Ribas Mateos es investigadora Marie Curie en el Sussex Centre for Migration Research y en el laboratorio de Sociología del Mediterráneo en Aix-en-Provence.

¹⁸ Ver trabajos clásicos de Ravenstein (1852-1913) y Lee (1969). Cómo explicación tradicional ha sido cuestionada por diversos autores como Portes y Borocz (1989) y, fundamentalmente de Sassen, en su obra *"The mobility of labor and capital"* (1988), donde relaciona el campo de las migraciones del trabajo internacional con la literatura sobre el comercio y las inversiones, reconociendo un proceso identificado con la deslocalización industrial, que se expresa en la creación de zonas francas en las zonas fronterizas de México (maquilas), entre otros ejemplos.

¹⁹ Borjas (1993), destaca el análisis de las ventajas microeconómicas que elige el migrante en el contexto de las leyes del mercado internacional, un "mercado global de la migración", donde los individuos calculan los beneficios de la permanencia en contraste con los movimientos. Si los beneficios superan a los costos, los individuos eligen la movilidad migratoria.

²⁰ Bourdieu (1979) acuñó el concepto de capital cultural, y Coleman (1988) aplicaría posteriormente la idea de capital social. Las teorías del capital humano consideran el factor educativo como fundamental en la selección de los trabajadores y en la capacidad de adaptación económica en el país de destino.

herramientas más eficientes para la inserción de los grupos familiares migrantes. Serán determinantes para dar una rápida contención a las familias con niños pequeños, ya que ofrecerán amparo, información, apoyo alimentario, y mayores posibilidades de acceso a los servicios y bienes ofrecidos en los países de destino para los migrantes de menor edad y con limitada capacidad de independencia. Resulta clave para la primera infancia y su posibilidad de sostenerse como actor interviniente del proceso migratorio las observaciones que esta perspectiva teórica ofrece sobre el lugar que ocupan las redes, ya que estas funcionan priorizando la reciprocidad basada en redes de parentesco y vecindad, vínculos y contacto²¹.

La **movilidad social** resulta, en este recorrido, otra de las teorías que buscan dar explicaciones a las migraciones. El debate que se plantea se articula a partir de la pretensión de comprender cómo se conjuga la perspectiva del individuo como actor social (agencia) con la perspectiva de la estructura social (marco estructural), la relación entre lo micro y lo macro. Se intenta abordar cómo la movilidad social atraviesa tanto el espacio de la sociedad de origen (emisora) y el espacio social, estructuras y jerarquías sociales de la sociedad receptora²².

Otras interpretaciones sociológicas pueden encontrarse en los análisis **histórico-estructurales**, y en el modelo **centro-periferia** que introduce la perspectiva de las migraciones como parte de las dinámicas internas del sistema capitalista mundial, explicada en la expansión del centro en detrimento de la periferia²³.

1.3. ENTRE DOS PARADIGMAS: SOBERANÍA ESTATAL VS DERECHO A MIGRAR.

Así como las teorías sociológicas ofrecen un marco histórico-conceptual que da cuenta de las diferentes maneras de interpretar los procesos de la movilidad humana, se puede reconocer que dentro de los organismos gubernamentales de los Estados nacionales de la región se podrían identificar dos paradigmas predominantes y contradictorios en el abordaje del fenómeno y en la definición de políticas migratorias²⁴: a) el de la seguridad nacional, que se ampara en el principio del ejercicio de la soberanía estatal, y b) el de los Derechos Humanos, que reconoce la migración, precisamente, como un derecho humano.

Sures (1995) identifica el nexo teórico entre ideas y acción colectiva, donde los “nuevos contextos” o “paradigmas” surgen por el cuestionamiento acumulado a las políticas

²¹ Portes (1997) consideró en este modelo de análisis tres factores contextuales que afectan el proceso migratorio: la política del gobierno receptor, las condiciones del mercado laboral y las características de sus propias comunidades étnicas

²² Alba y Nee (1997), señalan que el proceso de asimilación puede adquirir formas diferenciadas según el grupo de inmigrantes que se analice.

²³ En esta línea se inscriben las teorías del desarrollo, que tuvieron en las década de los 50 y 60 un alto impacto en la región de la mano de Cardozo y otros pensadores latinoamericanos que concibieron al “subdesarrollo” como lo opuesto al “desarrollo”, contrarcaras contrapuestas de la expansión del capital.

²⁴ Especialistas del análisis de las políticas públicas (Hall, 1993; Surel en Faure, Pollet y Warin, 1995) se interesan por el concepto de paradigma porque este permite precisar las características recurrentes de los modelos de acción pública y, por lo tanto, pueden abordar los cambios de estos modelos.

públicas existentes. Hall (1986) observa que cambios de paradigmas similares tiene lugar en distintos países en momentos diversos y a través de procesos políticos diferentes.

La forma de percibir el fenómeno y de definir el problema determinan las políticas públicas que los Estados implementan, o dejarán vacantes, para enfrentar el proceso migratorio. En este sentido, se puede identificar algunos rasgos particulares que caracterizan al fenómeno de la movilidad humana en América Latina, donde han surgido novedosos desafíos en la última década, consolidándose el dato que informa que el 70% del flujo de inmigración es de carácter intrarregional (OIM, 2018).

Si los Estados perciben los flujos migratorios que llegan a su territorio como una amenaza a su soberanía darán prioridad a la seguridad; esto los llevará a diseñar políticas con estrictos controles fronterizos y tensiones sociales y demandas punitivas. Estas políticas generan y retroalimentan un imaginario colectivo sobre la persona migrante como amenaza para el orden interno y la cohesión social, la pérdida de puestos de trabajo, las crisis económicas y la criminalización; generándose rechazos en la opinión pública y malestar generalizado contra “la invasión extranjera” (Mármora, 2010) lo que da respaldo social a acciones y políticas que vulneran derechos en aras de una supuesta defensa de la soberanía. Señala Velázquez (2017):

“...si bien es cierto que existe un marco internacional de derechos humanos que establece unos principios de no discriminación e igualdad de trato, y garantiza la protección de la mayoría de los derechos humanos a todas las personas, en la práctica los Estados eluden sistemáticamente sus responsabilidades en esta materia con respecto a los migrantes. Utilizan la discriminación y la miseria de los niños, niñas y adolescentes y las familias como medida de control de la seguridad. Los discursos políticos nacionales apenas crean espacio para hablar de los niños, niñas y adolescentes migrantes y los problemas que afrontan. El resultado es la aceptación general, pública y política de que la exclusión de estos niños, niñas y adolescentes de los derechos humanos se puede justificar”

Por el contrario, si prevalece la idea de la migración como fenómeno encuadrado en los derechos humanos, que puede leerse como tanto como una oportunidad de enriquecimiento para la sociedad receptora y una solución a las tensiones de la sociedad expulsora, las políticas se orientarán a promover y facilitar la integración minimizando los conflictos y procurando el mejor aprovechamiento de los aportes culturales y los recursos humanos poniéndolos al servicio de un proyecto social de desarrollo.

Por supuesto que estas posiciones son dinámicas, y en muchos de los países de la región se observan tensiones, pujas conceptuales y políticas, oscilaciones, avances y retrocesos de ambas posiciones, ondas que por diferentes situaciones hacen prevalecer una por sobre otra en un momento determinado, y viceversa. Esta diversidad desde donde se observa y se entiende el fenómeno migratorio, marca puntos de partida para la definición de normas y de las políticas públicas.

La perspectiva de derechos necesita, además de su reconocimiento, transformarse en un sistema de valores y sentidos que pueda encabezar el desmonte de las concepciones securitistas/expulsivas, que marginan a las acciones que buscan garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, y especialmente de niños, niñas y adolescentes.

Estos, requieren marcos de protección amplios, ya que su condición de niño/a o adolescente, en condición de movilidad humana, configura una situación de doble vulnerabilidad

1.4. LAS VOCES DEL MUNDO.

La migración internacional es un tema que comprometen el discurso y la práctica a una buena parte de los organismos internacionales, algunos de ellos ofrecen definiciones sobre la temática:

Organización Internacional para las Migraciones

“La migración internacional es un complejo fenómeno relacionado con múltiples aspectos económicos, sociales y de seguridad que inciden en nuestra vida cotidiana en un mundo cada vez más interconectado. El término “migración” engloba una gran diversidad de movimientos y situaciones que afectan a personas de cualquier condición y origen social. Ahora más que nunca, la migración afecta a todos los países y a todas las personas en un mundo cada vez más globalizado. La migración está intrínsecamente relacionada con la geopolítica, el comercio y los intercambios culturales, y ofrece a los países, las empresas y las comunidades la oportunidad de beneficiarse enormemente de ella. La migración ha contribuido a mejorar la vida de las personas tanto en los países de origen como en los de destino y ha brindado a millones de personas en todo el mundo la oportunidad de forjarse una vida segura y plena en el extranjero. Sin embargo, no todos los movimientos migratorios se producen en circunstancias favorables. En los últimos años, hemos observado un aumento de las migraciones y los desplazamientos provocados por conflictos, persecuciones, situaciones de degradación y cambio ambiental, y una acusada falta de oportunidades y seguridad humana. Aunque la mayoría de los procesos de migración internacional se producen por vías legales, algunas de las principales situaciones de inseguridad que afrontan los migrantes, así como buena parte de la preocupación pública que suscita la inmigración, se asocian con la migración irregular”²⁵.

Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes

“Protegeremos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los niños refugiados y migrantes, independientemente de su condición, teniendo en cuenta en todo momento el interés superior del niño como consideración principal. Esto se aplicará en particular a los niños no acompañados y los que estén separados de sus familias; (...)”²⁶

Organización de Estados Americanos

“Los países del hemisferio reconocen el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país y están interesados en optimizar

²⁵OIM. Informe sobre las migraciones en el mundo 2018.

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Párr. 32. Disponible en <https://undocs.org/es/A/71/L.1>

*procedimientos y prácticas de cooperación que faciliten la migración segura, ordenada y regular, incluida la movilidad de la mano de obra, con el fin de maximizar los impactos positivos y mitigar las adversidades que supone el fenómeno migratorio. (...)*²⁷

Corte Interamericana de Derechos Humanos

*Las niñas y los niños se movilizan internacionalmente por muy variadas razones: en busca de oportunidades, ya sea por consideraciones económicas o educacionales; con fines de reunificación familiar, a fin de reagruparse con familiares que ya migraron; por cambios repentinos o progresivos del medio ambiente que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida; por afectaciones derivadas del crimen organizado, desastres naturales, abuso familiar o extrema pobreza*²⁸;

Cartagena +30, Declaración de Brasil²⁹

“Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”

Los Estados acuerdan (...) “Promover la evaluación de las necesidades de protección de los niños, niñas y adolescentes acompañados y no acompañados, incluyendo su acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, y enfatizar que toda consideración en esta materia ha de regirse por los principios reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el interés superior del niño y la no discriminación, procurando respetar la unidad familiar y reconociendo a los niños como sujetos de derecho y de protección especial.

1.5. LA MIGRACIÓN A NIVEL GLOBAL.

Tal como señalan las posturas y los documentos de los organismos internacionales, los acuerdos regionales y globales y los estudios especializados, una gran mayoría de las personas no cruzan como primera instancia, una frontera cuando migran; es mucho más frecuente que se comience por un ciclo migrante dentro de un mismo país; según la OIM, ya en 2009 existían 740 millones de migrantes internos ³⁰. Las complejidades que se manifiestan en los procesos migratorios dentro de los países de la región requieren un tratamiento especial que escapa el marco de este estudio. Sin embargo, está probado el estrecho y dependiente vínculo entre la migración interna y la internacional, ya que en una importante cantidad de casos la primera antecede a la segunda, y el salto a la movilidad transfronteriza suele ser el resultado del fracaso de un primer intento de migración interna.

²⁷Programa Interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, incluyéndolos trabajadores migratorios y sus familias

²⁸ Opinión Consultiva 21, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014

²⁹Declaración de Brasil, Proceso Cartagena +30, 2014. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

³⁰https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

Año	Número de migrantes	Porcentaje (%) de migrantes en la población mundial
1970	84.460.125	2,3%
1975	90.368.010	2,2%
1980	101.983.149	2,3%
1985	113.206.691	2,3%
1990	152.563.212	2,9%
1995	160.801.752	2,8%
2000	172.703.309	2,8%
2005	191.269.100	2,9%
2010	221.714.243	3,2%
2015	243.700.236	3,3%

Fuente: DAES, 2008 y 2015a.

Nota: El número de entidades (por ejemplo, Estados, territorios y regiones administrativas) que facilitaron datos para la revisión de 2015 del *International Migrant Stock* del DAES fue de 213. En 1970, solo lo hicieron 135 entidades.

Tal como se ha venido señalando, la migración internacional es un fenómeno social masivo que ha dado forma a la historia humana y la civilización desde su origen. Las personas se han estado moviendo por regiones, países y continentes durante milenios en busca de mayores oportunidades y recursos. Hoy en día, también es un

problema extremadamente urgente y complejo que ha ganado espacio en la agenda política. Estamos ante las consecuencias de uno de las mayores crisis migratorias jamás vistas, donde el conflicto bélico que se desencadena en Siria ha generado un salto cuantitativo y cualitativo de gigantes proporciones y consecuencias. En 2016, Naciones Unidas registró 40,3 millones de personas desplazadas³¹ y 22,5 millones de refugiados a nivel mundial, el mayor número de refugiados desde el Segunda Guerra Mundial. Se reconoce un total de 244 millones de migrantes en todo el mundo, lo cual equivale al 3.3% de la población humana³². Los corredores migratorios que se han consolidado a lo largo del tiempo se fundamentan no solo en la proximidad geográfica, también se ven influidos por factores comerciales y económicos, situaciones de conflicto e (in)seguridad humana, relaciones comunitarias y lazos étnicos, así como por el tráfico y la trata de personas. Los casos de Siria, el flujo de migrantes que atraviesa Centroamérica en dirección a los Estados Unidos, y la migración venezolana son algunos de los ejemplos más significativos de la época.

Según la OIM (2018), en años recientes ha aumentado la migración y el desplazamiento entre las fronteras debido a conflictos, persecución, cambio climático, falta de seguridad y de oportunidades. Si bien la mayoría de las migraciones ocurren de forma regular, las migraciones irregulares colocan a las personas en una situación de mayor vulnerabilidad.

Este aumento se ha sostenido a un ritmo mayor al previsto en décadas anteriores, y resulta muy complejo de prever para los demógrafos, habida cuenta de que en los últimos años la migración ha aumentado notablemente en algunas regiones del mundo, es probable que la próxima estimación del número total de migrantes internacionales apunte a un aumento en la proporción de migrantes respecto de la población mundial. Esto implica, como se podrá observar más adelante, que la demanda por resolver los problemas de la niñez migrante y sus familias irá creciendo con el correr de los años. Para lo cual los países involucrados deberán considerar mayor presupuesto y mayor cantidad de ofertas de protección social, salud y educación.

La estructura socioeconómica desigual impacta en la determinación a que individuos y grupos de familias migrantes enfrenten procesos de expulsión económica y política. En una cara de este proceso, encontramos las condiciones de vulneración de derechos que obliga a abandonar los países de origen; en la otra, encontramos las condiciones de sobre

³¹ Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2017; Oficina del ACNUR, 2017.

³² United Nations High Commissioner for Refugees, Global Trends. Forced Displacement in 2015, UNHCR, Geneva, 2016.

explotación y discriminación que deben afrontar en los países de destino, si es que logran llegar a ellos. Y, cada vez más, toma protagonismo el mismo acto de la movilidad, el trayecto entre el país de origen y el receptor, se ha transformado en un complejo escenario donde surgen cuestiones vinculadas a los escollos geográficos que se deben sortear, mares que se deben cruzar, y países de tránsito que se deben atravesar.

En un mundo cada vez más globalizado, resulta paradójico constatar que se ha fortalecido un atrincheramiento de las fronteras o que han surgido nuevas (UNESCO, 2016) en vez de observarse la construcción de caminos migratorios accesibles, regulares y seguros, lo que también colaboraría con la desarticulación de organizaciones de tráfico y trata de personas (ONU, 2016).

1.6. LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA³³.

En 2015, Europa y Asia recibieron cada una aproximadamente 75 millones de migrantes, lo que representa el 62% de la población mundial de migrantes internacionales. A estas regiones les siguieron América del Norte, con 54 millones o el 22% de la población migrante mundial; África, con el 9%; y Oceanía, con el 3%. América Latina y el Caribe, alcanzaban el 4%. Los Estados Unidos de América han sido el principal país de destino de los migrantes internacionales desde 1970³⁴.

Si se compara con el tamaño de la población de cada región, el porcentaje de migrantes en 2015 fue más alto en Oceanía, América del Norte y Europa, donde los migrantes internacionales representaron, respectivamente, el 21%, el 15% y el 10% de la población total. En comparación, el porcentaje de migrantes internacionales fue relativamente bajo en Asia y África (1,7% en cada una) y América Latina (1,5%).

Si bien en muchos países se registran los ingresos migratorios, no es la misma la información con que se cuanta para medir los flujos migratorios, la mayoría de los Estados nacionales no presta la misma atención a la entrada que a la salida de población migrante.

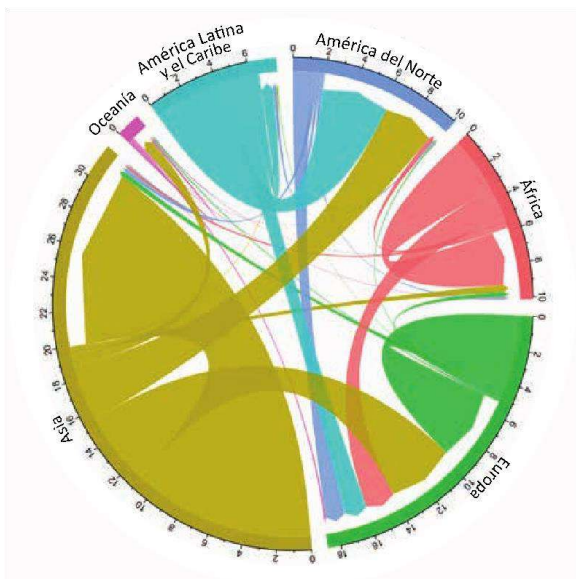
Para poder dimensionar el peso y las características de la movilidad humana en la región latinoamericana, en relación al conjunto planetario, se puede utilizar la siguiente figura creada por Abel y Sander, (2014³⁵), donde se reflejan los flujos migratorios internacionales y sus diferentes corredores, desde el origen hasta los destinos que asumen cada uno. Allí puede observarse que las corrientes en la región Latinoamericana y el Caribe, se dirigen, mayoritariamente en dirección a América del Norte, y en menor medida hacia Europa y Oceanía³⁶.

³³ Es importante destacar que los datos sobre población migrante y flujos migratorios en los que se basa esta parte del estudio se originan en información provista por la OIM hasta el año 2015, previo a la aparición del fenómeno migratorio venezolano, que ha impactado fuertemente en nuestro subcontinente, y sobre el cual se hace especial mención en otro apartado.

³⁴ DAES, 2008; DAES, 2015a.

³⁵ Citado en el Informe Mundial de las migraciones de la OIM, 2018, pág. 25.

³⁶ Ver nota en la ilustración. Es importante aclarar que en este diagrama no se expresa aún con claridad el fenómeno de la migración venezolana, cuyo crecimiento significativo se observó a partir de 2015.



Fuente: DAES, 2015a. Los datos sobre los flujos de migración internacional incluidos en la revisión de 2015 pueden consultarse en: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/migrationflows.shtml.

Nota: La flecha indica la dirección del flujo, mientras que el grosor de la flecha en su base determina el tamaño del flujo. Los números que aparecen en el contorno de la figura, que permiten medir el tamaño del flujo, se indican en millones. Por ejemplo, entre 2010 y 2015 en América del Norte el número de personas nacidas en Asia aumentó aproximadamente en 4 millones.

El carácter periférico latinoamericano, fuertemente marcado por la pobreza y el subdesarrollo, han atravesado la historia de esta subregión. Esta característica, indudablemente condiciona la vivencia de las personas que habitan el continente, que incide en que la migración sea una opción a la que se recurre con frecuencia para encontrar mejores condiciones de vida.

“Más allá de las agendas oficiales, la cotidianidad de las migraciones está determinada por la operación de las redes sociales en los países de origen y destino, las violaciones reiteradas de los derechos

humanos, la consecución de los recursos para emprender el viaje, el drama del desarraigo y la adaptación, la evasión de los controles migratorios, la obtención de un empleo, el envío de remesas y los esfuerzos para evitar la deportación³⁷”.

En las últimas décadas, en la región americana, se han producido modificaciones respecto de la dirección, intensidad y composición de los flujos migratorios; así como en el papel que desempeñan algunos países en el sistema migratorio internacional.

Se puede afirmar que las migraciones internacionales que involucran a poblaciones de latinoamericanos adoptan dos patrones fundamentales: a) intrarregionales, y b) extra-regionales. Los primeros son los desplazamientos que se producen desde países de la región hacia otros países comprendidos dentro de la misma, y los segundos, son los que se producen entre los países de la región y los países que se no la conforman.

En la actualidad, se ha podido constatar que las migraciones intrarregionales se han intensificado, en particular en América del Sur. Según datos de la OIM (2018), el 70% de los flujos de inmigración en la región suramericana son de carácter intrarregional. Esta tendencia se ha visto facilitada por el desarrollo de tecnologías de comunicación, abaratamiento de costos de transporte y, por algunas condiciones políticas de la región que han puesto en funcionamiento mecanismos de integración regionales. Un ejemplo de esto es el Acuerdo de Residencias de Mercosur, que supuso la flexibilización en los requisitos para solicitar la residencia entre países miembros del Mercado Común del Sur. Por otra parte, otro factor relevante para comprender el aumento de los movimientos intrarregionales es la intensificación de las políticas migratorias restrictivas en países que han sido históricamente de destino de las migraciones de América del Sur, como lo son

³⁷Programa Estado de la Región, 2016, p. 108

Estados Unidos y España; factores a los que se suma el efecto de las crisis políticas y económicas, como la venezolana, a lo que nos referiremos más adelante.

La migración extraregional es de larga data en la región, fundamentalmente la de nacionales latinoamericanos hacia América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y Europa (principalmente España e Italia). Sin embargo, desde la última crisis económica padecida por países europeos³⁸, y el creciente recrudescimiento en las políticas migratorias en Estados Unidos, se observa una reducción de la emigración hacia estos destinos. Asimismo, es importante mencionar que América del Sur, particularmente, recibe un importante número de retornados de países desarrollados. En este sentido, muchos Estados de la región han implementado programas para facilitar el retorno de sus connacionales, que incluye apoyo para los procesos de regreso y reintegración, como ejemplo de estos, se puede identificar en Ecuador el programa “Retorno e Integración de la persona Migrante en el Ecuador”³⁹, o en Uruguay el programa que lleva adelante la Oficina de Retorno y Bienvenida, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁰.

1.7. TENDENCIAS Y PRINCIPALES FLUJOS MIGRATORIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

A lo largo de la última década se han registrado nuevas tendencias en materia migratoria, tanto en América Central, México y el Caribe, como en América del Sur⁴¹.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su documento “Panorama Social de América Latina 2019” señala que en 1970 la migración en América Latina y el Caribe estaba integrada en un 76% por inmigrantes de fuera de las Américas y un 25% por inmigrantes nacidos en América Latina y el Caribe; porcentaje que a 2019, según el informe de la CEPAL, prácticamente se ha invertido con un 70% de inmigración de personas nacidas en el Caribe y América latina y de un 30% de personas nacidas fuera del continente.

1.7.1. AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y EL CARIBE⁴².

- Estados Unidos es el principal país de destino de los migrantes de América Central: el 2015 el 78% de los migrantes centroamericanos vivía en EEUU, y solo el 15% en otros países de la región y México.
- En Centroamérica corredores migratorios intrarregionales más importantes son los de Nicaragua, Panamá y otros países de América Central, hacia Costa Rica, con fines de

³⁸ La crisis iniciada en España en 2008, es un ejemplo de las mismas.

³⁹ <https://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>

⁴⁰ <https://www.gub.uy/tramites/retorno-uruguayos-bienvenida>

⁴¹ Informe sobre las Migraciones en el Mundo. OIM (2018).

⁴² Los datos que alimentan el presente apartado corresponden al Informe Global de las Migraciones de la OIM, publicado en el año 2018. Es pertinente aclarar que algunas novedades regionales no aparecen contempladas en el mismo, o no se encuentran analizadas con suficiente exhaustividad; por ejemplo, el caso de la crisis migratoria de Venezuela. Esto se debe fundamentalmente a dos factores, en primer lugar, el dinamismo que caracteriza a los movimientos migratorios, sumado a que la recolección de datos cuantitativos se ve condicionada por la disponibilidad de instrumentos de medición. Sin embargo, en relación al caso de Venezuela, es relevante destacar que más adelante se hará referencia a otros estudios con datos actualizados que dan cuenta de esta situación en particular.

trabajo temporal o permanente y el de Honduras, Guatemala y El Salvador, hacia Belice, debido a la situación de violencia generalizada y falta de oportunidades laborales en sus países de origen.

- En el Caribe, el corredor intrarregional más importante es el que va desde Haití hasta República Dominicana.
- Los flujos de migración irregular en la región están cambiando y diversificándose cada vez más. Históricamente, la gran mayoría de migrantes irregulares detenidos al intentar cruzar la frontera entre EEUU y México, eran mexicanos. A partir de 2014, se registra que las detenciones procedentes de centroamericanos del Triángulo del Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala) superaron en cantidad a la de mexicanos en la frontera de EEUU y México.
- La diversificación y aparición de nuevos flujos migratorios ha llevado a varios países de tránsito y destino a incrementar los controles y la protección de sus fronteras. Nicaragua, por ejemplo, cerró su frontera sur en noviembre de 2015, como respuesta a la entrada de cubanos y haitianos en condición irregular. Por otra parte, México implementó en 2014 el “Programa Frontera Sur”, con el objetivo de reducir los flujos de migración irregular desde América Central.
- La presencia de redes de tráfico de migrantes es otra de las características de la región. Muchas personas que intentan eludir controles fronterizos de América Central o México, caen en manos de estos grupos de delincuencia internacional.
- La situación socio-económica y la violencia generalizada en algunos países de América Central, especialmente los del Triángulo de Norte, motivan la migración, especialmente de mujeres, niños y niñas. En 2015 el número de solicitudes de asilo desde Guatemala, Honduras y El Salvador, presentadas a EEUU aumentó más de un 250% con respecto a 2013. También aumentó de manera significativa el número de niños, niñas y adolescentes no acompañados procedentes de América Central, y se incrementaron un 1200% las detenciones de niños, niñas y adolescentes no acompañados en la frontera de EEUU y México entre los años 2011 y 2014.

En el año 2015, un 8% de la población centroamericana, alrededor de 4 millones de personas, vivía fuera de sus países natales. Esto implica la pérdida de población económicamente activa por parte de los países de menor desarrollo dentro del área. Si bien las remesas se han tomado como un indicador positivo en el análisis de las migraciones de centroamericanos, debe tenerse en cuenta que éstas son consecuencia de la inserción de migrantes en mercados laborales vulnerables y con condiciones de trabajo altamente precarizadas.

1.7.2. AMÉRICA DEL SUR.

- La migración intrarregional se ha intensificado. El número de migrantes intrarregionales en América del Sur aumentó un 11% entre 2010 y 2015. Debido a la heterogeneidad que caracteriza a los países de la región, en términos de oportunidades económicas, la mayoría de las personas migran por motivos laborales.
- En Chile, Argentina y Brasil las poblaciones migrantes aumentaron entre un 16% y un 20% entre 2010 y 2015, atrayendo a migrantes de países andinos y de Paraguay.
- Algunos bloques intrarregionales como el MERCOSUR y la Comunidad Andina, han contribuido a liberalizar la migración intrarregional. Un ejemplo de esto es el acuerdo

de residencia MERCOSUR, que ha fomentado la migración laboral y limitado la migración irregular en la región.

- Millones de sudamericanos continúan residiendo fuera de la región, mientras que lentamente aumenta el número de migrantes procedentes de otras regiones. Desde 2010 se registra un aumento de emigrantes provenientes desde Europa, principalmente de España, Italia y Portugal.
- La reducción de oportunidades laborales en mercados extra regionales, y el crecimiento económico sostenido en algunos países de la región, provocaron que muchos migrantes sudamericanos regresen a sus países de origen y que, a su vez, disminuya la tasa de migración extra regional.
- Los dos países principales de destino de migrantes de América del Sur son EEUU y España, donde residen 2,8 millones y 1,8 millones respectivamente.
- Al 2015, los países con mayor número de emigrantes residiendo fuera de América del Sur en 2015 fueron Colombia (1,4 millones de emigrantes), seguida de Brasil (1,3 millones) y Ecuador (un millón).

Tabla 1 Datos sobre migración en la región⁴³

País	Total de inmigrantes	% de migrantes en relación a la población total	Total de emigrantes
Argentina	2.2 millones	4,9%	1 millón
Bolivia	159.1 mil	1.4%	878.2 mil
Brasil	807 mil	0,4%	1,7 millones
Chile	940 mil	5%	650.2mil
Colombia	1.1 millón	2.3%	2,9 millones
Costa Rica	417.8 mil	8,3%	150.4 mil
Cuba	4.9 mil	0, %	1.7 millones
Ecuador	381.5 mil	2,2%	1.2 millones
El Salvador	42.6 mil	0,7%	1.6 millones
Guatemala	80.4 mil	0,5%	1.2 millones
Honduras	38.9 mil	0,4%	800.7 mil
México	1.1 millones	0,8%	11.8 millones
Nicaragua	42.2 mil	0,6%	682.9. mil
Paraguay	160.5 mil	2,3%	871.6 mil
Perú	782.2mil	2.4%	1.5 millones
Panamá	185.1 mil	4,4%	161.1mil
República Dominicana	567.6 mil	5.3%	1.6 millones
Uruguay	81.5 mil	2,4%	633.4. mil
Venezuela ⁴⁴	1,4 millones	4,8%	2.5 millones

1.7.3. MIGRACIÓN VENEZOLANA

La República Bolivariana de Venezuela ha experimentado en los últimos años, cambios en sus procesos de movilidad. Históricamente, Venezuela ha sido un país de destino de inmigrantes de América del Sur y Europa. Sin embargo, los recientes acontecimientos en el país, especialmente respecto a las limitaciones en el acceso a servicios, salud, alimentación

⁴³Elaboración propia. Fuente: Portal "Migration Data". Datos del 2017.

⁴⁴<https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

y la inestabilidad política, han provocado una intensificación de las salidas de venezolanos. En la actualidad, ACNUR estima que la totalidad de refugiados y migrantes de Venezuela supera los 4 millones⁴⁵.

OIM (2018) afirma que ha habido un crecimiento en los movimientos migratorios tradicionales, así como nuevos destinos en la región y el mundo. Históricamente, la migración venezolana se concentraba en Estados Unidos y España. Actualmente estos países cuentan con aproximadamente medio millón de migrantes venezolanos. Por otra parte, se ha dado un aumento significativo de nacionales venezolanos en el subcontinente. Dentro de la región Latinoamericana, se estima que se encuentran residiendo, aproximadamente 3.2 millones de venezolanos, principalmente en Colombia (1.3 millones), Perú (853.000), Ecuador (260.000), Brasil (168.000) y Chile (288.000). UNICEF estima que aproximadamente 1.1 millón de niños y niñas se encuentran en necesidad de asistencia en el año 2019, como consecuencia de la crisis⁴⁶.

Ante este panorama, algunos de los países de la región, como Perú y Chile, implementaron medidas migratorias tendientes a restringir el ingreso de venezolanos a su territorio. Desde junio del 2019, los migrantes que deseen ingresar a Perú, deberán tramitar una “visa humanitaria” en los consulados peruanos en Venezuela, Colombia o Ecuador. Además, en Perú se impusieron restricciones para a peticiones de refugio, al solicitar, una etapa previa de admisión en la frontera, lo que puede dificultar el acceso a este procedimiento de protección internacional.

Por su parte, las autoridades chilenas anunciaron que se comenzará a solicitar visa a venezolanos que visiten el país por períodos cortos de tiempo. Previamente, venezolanos podían ingresar a territorio chileno sin necesidad de tramitar la visa, y permanecer en el país por un período de 90 días.

La imposición de medidas migratorias restrictivas provoca un incremento en la utilización de rutas irregulares, dificulta el monitoreo de la situación de los migrantes y los/as priva de acceder a un estatus regular. Todo esto redundará en potenciales vulneraciones de derechos, al encontrarse expuestos a riesgos vinculados, por ejemplo, con el tráfico y la trata de personas.

SECCIÓN 2. MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y FAMILIAS EN EL CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA.

2.1. LA COMPLEJIDAD DE UNA TRAMA MULTIACTORAL

Si el abordaje de los procesos migratorios en general resulta compleja por la diversidad de entramados que se manifiesta en su constitución como problemática social y pública. El

⁴⁵ <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

⁴⁶ <https://www.unicef.org/lac/media/6946/file/PDF%20UNICEF%20Humanitarian%20Situation%20Report%20on%20the%20Migration%20flows%20in%20LACNo.%205%20-%202015%20June%202019..pdf>

prisma se complica aún más cuando aparecen en escena las familias, las mujeres con niños y niñas pequeños, y las niñas y niños solos. Varios son los hilos que se cruzan y tensan, constituyendo nudos difíciles de deslizar.

Los niños y las niñas, en su gran mayoría, nacen y crecen en diferentes entornos familiares. Más allá de la condición económica, política o institucional, o del contexto geográfico que las rodeen, serán las familias, (independientemente de la organización interna que asuman o de cómo se compongan) el espacio crucial e inicial de amparo para la primera infancia. Responsabilidad que irán compartiendo paulatinamente con otras instituciones de la sociedad.

El contexto de desigualdad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas expone a las familias a innumerables desafíos para poder acceder a bienes y servicios de calidad, que garanticen recursos materiales y simbólicos desde los cuales generar bienestar. La migración internacional constituye una de las estrategias que las familias despliegan para producir los vínculos de protección entre los cuales se efectivizan los derechos de las niñas y los niños que dependen de ella (SIPI⁴⁷).

Los estudios sobre migración “han ido incorporando la dimensión familiar, enfatizando el rol que estas tienen no sólo en la determinación de quién y cuándo se migra y cómo se reproduce la migración, sino también sobre las consecuencias de las familias divididas en las dinámicas y reproducción familiar” (Cerrutti y Gaudio, 2010).

La migración genera impactos sociales, culturales, políticos y económicos en el país de destino, en el de origen, y cada vez más, en los países de tránsito del flujo migratorio. Los miembros que migran y la familia juega un papel central en la dinámica migratoria y en el despliegue de estrategias para mantener vínculos transnacionales y/o los esfuerzos para la reunificación familiar parcial o total.

Respecto a cómo comprender los procesos migratorios con protagonismo de la niñez, el primer reto es tratar de reflexionar acerca de cómo comprender a los actores de estos procesos, desde sus propias identidades, necesidades, intereses, proyectos de vida y expectativas. Aún más, cómo definirlos en tanto que son el sujeto universal al que se le reconocen derechos y al que se le construye desde las políticas y la intervención social.

2.2 LA FEMINIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES.

Hasta principios de la década de los ochenta era común encontrarse con descripciones del migrante como un hombre joven de entre veinte y treinta años que salía de su espacio de socialización primaria hacia otros lugares en busca de mejores oportunidades de vida; mientras que a la mujer se le concebía como un ente pasivo que estaba sujeta a las conductas y relaciones que establece alrededor del hombre: como esposa, madre, hermana o hija (Estrada, 2017. Pág. 34). Actualmente son miles las mujeres que también realizan desplazamientos con diversas finalidades: buscar trabajo, mantenerse a sí mismas y a sus

⁴⁷ Sistema de Información sobre Primera Infancia. SIPI/SITEAL/UNESCO. Cuaderno 10. Una mirada hacia la primera infancia en contextos de migración internacional. Vanesa D’Alessandre Camille Roger Ximena Hernández Yamila Sanchez.

familias, terminar sus estudios, etc. Aunque hoy hombres y mujeres migran en cantidades y por diversos motivos, las mujeres se enfrentan a una variedad de riesgos y necesidades de protección diferentes al de los hombres, a la vez que se dirigen hacia lugares distintos y su inserción en el mercado laboral sigue basándose en la concepción patriarcal que las relega a actividades determinadas por su estatus de femineidad como es el servicio doméstico, el cuidado de personas dependientes, las tareas de limpieza y cocina, etc.

El incremento de la demanda de mujeres migrantes en sectores de servicios y de asistencia y cuidado ha provocado así el fenómeno de la feminización de las migraciones en los movimientos intrarregionales. Así las mujeres no solo asumen las tareas de cuidado en los países de destino y se convierten en responsables de la provisión económica de su hogar, sino que, además deben asumir una tarea de cuidado a distancia de su propio hogar cuyas relaciones se han transformado por su ausencia (CEPAL, 2019). Lo señalado resulta de gran relevancia respecto al ejercicio y protección de derechos de niñez y adolescencia, al respecto González (2013) menciona que

“...la familia transnacional da lugar a nuevas prácticas de cuidado: la maternidad a distancia en una de las más estudiadas. El cuidado emocional —que implica escuchar, hablar, dar consejos—no se interrumpe con la distancia, sino que se lleva a cabo a través de llamadas telefónicas, correos electrónicos y otros medios de comunicación basados en las nuevas tecnologías...” (Citado en CEPAL “Panorama Social de América Latina”, 2019, p.186).

La migración femenina puede dividirse entre quienes están casadas o con pareja e hijos y quienes son solteras. Al respecto, González y Setien (2005) proponen como clasificación, para el caso de las mujeres casadas o con pareja, en edad adulta y con responsabilidades familiares, las que se encuentran a vinculadas al marido, limitadas a seguirlo que fue quien inició la migración y en donde se reproducen las relaciones familiares y los roles del país de origen; o las emigrantes junto con el marido en donde la mujer es la que inicia el proyecto migratorio acompañada del esposo y presenta un nivel de dependencia inferior al caso anterior debido quizá a su acceso al mercado laboral y; las jefas del hogar, quienes lideran el proyecto migratorio para mantener a la familia y donde la maximización del ahorro y el envío de remesas a sus familiares será su objetivo prioritario.

Por su parte, para el caso de las mujeres solteras, se encuentra a las hijas migrantes o reagrupadas con sus padres, que tienen menos oportunidades y quedan sus posibilidades de trabajo constreñidas a los mismos nichos económicos de sus compatriotas; las que son las protagonistas de la migración; y las protagonistas de un proyecto migratorio y personal propio, que rompen con el contexto de dependencia que les impone su sociedad de origen y asumen, muchas veces, la responsabilidad de ayudar económicamente a su familia.

Thadani y Todaro (1978⁴⁸) construyeron una teoría de la migración femenina en los países en desarrollo, centrándose en el movimiento autónomo de mujeres solteras como caso particular. Según este modelo, la tasa de migración femenina será más alta en la medida en

⁴⁸ Citado por Ortiz Estrada en “Concepto, tipologías y teorías sobre la migración aportaciones a los estudios migratorios desde la economía y los estudios de género (pág. 29)” Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

que también lo sea la diferencia esperada entre ingreso rural-urbano y la probabilidad de movilidad matrimonial. No hay mucho desarrollo de esta teoría, pero parece importante mencionarla debido a que es relativamente reciente la investigación de la migración de mujeres.

Entre las críticas hacia este modelo está el no considerar la heterogeneidad de las mujeres, sus diferencias de clase, el ciclo de vida por el que cada una está atravesando, sus orígenes, cultura y finalmente, el que el vínculo matrimonial se reduce a una variable independiente más.

2.3. LAS FAMILIAS EN LA MOVILIDAD HUMANA

Los niños y las niñas pequeñas nunca están solos. El desamparo original que acompaña a la condición del nacimiento será transformado en el amparo que los diferentes dispositivos institucionales que le vaya ofreciendo el mundo que recibe “lo nuevo”, en palabras de Hannah Arendt (1958). Una de esas instituciones determinantes será la familia. El concepto clásico de familia parte de un sustrato biológico ligado a la sexualidad y a la procreación (Jelín, 2010). La familia es la institución social que regulaba, canalizaba y confería significado social y cultural a estas necesidades. Incluyendo la convivencia cotidiana, expresada en la idea del hogar y del techo: una economía compartida, una domesticidad colectiva, el sustento cotidiano, unidos a la sexualidad legítima y a la procreación. Se trataba de cómo se organiza la convivencia, la sexualidad y la procreación.

En los tiempos que corren las tres dimensiones que le daban sentido al concepto tradicional de familia han sufrido enormes transformaciones y han evolucionado en direcciones divergentes, agrega Jelín (2010, pág. 24). El matrimonio heterosexual monogámico ha perdido el monopolio de la sexualidad legítima, y la procreación y el cuidado de los hijos no siempre ocurren bajo el mismo techo y en convivencia cotidiana. Lo que hoy presenciamos es una creciente multiplicidad de formas de familias y de convivencia, y esa diversidad está ligada a transformaciones sociales, económicas y culturales. La familia no está aislada, es parte de los diversos entramados de instituciones y prácticas sociales en los que influyen el Estado y la legislación, las creencias y prácticas religiosas, los comportamientos económicos y, también las prácticas vinculadas a los movimientos migratorios, entre otros procesos.

Nardone y Giannotti (2003) describen como familias migrantes a aquellas con distanciamiento físico, pero que mantienen determinados vínculos afectivos y económicos. Falicov (2001) señala la aparición de familias “transnacionales”, que generan ventajas o desventajas tanto para los que se distancian, como para los que quedan en la tierra de origen. Generándose cambios de hábitos, reagrupamientos, nuevos sistemas de lealtades y una resignificación de lazos afectivos mediante la puesta en valor de las remesas (Díaz Barajas y otros, 2017).

Los niños y niñas pequeñas se ven atravesados y atravesadas por las decisiones que toman los adultos en temas de movilidad humana. Las múltiples formas de familia migrante alteran todas las formas que hasta ese momento representaban su organización como grupo humano, como sistema, generando cambios profundos internos en la familia, y se

comienzan a crear nuevas formas de relación entre los integrantes, sus contextos, y las realidades cambiantes que comenzarán a transitar.

Hablar de la familia en el tiempo-espacio de la migración significa verbalizar la ausencia, la falta, la transgresión a las normas sobre las cuales se basa; por un lado, la de la inmigración, que es por definición la de fractura y alejamiento y, por el otro, la de la familia, por definición la de la continuidad y de los vínculos (Nardone y Giannotti, 2003, p.51).

Todas las variantes posibles de familia se verán afectadas ante su involucramiento en cualquiera de los múltiples formatos migratorios. Los vínculos entre las mujeres que se quedan en su tierra de origen (mientras los varones migran en búsqueda de oportunidades) con sus hijos e hijas pequeños cambiarán, ya que deberán asumir nuevos roles en la organización familiar; si son las mujeres, madres de hijos de corta edad las que migran, los niños o quedan bajo el cuidado de abuelas o parientes cercanos, o se trasladarán con ellas en las trayectorias migrantes. En todos los casos surgirán nuevas formas de vincularse, y se desarrollarán según Minuchin (2001) sentimientos de identidad, separación, individuación y pertenencia a la vez. La experimentación tanto de situaciones de mayor bienestar como de padecimientos marcarán para siempre el futuro de esos niños y esas niñas.

Las remesas representan un gran porcentaje de los ingresos monetarios en los hogares de quienes han migrado, pero también estos envíos serán percibidos por la familia como una demostración afectiva, ya que darles una mejor calidad de vida es interpretada como expresión de amor y pertenencia.

2.4. LA NIÑEZ MIGRANTE A NIVEL MUNDIAL

Según datos de UNICEF (2017), en el mundo, casi 50 millones de niños, niñas y adolescentes son migrantes o refugiados, de los cuales 28 millones han sido expulsados de sus hogares por guerras y conflictos armados y otros 8 millones buscan una vida mejor y más segura.

“Si entre los grupos más vulnerables de nuestra sociedad están los niños, la condición de inmigrantes en situación de irregularidad multiplica para ellos los riesgos de pobreza y exclusión social” (López, 2014).

Los efectos de la migración sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes debemos pensarlos como resultado de la intersección de distintos factores y circunstancias que potencializan la vulnerabilidad:

- Previo a la migración suele existir una condición de expulsión del país de origen. Esto implica experiencias de inseguridad, carencias materiales, violencia, vivencias de amenaza que interfieren el desarrollo y generan vulnerabilidades
- La migración de los miembros adultos de la familia expone a los niños y niñas a una situación de mayor vulnerabilidad, aun cuando permanecen en su país de origen. La migración de padres y madres es una de las más frecuentes causas de separación del niño o niña de sus figuras parentales. Las familias se debilitan en sus capacidades de protección y cuidado y pierden recursos que les permitían afrontar situaciones adversas.

- En los trayectos migratorios se desplazan familias con niños, niñas y adolescentes, quienes, en ocasiones también emprenden la travesía de migrar sin ningún acompañamiento. En los casos de migración irregular el tránsito hacia el país de destino a través de diferentes fronteras y territorios está plagado de amenazas hacia niños, niñas y adolescentes.
- La llegada al país de destino no siempre es congruente con las expectativas previas. En muchas ocasiones, niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana tienen inserciones frágiles al ingresar al lugar de destino, sufriendo discriminación, falta de acceso a servicios y otras vulneraciones asociadas a su ausencia de documentación y a su condición irregular (IIN-OEA, 2015). Uno de los aspectos más traumáticos relatados por quienes vivieron de niños la experiencia de insertarse en una sociedad en que eran discriminados es la necesidad de ocultar o disimular su identidad cultural. El ocultar sus costumbres, no hablar para no evidenciar su origen son barreras para la integración entre pares.

Las niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentran en una “doble” situación de vulnerabilidad: la combinación entre edad y condición migratoria demanda una protección específica y adecuada de sus derechos por parte de los Estados (de origen, tránsito y destino de migrantes) y de otros actores involucrados. En este sentido es fundamental la inclusión de los organismos de protección social en las políticas migratorias.

2.5. LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE EN AMÉRICA

Según el informe “Desarraigados” de UNICEF⁴⁹

- En todo el mundo, 1 de cada 8 migrantes es un niño, niña o adolescente y 28 millones han sido víctimas de desplazamientos forzosos.
- En las Américas viven 6,3 millones de niños migrantes, lo que equivale al 21% del total mundial.
- En las Américas, 4 de cada 5 niños migrantes viven solamente en 3 países: Estados Unidos, México y Canadá.
- Los niños y niñas representan el 43% de todos los migrantes que viven en América Central.

2.5.1. CAUSAS POR LAS QUE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRAN

Pensar el fenómeno de la movilidad humana en clave de derechos humanos implica problematizar la vulneración de derechos en los países de origen. En muchas ocasiones, las causas que motivan la migración de niños, niñas y adolescentes coinciden con las del resto de la población.

Entre las causas para migrar pueden reconocerse factores tanto estructurales e históricos, referidos a las condiciones propias de los países de origen como pobreza, desigualdad,

⁴⁹<https://www.unicef.es/sites/default/files/comunicacion/desarraigados.pdf>

violencia; así como otros que responden, ya sea a vínculos intrapersonales, o a motivaciones personales e individuales.

En la publicación “Protección de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración” del Instituto de Políticas Públicas del Mercosur (2019)⁵⁰ se identifican diferentes motivos que desplazan a niñas, niños y adolescentes internacionalmente:

- En busca de oportunidades económicas o educativas.
- Reunificación familiar: volver a encontrarse con familiares que ya migraron.
- Para huir de situaciones agobiantes en su país: por temor fundado de persecución o porque su vida, libertad o seguridad han sido amenazadas por la violencia generalizada.
- Por la agresión extranjera, los conflictos internos, dictaduras, crisis o inestabilidades que han golpeado la estabilidad de gobiernos y de poblaciones latinoamericanas, tornando a muchos de sus países en zonas de expulsión de migrantes.
- Por la violación masiva de derechos humanos.
- Por los efectos de contextos afectados por desastres naturales o cambios en las condiciones medioambientales.
- Por diferentes situaciones de violencia y vulneración de derechos sufrida: maltrato, discriminación, abuso familiar, explotación sexual, trata de niñas, niños y adolescentes, pobreza extrema, crimen organizado.
- Hay un porcentaje importante de casos donde las mujeres migran con sus hijos escapando de situaciones no solo económicas difíciles, sino de violencia de género y de maltrato patriarcal.

Los factores de expulsión inciden de forma diferenciada entre niñas y niños. La violencia de género genera condiciones inequitativas a niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres adultas, así como la violencia sexual, son motivos de peso que las obligan a migrar. Si a esta realidad se le suma el pertenecer a otras categorías de vulnerabilidad como minoría étnica, discapacidad, etc., la discriminación y vulneración de derechos aumenta.

En este sentido, es fundamental incorporar la perspectiva de género en la atención de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, ya que niñas y adolescentes mujeres, y niños y adolescentes varones, se ven expuestos diferencialmente a situaciones de vulneración de derechos.

UNICEF⁵¹ desarrolló una encuesta dirigida a niños, niñas y adolescentes migrantes, con el objetivo de relevar los motivos por los que han dejado sus hogares. Los datos arrojados para América y el Caribe, en adolescentes entre 14 y 17 años, muestran que la mitad se vieron forzados a huir por algún motivo y el 23% lo hizo sin compañía. Las razones más presentes que motivaron el abandono de sus países de origen fueron pobreza y violencia. El 23% declaró haber perdido de 1 a 3 años de educación; mientras que el 55% afirmó no haber

⁵⁰http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/06/ManualProteccionNi%C3%B1ezMigrante_web.pdf

⁵¹<https://data.unicef.org/resources/a-right-to-be-heard-interactive-dashboard/>

consultado a ningún médico cuando lo necesitaron, desde que emprendieron la travesía migratoria.

Es pertinente puntualizar que los motivos que impulsan a niños, niñas y adolescentes a migrar se manifiestan con mayor o menor fuerza dependiendo de las singularidades del país o sub-región de la que se trate.

En este sentido, cabe mencionar el caso del Triángulo del Norte, formado por Honduras, Guatemala y El Salvador. Esta es una región netamente expulsora: los alarmantes niveles de violencia han forzado a niños, niñas y adolescentes a abandonar sus países de origen. Es considerada una de las zonas más violentas del mundo a causa del crimen organizado internacional, y tasas de homicidio similares a las de zonas de guerra (Amnistía Internacional, 2016).⁵² Además, existen otros indicadores que dan cuenta de la grave situación humanitaria, como el reclutamiento y asesinato de niños, niñas y adolescentes, los problemas de acceso a la salud y a la educación y la violencia sexual y basada en género. Esto ha obligado a un número creciente de personas a huir de sus hogares y buscar protección internacional, en países fronterizos y vecinos, principalmente (ACNUR, 2017).⁵³ Las condiciones sociales, económicas y políticas del Triángulo del Norte que generan y perpetúan exclusión y vulnerabilidad, provocan el desplazamiento de niños, niñas y adolescentes.

El caso de Venezuela ya fue analizado anteriormente, sin embargo, cabe destacar que la crisis humanitaria configura un escenario de profunda vulneración de derechos, especialmente para niños, niñas y adolescentes, quienes se ven impulsados a abandonar el país.

Colombia, por su parte, se ha caracterizado por ser uno de los principales países de origen de refugiados en América Latina y el Caribe, debido al prologando conflicto interno que afecta al país desde hace décadas.

Por otra parte, en países como Argentina, Paraguay, Perú, Chile, Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador los motivos de expulsión suelen vincularse con causas económicas o educacionales.

2.5.2. *LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS*

En los años recientes ha tomado relevancia la categoría de niños, niñas y adolescentes “no acompañados”, donde se incluye menores de edad que atraviesan diversas situaciones. Este es un desafío para los sistemas de protección de derechos de los niños, que encuentra en la población infantil detenida por las autoridades norteamericanas, uno de sus desafíos más significativos. La movilidad de importantes contingentes de niñas, niños y jóvenes más allá de las fronteras políticas entre países ha sido definida por Save the Children (2003) como

⁵² <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0148652016SPANISH.PDF>

⁵³ <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11040.pd>

“niños extranjeros que no están bajo cuidado efectivo de un adulto responsable de ellos legalmente, independientemente de que estén acompañados o no por un adulto”.⁵⁴

ACNUR, en su informe sobre esta población en la frontera sur de México (ACNUR 2006-2008)⁵⁵, distingue entre “Niño o Niña No Acompañado” y “Niña o Niño Separado”.

La problemática social, política y económica en que se ve inmersa este perfil de niñez migrante es compleja y pone en alto riesgo su vida. Por otro lado, surgen y se agregan problemas propios de su situación como migrante indocumentado y la dificultad para ejercer la protección a sus derechos.

⁵⁴ https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/menores_solos.pdf

⁵⁵ a) Un niño o niña no acompañado es una persona menor de 18 años, que se encuentra separada de ambos padres u otros parientes y que no está bajo el cuidado de ningún adulto, que por ley o costumbre, esté a su cargo; b) Una niña o niño separado es una persona menor de 18 años que no se encuentra bajo el cuidado y protección de sus padres, o de un adulto que de acuerdo a la ley o por costumbre sea su cuidador habitual, pero pueden estar acompañados de otras personas.



CAPÍTULO II

DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD HUMANA EN LA PRIMERA INFANCIA. APROXIMACIÓN A UNA PROBLEMÁTICA MULTIDIMENSIONAL E INVISIBLE.

CAPÍTULO II. DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD HUMANA EN LA PRIMERA INFANCIA.

APROXIMACIÓN A UNA PROBLEMÁTICA MULTIDIMENSIONAL E INVISIBILIZADA

SECCIÓN 1. LA PRIMERA INFANCIA COMO ACTOR SOCIAL

Promover un enfoque integral para el desarrollo de la primera infancia que incluya el apoyo a la crianza, el aprendizaje temprano, la educación de calidad, el control sanitario y nutricional materno e infantil, la protección y el apoyo a las familias; garantizando el acceso a bienes, servicios e intervenciones multisectoriales adecuadas, es determinante para el bienestar presente y futuro de los niños y niñas que atraviesan los primeros años de vida. Es una etapa donde se establece la base cognitiva, emocional y social con la que enfrentar el futuro. La primera infancia es la etapa de desarrollo más significativa de la vida del ser humano, período crucial que establece las bases para el bienestar, el aprendizaje a lo largo de la vida y la participación social (UNICEF, 2017).

Cuando un bebé, un niño o una niña pequeña es estimulado o estimulada; cuando interactúa con el medio y participa de la vida familiar y comunitaria; si ha podido experimentar la sensación de ser esperado, deseado, cuidado, abrazado, amado, mirado, escuchado; si se le ofrecen experiencias, instituciones y políticas públicas de cuidado y educación pensadas y organizadas especialmente para esa etapa de la vida, contará sin dudas, con muchas más oportunidades para desarrollar habilidades cognitivas, de lenguaje, físicas, emocionales y sociales, vitales para alcanzar bienestar y felicidad. Activos fundamentales de los primeros tiempos de vida.

Entender y atender los factores que afectan el desarrollo de la niña y el niño resulta crucial para reducir las inequidades en la primera infancia y mejorar el bienestar, la productividad y la equidad social.

La mirada que los adultos devuelven a los niños y niñas, la forma en que se los trata, el tipo de instituciones que se les ofrece, la calidad de las actividades que se realicen con ellos, la calidez en el trato, el cuidado y la protección que se garantice, las políticas públicas que se organicen, las normas que se dicten, los recursos humanos y financieros que se dispongan, los derechos que se logren cumplir, serán la única garantía de un presente feliz y de un futuro mejor.

En la última década diversos estudios científicos han confirmado, con múltiples evidencias, que los primeros años son fundamentales en la vida de las personas; es el período donde la estimulación, el cuidado cariñoso, la alimentación adecuada, entre otros, tienen efectos cualitativos que impactan el presente y los años posteriores del desarrollo. Es en los primeros tres años de vida cuando se forma el 40 % de las habilidades mentales del adulto.

Es el período en que el cerebro experimenta un crecimiento único: su tamaño se duplica y el número de sinapsis neuronales crece exponencialmente⁵⁶.

El desarrollo infantil en este período no es sólo crecer y madurar, es mucho más. Es el producto de la interacción entre esas capacidades y los factores individuales, el ambiente y la experiencia. Es el proceso de cambio mediante el cual el niño(a) aprende a lograr mayor complejidad en sus movimientos, pensamientos, emociones y relaciones con otros. Se caracteriza por la progresiva adquisición de funciones tan importantes como el crecimiento físico, el control postural, la autonomía de desplazamiento, la comunicación, las habilidades cognitivas y de lenguaje verbal, así como la interacción social⁵⁷.

Por tanto, la conciencia y preocupación sobre la relevancia del período que caracteriza los primeros 1000 días de vida es una opción que gradualmente los países han ido asumiendo, ya que prácticamente todas las decisiones que se toman en políticas públicas y en las prácticas económicas, afectan el desarrollo y ejercicio de los derechos de este grupo etario, que es significativo para el presente y futuro de las naciones⁵⁸.

A partir de los años 70 y 80 del siglo pasado, y hasta el presente, una serie de procesos desencadenados paralelamente han repercutido de manera tal que la sociedad, la academia y la política, pasaron a identificar la cuestión de la primera infancia como campo específico de lo social. Un nuevo sujeto social comenzó a concentrar la atención y la preocupación de familias, Estados, mercados, organismos internacionales: la primera infancia abandonaba definitivamente el carácter privado del ámbito familiar (Rosemberg, 2009). Una nueva etapa estaba naciendo: la primera infancia y el desarrollo infantil temprano comenzaban a formar parte de la agenda pública, de los debates políticos y en los compromisos internacionales. Entre los procesos más influyentes podemos identificar los siguientes:

- a) El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, el incremento de su participación en la vida social, cultural, política, económica. La perspectiva de género que fue permeando en el debate social contemporáneo, siendo en la actualidad uno de los ejes más importantes de los procesos emancipatorios. Los cambios en la estructura y organización de las familias, y el surgimiento de nuevas conformaciones y formas de agrupamiento humano. Y la incorporación a este nuevo escenario del debate sobre el cuidado y la feminización del cuidado.
- b) También desde la perspectiva del reconocimiento, el debate y posterior aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño posicionó a niños, niñas y adolescentes en una nueva y superadora categoría de “sujeto de derechos”. Este acontecimiento impactó no solo en un conjunto de normas y acuerdos internacionales, regionales, nacionales y locales, sino que modificó la agenda de las políticas públicas, transformó estructuras y culturas, reconoció la existencia de múltiples infancias y generó

⁵⁶Ver Unicef, “Lo que viven en sus primeros mil días”,
https://www.unicef.org/uruguay/spanish/pdf_digital_final-interactivo.pdf

⁵⁷ Unicef, Crecer juntos para la primera infancia, pág. 15
https://www.unicef.org/ecuador/educacion_Libro_primera_infancia.pdf

⁵⁸ Informe anual de la representante especial del Secretario General sobre violencia contra los niños, ONU Asamblea General, 30 de julio de 2018.

- cuestionamientos y transformaciones en las instituciones responsables de cuidado, educación, protección y control.
- c) Como contrapeso a la ampliación de derechos, es durante este mismo período de tiempo que se acelera en la mayoría de los países de la región el aumento de la desigualdad que afecta particularmente a la población infantil. Los procesos neoliberales de globalización y concentración económica financiera especulativa, y los diferentes modelos distributivos, que alternaron ciclos de bajo crecimiento con otros de profundización de la desigualdad, empujaron cíclicamente a millones de niños, niñas y familias a quedar fuera del acceso de los bienes y servicios básicos y de calidad necesarios para su desarrollo. Millones de niños y niñas han pagado, y siguen pagando un alto costo en sus expectativas de vida, lo que se expresa de manera destacada en la niñez rural y la que vive en las periferias de los grandes centros urbanos.
 - d) Por último, se reconoce el involucramiento de distintas corrientes científicas en cuestiones vinculadas al embarazo, el nacimiento, el desarrollo infantil, la crianza y los primeros años de vida. Las ciencias médicas y de la nutrición en primer lugar, la pedagogía, la psicología y las teorías del desarrollo, la sociología, la antropología, la historia, el derecho, la economía, las neurociencias, han aportado miradas significativas a lo largo del siglo XX y del actual, consolidado un corpus de saberes y experiencias de enorme trascendencia.

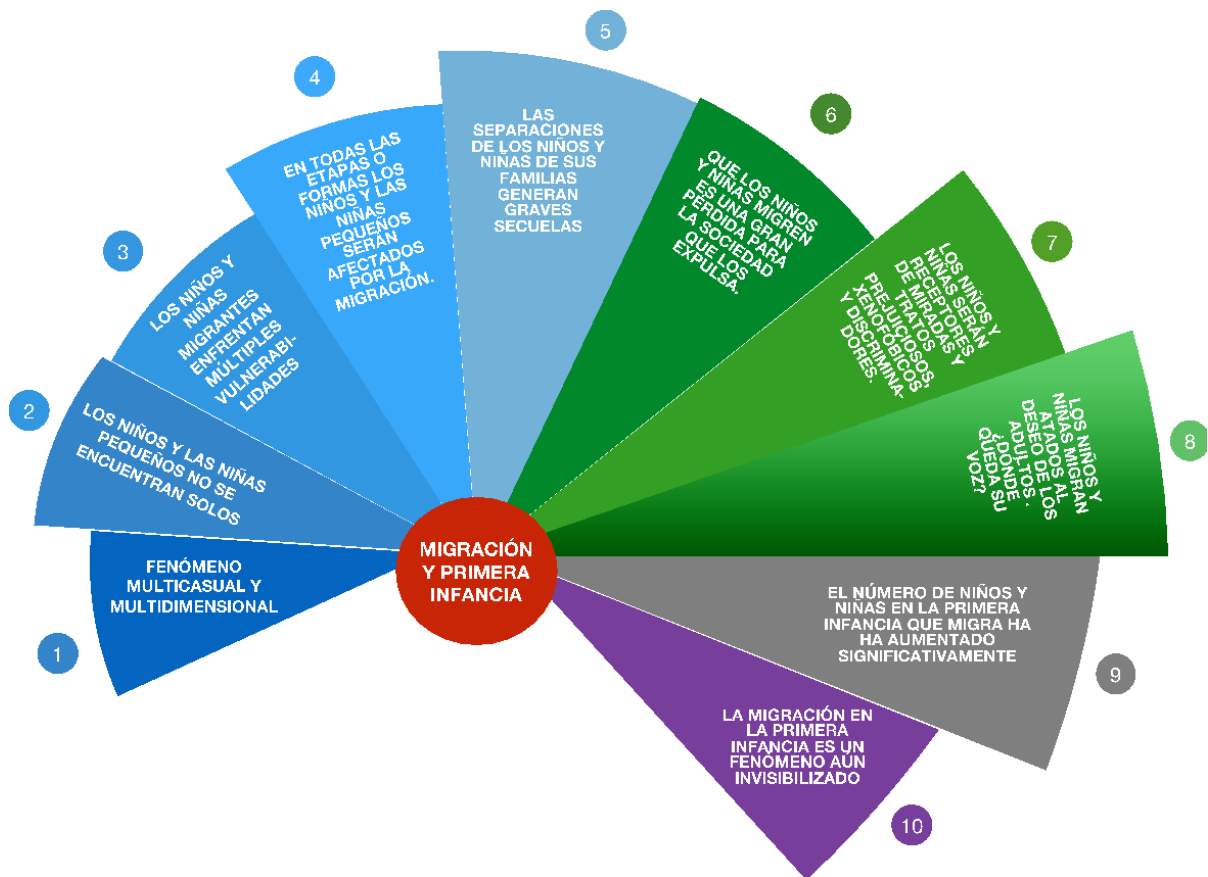
SECCIÓN 2. DETERMINANTES⁵⁹ DE LAS MIGRACIONES EN LA PRIMERA INFANCIA

La migración internacional y su relación con la primera infancia se ha transformado en un escenario altamente complejo. Es un nudo crítico para los organismos internacionales, el sistema de derechos humanos regional, las legislaciones de cada uno de los países de LAC y las políticas públicas nacionales y regionales. Quienes trabajan en este campo de lo social se enfrentan a una enmarañada trama de actores, procesos y consecuencias difícil de categorizar y de ordenar en base a prioridades para poder intervenir adecuadamente, a tiempo, con eficacia y eficiencia.

Como con un cubo de Rubik, la manera de acercarse a la resolución de los desafíos que presenta este universo no responde a recetas ya escritas, ni a miradas unívocas; se trata de ir dando vueltas adecuadamente las múltiples aristas que conforman este rompecabezas, ir acercándose desde distintos ángulos, ya que la complejidad es alta, y las soluciones deben vincularse a la satisfacción de los derechos de las niñas y los niños a una vida plena y feliz.

A partir del recorrido teórico, histórico y político de las migraciones en la primera infancia ya realizado, se puede enumerar una serie de determinantes que exponen la mencionada trama, de manera de poder acercarnos, posteriormente, al análisis de la normativa y de las políticas públicas aplicadas en la región.

⁵⁹ Se utiliza el concepto de determinantes como al conjunto de condiciones y procesos que hacen de la migración en la primera infancia un fenómeno particular y diferenciado tanto dentro del fenómeno migratorio en general, como en el campo de la niñez y la adolescencia en particular.



- **La migración en la primera infancia es un fenómeno multicasual y multidimensional.** Los niños y niñas se ven involucrados en los movimientos migratorios por una diversidad de factores, causas y condiciones que les toca atravesar en los primeros años de vida.
- **En la gran mayoría de los casos, los niños y las niñas pequeños no se encuentran solos.** Las relaciones que se establecen entre la primera infancia y la migración son resultado de un complejo entramado familiar, de eventos que involucran a los pequeños y pequeñas y a las personas responsables de su cuidado y crianza, fundamentalmente mujeres, madres, tías, abuelas o hermanas mayores y otras mujeres significativas. El incremento del fenómeno de la migración en la primera infancia está fuertemente vinculado a la feminización de la movilidad humana.
- **Los niños y niñas migrantes enfrentan simultáneamente múltiples vulnerabilidades.** El principal factor de riesgo para los niños y niñas tan pequeños vinculados a la movilidad humana internacional es su corta edad y el limitado acceso a bienes y servicios elementales y necesarios en sus primeros años de vida. Esta condición de vulnerabilidad la comparten con los adultos responsables de su cuidado y crianza. Niños y niñas pequeñas y mujeres madres con derechos vulnerados, se enfrentan de manera desigual a las redes de poder y dominio adulto, patriarcal y colonialista. Están expuestas con menos capacidad de protección a las condiciones del contexto, a las enfermedades, a las amenazas climáticas, a la violencia de género, la explotación y la trata de personas.
- **Cualquiera sea la etapa o la forma de la movilidad humana en que se vean involucrados, los niños y las niñas pequeños serán afectados por la migración.** Cuando migran solo los padres varones (como estrategia consentida o no por el grupo familiar) y las mujeres quedan en el país de origen se reconfigura el formato de funcionamiento familiar, con un alto impacto para los más pequeños; lo mismo sucede cuando las que

migran son las madres y dejan a sus hijos a cargo de otros miembros de la familia, en general abuelas o tías de los niños. Si se trata de niños que acompañan a sus madres, los problemas fundamentales se dan en el tránsito. En México y Centroamérica, por ejemplo, los viajes son extremadamente peligrosos, se exponen a riesgos en materia de seguridad física, lactancia, redes de tráfico para poder ingresar al país de destino, alimentación, vivienda, además de los impactos emocionales. Muchas veces se da una dinámica de migración escalonada, entonces migra la madre y/o padre primero, y luego traen a los/as niños/as. En muchas ocasiones viajan con adultos que no son sus padres. En destino, el principal desafío es poder regularizar situación migratoria, para poder acceder a un nivel de integración socio laboral adecuado. Además, existen otros aspectos que se ponen en juego como la identidad sociocultural, la discriminación, la xenofobia.

- **Las separaciones de los niños y niñas de sus familias generan graves secuelas.** Diversos estudios como Harvard Immigration Project⁶⁰, Achótegui & Adams (2000) destacan que los niños en familias de migrantes que estuvieron separados de sus padres durante períodos prolongados sufrieron “secuelas sustancialmente negativas”. Ello coincide con la opinión que sostienen Grinberg y Grinberg (1990): acerca de que, en principio, la migración representa una experiencia potencialmente traumática que siempre va aunada a experiencias difíciles de separación, pérdida y abandono. Se requieren de considerables recursos individuales, de condiciones sociales favorables en el país de acogida y de una aceptación benévola de la separación por parte de la familia original, a fin de transformar la migración en una experiencia productiva.
- **Que los niños y niñas migren es una gran pérdida para la sociedad que los expulsa.** El desplazamiento de niños pequeños produce un detrimento incalculable para la sociedad que los expulsa, ya que se está privando del aporte de un conjunto de ciudadanos y ciudadanas que podrían integrarse a sus comunidades y participar activamente de la vida social, cultural, económica y política. A la vez, genera serios interrogantes sobre las perspectivas de vida de esos niños y niñas en las sociedades receptoras, ya que las expectativas de mejora de las condiciones de vida que impulsa a los adultos a emprender los caminos de la migración suelen no cumplirse, o cumplirse limitadamente. Los niños y niñas migrantes cargarán toda la vida una mochila donde deberán guardar, de la manera en que cada sujeto lo pueda resolver, el peso de su experiencia migrante infantil, su historia, la cultura original que los vio nacer, y del esfuerzo por comprender y adaptarse a nuevas costumbres, formas de relacionamiento, y en muchos casos a otras lenguas y ambientes.
- **Los niños y niñas serán receptores de miradas y trato prejuiciosos, xenofóbicos y discriminadores.** El lenguaje de los principales medios de comunicación de los países de origen, tránsito y destino esta sostenida en una perspectiva prejuiciosa, xenofóbica y discriminatoria que impacta en el imaginario de una buena parte de la sociedad. Esto deriva en un trato condicionado, distante, y en muchos casos violento, que reciben los niños, niñas y adultos con quienes se desplazan.
- **Los niños y niñas migran atados al deseo de los adultos, no hay quién represente su propia voz.** En muchos casos es la ilusión por mejorar la calidad de vida de los niños y niñas el motor de la migración. Las personas y familias generalmente migran para

⁶⁰ Suárez-Orozco, C. y M. M. Suárez-Orozco 2009 Children of Immigration. Harvard University Press, Harvard.

mejorar sus condiciones de subsistencia, la comparación de los horizontes y perspectivas para los niños entre el país de origen y el de destino desempeña un papel importante en las decisiones de migración. Las oportunidades educativas limitadas y los entornos inseguros para los niños, por ejemplo, pueden afectar significativamente las decisiones de emigrar. Esto puede ser particularmente cierto para los hogares con niños, pero también puede ser un factor de influencia indirecta para cualquiera que busque mejores condiciones de vida. De hecho, el respeto por los derechos del niño y la calidad del sistema educativo son indicadores importantes del desarrollo social y cultural en un país. Existe vacancia académica en este sentido, donde se demuestre la correlación entre el bienestar de los niños y las decisiones de migración.

- **Ha aumentado significativamente la cantidad de niños y niñas pequeños que migran.** El desplazamiento de las migraciones internacionales más significativas de la época, como la del pueblo sirio en Europa, las caravanas de Centro América en dirección a los Estados Unidos, o la migración masiva de familias venezolanas, han conformado un nuevo escenario, el de la protección o ausencia de ella para con los niños, niñas y familias que atraviesan esa experiencia.
- **Más allá del incremento de la migración en la primera infancia, es un fenómeno aún invisibilizado.** Puede observarse una contradicción discursiva y práctica vinculada a la percepción del fenómeno. La primera infancia como categoría social y política ha ido ganado espacio en la agenda pública, en la normativa internacional y local, y en la aplicación de políticas públicas específicas. Sin embargo, el lugar de la primera infancia en los procesos migratorios tanto de gran envergadura como de pequeñas dimensiones sigue siendo una realidad prácticamente invisible, oculta y ausente en el debate internacional. En los últimos años, la migración de niños y niñas, junto con el aumento de la migración femenina, representa una de las tendencias novedosas en el marco de la movilidad humana observada en la región. Pese a la incidencia, el interés por la migración de niños y niñas sigue siendo escaso y, a menudo resultan invisibilizados en los análisis sobre la migración regional y negados como personas con derechos (Acuña González, 2015).

Para que los Estados de la región puedan enfrentar esta compleja trama deberán no solo reconocer los derechos humanos de la primera infancia, sino que deberán dimensionar la importancia del fenómeno de la movilidad humana en la más temprana etapa de la vida, asumiéndolo como un problema público que exige intervención y resolución.

SECCIÓN 3. LA MIGRACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA COMO PROBLEMA PÚBLICO

Si bien se ha reconocido a los movimientos migratorios como una actividad que atraviesa toda la historia de la humanidad y los escenarios demográficos, en estos tiempos ha alcanzado un dinamismo y una exposición que nunca antes se había podido observar. Estas nuevas dinámicas generan procesos de deconstrucción de ciertas perspectivas teóricas y políticas dominantes, y generan redefiniciones que impactan en la forma de enfrentar la magnitud del fenómeno y las consecuencias que este tiene sobre la primera infancia.

Aquello que para las ciencias sociales define el carácter público de un problema social es, justamente, la consideración de que alguien debe hacer algo al respecto (Gusfield, 1981). El sentido de lo público se refiere entonces al carácter general (versus lo particular) y a la movilización o interpelación de entidades colectivas (privadas, públicas, estatales, internacionales) que están involucradas como parte de la causa o de la solución del problema.

La identificación de un problema público representa siempre una forma selectiva de mirar la realidad y de organizarla, un recorte particular de esa realidad. Existe una relación indisociable entre los procesos mencionados y la manera en que se perciben y son categorizados por la sociedad. El problema público atraviesa los registros particulares y sociales, lo que determina un registro de acción o intervención de la política pública (Quéré, 1996). Un problema público puede ser identificado como un ámbito de intercambio simbólico y discursivo en el que confluyen y colisionan distintas respuestas y definiciones. El problema público plantea una cuestión crucial: la responsabilidad, la atribución de responsabilidades.

La acción estatal es el escenario central donde se dirimen las miradas y las respuestas sobre los problemas públicos, y esa intervención se refleja tanto en la “acción” como en la “omisión” estatal. El Estado “produce infancia”, genera respuestas o no respuestas sobre las necesidades vinculadas a la niñez, entre ellas, el lugar que ocupa la primera infancia en las migraciones internacionales. Las políticas sociales no son un mero efecto de las formas dominantes de concebir la condición infantil, sino también son constructoras de imágenes y discursos sobre tales grupos sociales, son capaces de influir en sus condiciones de existencia mediante tales universos simbólicos (James y James; 2004) y se constituyen en un laboratorio en el que se disputan distintos proyectos sobre la sociedad (Carli, 2011).

La trama descrita en el punto anterior devela alguno de los posibles procesos o fenómenos que pueden transformar las alarmas que se detectan en el ámbito institucional, en una construcción de políticas respetuosas de los derechos humanos de los niños y las niñas en la primera infancia.

Louis Quéré (1996, pág. 258) sostiene que algo es público, en un sentido débil, simplemente porque recibe atención pública; y lo es, en un sentido fuerte cuando el acontecimiento en cuestión entra en un registro particular y específico: el registro de la acción pública. Este registro tiene algunas características, siguiendo a Quéré: a) dispone de un lenguaje y semántica que le son propias; b) reconoce actores colectivos; c) reconoce cierta estructura de la experiencia histórica, d) implica un cierto tipo de espacio público, un registro de ese espacio público, donde se trazará el horizonte principal al debate público como instancia de resolución de conflictos. En efecto, la acción pública será entendida en un sentido amplio, no solo refiriéndose a la actividad de los poderes públicos sino a toda acción articulada en el espacio público, movilizándolo alguna referencia al bien común (Laborier y Trom, 2003).

Señala la obra de Guerrero Bernal y otros (2018) que Gusfield (1981) introduce la idea de espacio cuando se refiere a las arenas públicas: “La arena pública no es un campo donde todos pueden jugar en igualdad de circunstancias; algunos tienen mayor acceso que otros

y mucho más poder y habilidades para darle forma a las definiciones de los asuntos públicos”.

Es unánime la opinión de los especialistas consultados sobre la invisibilidad de la primera infancia en el debate público sobre la movilidad humana. Los niños y las niñas son invisibles y excluidos porque son recientes los estudios que abordan la temática de la feminización de las migraciones, más recientes los que tratan la temática de los niños, niñas y adolescentes migrantes en general; y son casi ausentes los que se adentran en la problemática de la primera infancia.

Y, como se podrá observar en los capítulos que dan continuidad a este trabajo la primera infancia migrante, como campo de lo social, se encuentra ausente en la mayoría de las normas y prácticamente no existen como especificidad en las políticas. No aparecerá, prácticamente “primera infancia” asociada a “políticas migratorias”. Generalmente están también ausentes de las políticas de desarrollo; hay una enorme falta de programas específicos para la atención de sus necesidades y derechos. No son escuchados ni tomados en cuenta, eso es un problema grave; hay una visión muy conservadora y equivocada de la primera infancia en este espacio; y por lo tanto pierden su voz y su particular forma de demandar por el cumplimiento de sus derechos.

Lo que sigue es el esfuerzo por visibilizar lo invisible: identificar normas, leyes, acuerdos, convenciones, protocolos, desde lo internacional, lo regional y lo nacional; develar la relación entre las normas y las políticas públicas; y, recuperar de la poca información circulante, aquello que nos aliente en el camino del bienestar infantil. “Nadie puede ver lo invisible si no lo está buscando”, puso Sir Arthur Conan Doyle en boca de Sherlock Holmes en alguna de sus famosas novelas.

A stylized map of Latin America is shown in the background, rendered in soft, semi-transparent colors of orange, light blue, and grey. The map is positioned on the left side of the page, with the rest of the page being white.

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULADOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y A LAS GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES.

CAPÍTULO III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULADOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y A LAS GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES.

SECCIÓN 1. MARCO DE PROTECCIÓN

El marco de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes tienen una composición al menos dual, en tanto les son aplicables todos los derechos y mecanismos de protección y restitución de derechos previstos por los instrumentos internacionales de forma general para todas y todos; así como los que se han establecido específicamente para este grupo etario. Esto hace que su marco de protección sea en general más amplio, aunque muchas veces los instrumentos generales no contemplen ciertas especificidades que pudieran ser necesarias para ajustar aún mejor a este grupo etario la protección que los mismos brindan.

Al hablar del marco normativo de derechos humanos en general, así como, específicamente el de niñas, niños y adolescentes se debe tener en cuenta el escenario internacional, donde se producen transformaciones a nivel mundial y regional que repercuten en los órdenes o sistemas jurídicos internos, tanto porque forman parte de los mismos, con apego a las reglas que cada Estado aplique sobre ello, modificando tácitamente esos sistemas jurídicos o porque los mismos inspiran desarrollos normativos internos nuevos o modificaciones que profundizan, mejoran o viabilizan las previsiones convencionales; por ello este capítulo realiza una revisión de los instrumentos más relevantes, con contenidos y efectos jurídicos distintos, referidos a la protección de la niñez y adolescencia en procesos de movilidad humana en tres niveles: universal, regional y subregional. El impacto y relación de estos con la normativa de cada país será tema del próximo apartado.

Es importante tener en cuenta la posición que en el orden mundial y sus constantes transformaciones se le ha dado al tema de los derechos humanos y su protección en y para el desarrollo global; así como, el vínculo estrecho que existe entre los marcos normativos y la formulación y el desarrollo de la política pública y su implementación, para un ejercicio y protección efectivo de derechos.

1. NIVEL UNIVERSAL: SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

1.1. Convención Sobre los Derechos del Niño.

Siendo el Tratado Internacional de Derechos Humanos con mayor número de ratificaciones, la Convención sobre los Derechos del Niño, (CDN) es un instrumento específico para las niñas, niños y adolescentes, basado en su consideración como personas merecedoras de respeto, dignidad y libertad. Si bien otros tratados de derechos humanos de Naciones Unidas no les excluyen, tampoco afirman específicamente sus derechos ni enfatizan las diferencias existentes en su situación con respecto a la de los adultos. En este sentido, la CDN describe los derechos humanos que se aplican también a la niñez y adolescencia, al tiempo que explicita sus derechos especiales debido a las necesidades y características propias de su condición de desarrollo.

Con la promulgación de la CDN en 1989 se funda un nuevo paradigma que considera a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho. La CDN rompe con la antigua visión de las niñas, niños y adolescentes como seres pasivos, objetos de tutela e intervención por parte del Estado, la sociedad y la familia, promoviendo una concepción de la niñez como sujetos merecedores de respeto, dignidad, voz y ciudadanía, estableciendo así un nuevo ordenamiento en las relaciones entre ellas/os, las instituciones, la familia y la comunidad.

El Comité de los Derechos del Niño ha elevado cuatro artículos de la Convención a la categoría de principios por considerar que, en razón de su amplitud y relevancia, deben tenerse en cuenta de manera transversal para aplicar todos los derechos que proclama la CDN. Estos son:

1. Interés superior del Niño.
2. La no discriminación.
3. La supervivencia y el desarrollo.
4. Ser escuchado/a en las decisiones que le afecten.

Si bien en un principio al revisar la Convención sobre los Derechos del Niño, nos puede parecer que en su articulado no hay disposiciones referidas a niñez y adolescencia migrante, la realidad es que una gran mayoría del articulado de la Convención guarda vínculos de aplicación con el ámbito de la migración. Resulta pertinente destacar que las Niñas, Niños y Adolescentes, deben ser vistos siempre como Niñas, Niños y Adolescentes y no como una categoría según una determinada situación que les pueda ser aplicables como la de “migrantes”.

Los siguientes derechos, consagrados en la CDN, tienen una relación directa con situaciones que pueden surgir por el efecto de encontrarse en situación de migración:

Derecho a la identidad, a tener un nombre y una nacionalidad.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a acceder a una documentación que compruebe su identidad y su estatus legal en el Estado de acogida, ya sea: su situación

migratoria, su condición de asilo o refugiado/a, u otros documentos que se expidan a personas extranjeras (IPPDH, 2019).

Derecho a desarrollarse en un núcleo familiar estable.

El buscar el ejercicio pleno de este derecho suele ser motivo que impulsa a las niñas, niños y adolescentes a abandonar sus países de origen. La reunificación familiar aparece como uno de los motivos principales que impulsan a niñas, niños a migrar.

Derecho a acceder a la justicia y de contar con todas las garantías procesales correspondientes según los marcos normativos.

Los elementos de acceso a la justicia comprenden particularmente los derechos a la información, la reparación efectiva, el juicio justo, a ser escuchado y a gozar de estos derechos sin discriminación.

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes (y especialmente aquellos/as no acompañados/as y separados/as) el respeto de las garantías procesales es aún más importante, debido a la situación de vulnerabilidad agravada en la que se encuentran.

Derecho a la libertad y a la protección contra todas las formas de violencia en contra de las Niñas, Niños y Adolescentes.

La violación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes es un factor clave que motiva su desplazamiento internacional. En la CDN se consagra el derecho a la libertad de expresión, de asociación, de religión. Los Estados deben proteger y promover los derechos de niñas, niños y adolescentes, sin distinción de condición social, religión, etnia, género, orientación sexual, origen nacional, u otra condición.

Derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación.

El no poder ejercer este derecho de forma oportuna y eficiente, son causa expulsora de niñas, niños y adolescentes de sus Estados de origen. Las situaciones de migración irregular, y las políticas migratorias restrictivas, dificultan el acceso y ejercicio de estos derechos en los países de destino.

Al igual que otros tratados del sistema universal, la CDN cuenta con un órgano especial de tratado, el Comité de los Derechos del Niño, cuya finalidad general es examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones que los Estados parte han contraído.

1.2 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares (CTM) fue aprobada en 1993, y entró en vigor en el año 2003. Aunque es el instrumento internacional más relevante en la materia, ha sido ratificada por

pocos países hasta el momento. No ha sido ratificado por ningún país europeo ni por Estados Unidos. En América del Sur, la han ratificado todos los países, con la excepción de Brasil.

La CTM se basa en los principios consagrados en los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Estados Partes de la Convención han reconocido las dificultades y situaciones de extrema vulnerabilidad que atraviesan las personas migrantes.

La CTM es aplicable a todas las personas que realizan tareas remuneradas en un Estado del que no son nacionales y se aplica en todas las etapas del proceso migratorio. Según lo dispuesto en el artículo 1º de la Convención, lo que disponga será aplicable a los trabajadores migrantes y a sus familiares sin distinción de raza, idioma, origen nacional, nacionalidad, entre otras enumeradas expresamente y cualquiera que sea irrazonable. A su vez, se aplicará de principio a fin del proceso migratorio de la persona.

A su vez, existe una nueva forma de definir al trabajador migrante, no solo como quien abandona su país, sino como quien se prepara para hacerlo en el futuro.

La Convención se encuentra centrada en los/las trabajadores/as migratorios y no aborda exhaustivamente elementos que hacen a la especificidad de la protección y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, con la utilización del término “familiares” se busca que los principios de la Convención se apliquen a los hijos a cargo del trabajador/a, y otras personas reconocidas como familiares por las legislaciones aplicables.

Al igual que para la CDN, esta convención cuenta con un órgano de tratado, el Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus Familiares, cuya finalidad es común a la de los órganos de este tipo.

1.3 Observación General Nº 6 del Comité de los Derechos del Niño sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

Esta Observación fue elaborada por el Comité de los Derechos del Niño, y data de junio del 2005. Surge en un contexto de aumento del número de niñas, niños y adolescentes que emprendían su travesía migratoria no acompañados y/o separados de sus familias. Por otra parte, el Comité identificó algunas lagunas en lo que refiere a la protección de niñas, niños y adolescentes, entre las que se destacaron la exposición a la explotación y abusos sexuales, al reclutamiento en fuerzas armadas, al trabajo infantil y a la privación de libertad.

Su objetivo principal es exponer la situación de especial vulnerabilidad de los menores no acompañados y separados de su familia, y los problemas que enfrentan los Estados para asegurar la efectiva protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en esta situación.

Se expresan las obligaciones jurídicas que poseen los Estados parte de la Convención de los Derechos del Niño, con referencia a los menores no acompañados o separados de su familia que se encuentran en sus territorios. Dentro de estas obligaciones se incluyen:

- Evaluación y medidas iniciales;
- Nombramiento de tutor, asesor o representante legal;
- Atención y alojamiento;
- Pleno acceso a la educación y a la salud;
- Derecho a un nivel de vida adecuado;
- Prevención de la trata y de la explotación sexual;
- Prevención del reclutamiento militar;
- Prevención de la privación de libertad.

Además, se enuncian los principios aplicables (derechos consagrados en la Convención de derechos del Niño), agregando además el principio de no devolución y de confidencialidad. Por otra parte, cuenta con recomendaciones sobre las respuestas y necesidades de protección generales y concretas. Finalmente, un capítulo versa sobre el acceso al procedimiento para obtener asilo, garantías jurídicas y derechos en la materia.

1.4 Observación General Conjunta Nº 3 del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares y nº 21 del Comité de los Derechos del Niño, sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Contexto de Migración Internacional.

La Observación Conjunta versa sobre los Derechos del Niño, aplicados al contexto de movilidad humana. Establece los principios fundamentales para protección de derechos, según las CDN y CTM y las obligaciones jurídicas de los Estados Partes para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración que se encuentren en su territorio.

De acuerdo con esta Observación General, los niños, niñas y adolescentes en situación de migración internacional, se encuentran en una situación de “doble vulnerabilidad”. La combinación entre edad y condición migratoria demanda una adecuada protección integral de sus derechos por parte de los Estados (Origen/Retorno-Tránsito-Destino) y de otros actores involucrados. Esta condición se ve aún más agravada cuando son Niñas, Niños y Adolescentes migrantes no acompañados.

Se establece que para asegurar a las niñas, niños y adolescentes en situación de migración internacional una adecuada protección integral de sus derechos es fundamental comprender la condición de sujetos de derechos que tiene las Niñas, Niños y Adolescentes antes que la condición de migrantes que ostenten; y bajo esa premisa, respetar, proteger y hacer efectivos sus derechos.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha manifestado en su Opinión Consultiva 21 sobre este enfoque al señalar que sus derechos humanos “(...) deben primar por sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio.”

Por tanto, es fundamental que los Estados garanticen que en las distintas acciones que implementan (normas internas, políticas públicas, programas proyectos, etc.) en el ámbito de la migración, estén presentes los principios y disposiciones que contiene la Convención sobre los Derechos del Niño y que prime el enfoque de derechos de niñez sobre cualquier

otra consideración o enfoque como el de protección de la soberanía señalado en el capítulo I.

1.5 Observación general Nº 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia.

Esta observación general, del año 2005, es producto de las experiencias del Comité al examinar los informes de los Estados Partes, en los cuales se ofrecía muy poca información sobre la primera infancia, cuyos comentarios se limitaban principalmente a la mortalidad infantil, al registro del nacimiento y a la atención de la salud. El Comité consideró que se necesitaba estudiar las implicaciones de carácter más amplio que la Convención sobre los Derechos del Niño tiene para los niños pequeños.

Mediante esta observación general, el Comité desea facilitar el reconocimiento de que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. La definición de trabajo del Comité de "primera infancia" incluye a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y a lo largo del primer año de vida, en los años de preescolar y durante el período de transición que culmina con su escolarización.

Los objetivos de la observación general son: a) Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños y señalar a la atención de los Estados Partes sus obligaciones para con los niños en la primera infancia; b) Comentar las características específicas de la primera infancia que repercuten en la realización de los derechos; c) Alentar el reconocimiento de los niños pequeños como agentes sociales desde el inicio de su existencia, dotados de intereses, capacidades y vulnerabilidades particulares, así como de sus necesidades en materia de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos; d) Señalar a la atención la diversidad existente dentro de la primera infancia, que debe tenerse en cuenta cuando se aplique la Convención, en particular la diversidad de circunstancias, calidad de experiencias e influencias que determina el desarrollo de los niños pequeños; e) Señalar las diferencias en cuanto a expectativas culturales y a trato dispensado a los niños, en particular las costumbres y prácticas locales que deben respetarse, salvo en los casos en que contravienen los derechos del niño; f) Insistir en la vulnerabilidad de los niños pequeños ante la pobreza, la discriminación, el desmembramiento familiar y múltiples factores adversos de otro tipo que violan sus derechos y socavan su bienestar; g) Contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centrados específicamente en los derechos en la primera infancia.

Si bien no hay referencias específicas a la primera infancia migrante, si la hay en algunos de sus artículos en relación a los niños y niñas refugiados, por ejemplo en el art. Nº 24, de acceso a servicios, especialmente para los más vulnerables, donde el Comité hace un llamamiento a los Estados Partes para *"...que velen por que todos los niños pequeños (y quienes tienen la responsabilidad primordial de su bienestar) tengan garantizado el acceso a servicios adecuados y efectivos, en particular programas de atención de la salud, cuidado y educación especialmente diseñados para promover su bienestar. Deberá prestarse*

especial atención a los grupos más vulnerables de niños pequeños y a quienes corren riesgo de discriminación (art. 2). Ello incluye a las niñas, a los niños que viven en la pobreza, a niños con discapacidades, a niños pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, a niños de familias migrantes, a niños que son huérfanos o carecen de atención parental por otras razones, a niños que viven en instituciones, a niños que viven con sus madres en prisión, a niños refugiados y demandantes de asilo, a niños infectados por el VIH/SIDA o afectados por la enfermedad, y a niños de padres alcohólicos o drogadictos...”.

En el art. 36, inciso c se refiere a los niños pequeños que son refugiados, que *“...tienen las mayores posibilidades de desorientarse, habiendo perdido gran parte de las cosas que les son familiares en sus entornos y relaciones cotidianos. Ellos y sus padres tienen derecho a un acceso igualitario a salud, atención, educación y otros servicios. Los niños que no están acompañados o que están separados de sus familias se encuentran en situación de especial riesgo. El Comité ofrece orientación detallada sobre la atención y protección de estos niños en la Observación general N° 6 (2005), sobre el trato de los menores no acompañados y separados de sus familias fuera de su país de origen...”.*

1.6 Observación general conjunta N°4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y N°23 del Comité de los Derechos del Niño.

Versa sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

En términos generales, esta observación enuncia las obligaciones jurídicas de los Estados partes de proteger los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional en su territorio, en relación a los artículos de la Convención Sobre los Derechos del Niño que revisamos anteriormente.

1.7 Convención sobre el Estatuto de Refugiados.

Fue adoptada en 1951 y es uno de los instrumentos internacionales que cuenta con mayor número de ratificaciones. Sus principios y su alcance se complementan con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta Convención establece un marco jurídico para la protección internacional de las personas que por algún motivo no pueden ser protegidas por el Estado del que son nacionales, por tener “temor justificado de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social”. Uno de los principios fundamentales que incluye es el de “no devolución”, que prohíbe a los Estados receptores de devolver a las personas a países donde “su vida o su libertad peligran”.

1.8 Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.

La Declaración fue adoptada el 19 de septiembre de 2016, en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas. En esta, los representantes de los diferentes Estados, se comprometieron

a tomar una serie de medidas destinadas a promover y proteger los derechos humanos de las personas migrantes en las comunidades de acogida.

En la Declaración se aborda diferencialmente la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente aquellos no acompañados/as, reconociendo que requieren medidas de protección especial.

“Protegeremos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los niños refugiados y migrantes, independientemente de su condición, teniendo en cuenta en todo momento el interés superior del niño como consideración principal. Esto se aplicará en particular a los niños no acompañados y los que estén separados de sus familias; remitiremos su atención a las autoridades nacionales de protección de la infancia y otras autoridades competentes. Cumpliremos las obligaciones que nos incumben en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño”

1.9 Otros instrumentos internacionales del sistema universal.

Como se señalara anteriormente, los instrumentos internacionales vinculados a la promoción protección y ejercicio de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes son numerosos y amplios en virtud de la dualidad antes mencionada. Se identifican, también, instrumentos aplicables a grupos particulares de ellos, como es el caso de estudio de este documento. En ese sentido es dificultoso y poco productivo abordar todos ellos, concentrando la identificación en los principales instrumentos o en aquellos que guardan relación directa a la condición de niño y de migrante; sin embargo, no podemos dejar de al menos listar los siguientes instrumentos por su relevancia a la temática.

- a. **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. (Protocolo de Palermo).** Plantea el deber de prevención y combate de la trata de personas, especialmente de mujeres, niños y niñas, realizando acciones desde una perspectiva de derechos y promoviendo la cooperación internacional.
- b. **Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.** Esta convención establece la obligación de los Estados a proteger a todas las personas de ser víctimas de desaparición forzada y el derecho de las personas a la justicia y reparación.
- c. **El Convenio N. 169 de la organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.** Plantea como deber la responsabilidad de desarrollo de distintos pueblos con la participación activa de los mismos y coordinada con otros pueblos con miras a proteger y garantizar el respeto e integridad.
- d. **La Convención de la Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de niñas, niños y adolescentes.** Cuyo objeto es la restitución de niñas, niños y adolescentes que han sido trasladados a países distintos al de su residencia habitual; así como, obtener el ejercicio efectivo del derecho de visita.

- e. **La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.** Plantea la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y al alcance de los Estados para prevenir todas las formas de discriminación racial.
- f. **Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares.** Regula principalmente las relaciones diplomáticas entre los países y las funciones que deben cumplir las autoridades consulares.
- g. **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).** Fue adoptada en 1979 y hace referencia con la expresión “discriminación a la mujer” a toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo

2. NIVEL REGIONAL: SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.1. Convención Americana de Derechos Humanos.

La Convención Americana de Derechos Humanos, también llamada *Pacto de San José de Costa Rica*, fue firmada en 1969 y entró en vigor el 18 de Julio de 1978. En la misma se establecen un conjunto de derechos y libertades que los Estados se obligan a reconocer y respetar, los cuales son aplicables a la niñez y adolescencia como el derecho a la identidad, a la circulación y residencia, entre otros. Respecto de niñez y adolescencia, como grupo específico, establece que todo niño tiene derecho a la protección que por tal condición requiere de parte de la trilogía familia/sociedad/Estado; lo cual incluye por supuesto a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en escenarios de migración.

El Pacto de San José ha sido complementado con el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que amplía lo dispuesto por la Convención respecto a los derechos de la niñez y adolescencia, y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, de 1990.

Esta convención junto con la Convención sobre los Derechos del Niño, son instrumentos principales del corpus iuris en materia de infancia en la región, para aquellos Estados Miembros del Sistema Interamericano que son Estados Parte de los mismos.

Para lograr proteger los Derechos Humanos la Convención estableció dos órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con su cumplimiento: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.2. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

Fue adoptada en 1984 y se buscó abordar las principales problemáticas legales y humanitarias que afectaban a los refugiados en América Central. La Declaración incluye recomendaciones para el tratamiento humanitario y para la búsqueda de soluciones para aquellos que requieren protección.

Un aspecto importante que aporta es la ampliación de la definición de “refugiado”, que se brindó en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. En este sentido, se considera refugiado a aquellos que “han huido de sus países debido a que su vida, seguridad

o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

2.3. Opinión Consultiva 21/2014 Derechos y Garantías de NNA en el contexto de la migración en necesidad de protección Internacional.⁶¹

En el ámbito de las Américas, uno de los avances más relevantes se encuentra en la órbita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. Las opiniones consultivas son herramientas vinculantes para todos los Estados. Determinan estándares de cumplimiento obligatorio para los Estados que reconocen la competencia de la Corte.

Estas se caracterizan por:

1. Constituyen herramientas jurídicas, que los Estados deben incorporar a sus marcos normativos y a sus prácticas.
2. No existen sanciones ante la falta de cumplimiento.

La opinión consultiva más importante en el campo de la protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes es la OC-21/14. Esta fue solicitada en 7 de julio de 2011 la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Los solicitantes presentaron a la Corte 9 consultas específicas, para su interpretación, alcance o determinación a la luz de uno o varios de los artículos de la Convención Americana y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, principalmente y también de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

“La Opinión Consultiva 21/14 avanzó especialmente en los estándares para la protección internacional, esclareciendo conceptos, situaciones y casos que configuran este tipo de protección y definiendo cómo proceder frente a niños, niñas y adolescentes que no cumplen específicamente con los requisitos para obtener el estatuto de refugiado/a, pero que requieren protección complementaria” (IPPDH, 2019).⁶²

La solicitud se propuso brindar respuestas sobre la articulación entre las leyes migratorias y políticas migratorias con los sistemas de promoción y protección de infancia y adolescencia. Además de analizar qué condición de vulnerabilidad debe primar, la de niño/a o de migrante.

⁶¹http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

⁶²http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2019/06/ManualProteccionNi%C3%B1ezMigrante_web.pdf

La OC 21/14 se centra en dos grupos de niños, niñas y adolescentes migrantes: los que requieren protección internacional (asilo y/o refugio) y los que se encuentran vulnerables a ser víctimas de violencia o abuso y requieren una protección especial (IPPDH, 2016)⁶³

Las consultas específicas realizadas a la Corte versaron sobre:

- Procedimientos a adoptarse para identificar los diferentes riesgos para los derechos de niños y niñas y adolescentes migrantes; determinar sus necesidades de protección internacional; y medidas de protección que debieran adoptarse.
- Las garantías de debido proceso en los procesos migratorios que involucran.
- Niños y niñas y adolescentes migrantes y cuando en dichos procesos se apliquen medidas que restrinjan su libertad personal.
- El principio de última ratio de la detención como medida cautelar y medidas alternativas adecuadas de protección de derechos.
- Condiciones básicas de los espacios de alojamiento en casos de custodia estatal por razones migratorias.
- Alcance del principio de no devolución.
- Procedimientos a emplearse cuando se identifica una potencial solicitud de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado de un niño, niña o adolescente migrante.
- Alcance que debiera conferirse a la protección del derecho de los niños, niñas o adolescentes a no ser separados de sus padres en los casos en que pudiera aplicarse una medida de deportación a uno o ambos progenitores, como consecuencia de su condición migratoria.

Entre lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a las consultas formuladas destacan los siguientes aspectos esenciales:

- i. Los Estados deben priorizar el enfoque de derechos humanos y que la condición de niña, niño o adolescente debe, como lo señalan también los Comités de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y el Comité sobre los Derechos del niño, en su observación conjunta antes señalada, primar sobre cualquier otra condición como puede ser la de migrante. Por tanto, también debe prevalecer la normativa especial de niñez y adolescencia sobre la de migración.
- ii. Remarca la obligación de los Estados de identificar a las niñas, niños y adolescentes que requieren de protección internacional dentro de su territorio y brindarla de forma adecuada y acorde a su condición de persona menor de edad. Deben determinar si se trata de un niño, niña o adolescente no acompañado o separado, su condición de nacional de algún país o su condición de apátrida, los motivos de su migración, de porqué están separados en caso de que así sea y cualquier otra situación que evidencie la necesidad de algún tipo de protección internacional, además de la adopción de las medidas de protección especial que puedan requerir.
- iii. Señala la obligación que tienen los Estados por adoptar medidas que no impliquen su privación de libertad y que garanticen su derecho a la vida familiar por lo que tienen la obligación de adoptar dichas medidas para todo el grupo familiar que se

⁶³<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf>

encuentre acompañando al niño, niña o adolescente. También respecto a este derecho se refiere a la no expulsión de los padres por infracciones migratorias administrativas cuando el niño, niña o adolescente tiene la nacionalidad o residencia legal en el país en que se encuentren.

- iv. Resalta la obligación de los Estados sobre garantizar procesos administrativos o judiciales que estén adaptados a las necesidades de las niñas. Niños y adolescentes y que les sean accesibles, en particular que garanticen que en las decisiones que se adopten en dichos procesos se haya velado por el interés superior del niño, niña o adolescente, que haya tenido acceso en condiciones de igualdad y con las garantías del debido proceso aplicables conforme al derecho internacional de los derechos humanos, (entre ellas: el derecho a ser oído, a tener representación legal y asistencia consular, a participar de las distintas etapas del proceso, el derecho a que la decisión evalúe su interés superior, un plazo razonable de duración del proceso)
- v. Respecto al principio de no devolución amplia el alcance de la evaluación que deben hacer los estados, incluyendo en la misma analizar si están amenazadas o no las condiciones que se entienden como mínimas para un desarrollo integral.
- vi. Es de opinión de la Corte que los espacios de alojamiento deben respetar los principios de unidad familiar y separación, dejando a salvo en el caso de los niños acompañados que se de dicha separación si la misma atiende a su interés superior.

2.4. Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes.⁶⁴

Siguiendo el compromiso adoptado en la Tercera Cumbre de las Américas, en abril de 2001, la Asamblea General de la OEA aprobó en el año 2005 el “Programa Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migratorios y sus Familias”, el mismo que fue actualizado en 2016.

El programa busca, a partir de los objetivos generales y específicos que lo componen, integrar actividades en la temática de los derechos humanos de los/as migrantes y sus familias a desarrollarse por parte de los órganos, organismos y entidades de la OEA, los Estados Miembro, organizaciones multilaterales y otros actores de la sociedad civil, todos como actores del Programa.

Basa sus objetivos generales en políticas migratorias que promuevan y protejan los derechos humanos independientemente de la condición migratoria y que promuevan el desarrollo, así como el fomento del análisis y comprensión de la contribución que realizan los migrantes al desarrollo integral en la esfera nacional y regional, teniendo en cuenta tres ejes transversales:

1. Derechos humanos,
2. Perspectiva de género
3. Necesidades especiales de los a grupos en situaciones vulnerables

⁶⁴https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2887_XLVI-O-16.pdf

Entre los objetivos específicos del Programa se encuentra **“Tomar en consideración el interés superior del niño, así como el principio de unidad familiar en la formulación e implementación de políticas públicas, legislación nacional y procedimientos aplicables a la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.”**

El programa sugiere 42 actividades específicas a los actores del programa, pudiendo resaltarse en función de las dimensiones de derechos que aborda este estudio las siguientes:

“(…) 27. Expedir y facilitar la obtención de documentos de identidad a los migrantes por parte de los Estados de origen, en sus respectivas representaciones consulares. (…)

(…) 34. Proveer mecanismos adecuados para los procesos de denuncia y queja presentados por los migrantes y las organizaciones de la sociedad civil por violencia y presuntas violaciones de los derechos humanos, sin perjuicio del derecho de acceder a los mecanismos de protección aplicables de los sistemas interamericano y universal. (…)

(…) 39. Proporcionar los medios para preservar la salud de todas las personas a través de medidas sanitarias relativas a la asistencia médica correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y legal de cada Estado y el derecho internacional de los derechos humanos aplicable (…)

(…) 40. Implementar las acciones y programas necesarios para mejorar el acceso efectivo y equitativo de todos los migrantes y sus familias, especialmente niños, niñas y adolescentes, a la educación, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y legal de cada Estado y el derecho internacional de los derechos humanos aplicable. (…)

2.5 Otros instrumentos internacionales del sistema regional.

- a. **Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.** ⁶⁵ La Convención tiene por objeto asegurar la pronta restitución de niñas, niños o adolescentes (hasta 16 años de edad) que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que habiendo sido trasladados legalmente hubieren sido retenidos ilegalmente. También es objeto de la convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares.
- b. **Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de menores.** La Convención tiene por principal objeto la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como la regulación de los aspectos civiles y penales del mismo y se aplica a todos los Niños y Niñas que residan o se encuentren un Estado Parte en el momento de comisión de un acto de tráfico internacional de menores contra él. Establece un marco normativo para la prevención y sanción del tráfico de niños y niñas, sobre la base de la protección de sus derechos fundamentales y de la garantía del principio de interés superior del niño y es aplicable a cualquier niño o niña que resida o se encuentren un Estado Parte en el

⁶⁵Para el IIN-OEA el término “menores” es un término inadecuado para referirse a niños, niñas y adolescentes conforme Resolución de su Consejo Directivo.

momento de comisión de un acto de tráfico internacional de menores contra él. Se considerará niños a los menores de dieciocho años de edad.

- c. **La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.** Conocida como la Convención de Belém do Pará, es el instrumento regional que lucha contra la discriminación social y estructural que viven las mujeres y niñas. En su articulado se abarcan todos los contextos en que se manifiesta la violencia (física, sexual y psicológica) y se reconoce el goce y disfrute de sus derechos humanos resguardando primordialmente el derecho a una vida libre de violencia.
- d. **La Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.** Como instrumentos de defensa de los derechos humanos de la región, ambas convenciones se centran en asegurar que los Estados reflejen la diversidad de la población a través de sistemas políticos y legales que aseguren y promuevan condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, progreso e inclusión para personas o grupos sujetos a situaciones de racismo, discriminación o intolerancia.

3. NIVEL SUB-REGIONAL: LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (CRM) Y EL MERCOSUR.

3.1. La Conferencia Regional sobre Migración (CRM).

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) se creó en febrero de 1996 en ocasión de la Cumbre Presidencial Tuxtla II. Está conformada por los siguientes países abordados por el estudio: Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

La CRM ha trabajado sobre una serie de lineamientos regionales sobre la protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Estos tienen el objetivo de ser una guía para los Países Miembros de la CRM, para que los Estados puedan seguir una línea de acción en la conformación de medidas de protección de la niñez y adolescencia en el contexto de la migración. Analizaremos los 3 de mayor relevancia⁶⁶

3.1.1. Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad.

Los Lineamientos Regionales de Actuación tiene el objetivo de ser una guía para los Países Miembros de la CRM, para que los Estados puedan seguir una línea de acción en la conformación de medidas de protección de la niñez y adolescencia en el contexto de la migración.

La población infantil beneficiaria de los lineamientos es la siguiente:

- Infancia Migrante no acompañadas y/o separadas.

⁶⁶ Otros instrumentos trabajados en el marco de la CRM están disponibles en <http://www.crmsv.org/es/publicaciones>

- Infancia y adolescencia víctimas de violencia sexual, embarazo adolescente y en condiciones de explotación de cualquier tipo.
- Infancia y adolescencia que solicita refugio.

Se basan en los siguientes principios:

- a) Igualdad y de no discriminación
- b) Interés superior
- c) Confidencialidad
- d) No re-victimización.
- e) Respeto a la diversidad y la multiculturalidad.

Para su aplicabilidad estos lineamientos necesitan del apoyo de los Estados y de establecer redes de articulación nacionales –regionales.

3.1.2. Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas Públicas sobre Integración, Retorno y Reintegración de la CRM”

Estos lineamientos⁶⁷ están enfocados a la elaboración de políticas públicas en torno a tres ejes:

- Integración.
- Retorno
- Reintegración

3.1.3. Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración.

Este grupo de lineamientos⁶⁸ se desarrollan en torno a los siguientes ejes:

- a) Políticas y Gestión Migratoria,
- b) Derechos Humanos,
- c) Migración y Desarrollo

El objetivo de estos lineamientos es promover la cooperación entre los países miembros de la CRM en materia de atención y asistencia, así como, ser una plataforma de diálogo para el desarrollo de medidas de protección integral para niñas, niños y adolescentes todas las etapas de los procesos migratorios. Desde una perspectiva de derechos.

Los lineamientos se estructuran de la siguiente manera:

- a) Acciones de protección antes de partir;
- b) Acciones de recepción de niñas, niños y adolescentes no nacionales y protección y asistencia inmediata

⁶⁷http://www.rcmvs.org/sites/default/files/publicaciones/principios_espanol.pdf

⁶⁸<https://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/lineamientos-regionales-ninez-2016.pdf>

- c) Acciones de protección en procesos de integración
- d) Acciones de protección en procesos de retorno
- e) Acciones de protección en procesos de recepción y reintegración en país de origen

3.2. MERCOSUR.

Creado por el Tratado de Asunción, el MERCOSUR es un proceso de integración regional integrado por los siguientes países abordados en el estudio: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay Venezuela (suspendido actualmente) y Bolivia en proceso de adhesión.

3.2.1 Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia, Chile⁶⁹.

El Acuerdo de residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile constituye una de las normas más importantes del MERCOSUR.

Los mecanismos conceden a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Cumpliendo con los objetivos mínimos (documentación, libreta de salud, etc.). Actualmente se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador.

El Acuerdo de Residencia resalta los derechos y garantías mínimas que deben brindarse a los migrantes regionales, representando un avance sustantivo en la flexibilización de la movilidad humana intrarregional.

3.2.2 Estatuto de Ciudadanía (MERCOSUR).

Desde el 2010 MERCOSUR Cuanta con un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del bloque.

Este Estatuto estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR que facilite el flujo migratorio y se estructurará en base a los siguientes objetivos:

- Implementación de una libre circulación de personas en la región
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

3.2.3 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur⁷⁰.

Fue adoptado en 1997 y reconoce los derechos de seguridad social a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Parte del bloque,

⁶⁹<https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercursosur-bolivia-chile/>

⁷⁰<https://www.bps.gub.uy/12616/mercursosur---acuerdo-multilateral-de-seguridad-social-del-mercado-comun-del-sur.html>

reconociéndoles a ellos y a sus familiares, los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes.

La existencia de este instrumento buscó avanzar hacia la instrumentación de una zona de libre circulación de trabajadores.

3.2.4 Guía Regional para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes⁷¹

En el 2012 el MERCOSUR aprobó un Programa 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 Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS).

Dentro de estas actividades se incluyó la elaboración de una Guía Regional cuyo objetivo estuvo orientado a la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes y el establecimiento de pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección por parte de autoridades estatales.

⁷¹https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/robue-oim_025_31.pdf



CAPÍTULO IV

INTERVENCIÓN ESTATAL: LEGISLACIONES
NACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS MIGRANTES EN
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

CAPÍTULO IV. INTERVENCIÓN ESTATAL: LEGISLACIONES NACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS MIGRANTES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

SECCIÓN 1. LA COMPLEJA Y CONTRADICTORIA RELACIÓN ENTRE NORMAS Y EFECTIVIZACIÓN DE DERECHOS

1.1. MATRIZ DE ANÁLISIS

El análisis de la intervención estatal sobre la cuestión de los niños y niñas migrantes en la primera infancia está planteado desde la una doble perspectiva: sobre la producción de leyes y normas que regulan directa o indirectamente el acceso a los derechos humanos de los niños, las niñas y las familias migrantes; y sobre la identificación de planes, políticas, programas, acciones e instituciones dirigidas al cumplimiento efectivo de las normas.

Esta doble perspectiva de análisis permite observar no solo cuanto se ha avanzado en términos jurídicos en los países de la región, y cuánto en la implementación de políticas públicas para su efectivización, sino también evidencia el espacio vacante entre ambas esferas de análisis y las tensiones que implica la puesta en marcha de acciones públicas.

Es profusamente discutido y reconocido en nuestros países que la sola sanción de normas inclusivas y de protección integral de derechos (concretada en la mayoría de los estados de la región) no alcanza para garantizar que todos los niños y niñas encuentren resuelto el acceso de manera igualitaria a bienes y servicios de calidad. Por el contrario, si algo se ha sostenido más allá de los avances normativos es la persistente desigualdad, la exclusión, la pobreza y la indigencia de millones de niños que habitan en la multicolor región de América Latina y Caribe. Muchos de ellos migrantes o de familias cuyos miembros han migrado. Para visitar ambas esferas se han elegido cuatro dimensiones de los derechos humanos de la infancia:

- a) identidad;
- b) salud;
- c) educación y cuidado;
- d) protección.

Se considerará, cuando lo amerite, las normas y políticas vinculadas al lugar que ocupan los países en el ciclo migratorio contemporáneo, ya sea cuando resultan estados expulsores o de retorno, de tránsito o de destino.

Toda la información utilizada en el presente capítulo surge del relevamiento documental público y accesible; así como de otras fuentes secundarias y de entrevistas realizadas a autoridades nacionales y a referentes institucionales internacionales, regionales y locales.

1.2. LAS DIMENSIONES DE LOS DERECHOS

Las dimensiones seleccionadas se relacionan holísticamente con los Principios y Estándares de protección de niñas y niños migrantes ya citados. Se considerará en materia de normas legales tanto el reconocimiento del derecho, el acceso al derecho y las barreras para el ejercicio del mismo.

La puerta de entrada al reconocimiento de los niños migrantes como sujetos de derecho por parte de un Estado se vincula con identificarlos como tales, en ese sentido el derecho a la identidad personal, cultural y de origen es determinante. La identidad es la puerta de entrada a los servicios de protección social, y a la posibilidad de acceder a la atención sanitaria, la nutrición adecuada y los servicios de cuidado y educación.

El análisis de las normas incluye, respecto de cada país, la revisión de la Constitución, las leyes generales que abordan estos derechos y las leyes especializadas en la promoción, protección y ejercicio de derechos de la niñez y adolescencia. También las que regulan sus entes rectores en materia de migración y de refugiados.

1.2.1. DERECHO A LA IDENTIDAD

Para los Estados, el concepto de “identidad” no está específicamente definido, sino que cabe a la interpretación de acuerdo a los elementos que la constituyan. En un primer sentido, se la puede definir como el reconocimiento de la identidad cultural, la idiosincrasia, la nacionalidad, la lengua de origen, religión y las creencias, la personalidad y el lugar de origen. Así como también podría abarcar características como el *género y la orientación sexual*. Por otro lado, la identidad se encuentra ligada al concepto *de filiación y relaciones familiares del niño, niña o adolescente*, por lo que estaría constituida por los nombres, los apellidos, quiénes son sus progenitores y a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley.

Finalmente, se puede entender el derecho a la identidad como *derecho a la identificación*, es decir, a obtener una documentación que compruebe quién es, la cual debe ser expedida por el país donde reside. A pesar de que los tres enfoques se encuentran intrínsecamente vinculados a la integralidad de los niños y niñas migrantes, a los efectos del presente análisis nos centraremos en este tercer enfoque.

1.2.2. DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud de las personas es una garantía estatal que reconocen la mayoría de los instrumentos normativos analizados. El resguardo de la salud se ha convertido en un tema especialmente priorizado en la primera infancia ya que su desatención pone en peligro su presente y futuro desarrollo. Se identifica como problemática en la región la falta de sistemas de salud eficientes y que cubran la demanda de servicios.

Esta situación se ve agravada si se trata de personas que han atravesado procesos de movilidad humana, ya que generalmente se exponen a situaciones riesgosas que incrementan las posibilidades de poner en peligro su salud, física y psicológica. En muchos casos, si no se trata de una emergencia es difícil acceder a una revisión de especialistas, medicamentos y procedimientos médicos complejos. Se hace aún más complejo si es necesario el tratamiento de enfermedades costosas o rehabilitación.

A esto, se agrega las problemáticas asociadas a la falta de salud sexual y reproductiva. En los países continúa siendo un tema que no aparece como prioritario en las políticas públicas y que no ha sido sensibilizado en la capacitación de funcionarios de la salud.

1.2.3. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL CUIDADO

De acuerdo a los cuerpos normativos analizados el derecho a la educación es una de las garantías fundamentales que los Estados aseguran a los habitantes de la región. Desde una visión de política pública con protección internacional de la niñez migrante, los Estados no solo deben velar por el derecho a la integridad física y mental de los niños y niñas *migrantes*, sino que también de las condiciones mínimas que asegure su desarrollo personal, como lo es el derecho a la educación. Aún en una situación irregular y/o separados/as o no acompañados/as, la educación es una garantía básica que debiera otorgarse en igualdad de trato con los nacionales, de forma obligatoria y gratuita.

La niñez migrante es un grupo social que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad económica y social, por lo que el acceso a los servicios educativos aseguraría también otras necesidades básicas, como la seguridad, el alimento y la salud. Por otro lado, las instituciones educativas y su comunidad son también espacios en los que niños, niñas y adolescentes pueden socializar y adquirir conocimientos y habilidades para la vida. Sin embargo, en los hechos, dicho resguardo queda sesgado por la alta tasa de deserción escolar provocada por la obligación de insertarse laboralmente para contribuir económicamente a sus familias o sobrevivir por sí solos. Se agrega a esto, la falta de documentación para la matrícula, la convalidación y brecha en niveles educativos que arrastrarían desde el país de origen.

1.2.4. DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los sistemas de protección de la infancia de los países analizados previenen medidas que garanticen el ejercicio al derecho a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Dichas acciones son obligatorias del Estado, la sociedad y el medio familiar para asegurar el desarrollo de niños, niñas y adolescentes en cuanto a su cuidado físico y emocional, como también aspectos materiales y protección contra cualquier forma de abuso o violencia. Es una protección integral que se realiza en algunos casos de forma preventiva y en otros de forma reactiva. Esta última ante las vulneraciones que afecten el ejercicio de sus derechos, de todos sus derechos.

De forma preventiva, existen medidas que priorizan la condición de ser niños, niñas y adolescentes por sobre otros, atendiendo a las necesidades específicas que requiere este

grupo generacional. Nos referimos a las medidas que promueven la reunificación familiar, el cuidado por los progenitores o responsables y los derechos sociales que aseguren la salud, educación y seguridad social que propicie condiciones aptas para su desarrollo.

Por otro lado, las medidas actúan de forma reactiva cuando los derechos reconocidos en la ley son amenazados o violados por acción u omisión del Estado, abuso de los padres o cuando los/as niños, niñas o adolescentes sean responsables en razón de su conducta. En varias legislaciones, interviene para ello el poder judicial que ordenará al órgano administrativo correspondiente que actúe frente a esta vulneración a través de medidas específicas.

En relación a la niñez y adolescencia migrante, existen desafíos por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad atendida su movilidad al país de acogida. Pueden tratarse de: niños, niñas y adolescentes que no están acompañados por sus progenitores u otros familiares, y que no están al cuidado de un adulto al que le corresponde dicha obligación; niños, niñas y adolescentes han sido separados de sus padres u otros adultos a su cargo, pero que pueden estar acompañados de otras personas adultas y, por último, niños, niñas y adolescentes refugiados que han huido de sus países de origen por razones de seguridad o violación masiva de derechos humanos.

1.3. LAS NORMAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como ya se mencionara, cuando una sociedad asume la migración como problema público es porque ha logrado definir simbólicamente, que alguien debe hacerse cargo de intervenir. Un conjunto de procesos se transforma en un problema público cuando la sociedad comienza a demandar cierta “responsabilidad” estatal y, en algunos casos privada, para dar solución a ese problema. Esto implica que uno o un conjunto de organismos gubernamentales va a intervenir para garantizar su efectivización. También es probable que lo que se observe es la ausencia de políticas, de debilidad de organismos, de inconsistencias en los denominados sistemas de protección de derechos. Toda intervención estatal que pretende garantizar derechos debería estar respaldada por una o varias normas, aunque no siempre se logra esta corresponsabilidad.

Es importante señalar que, para la revisión de la normativa respecto de cada eje, se tuvo como consideración primordial o disparador del análisis si las normativas contenían disposiciones que permitieran a los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana obtener acceso a estos derechos en condiciones de igualdad o bajo una discriminación positiva o negativa. Así se recoge en los siguientes apartados información solo de los países que cuentan con referencias vinculadas a las dimensiones abordadas. Es posible que se diferencie, en algunos casos, a niños y niñas solos, acompañados o refugiados.

Las normas solo pueden sostenerse real o simbólicamente cuando se construyen puentes con la realidad sobre la que pretenden influir, a través de la implementación de políticas

públicas y programas sociales⁷² que ordenen la participación del Estado sobre el problema identificado que necesita una respuesta determinada, así como sobre los organismos que deben responsabilizarse de la intervención específica y actuar en consecuencia. Para que esa política sea eficiente y efectiva, debe estar respaldada con el financiamiento correspondiente, sostenible e intangible.

Los programas sociales, señala Martínez Nogueira (2007), se definen como *“artefactos de naturaleza instrumental y simbólica, cristalizaciones inacabadas de conocimientos, construcciones sujetas a restricciones, arenas de tensión, conflicto y colaboración, y locus de fuerzas homogeneizadoras. Se parte de la afirmación de que la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las previsiones de los diseños. La gerencia debe recorrerlo superando obstáculos, pero también identificando y explotando oportunidades, y desplegando comportamientos adaptativos, estratégicos e innovadores”*.

Los programas tienen carácter expresivo, constituyen una forma de exteriorizar y afirmar valores, son susceptibles de manipulación simbólica, sus contenidos manifiestos no siempre son expresión plena de las intencionalidades que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad o la justicia.

Será evidente, a lo largo del texto que da continuidad a este trabajo, que la información que se ha podido recoger sobre normativa será más abundante (aún habiendo sido procesada y resumida) que la referida a la implementación de políticas públicas específicas que involucren a la primera infancia migrante y su contexto familiar.

En este caso el desbalance está directamente relacionado con lo que será una de las principales conclusiones del presente estudio: la invisibilidad de la temática de las migraciones y la primera infancia en las políticas públicas de la mayoría de los países de la región.

SECCIÓN 2. ANÁLISIS DE LA NORMAS NACIONALES

2.1. DERECHO A LA IDENTIDAD

2.1.1. LA NORMATIVA

El derecho a la identificación es una garantía fundamental para el ejercicio de derechos en general, más aún cuando se trata de niñas, niños o adolescentes en condición de movilidad humana, en donde es fundamental determinar su identidad como parte de la evaluación de sus necesidades de protección, tal como se señala por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva antes citada, que recoge el pronunciamiento del Comité de los Derechos del Niño respecto a que *“la determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad,*

⁷² Se identifica en este caso al conjunto de políticas, programas, planes o estrategias dirigidas a resolver una demanda social específica.

crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección”

Dichos documentos se hacen especialmente indisponibles para quienes se encuentran invisibilizados por una cultura adultocéntrica, y sobre todo para quienes no se encuentran acompañados. El documento de identidad no sólo debe acreditar elementos señalados anteriormente, sino que también el estatuto legal de permanencia u otros, por ejemplo, la condición de refugiado o refugiada y la autorización de permanencia en el Estado de acogida.

Los obstáculos a los que se deben exponer niños, niñas y adolescentes en el ejercicio al derecho a la identidad se enmarcan en los mecanismos y requisitos necesarios para la obtención del documento nacional, relacionado con las circunstancias fácticas de su situación de movilidad.

Por un lado, están los niños, niñas y adolescentes migrantes acompañados por sus cuidadores o responsables y son éstos últimos los que poseen los documentos de identificación del país de origen. Las dificultades para acreditar la identidad en el nuevo país de residencia, y acceder a la documentación, pueden surgir si dichos papeles se encuentran incompletos, falsificados o no legalizados. En muchas ocasiones, producto de estos obstáculos, el cuidador o responsable no podría respaldar el vínculo que tiene con el niño, niña o adolescente a su cargo. Incluso si fueran los padres o madres biológicos.

Por otro lado, puede ocurrir que los certificados requeridos no existan ya sea porque el país de origen no los expidió, el acompañante del niño no se encuentra en el mismo territorio o se trate de niños, niñas y adolescentes no acompañados que en ningún momento tuvieron acceso a dicha documentación cuando decidieron migrar.

Otra problemática que restringe el derecho a la identidad y a la identificación, se da con niños, niñas y adolescentes en situación de apatridia. Esto quiere decir que, por diferentes motivos, son personas que no son consideradas como nacionales de ningún Estado. Un ejemplo de esto, en el contexto de migración venezolana, fue la situación de niños, niñas y adolescentes nacidos en Colombia, con padres venezolanos. En Colombia, la adquisición de nacionalidad se basa en el “derecho de sangre” y no en el “derecho de suelo”. Por este motivo, al no tener padre o madre colombianos, los niños, niñas y adolescentes quedaban en condición de apatridia. Esta situación fue subsanada por el Estado colombiano, otorgando la nacionalidad colombiana a aproximadamente 24 mil niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se expondrá una síntesis de aspectos relevantes de los marcos normativos de los distintos países analizados, para ilustrar la situación de la niñez migrante respecto de este derecho.

2.1.2. RECONOCIMIENTO GENERAL DEL DERECHO A LA IDENTIFICACIÓN

Hay una legitimidad universal respecto del derecho a la identidad de la niñez en varias legislaciones. Ello se deduce del enunciado “*todos los niños, niñas y adolescentes*”, como lo

señala el art. 9 del Código de la Niñez de Uruguay, el art 6 del Código de niños de Perú y art 22 de la Ley orgánica para la protección del niño y del Adolescente de Venezuela. No encontramos la especificación necesaria para afirmar fehacientemente que se reconoce dicho derecho a la niñez y adolescencia migrante, pero con una interpretación amplia se podría incluir.

Se destaca en Venezuela una mención expresa al derecho a la identidad de la niñez en el sentido que estamos analizando. Esto, ya que en el texto no hay una referencia directa a la identidad, sino que un derecho explícito referente “a la identificación”. El artículo 22 de dicha norma establece el derecho a *obtener los documentos públicos que comprueben la identidad de cada niño*.

En el caso de las personas refugiadas, Bolivia reconoce este derecho en el art 46 de la Ley de Refugiados, al establecer que las autoridades competentes deberán extender el respectivo documento de identidad a toda persona reconocida como refugiada.

En la legislación de Ecuador, es importante mencionar el establecimiento de derechos de las personas ecuatorianas que van hacia el exterior, entre ellos el derecho a la obtención de un documento de identificación. De acuerdo al artículo 16 de la Ley orgánica de movilidad humana, los nacionales que migran tienen derecho a recibir la cédula de ciudadanía, pasaporte y renovación de los mismos, a través de las misiones diplomáticas u oficinas consulares los siguientes servicios de registro civil y gestión de las identidades. En el caso de niños, niñas o adolescentes que ingresen al país debe registrarse en el Sistema Nacional Integrado de Información Sobre la Movilidad Humana. En dicho registro debe constar con quién o quiénes ingresa o quién será su tutor en el país y el lugar en el que permanecerá.

2.1.3. ACCESO AL DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN

De la normativa analizada se desprende un proceso de entrega documentación nacional a la niñez migrante, pero de forma diferencial según las circunstancias de su ingreso, algunos niños, niñas y adolescentes. Expone a continuación las categorías que pudimos identificar:

2.1.3.1. Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes acompañados/as.

Que los niños, niñas y adolescentes son acompañados por alguien responsable o mayor de edad pareciera ser el supuesto más recurrente que los legisladores razonan cuando definen los procedimientos para la obtención del documento de identificación.

Hay legislaciones de la región en las que es imprescindible la intervención de un adulto, como el caso de Honduras, en el que el art. 37 N°5 Ley de Registro Civil, la obtención de la tarjeta de la identidad por los migrantes es un trámite que queda exclusivamente *a cargo de los padres de los menores de 18 años*. Quedando imposibilitada la participación de niños, niñas y adolescentes en este proceso. Asimismo, en Nicaragua, bajo el artículo 88 de la Ley de Migración, la cédula de residente será otorgada a título personal y gestionada por las *personas extranjeras mayores de dieciocho años o por sus representantes legales* y los menores de edad, o declarados incapacitados serán representadas por sus *padres, tutores o apoderado especial*.

Hay otros marcos normativos en los que queda a la interpretación si el acceso puede ser directo para los menores de edad. En Chile, la ley de Registro Civil e Identificación establece en su artículo 19 que el organismo dispondrá de procedimientos sencillos y rápidos que permitan la identificación de los niños y su nacionalidad, con independencia de su estatus migratorio o del de sus padres y/o madres. Además, refiere que en el caso que se desconozca la identidad de éstos, el niño deberá ser registrado con nombre y dos apellidos convencionales, dejándose constancia en la partida correspondiente, y sin perjuicio del derecho a reclamar posteriormente la determinación de su identidad.

La institución encargada de los registros de personas tanto en Chile como en Argentina son organismos especializados en materia de identificación, el Servicio de Registro Civil y la Dirección del Registro nacional de las personas en cada caso. Sin embargo, cuando existe privación del derecho a la identificación de los niños, algunas legislaciones señalan que otros serán los organismos encargados de su restablecimiento. Por un lado, la Ley de registro civil, identificación y cedulación de Ecuador indica que es obligatorio garantizar que los niños, niñas y adolescentes cuenten con los documentos públicos de identidad (Art 211) y que serán multados los funcionarios públicos que impidan el derecho de los niños, niñas y adolescentes a su identidad e identificación (Art 253). Por otro lado, en Costa Rica, será la institución rectora en temas de niñez quien prestará la asistencia y protección adecuadas cuando niños, niñas y adolescentes hayan sido privados ilegalmente de algún atributo de su identidad, este es, el Patronato Nacional de la Infancia según el art 23 del Código de la Niñez.

2.1.3.2. Niños y Niñas Migrantes no Acompañados/as.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes no acompañados por algún pariente, cuidador, responsable o mayor de edad, la normativa es escasa, pudiendo destacarse únicamente la siguiente legislación de Brasil y México, pero existen varias consideraciones especiales que hay que destacar de algunos países.

En Brasil, la Ley de Migración en su artículo 40 establece que un niño o adolescente no acompañado y sin autorización expresa para viajar sin acompañante, independientemente del documento de viaje que posea será admitido excepcionalmente al país. Una vez previsto el caso, se derivará al Consejo Guardián o, si es necesario, a la institución indicada por la autoridad competente. Por su lado, el art 74 la Nueva Ley de Migración de México es clara en que convenir que la niña, niño o adolescente migrante extranjero no acompañado será documentado provisionalmente como *Visitante por Razones Humanitarias* y que mientras la Secretaría ofrece alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido

2.1.3.3. Niños y Niñas Refugiados/as no acompañados/as.

La legislación de protección a la niñez refugiada en la región es bastante reducida considerando el número de países analizados. Los artículos señalados a continuación dan cuenta de una preocupación por resguardar su derecho a la identificación.

La ley de refugiados de Bolivia, refiere en su artículo 33 I que las niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus padres o tutores, podrán presentar su solicitud de

refugio por sí mismos y con ello el documento de identidad para la persona extranjera que tendrá una validez de cinco años (Art 47). Sin embargo, en su artículo II dicha garantía de participación directa queda en duda ya que todo lo realizado después de esa solicitud será anulado sin la presencia del tutor o defensor que se le asignará.

En Chile, se facilita la obtención del reconocimiento de refugiado de niños, niñas y adolescentes ya que puede solicitarlo directamente con independencia de las personas que ejercen su representación legal, de acuerdo al art. 38 de la ley de Refugiados. No obstante, no es claro respecto del documento de identidad.

En el caso de Guatemala, el art. 28 de la Ley de Refugiados señala que la Dirección General de Migración podrá entrevistar a los menores no acompañados que estén solicitando la solicitud de refugiados la cual será realizada por personal especializado. Lo anterior da cuenta que podrían realizar esta solicitud por ellos/as mismos sin intervención de un mayor de edad.

Otro caso, es la ley de movilidad humana de Ecuador. Según el artículo 99, en el procedimiento para el reconocimiento del refugio, se dará prioridad a la tramitación de las solicitudes presentadas por niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus representantes legales, víctimas de tortura, víctimas de abuso sexual o violencia por motivos de género y las demás personas de los grupos de atención prioritaria (Nº 8). Además, la autoridad competente coordinará el nombramiento de un tutor o representante legal a través de Defensoría Pública (Nº9).

Por último, la ley de refugiados de Panamá refiere en su art 59 que todo niño, niña o adolescente tiene derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado por sí mismo/a o representado por sus padres, parientes directos o representantes legales. Se agrega a esto que, si lo requiere la solicitud del trámite, se podrá realizar con independencia de las personas que ejercen su representación legal o cuidado personal con el objeto de considerar las circunstancias particulares que la motivan.

2.1.4. BARRERAS EN EJERCICIO AL DERECHO A LA IDENTIDAD.

A continuación, se exponen algunos ejemplos de los obstáculos legislativos identificados para la obtención de la documentación para todos y todas las personas que se encuentren en situación de movilidad humana. Estas barreras afectarían de igual manera a la niñez migrante. Si ya se presenta como complejo para un adulto migrante acceder al documento, es especialmente difícil para los niños, niñas y adolescentes por sí solos/as, a menos que haya mecanismos que hagan una discriminación positiva a su favor.

En primer lugar, en muchas legislaciones los plazos para la solicitud de documento de identificación son notablemente reducidos. En Chile son 30 días desde la fecha de entrada en vigencia del respectivo permiso de residencia (Art. 35º Ley Migración) y quienes la soliciten una vez vencido el plazo, serán sancionados con multa de media a cinco unidades tributarias mensuales. En Nicaragua, la solicitud de la Cédula de Residencia será solicitada dentro del plazo de 30 días a partir de su entrada al país y, en los casos de renovación deberá hacerse con 30 días de anticipación a la fecha de su vencimiento (Art. 88 Ley de Migración).

En segundo lugar, está el problema de acreditar la identidad ante la autoridad competente con los documentos expedidos por el país de origen. En Costa Rica, los migrantes que deseen solicitar el registro y documentación nacional de sus hijos menores de edad deberán, por un lado, acreditar su condición de migrante y por otro, exhibir un documento de identidad (Art 27 bis Ley de Registro Civil). Sin embargo, hay una especial consideración en Panamá respecto de esta obligación para los menores de edad. De acuerdo al Art 43 de la Ley de Migración el extranjero que solicite la residencia permanente o temporaria deberá presentar el pasaporte o documentos de viaje sustituto válido y el certificado de antecedentes penales, a menos que se trate de menores de catorce años.

En tercer lugar, dichos documentos de identidad deben ser fieles a su original y encontrarse legalizados. En Cuba, por ejemplo, las certificaciones literales o en extractos expedidas por autoridad extranjera deberán ser traducidas al español si estuvieran en otro idioma y legalizadas previamente para que surtan efectos en el país de acogida (Art 13 Ley de Registro Civil). En Nicaragua, no tendrán validez los documentos de identidad de personas extranjeras que presenten falsificaciones, alteraciones o enmiendas de cualquier tipo, que le falten hojas o cubiertas, o que presenten escritos o anotaciones que no correspondan a los oficiales. (Art 90 Ley de Migración)

Es relevante destacar que el requerimiento de visados, representa en muchas ocasiones, una dificultad que retrasa el proceso de acceso al documento de identidad. En muchas ocasiones, las personas emprenden su tránsito migratorio sin contar con el permiso de viaje (por la dificultad de acceder a los requisitos solicitados). En estos casos, las personas quedan en condición irregular en los países de destino, lo cual aumenta su vulnerabilidad, y la dificultad de acceder a un documento de identidad.

Finalmente, hay un efecto cadena de los impedimentos señalados anteriormente ya que una vez que el niño, niña o adolescente no obtiene el documento de identificación, el ejercicio de otros derechos queda suspendido, como por ejemplo, la educación, la salud, beneficios de la seguridad social o la libre circulación. Esto aplica tanto a ellos/as como sus padres o madres. En relación a este último derecho cabe señalar lo compleja que resulta la interpretación de algunos artículos en los que se le obliga a los menores de edad migrantes a obtener y portar siempre el documento de identidad correspondiente. En el art 89 de la Ley de Registro de Honduras, se exige a los mayores de 12 años y menores de 18 años exhibir el carné de identificación ante la solicitud de autoridad competente. En el mismo sentido, el art 12 N°3 de la Ley de Migración de Nicaragua, señala que es obligación de las personas extranjeras conservar y presentar, a solicitud de la autoridad competente, la documentación que acredite su identidad expedida por el país de origen o de procedencia y la que acredite su situación migratoria en Nicaragua.

En ambos artículos no hay claridad de los supuestos o circunstancias en las que procedería esta solicitud. Pareciera que es una decisión azarosa y que en el caso de la niñez y sobre todo adolescencia migrante podría significar un conflicto con esa autoridad por la dificultad de exhibirlo.

En la siguiente tabla se enumeran las normas nacionales que hacen referencia específica al derecho a la identidad, y cuales no lo hacen específicamente.

DIMENSIÓN	CUENTA CON REFERENCIA ESPECÍFICA RESPECTO A NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTESMIGRANTES O REFUGIADAS	NO HAY REFERENCIA O NO ES ESPECÍFICA
DERECHO A LA IDENTIDAD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bolivia (Art. 33 I y II Ley de refugiados) 2. Brasil (Art. 40 Ley de Migración) 3. Chile (Art 38 Ley de Refugiados) 4. Colombia (Art 4 y 25 Código de la niñez y la adolescencia) 5. Ecuador (Art 99 N°8 y N°9 Ley de movilidad humana) 6. Guatemala (Art 28 Ley de refugiados) 7. Honduras (Art 37 N°5 Ley de Registro Civil) 8. México (art 74 la Nueva Ley de Migración) 9. Nicaragua (Art 88 de la Ley de Migración) 10. Panamá (Art 59 Ley de Refugiados) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argentina 2. Cuba 3. El Salvador 4. Paraguay 5. Perú 6. República Dominicana 7. Uruguay 8. Venezuela

Ilustración 3 Incorporación de la normativa sobre el derecho a la identidad en la normativa nacional

2.2. DERECHO A LA SALUD.

2.2.1. LA NORMATIVA

La salud es un derecho social fundamental que debe promovido y protegido por el Estado de acuerdo a lo establecido en la mayoría de las 19 Constituciones revisadas. Se considera un derecho para “toda persona” de acuerdo al Art 83 de Venezuela, Art 7 de Perú, Art 68 de Paraguay, Art 9 N°5 de Bolivia, Art 19 N° 9 de Chile, Art 50 de Cuba, Art 4 inciso 3° de México.

En relación a las personas refugiadas, existe un resguardo del derecho a la salud de “todo refugiado” en algunos cuerpos normativos especializados en su protección. Se destaca en ello Argentina, Chile y Perú.

El artículo 51 de la Ley de protección de refugiados de Argentina y el art 13 de la Ley de Refugiados de Chile, establecen que el documento provisorio otorgado al solicitante y su grupo familiar le permitirá acceder a la salud.

Como los otros derechos sociales analizados, existe también el resguardo del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes en su generalidad. En este sentido sobresalen el art 227 de la Constitución de Brasil, el 41 de la Ley orgánica para la protección de Venezuela, el art 9 del Código de la Niñez de Uruguay, el art 21 del Código de Niñez de Uruguay, el art 13 del Código de la Niñez de Paraguay, el art 33 del Código de la Niñez y Adolescencia de Nicaragua, el art 113 del Código de Niñez de Cuba y el art 29 del Proyecto de Sistema de Garantías, art 11 Estatuto del Niño de Brasil y el art 14 de la Ley de Protección Integral de Argentina. En Guatemala y El Salvador, las Constituciones utiliza el concepto “menores de edad” en sus artículos 51 y 35. Respecto de ellos, el Estado protegerá la salud física, mental y moral.

En Costa Rica, la ley de Salud es específica en la protección de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 12 se refiere al derecho a que sus padres y el Estado velen por su salud y su desarrollo social, físico y psicológico.

La ley de Interculturalidad, Atención a migrantes y Movilidad Humana en el distrito federal de la Ciudad de México, indica en su artículo 12 que las personas migrantes y sus familiares, tienen derecho a recibir apoyo de las instituciones públicas, en el ejercicio y respeto de sus derechos (12 I) y recibir servicios de salud (12 II)

Por último, el reconocimiento del derecho a la salud se desagrega en varios elementos. Algunos de ellos son el acceso a salud física y mental, asistencia médica, medicamentos, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y rehabilitación de enfermedades. Se destaca el art 14 del Código de la Niñez de Paraguay la incorporación del derecho de todo niño o adolescente al derecho a la salud sexual y reproductiva. Dichos servicios y programas para adolescentes deberán contemplar el secreto profesional y el libre consentimiento.

En relación a la población migrante, en 5 de los 19 países analizados existe un marco normativo general que asegura su derecho a la salud, algunos bajo la denominación “extranjeros”. Estos son Bolivia, Colombia, Cuba, Uruguay, República Dominicana y Ecuador.

En Bolivia, en el art 12 N°2 de la Ley de Migración establece que el Estado garantizará a las personas migrantes extranjeras, el ejercicio y goce del derecho a la salud, derechos sexuales y reproductivos. En Colombia, el art 15 del Proyecto de Ley Migratoria señala que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar los derechos los migrantes en el territorio colombiano, entre ellos la salud, prevención y atención del extranjero en el territorio nacional. En Cuba, el art 14 de la Ley de Salud indica que los ciudadanos extranjeros que residen permanentemente en el territorio nacional, reciben los mismos cuidados preventivos y curativos que los ciudadanos cubanos. Los que residen temporalmente o se encuentren de tránsito o visita en el territorio nacional, reciben la atención médica según las disposiciones establecidas en cada caso. En Uruguay, el art 8 de la Ley de Migración reconocer el derecho a la salud de las personas migrantes y sus familiares. Siguiendo lo anterior, el art 9 señala el mismo acceso respeto de la persona extranjera. En República Dominicana, el art 3 de la Ley de Salud indica que serán titulares del derecho a la promoción de la salud todos los/as dominicanos/as y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional. Aunque dicho requisito podría significar un obstáculo para esta titularidad, de acuerdo al párrafo del art 3, los extranjeros que no sean residentes tendrán garantizado el derecho en la forma que las leyes, los convenios internacionales, acuerdos bilaterales y otras disposiciones legales lo establezcan. Por último, en Ecuador la Ley orgánica de movilidad humana en su art 52, refiere que las personas extranjeras que residan en el Ecuador tienen derecho a acceder a los sistemas de salud de conformidad con la ley y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano. Las instituciones públicas o privadas que prestan servicios de salud no podrán, en ningún caso, negarse a prestar atención de emergencia en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de una persona

Desde otro enfoque, la misma ley se refiere a la situación de las personas ecuatorianas en el exterior. El art 11 establece la obligación del Estado ecuatoriano en promover acciones encaminadas a fomentar el ejercicio del derecho a la salud, como podría ser el caso de enfermedad, accidentes o muerte, las que se viabilizarán a través de la seguridad social

pública conforme a su ley y reglamento, sistemas de seguridad privada o a través de la celebración de instrumentos internacionales.

En el caso de las personas en condición de refugiados, encontramos un mínimo reconocimiento a su derecho a la salud. Solo cabe la Ley sobre condición de refugiados de Panamá, que en su art 82 indica que los solicitantes de condición de refugiado y su núcleo familiar básico tendrán derecho a acceder a la atención de salud.

2.2.2. ACCESO A LA SALUD

En algunos instrumentos revisados, se destacan referencias generales a elementos importantes a considerar para garantizar el acceso a la salud de la niñez migrante.

En primer lugar, una doble cobertura del derecho a este derecho, ya sea por su condición de migrante u otra condición que los/as sitúe en una situación de vulnerabilidad. Por un lado, el art 485 del Código de Familia de Panamá señala que el Estado resguardará la salud física mental y moral de los menores nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y de los nacionales que se encuentren en el extranjero. También, la ley de Migración de Chile indica en su art 11 que el Estado garantizará la atención de salud a menores extranjeros, incluyendo aquellos que se encuentren en condición migratoria irregular.

Por otro lado, se visualiza una protección que resguarda los derechos de ciertos grupos que han sido históricamente más vulnerables por lo que son priorizados al momento de necesitar atención médica. El art 9 de la Ley General de Salud de Perú, señala que el Estado dará atención preferente a los niños y adolescentes. En el mismo sentido, el art 11 de la Ley de Salud de Colombia indica que gozaran de una especial protección por el Estado los niños, niñas y adolescentes, como las víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas, personas en condición de discapacidad, entre otros.

En algunos casos la ley ha realizado clasificaciones de grupos de manera excepcional para asegurar el acceso a la salud u otras prestaciones. Por ejemplo, el art 191 del Código de Salud de Guatemala define a *“las personas menores de edad en situación especial”* como aquellos que, careciendo de protección adecuada, sufran o estén expuestos a sufrir desviaciones o trastornos en su desarrollo o en su estado físico o mental, y también los que se hallen en situaciones de abandono o peligro de conformidad con leyes especiales.

Otro ejemplo son los grupos prioritarios definidos por el art 30 de la ley General de Salud de República Dominicana. Son conformados por las personas que se encuentran en y por debajo de la línea de pobreza, por lo que los intereses que deben primar son los de las mujeres (con mayor énfasis a las mujeres en estado de embarazo), los niños y niñas hasta la edad de 14 años, los ancianos/as y los discapacitados/as

En segundo lugar, es una clara forma de acceso a este derecho que los servicios de salud sean proporcionados de forma totalmente gratuita a los niños, niñas y adolescentes. Las legislaciones que lo reconocen son el art 11 del Estatuto del Niño y del Adolescente de

Brasil, el art 15 del Código de la Niñez de Paraguay, el art 21 de la Ley orgánica para la protección del niño y del Adolescente de Venezuela, el art 18 del Código Niña, Niño y Adolescentes de Bolivia. Sin embargo, otros países solo otorgan la gratuidad bajo ciertas circunstancias que se revisarán más adelante.

En tercer lugar, otra medida es que la situación migratoria no sea considerada al momento de acceder a las prestaciones de salud. En este sentido, el art 9 de la Ley de Migración de Uruguay mandata que la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a los establecimientos de salud. En este país, resalta una medida de discriminación positiva hacia las personas migrantes para garantizar el acceso a la salud a pesar de una irregularidad migratoria. En el art 35 de la Reglamentación de la Ley de Migraciones, a menos que sea cancelada la residencia permanente o temporaria, la irregularidad migratoria no constituirá obstáculo para el acceso a prestaciones integrales de salud a través de las entidades que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud. Continúa indicando que, en estos casos, los migrantes acreditarán su identidad ante el prestador de servicios de salud de que se trate con el documento expedido por el país de origen o por un tercer país que posean. Si no tuvieran ninguno, lo harán mediante declaración jurada. Sin embargo, la norma no es del todo beneficiosa en relación a la niñez no acompañada, ya que en su inciso final indica que, tratándose de menores de edad, la referida la declaración jurada sobre identidad será brindada por las personas *a cuyo cargo se encuentren*.

En cuarto lugar, es favorecedor que se definan los elementos que deba tener una política de salud para la infancia. En esto, México es claro en definir las medidas concretas que garantizarán atención médica integral gratuita y de calidad. Se enumeran a continuación las del el art 27 de la Ley de Derechos de los Niños:

- *Reducir la morbilidad y mortalidad;*
- *Garantizar la prestación de la asistencia médica y sanitaria que sean necesarias a niñas, niños y adolescentes, haciendo hincapié en la atención primaria;*
- *Promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los principios básicos de la salud y la nutrición, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes;*
- *Adoptar medidas tendentes a la erradicación de las prácticas culturales, usos y costumbres que sean perjudiciales para la salud de niñas, niños y adolescentes;*
- *Desarrollar la atención sanitaria preventiva y crear mecanismos para la orientación a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes;*
- *Garantizar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años;*
- *Implementar estrategias de información y educación sexual y reproductiva para niñas, niños y adolescentes garantizando el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, así como a métodos anticonceptivos;*

- *Combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria, mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas;*
- *Fomentar y ejecutar los programas de vacunación y el control de la niñez y adolescencia sana para vigilar su crecimiento y desarrollo en forma periódica;*
- *Atender de manera eficaz las enfermedades respiratorias, renales, gastrointestinales, epidémicas, cáncer, VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual e impulsar programas de prevención e información sobre éstas;*
- *Disponer lo necesario para que niñas, niños y adolescentes con discapacidad reciban la atención apropiada a su condición, que mejore su calidad de vida, facilite su interacción e inclusión social y permita un ejercicio igualitario de sus derechos;*
- *Prohibir, sancionar y erradicar la esterilización de niñas, niños y adolescentes, la asignación forzada de la identidad sexo genérica y cualquier forma de violencia obstétrica;*
- *Establecer las medidas para que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de víctimas de delitos o violaciones a sus derechos, o sujetos de violencia sexual y familiar, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;*
- *Establecer medidas tendentes a la prevención, atención y rehabilitación en las situaciones ocasionadas por el uso problemático de drogas, armónicas con las políticas de Cortes de Drogas nacional y local;*
- *Establecer medidas tendentes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de niñas, niños y adolescentes con situaciones de salud mental;*
- *Establecer medidas para la detección temprana de discapacidades a efecto de prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas y asegurar los mayores niveles de atención y rehabilitación;*
- *Coadyuvar en el acceso a los bienes, servicios, ayudas técnicas y rehabilitación que requieren niñas, niños y adolescentes con discapacidad.*

2.2.2.1. Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Acompañados/as.

En muchos países, la ley tiene una especial consideración respecto de la niñez y adolescencia para resguardar su derecho a la salud sin discriminación alguna. Una interpretación amplia de esta idea implicaría incluir a la nacionalidad y estatus migratorio como lo señala el art 4 de la Ley de Migración de Brasil y el art 19 del Código de la Niña, Niño y Adolescente de Bolivia.

El Código de la niñez de Colombia, refuerza la no discriminación en el acceso a la salud a través de medidas coercitivas. En su art 27 refiere que serán sancionados con una multa de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes las autoridades o personas que omitan la atención médica de niños y menores. En México, la Secretaría de Salud es la institución encargada de promover la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros, la cual se brindará sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicable (Art 27 Ley de Migración)

Dentro del sistema de salud y los medios para su acceso, se involucra el ejercicio de otros derechos, tanto de la niñez migrante como de la niñez y adolescencia en su generalidad. Uno de ellos, es el derecho a ser oído en los procesos a los que serán sometidos como lo indica el art 1 de la Ley de Derechos del Paciente de Argentina. El precepto indica que tienen derecho a intervenir en los términos de la Ley 26.061 a los fines de la toma de decisión sobre terapias o procedimientos médicos o biológicos que involucren su vida o salud. Otros, son el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir; todo de acuerdo al art 32 de la Constitución de Ecuador.

2.2.2.2. Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados/as.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes no acompañados por algún familiar, cuidador, responsable o mayor de edad, la normativa en su mayoría es escasa, pero existen varias consideraciones especiales que hacen efectivo su acceso, al menos en la letra. Se destacan las legislaciones de El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Bolivia.

En El Salvador, la Ley de protección en el art 22 parte final indica que, en ningún caso, se podrá negar la atención médica a niñas, niños o adolescentes bajo pretexto de la ausencia del representante legal, la falta de cupo o recursos y las consideraciones técnicas de la atención. En Nicaragua el art 41 del Código de la Niñez, señala que los hospitales y centros de salud públicos deberán atender inmediatamente a toda niña, niño o adolescente registrados en ellas, con aquellos servicios médicos que requieren atención de emergencia, sin que pueda aducir motivo alguno para negarlo, ni siquiera el de la ausencia de representantes legales, carencia de recursos económicos o cualquier otra causa. En esta última hipótesis podríamos incluir a los niños migrantes no acompañados o que no se encuentren registrados en dichos establecimientos.

En Costa Rica, el art 41 del Código de Niñez establece que las personas menores de edad gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado, estos servicios se prestarán sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad y no podrá aducirse ausencia de sus representantes legales, carencia de documentos de identidad, falta de cupo ni otra circunstancia. En Bolivia, el art 21 el Código de la Niña, Niño y Adolescente prohíbe a los funcionarios de centros y servicios de salud privados negar la atención de la niña, niño y adolescente alegando razones de ausencia de los padres cuando se trate de una emergencia o se encuentre en peligro inminente de su vida o daños graves a su salud.

2.2.2.3. Niñas, Niños y Adolescentes Refugiados/as.

El reconocimiento y resguardo del derecho a la salud de la niñez refugiada es exigua pero los artículos señalados a continuación dan cuenta de una consideración importante de los Estados en su otorgamiento.

La ley de protección a personas refugiadas en Bolivia, en su art 33 I establece el acceso al derecho a la salud respecto del solicitante de refugio. Tal como el artículo 33 de la misma ley, es una solicitud que los menores de edad pueden ejercer por sí mismo, pero con el

alcance que nuevamente existirá este “tutor o defensor” asignado que podrá derrumbar todas las gestiones que no han sido autorizadas. En el art 23 de la Ley de protección de los Refugiados de Nicaragua, quienes solicitan la calidad de refugiados y obtengan el documento que los acredite como tal, podrán tener acceso a los servicios de salud.

2.2.3. BARRERAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA SALUD.

Los obstáculos comienzan con un marco normativo que solamente reconoce el derecho a la salud de lo/as habitantes nacionales. En el art 59 de la Constitución se señala que los nicaragüenses tienen derecho a la salud, desconociendo a los migrantes. Por otro lado, en Uruguay, el art 1 de la ley del sistema nacional de salud, solo reconoce el derecho a la protección de la salud que tienen todos los habitantes residentes en el país, excluyendo a los extranjeros no residentes, a personas con residencia en trámite, y a quienes se encuentran en condición irregular.

Uno de los temas más reiterados en las legislaciones analizadas es que, a pesar que en muchos artículos se garantiza el derecho a la salud de forma gratuita para todos/as los/as niños, niñas y adolescentes, en las leyes especiales dicha garantía queda supeditada a la edad de ellos/as.

Un ejemplo es el art 5 de la Ley de prestaciones de servicios de salud Integral en Bolivia. En dicho precepto son beneficiarios de atención integral gratuita las personas extranjeras que no están protegidas por el Subsector de la Seguridad Social de Corto Plazo, o aquellas personas extranjeras que se encuentren en otra situación, a menos que sean niñas y los niños menores de cinco años de edad. Pareciera ser un intento del legislador para realizar una discriminación positiva de la niñez, pero que solo se limita a la primera infancia. En México, el art 36 de la ley de salud indica que las prestaciones de servicios de salud solo serán gratuitas en dos casos: primero, urgencias y segundo, si se trata de un menor de hasta los 5 años. El art 1 del decreto 546/2005 de Panamá también exige que sea menor de 5 años cumplidos. En Colombia, según el art 50 de la Constitución, sólo existirá gratuidad en caso de que se trate de un menor de 1 año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social.

Otro problema identificado viene de un paso anterior, esto es, la entrada de los migrantes al país de acogida. En varios artículos se exige la presentación de certificados médicos que sean obtenidos en su país.

Por otra parte, en relación a la salud sexual y reproductiva, en Uruguay, la ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo establece en el artículo 13 que “sólo podrán ampararse a las disposiciones contenidas en esta ley las ciudadanas uruguayas naturales o legales o las extranjeras que acrediten su residencia en el territorio por un período no inferior a un año”. La disposición claramente excluye a niñas y adolescentes migrantes que no cuenten con residencia legal o que, aunque la tengan, esta sea inferior a un año.

En la siguiente tabla se enumeran las normas nacionales que hacen referencia específica al derecho a la salud, y cuales no lo hacen específicamente.

DIMENSIÓN	CUENTA CON REFERENCIA ESPECÍFICA RESPECTO A NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTESMIGRANTES O REFUGIADAS	NO HAY REFERENCIA O NO ES ESPECÍFICA
DERECHO A LA SALUD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bolivia (Art 12 N°2 Ley de Migración y (Art. 33 I y II Ley de refugiados) 2. Chile (Art 11 Ley de Migración) 3. Colombia (Art 15 del Proyecto de Ley Migratoria) 4. Costa Rica (Art 41 Código de Niñez) 5. Cuba (Art 14 Ley de Salud Pública) 6. Ecuador (Art 11 y 52 Ley orgánica de movilidad humana) 7. México (Art 12 Ley de Interculturalidad, Atención a migrantes y Movilidad Humana) 8. Panamá (Art 485 Código de Familia y Art 82 Ley sobre condición de refugiados) 9. República Dominicana (Art 3 Ley de Salud) 10. Uruguay (Art 8 y 9 Ley de Migración y Art 35 Reglamentación de la Ley de Migraciones) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argentina 2. Brasil 3. El Salvador 4. Guatemala 5. Honduras 6. Nicaragua 7. Paraguay 8. Perú 9. Venezuela

Ilustración 4 Incorporación del derecho a la salud en las normas nacionales

2.3. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y AL CUIDADO

2.3.1. LA NORMATIVA

En la mayoría de las Constituciones revisadas, la educación es una garantía esencial para “toda persona”. Esto de acuerdo lo expresado en el art. 103 en Venezuela, art. 51 en Cuba, art 73 en Paraguay, art. 17 en Bolivia, Art 19 en Chile y el Art. 13 en República Dominicana. En consecuencia, es una obligación del Estado garantizar su acceso universal y sin discriminación, como lo señala el Art. 28 inciso 4 en Ecuador, art 208 en Brasil y el art 53 en El Salvador. Sólo Nicaragua es minoría en ese sentido, ya que en su art 121 señala que el acceso a la educación es libre e igual para todos *los nicaragüenses*.

De acuerdo a los otros cuerpos normativos, la educación es también un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia. El Estado y los sistemas de protección deben asegurar la educación de “todos los niños, niñas y adolescentes” de acuerdo al art 59 del Código de la Niñez de Costa Rica, Art 44 de la Constitución de Colombia y el Art 28 del Código de la Niñez de Colombia, el Art 123 de la Constitución de Honduras, el art 31 inciso 3º del proyecto de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez de Chile y el art 14 del Código de Niñez de Perú.

Respecto de los/as migrantes, se destaca en algunos países el establecimiento de un marco normativo general que asegura para todos los extranjeros los mismos derechos individuales y sociales que los nacionales, entre ellos el derecho a la educación.

En primer lugar, cabe mencionar el caso de Costa Rica. Si seguimos el artículo 19 de la Constitución relacionado con el art 1 de la Ley fundamental de Educación, podemos concluir que la educación aparece consagrada como un derecho tanto para costarricenses como para extranjeros. En segundo lugar, el art. 485 de la Constitución de Panamá indica que se garantizará el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes nacionales o

extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y de los nacionales que se encuentren en el extranjero. En tercer lugar, el art 34 de la Constitución de Cuba señala que los extranjeros residentes en el territorio de la República se equiparán a los cubanos, por lo tanto, el Estado se obliga a la protección de sus personas y derechos. Por último, la Constitución de Colombia señala en su art 100 que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos, a menos que se niegue su ejercicio por razones de orden público.

Por otro lado, existe una reglamentación más específica en la Ley de Migraciones de algunos países que se refieren expresamente al derecho a la educación de las personas en contexto de movilidad humana, lo que incluiría también a los niños, niñas y adolescentes. En Brasil, el artículo 3 XI de la Ley de migración asegura el acceso igualitario y gratuito de los migrantes a servicios, beneficios sociales y la educación. Luego, esto queda respaldado por el art. 4 X que indica que el derecho a la educación pública es un derecho garantizado en el territorio nacional, sin discriminación por nacionalidad y estatus migratorio. En Perú, de acuerdo el artículo 9.1 y 8 de la Ley y Reglamento de Migraciones, el Estado reconoce al extranjero el goce y ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos el acceso a la educación. En el distrito federal de la Ciudad de México, la ley de Interculturalidad, Atención a migrantes y Movilidad Humana indica en su artículo 12 que las personas migrantes y sus familiares, tienen derecho a contar con una calidad de vida adecuada que le asegure educación pública en sus diversas modalidades, de conformidad con la legislación aplicable. Finalmente, en Uruguay sobresale en este grupo atendiendo a lo regulado en la Ley de Migración respecto de los niños, niñas y adolescentes. Según el artículo 8, los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales. El Reglamento de la Ley de migración, en su art 48 indica que en caso de que no reúnan la documentación para su inscripción, realizarán la misma con carácter provisorio por un plazo de un año haciendo valer esta disposición. Solo será requerida dicha la referida documentación para el otorgamiento de la certificación cuando corresponda.

Desde otro enfoque, la legislación de Ecuador y Bolivia se refiere a la situación los habitantes nacionales que emigran hacia el exterior o retornan hacia el país de origen. De acuerdo al art 17 de la Ley orgánica de Movilidad Humana de Ecuador, las personas ecuatorianas en el exterior podrán acceder a la educación media y superior de conformidad con las políticas implementadas por la autoridad de educación respectiva; por otro lado el art 28 señala que las personas ecuatorianas retornadas tienen derecho a que se homologue, convalide y reconozca los estudios realizados en el exterior en todos los niveles, de conformidad con la normativa vigente y los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

En la ley de Migración de Bolivia, el art 63 obliga al Ministerio de Educación, en coordinación con las Direcciones Departamentales de Educación, a elaborar un protocolo para evitar la deserción o la repetición del año escolar de las niñas, niños y adolescentes que retornen al país, y que cuyos padres o tutores no cuenten con toda o parte de la documentación exigida para el acceso a la educación.

En relación al reconocimiento del derecho a la educación de los Refugiados, se destaca la ley de protección de Chile que en el artículo 13 refiere que los solicitantes de la condición

de refugiado y refugiados gozarán de los derechos y libertades reconocidos a toda persona en la Constitución Política de la República y que los refugiados y sus familias tendrán derecho a acceder a la educación ya sea en condiciones de trabajador dependiente o por cuenta propia, en igualdad de condiciones que los demás extranjeros.

2.3.2. ACCESO A LA EDUCACIÓN.

Un punto importante a considerar en el acceso a la educación por parte de la niñez y adolescencia migrante es que dicho acceso sea gratuito. Al menos, en la letra, la mayoría de los Estados aseguran una educación preescolar, básica y secundaria gratuita y obligatoria. Éstos son, Venezuela (Art 53 párrafo primero Ley Orgánica de Protección), Costa Rica (Art 78 de la Constitución), Perú (Art 17 Constitución), El Salvador (Art 82 Ley de Protección Integral), Cuba (Art 1 Ley de Nacionalización General y Gratuita de la Enseñanza), Guatemala (Art 74 Constitución), México (Art 6 Ley general de educación), Panamá (Art 56 Constitución), República Dominicana (Art 63 N°4 Constitución) y Uruguay (Art 71 Constitución).

2.3.2.1. Niños, Niñas y Adolescentes migrantes acompañados/as

Según lo mencionado anteriormente, la falta de documentos de identificación es una de las barreras más importantes para ingresar al sistema educativo. No obstante, existen normas nacionales en la región que son enfáticas en remover dicho obstáculo.

En República Dominicana, el Art 45 del Código de derechos para los niños, niñas y adolescentes indica que en ningún caso podrá negarse la educación a los niños, niñas y adolescentes alegando como razón la carencia de documentos de identidad. De acuerdo al artículo 5 de la Ley de Protección Integral de Argentina, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita y en el caso de carecer de documentación que acredite su identidad, se los deberá inscribir provisoriamente, debiendo los organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento.

Existe además una ejemplar consideración a la niñez migrante y su derecho a la educación en el artículo 143 de la Ley de Educación General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dicha norma establece que el Estado, las Provincias y la C.A.B.A. deberán garantizar a las personas migrantes sin Documento Nacional de Identidad , el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen.

En Chile, el proyecto de Ley de Migración y Extranjería advierte en su art 13 que el Estado garantizará el acceso a la enseñanza preescolar, básica y media a los extranjeros menores de edad establecidos en Chile, en las mismas condiciones que los nacionales. Por último, en el art 58 de la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y adolescentes de México obliga a las autoridades y los órganos políticos administrativos a establecer acciones afirmativas para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes de grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de situación migratoria.

Respecto de otros artículos analizados, los Estados no son claros en instaurar un marco normativo del derecho a la educación de la niñez migrante. No obstante, bajo el resguardo de los Estados para que los grupos más vulnerables accedan este derecho, podríamos suponer que quedan incluidos en tal grupo los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Un ejemplo de ello, lo constituye el art 37 de la Ley General de Educación de Perú. En su apartado "Educación Básica Alternativa, el Estado se obliga a garantizar una educación especializada que responda a las necesidades de, jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla; Niños y adolescentes que no se insertaron oportunamente y su edad les impide continuar los estudios regulares y estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo. Las tres hipótesis figuran dentro en realidad de la niñez y adolescencia migrante por lo que dicha vía alternativa podría ser considerada como una forma de acceso. Otro ejemplo está regulado en la Ley de Educación de Bolivia. El artículo 15 define la educación escolarizada integral dirigida a la atención de niñas, niños y adolescentes, jóvenes trabajadores desprotegidos y en desventaja social para protegerlos del entorno, mediante programas especiales de hogares abiertos con servicios integrales de salud, alimentación, educación, reinserción escolar y socio-laboral, considerando políticas de rezago escolar como prioridad educativa.

Por otro lado, hay legislaciones aún más precisas en definir el acceso a la educación respecto de otros grupos vulnerables, por ejemplo, los migrantes de las comunidades indígenas. Así, en el art 2 B VIII de la Constitución de México señala que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la Federación, las entidades federativas y los Municipios tienen la obligación de establecer políticas sociales para apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes.

2.3.2.2. Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados.

El único país con normativa específica respecto de la niñez y adolescentes migrante no acompañada o separada de su medio familiar es El Salvador. El art. 306 N^o7 de la Ley Especial de Migración y de Extranjería refiere que cuando niños, niñas y adolescentes migrantes sean puestos a disposición de cualquier institución competente, ésta deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, entre ellos, la garantía del acceso a la educación mientras permanezca en el país.

2.3.2.3. Niños, Niñas y Adolescentes Refugiados/as.

Se destaca la legislación especializada en refugiados de México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela ya que reconocen este derecho respecto de la niñez y adolescencia refugiada.

De acuerdo al art 44 III de la Ley sobre refugiados de México, las personas refugiadas deberán recibir las mayores facilidades posibles para el acceso a los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados, entre ellos recibir educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios. En Nicaragua, el art 23 de la Ley de protección a Refugiados señala que el documento que acredita la condición de refugiados, permite tener acceso a los servicios de salud, educación y los demás que brinda el Estado. En Paraguay, la Ley general para los Refugiados, indica en su art 25 que los refugiados reconocidos por la

Comisión Nacional de Refugiados y sus familiares, tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer el derecho a la educación. Se agrega a ello, lo señalado en art 31 ya que se le otorga un trato más favorable a las mujeres y niños no acompañados para el ejercicio de este derecho. Hay una consideración especial respecto de la niñez refugiada en Venezuela en el art 19 de la Ley de Refugiados que señala que el documento de identidad otorgado a de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el país bajo la condición de refugiados/as será válido para cursar estudios en institutos educativos.

2.3.3. BARRERAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE EDUCACIÓN.

Un punto contemplado es la convalidación y nivelación de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema educativo nacional. En la ley, se encuentra escasamente regulado la forma en que los estudios realizados en el país de origen sean convalidados en el país de acogida. Solo hay menciones a una serie de requisitos que terminan por impedir el acceso a una educación en el nivel que les correspondería cursar.

De acuerdo a la Ley de Educación de El Salvador, la persona que haya cursado y aprobado estudios de nivel básico y medio en el extranjero y podrá solicitar equivalencias de los mismos al Ministerio de Educación (Art 62). No queda claro si ante esta institución se debiera presentar documentos auténticos, pero entendiendo la solemnidad del organismo es probable que sí. Asimismo, la ley de educación nacional de Guatemala señala que los estudios realizados en el extranjero, correspondientes a los niveles primario y medio, serán válidos previo requisito de legalización determinado por un reglamento específico (Art 76). En el caso de Honduras, la ley orgánica de Educación indica que alumnos que hayan realizado estudios en establecimientos de enseñanza de países extranjeros, se les concederá la equivalencia correspondiente, siempre que comprueben, mediante certificaciones debidamente legalizadas, que dichos estudios equivalen a los de Honduras (ART. 136)

Cuando la equivalencia de estos estudios no se concreta, existe un nuevo obstáculo ya que la aprobación de éstos es un pre-requisito para ingresar a otros niveles educacionales. En este sentido, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de Chile, indica en su art 16 que para ingresar a la enseñanza media se requiere haber aprobado la enseñanza básica o tener estudios equivalentes. Por lo que se deja fuera a adolescentes que no hayan alcanzado estos niveles.

También existen obstáculos cuando los adolescentes no lograron regularizar su situación escolar durante su ingreso al país y alcanzan la mayoría de edad sin posibilidad de retomarlos. En Brasil, el art la Ley de Directrices y bases de la educación impone al Estado el deber de garantizar el derecho a la educación en todos los niveles y hasta los 17 años. Hay una observación final respecto del último número ya que aseguraría también el acceso a quienes no haya completado la educación primera y secundaria a su edad, sin embargo, si dicha tardanza excede de los 17 años entonces no sería posible acceder.

En la siguiente tabla se enumeran las normas nacionales que hacen referencia específica al derecho a la educación y el cuidado, y cuales no lo hacen específicamente.

DIMENSIÓN	CUENTA CON REFERENCIA ESPECÍFICA RESPECTO A NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTESMIGRANTES O REFUGIADAS	NO HAY REFERENCIA O NO ES ESPECÍFICA
DERECHO A LA EDUCACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argentina (Art 5 Ley de Protección Integral, Art 143 de la Ley de Educación de la CABA) 2. Chile (Art 13 Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, Art 13 Ley de protección de refugiados) 3. Ecuador (Art 17 y 28 Ley orgánica de Movilidad Humana) 4. El Salvador (Art. 306 N°7 Ley Especial de Migración y de Extranjería) 5. México (Art 58 Ley de los Derechos de Niños, Niñas y adolescentes y Art 12 ley de Interculturalidad, Atención a migrantes y Movilidad Humana) 6. Panamá (Art 485 Constitución) 7. Paraguay (Art 25 y 31 Ley general para los Refugiados) 8. República Dominicana (Art 45 Código de derechos para los niños, niñas y adolescentes) 9. Uruguay (Art 8 y 48 Ley de Migración) 10. Venezuela (Art 19 Ley de Refugiados) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bolivia 2. Brasil 3. Colombia 4. Costa Rica 5. Cuba 6. Guatemala 7. Honduras 8. Nicaragua 9. Perú

Ilustración 5 Referencias específicas del derecho a la educación y el cuidado en las leyes nacionales

2.4. DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL.

2.4.1. LA NORMATIVA

En algunas de las 19 legislaciones revisadas, se indica expresamente la obligación del Estado de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de todos/as los/as niños, niñas y adolescentes.

En las Constituciones se reconoce la “protección del niño” como un grupo que prevalece ante las vulneraciones de derechos que se comentan contra otros, sobre todo si se encuentran en situación de desamparo. Ejemplo de ellos son el art 54 en Panamá, el art 75 N°23 de Argentina y el art 78 de Venezuela. Se destaca en esta última la pertinencia en el lenguaje incluyendo también a niñas y adolescentes. Muy por el contrario, las constituciones de Nicaragua y República Dominicana, siguen utilizando el concepto de “menores”, en los artículos 6° y 56 respectivamente.

En el Distrito Federal de México, la protección de los niños, niñas y jóvenes es igual de importante que otros grupos vulnerables, como embarazadas, adultos mayores, personas discapacitadas, personas con distinta orientación sexual, y demás en mayor grado social de exposición. Todo de acuerdo al art 13 de la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana del Distrito Federal.

En Panamá, la ley que crea La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia Y Familia reconoce la cadena de responsabilidades en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia. El art 4° señala que el Estado como representante de la sociedad tiene la obligación indeclinable de tomar las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de

cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes disfruten efectivamente de sus derechos humanos.

De un modo más preciso, algunos instrumentos han determinado las circunstancias en las que será necesario aplicar las medidas de protección indicadas en la ley. En algunos casos, las legislaciones enuncian las causales en que procederá las medidas de protección. En Argentina, la Ley de Protección Integral indica en su art 4 que se aplicarán cuando los derechos de niños, niñas y adolescentes han sido vulnerados. En Bolivia, la Constitución en su art 15 indica que las medidas se adoptaran para prevenir, eliminar y sancionar la violencia generacional. En Uruguay, el Código de la Niñez indica en su art 117 que las medidas serán aplicadas siempre que los derechos reconocidos a los niños y adolescentes en ese Código sean amenazados o vulnerados.

Dicha nomenclatura es bastante difusa para determinar cuáles son esas *amenazas* pero algunos cuerpos normativos son más específico sobre quiénes realizaría esa vulneración.

El Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil, en su art 98 refiere que serán responsables el Estado y la sociedad por efecto por alguna acción y omisión; los padres por falta, omisión o abuso y finalmente en los niños, niñas y adolescentes por su propia conducta. De forma similar, el art 125 inciso 2^º de la Ley orgánica para la protección de Venezuela, refiere que vulneración puede provenir de la de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, los padres, representantes, responsables o de la propia conducta del niño o del adolescente.

En otros casos se precisan las circunstancias en que suceden las transgresiones a los derechos de la niñez y adolescencia. En este sentido, el proyecto de ley de Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez de Chile, indica que las medidas de protección especiales velarán por la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo/a niño/a vulnerado/a en sus derechos por ser víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; situación de discapacidad; situación de calle; tortura u otra forma de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o conflictos armados.

En relación a las personas que se encuentran en situación de movilidad humana, existen algunos artículos que se refieren de forma general a su derecho a la protección. En Cuba, el art 34 de la Constitución señala que los extranjeros residentes en el territorio de la República se equiparán a los cubanos, por lo tanto, el Estado se obliga a la protección de sus personas y bienes. En Brasil, el art 4 IV de la Ley de Migración indica que al migrante se le garantizará en el territorio nacional las medidas para protegerlos si son víctimas y testigos de crímenes y violaciones de derechos, de igual forma que a los nacionales.

2.4.2. LA PROTECCIÓN DE OTROS DERECHOS RELACIONADOS

Las medidas de protección no son homogéneas en su articulación. En muchos casos, se relacionan directamente con los derechos analizados en informes anteriores (identidad, educación y salud) u otros derechos que involucran la protección de la niñez y adolescencia en conjunto con familia o sus responsables. En una interpretación amplia de este grupo generacional, estarían incluidos los niños, niñas o adolescentes migrantes.

El *derecho a la identidad* será resguardado con medidas que ordenen a sus responsables a regular su situación en el registro civil, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación de Brasil (art 102 1ª y 2ª del Estatuto del Niño y del Adolescente), Honduras (Art 92 del Código de la Niñez y Adolescencia) y Nicaragua (Art 84 a Código de la Niñez). Sin embargo, existe otro sentido que sería proteger la identidad cultural de los niños, niñas y adolescentes, como lo propone Bolivia (Art 173 N°3 del Código Niña, Niño y Adolescentes).

En cuando al *derecho a la educación*, la mayoría de las legislaciones se refieren a obligaciones de los padres, por su cuenta o bajo la orden de un juez, a matricular a sus hijos/as en establecimientos oficiales de enseñanza y observar su asistencia y aprovechamiento escolar. En este sentido quedan configurados los artículos 120 b) de la Ley de protección integral de El Salvador, Art 101 III del Código de Niñez y Adolescencia de Bolivia, Art 53 I del Código de Niñez y Adolescencia de Colombia, art 153 b) de Código de Niñez y Adolescencia de Costa Rica, art 112 b) de la Ley de protección integral de Guatemala, art 84 b) del Código de Niñez y Adolescencia de Nicaragua, art 92 del Código de Niñez y Adolescencia de Honduras, Art 34 d) del Código de Niñez y Adolescencia de Paraguay, art 126 b) de la Ley orgánica para la protección del niño y del adolescente de Venezuela y por último el art 37 b) de la Ley de Protección Integral de Argentina que se refiere también a la obligación del Estado a promover becas para los estudiantes.

El *derecho a la salud* será tutelado por medidas que mandatan al Estado a asegurar tratamiento médico, psicológico psiquiátrico, ambulatorio o en régimen de internación en centro de salud, al niño, niña o al adolescente que así lo requiera. Se agrega a ellos, la obligación a los progenitores o representantes a acudir a dichos establecimientos para resguardar la salud de los que tienen a cargo. Las legislaciones que contemplan estas medidas son el art 37 f) de la Ley de protección integral de Argentina, el art 101 del Código de Niñez y Adolescencia de Bolivia, el art 135 d) y e) del Código de Niñez y Adolescencia de Costa Rica, art 112 e) de la Ley de protección integral de Guatemala, art 92 del Código de Niñez y Adolescencia de Honduras , art 84 e) del Código de Niñez y Adolescencia de Nicaragua, art 463 f) del Código para el sistema de protección de República Dominicana y Art 126 e) de la Ley orgánica para la protección del niño y del adolescente de Venezuela.

El derecho al *derecho a la familia y su cuidado*, se relaciona con formas de protección orientadas en dos sentidos. En primer lugar, la obligación del Estado en promover la permanencia y vinculación de los niños, niñas y adolescentes con sus progenitores, hermanos/as y familia extensa, junto con que dichos actores puedan acudir a programas destinados acompañamiento y fortalecimiento parental y familiar. Ejemplo de lo anterior es el art 37 a) d) y e) de la Ley de Protección Integral de Argentina, el art Art 173 1.y 2 del Código de Niñez y Adolescencia de Bolivia, el art 34 c) del Código de Niñez y Adolescencia de Paraguay y Art 126 c) de la Ley orgánica para la protección del niño y del adolescente de Venezuela. En segundo lugar, son medidas que ordenan a los padres, madres y adultos responsables para que cumplan con sus deberes y obligaciones, en relación con el ejercicio de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Este enfoque se encuentra en el art 463 a) del Código para el sistema de protección de República Dominicana.

Existen medidas de protección orientadas al *derecho de auxilio* de niños, niñas y adolescentes como grupo prioritario en algunos casos. Por ejemplo cuando sean víctimas de desastres naturales u otras situaciones de emergencia, las autoridades tomarán las medidas para la atención y la protección de sus derechos. Las medidas que se refieren a este derecho se encuentran en el art 53 párrafo 2 del del Código de Niñez y Adolescencia de Colombia, art 135 c) del Código de Niñez y Adolescencia de Costa Rica y el art 120 e) de la Ley de protección integral de El Salvador. De este último Estado , se agrega lo dispuesto en el art 76 de la Ley Especial de Migración y de Extranjería que refiere que todo empleado o funcionario migratorio, independientemente de la labor que realice en fronteras terrestres, aéreas o marítimas, durante operativos o en oficinas de trámites administrativos, deberá brindar en forma inmediata y priorizada la atención y protección a las niñas, niños o adolescentes y garantizar su seguridad, separándolo de la situación de riesgo y manteniéndolo bajo su protección, cubriendo además sus necesidades básicas.

El ***derecho a la seguridad social*** implica la obligación de los países en cubrir las necesidades de niños, niñas y adolescentes con foco en lo socioeconómico. De acuerdo al art 173 N°6 del Código de la Niñez y Adolescencia de Bolivia, son medidas de protección el apoyo social a las familias que cubran necesidades físicas como la alimentación, vestido y vivienda. Por su parte, el art 112 c) de la Ley de protección integral de Guatemala señala como medida la remisión de la familia a programas oficiales o comunitarios de auxilio, orientación apoyo y seguimiento temporal. Finalmente, el art 43 de la Reglamentación de la Ley de Migraciones de Uruguay, indica que las personas migrantes en materia de seguridad social tendrán el mismo trato que los nacionales tanto en lo que concierne a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones en todas las contingencias protegidas por la legislación vigente

Cuando los niños, niñas y adolescentes hayan sido privados de su medio familiar es imperativo que el Estado asegure condiciones que respeten el Derecho de acogida. En este contexto, los sistemas de protección se activan para asegurar a todo/a niño/as la asignación en una familia sustituta o de manera excepcional, su ubicación temporal en alguna entidad residencial pública o privada. Dichas medidas se encuentran consignadas en los arts. 101 VIII del Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil, art 135 f) del Código de Niñez y Adolescencia de Costa Rica, art 112 g) y h) de la Ley de protección integral de Guatemala, art 34 Código de la niñez y la adolescencia de Paraguay. En otras leyes se incluyen a las dos medidas mencionadas la adopción del niño, niña y adolescente. Quedan las tres incluidas en el Código de la Niñez de Nicaragua (Art 82 d.e.y h) y Código de los niños y adolescentes de Perú (Art 243 c y e) y Ley Orgánica para la protección del niño y del adolescente de Venezuela (Art 126 i y j)

2.4.3. ACCESO AL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN

Algunas de las legislaciones analizadas reconocen la protección general de los derechos de la niñez y adolescencia migrante y entre ellos como principio rector su interés superior. En este sentido, se destaca la legislación de Costa Rica y México. En Costa Rica, el art 6 de la Ley de Migración indica que la formulación de esta Ley debe estar orientada a garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes teniendo en cuenta su interés superior. En México, el art 99 y 115 de la Ley de los derechos refiere que corresponde a las autoridades y sus órganos políticos administrativos adoptar medidas

de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas, entre ellas su situación migratoria.

2.4.3.1. Niñas, Niños y Adolescentes migrantes acompañados/as.

Podemos identificar acciones de protección y prevención dirigidas a la niñez y adolescencia migrante. En esto, la ley de migración de Perú es la única que establece medidas concretas de protección para personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, entre ellas, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (Art 226 b); personas en situación migratoria irregular (Art 226 b); niños, niñas y adolescentes en general (Art 226 g) y niños, niñas y adolescentes no acompañados/as (Art 226 n). A continuación, se enumeran de modo ejemplar las medidas del art 229 N°2 en Ley y Reglamento de Migración de Perú:

- a) Acceso a los servicios públicos, con énfasis en salud, educación y trabajo.
- b) Derivación de casos para la protección de sus derechos fundamentales.
- c) Colaboración interinstitucional para la obtención de información y documentación respecto a la situación de vulnerabilidad, en cada caso en concreto.
- d) Implementación de políticas públicas a favor de migrantes extranjeros en situación de vulnerabilidad.
- e) Capacitación a funcionarios públicos en técnicas de entrevistas para detectar posibles casos de vulneraciones a los derechos fundamentales de personas extranjeras.
- f) Generación de datos y elaboración de estudios investigativos que sirvan de base para la elaboración de políticas públicas específicas y desarrollo de programas especiales para prevenir vulneraciones de derechos fundamentales de las personas extranjeras.
- g) Elaboración de protocolos de actuación interinstitucional ante la identificación de casos de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad en el control fronterizo.
- h) Mecanismos de coordinación y cooperación con entidades públicas y privadas de otros países para prevenir y responder a casos de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad.
- i) Acciones de comunicación y difusión de la normatividad migratoria vigente.
- j) Sensibilización a funcionarios públicos sobre las necesidades y particularidades específicas de las poblaciones extranjeras e inmigrantes en el territorio nacional, así como, los alcances de la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos de migrantes.
- k) Alianzas con organismos internacionales y de la sociedad civil a fin que coadyuven a la prevención y respuesta, en casos de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad;
- l) Otras que se requieran, a fin de proteger a la persona en situación de especial protección.

Hay que considerar también al conjunto de las medidas de protección judiciales y administrativas que se enmarcan directamente con delitos que se cometen regularmente en contra de personas en situación de movilidad humana, entre ellos el tráfico ilícito y la

explotación sexual. Algunos de estos delitos son tipificados en la ley para el resguardo de la niñez y adolescencia migrante si interpretamos el concepto “niños, niñas y adolescentes” de forma amplia.

La ley que tipifica el tráfico ilícito de migrantes o trata de personas en Chile (Ley 20.507) modifica el Código Procesal Penal respecto de este delito cuando es cometido contra menores de dieciocho años. El art 78 bis de este último señala que los servicios públicos a cargo de la protección de la infancia y la adolescencia deberán facilitar su acceso a las prestaciones especializadas que requieran, especialmente, aquellas tendientes a su recuperación integral y a la revinculación familiar.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Movilidad Humana se enfoca en otorgar medidas de protección de forma transversal a las víctimas de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes. Según el art 122, la autoridad competente brindará la atención, protección, asistencia y reparación prevista en esta Ley de conformidad con los protocolos que se elaborarán para el efecto, tomando en cuenta los enfoques de género, intergeneracional e intercultural y el principio de atención especializada. Además, las víctimas recibirán la protección de emergencia prevista en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El delito de explotación sexual también es frecuente que se ejerza en contra de la niñez y adolescencia migrante, sobre todo en situación de tráfico irregular. Ante esta situación, se destaca lo regulado en el Código de la Niñez y Adolescencia de Nicaragua. Señala en su art 76 que el Estado, las instituciones públicas o privadas, con la participación de la familia, comunidad y la escuela, brindarán atención y protección especial a las niñas, niños y adolescentes que se sean abusados y explotados sexualmente.

2.4.3.2. Niñas, Niños y Adolescentes migrantes no acompañados/as.

Existen medidas de protección especializadas respecto de niños, niñas y adolescentes que hayan sido privados de su medio familiar. En Panamá se regulan medidas para resolver la situación de un niño, niña o adolescente que se encuentre privado de su medio familiar. El art 535 del Código de Familia indica que podrán adoptar las siguientes: 1º entregar al menor a sus padres, tutores o personas que lo tengan bajo su guarda y bajo las condiciones que determine el Juez; 2º Incorporarlo al programa de libertad vigilada; 3º Colocarlo en un hogar sustituto, con supervisión del Juzgado, según la gravedad o reincidencia del acto; 4º Incorporarlo en programas oficiales o privados de auxilio, orientación, tratamiento y resocialización; 5º Internarlo en un establecimiento de custodia, protección y educación; 6º 6. Ingresarlo en un Centro de Observación o de Resocialización y 7º Aplicar cualquier otra medida que tienda a resolver su situación.

2.4.3.3. Niñas, Niños y Adolescentes Refugiados/as.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes refugiados no acompañados o separado de su familia, una vez que el Estado identifique su situación se movilizaría a las instituciones administrativas pertinente para que ejerzan las medidas de protección, cuidado y asistencia

que sean necesarias. Esto, de acuerdo al art 39 de la Ley de Refugiados de Chile y el art 10 de la Ley de protección a los refugiados de Nicaragua.

2.4.4. BARRERAS EN EL ACCESO A LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Las principales barreras identificadas para que la niñez migrante ejerza su derecho a las medidas de protección tienen relación con la particular situación que viven niños, niñas y adolescentes que son separados de su medio familiar o arriban al país de acogida sin acompañamiento.

Por un lado, El Salvador establece un mecanismo de acogimiento de emergencia que consiste en separar al niño, niña o adolescente de su entorno familiares en situaciones de extrema urgencia o necesidad. Todo según el art 123 del Código de la Niñez y Adolescencia. Dicha situación no está definida en la ley por lo que quedaría a merced de las autoridades el fundamento de esa separación. Dicha acción es básicamente ineficaz respecto de un niño, niña y adolescente migrante que no tiene otros vínculos familiares en el territorio salvadoreño. De acuerdo a la ley, una vez separado será confiado su cuidado a personas idóneas con las cuales le unen vínculos de parentesco lo que en el caso de los migrantes no sería verosímil.

Otro problema está asociado a la forma en que se evalúan las necesidades de los niños, niñas y Adolescentes. Recién una vez visualizada y registrada la situación de carencia por la autoridad correspondiente, ellos/as podrían acceder a los beneficios. Por ejemplo, el art 154 del Código de la Niñez y la Adolescencia de Honduras, señala que un niño carece de la atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas cuando, sin presentarse los supuestos para ser considerado en situación de abandono o de riesgo social, carece de medios para atender a su subsistencia, o cuando las personas encargadas de su cuidado, se niegan a suministrárselo o lo hagan de manera insuficiente. Si existe una cifra de migrantes no registrados y por lo tanto invisibilizados, acreditar que se encuentra en una situación precaria es imposible. Se agrega a ello que, en el art 156 de la misma ley, las medidas de protección serán adoptadas a solicitud de sus padres o representante legal.

Respecto a esta dimensión hemos podido encontrar una serie de protocolos que refieren específicamente a la promoción y protección de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana.

Es pertinente preguntarse si ante la reciente intensificación de los flujos migratorios, se han desarrollado producciones legislativas que acompañen estos procesos. En este sentido, se han identificado una serie de protocolos que, en términos generales, han pretendido atender a las necesidades emergentes sobre protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Los protocolos se encuentran en su mayoría, centrados en la protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes que requieren medidas de protección especial, como es el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados. Otros Estados, como Colombia y El Salvador, han adoptado documentos más generales

sobre niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, que han orientado su política pública en relación a la temática.

Así, los protocolos analizados internalizan algunos de los principios consagrados en los principales instrumentos internacionales, y siendo parte de la dimensión programática es decir de la política pública sirven como guía de actuación orientadora para las diferentes instituciones involucradas en los procesos migratorios en los que participan niños, niñas y adolescentes.

Argentina cuenta con un Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en búsqueda de asilo

⁷³

El protocolo de Atención (P.A) es un mecanismo para satisfacer las necesidades de protección y cuidado de los niño extranjero huérfano/a, no acompañado o separado de su familia, que pudiera necesitar protección internacional como refugiado o la obtención de alguna forma complementaria de protección en el país. Este protocolo define 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.

Se guía bajo los principios de no discriminación, interés superior del niño, derecho del niño a expresar su opinión libremente, unidad familiar y respecto de los principios fundamentales de la protección de los refugiados.

Los lineamientos que propone el protocolo incluyen:

1. La identificación inmediata de aquellas personas necesitadas de protección como refugiados debe ser un elemento clave en el diseño del sistema de ingreso y control fronterizo. La persona sea entrevistada en forma separada y confidencial, en un idioma que pueda entender (disponibilidad de intérpretes y/o traductores), y la capacitación de autoridades migratorias de las autoridades migratorias.
2. La determinación de la condición de niño no acompañado o separado de su familia. La autoridad judicial competente lo considere como tal siempre que estuviese suficientemente acreditado el vínculo familiar con el adulto acompañante.
3. La autoridad migratoria fronteriza deberá registrar la información completando el formulario de identificación inicial (ANEXO). En este formulario deberá recopilarse la información inicial de que se disponga y que permita determinar la eventual existencia de necesidades de protección
4. No rechazo en las fronteras de Niños con necesidades de protección como refugiados, Niños con otras necesidades de protección, víctima o potencial víctima del delito de trata de personas. En los casos mencionados previamente, la autoridad migratoria se focalizará en particular en la situación de los niños que carezcan de documentación o se encuentren deficientemente documentados.

⁷³<http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/12/Anexol.pdf>

Por otro lado, se determina un procedimiento de asilo diferenciado para niños no acompañados o separados

1. Una vez que se identifique a un niño no acompañado o separado, la siguiente acción será determinar si el niño requiere protección como refugiado. Aquellos niños no acompañados o separados respecto de quienes no exista ningún indicio de que necesiten protección internacional no deberían ser referidos al procedimiento de asilo. No obstante, de acuerdo a sus necesidades, dichos niños deben recibir protección al amparo de los mecanismos previstos en la normativa internacional e interna.
2. Intervención del tutor para efecto de:
 - i) ayudar al niño a presentar su caso y representarlo legalmente ante la CONARE, así como las instancias administrativas o judiciales posteriores;
 - ii) ofrecer las pruebas conducentes a la determinación de los hechos alegados
 - iii) acompañar al niño durante la(s) entrevista(s);
 - iv) presentar alegatos o los recursos administrativos o acciones judiciales necesarios
3. La Secretaria Ejecutada programará una entrevista con el niño, que será llevada adelante por un oficial de elegibilidad del sexo elegido por el niño

Otro protocolo identificado es el de Procedimiento de Atención para niñas, niños y adolescentes y sus familias en contexto de movilidad humana en Ecuador⁷⁴

El procedimiento tiene por finalidad garantizar el manejo adecuado de los flujos migratorios con enfoque en Derechos Humanos de los ciudadanos extranjeros y de las y los niños, niñas y adolescentes que ingresan al Ecuador, con especial referencia a los ciudadanos provenientes de los países Sudamericanos.

Los principios que guían el acuerdo son:

- a. Interés superior del niño
- b. No inadmisión en frontera
- c. Prioridad absoluta frente a solicitudes presentadas por niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias
- d. No serán separado/a de sus padres, excepto cuando tal separación proceda por decisión judicial
- e. Derecho a la reunificación judicial
- f. No institucionalización o internamiento, solo como último recurso.
- g. No judicialización de los casos
- h. Transaccionalidad en la garantía de derechos a los niños, niñas y adolescentes sin importar el país de origen
- i. Participación del niño, niña o adolescente
- j. Deber de denuncia de toda/o funcionaria/o pública/o que conozca de un caso que vulnere los derechos
- k. Los niños, niñas y adolescentes, separados y no acompañados, cuando se invoque una necesidad de protección internacional, no podrán ser devueltos o expulsados del territorio ecuatoriano sin un análisis adecuado

⁷⁴<https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/procedimiento.pdf>

- l. No sanción por ingreso irregular
- m. El procedimiento será desarrollado o interpretado en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad de que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano.

En Colombia encontramos la *Estrategia Niñez Migrante*⁷⁵, la que busca mejorar la integración de la respuesta a niños, niñas y adolescentes migrantes y de comunidades receptoras a través de servicios con enfoque migratorio que faciliten su tránsito desde la atención en emergencias hasta la estabilización familiar y comunitaria en municipios priorizado. Sus directrices son:

1. Detección y referencia a través de
 - Implementar protocolo – Ruta para Niños NO acompañados, búsqueda y reunificación familiar y supervisar el registro de casos por parte de los Defensores de Familia con el apoyo de Autoridades Administrativas.
 - Uso inteligente de Unidades Móviles y EMPI en el caso de NN No acompañados, Separados, Mujeres Gestantes-Lactantes, prevención de embarazo adolescente, desnutrición, ESCNA, Violencia Sexual y de Género.
 - Alianza entre Defensor de Familia y autoridades municipales (S. Gobierno, Policía, Comisarías de Familia, Salud etc.).
2. Conocer y facilitar la Integración de Rutas y servicios con enfoque migratorio:
 - Equipos de Atención y servicio al ciudadano y referentes técnicos entrenados en la recepción, información y remisión a servicios de la ruta de niñez migrante del ICBF.
 - Articular con espacios de cuidado – acogida de emergencia, con CDI, prevención y protección la gestión de casos entre el ICBF, las agencias de cooperación (UNICEF, OIM, ACNUR) y organizaciones de la sociedad civil (Plan, Save the Children, World Vision e Iglesias).
 - Gestión del proceso de asignación de cupos y solicitudes de ampliación con el apoyo de la coordinación de niñez migrante y la dirección de primera infancia.
 - Gestionar mejoras a los servicios del ICBF, la alcaldía o gobernación (adecuación de infraestructura, recurso humano y entrenamiento) para la niñez migrante
3. Desarrollar Alianzas territoriales con cooperación, sociedad civil y autoridades para la atención de la niñez migrante:
 - Convocar al GIFFM como socios para saber que hace y como ayudan a implementar la estrategia y necesidades para la atención a la niñez migrante.
 - Identificar programas y acciones de autoridades municipales y departamentales complementarias a las realizadas por el ICBF (Salud, Educación, Formación Técnica, Culturales y recreativos) para el acceso de NNAMV y sus familias. Producto: No de Niños no acompañados reportados a la Subdirección de Autoridades Administrativas y gestiones con Comité Internacional de la Cruz Roja, agencias internacionales u ONGs para la búsqueda y reunificación familiar de estos niños.

⁷⁵https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/presentacion_estrategia_ninez_migrante_0.pdf

4. Facilitar el intercambio entre actores clave del SNBF a nivel local, el Grupo Especial Migratorio (GEM) y autoridades territoriales que trabajan con niñez migrante y sus familias.

Los lineamientos de la estrategia se enfocan en:

1. Identificación y Referenciación
2. Integración de rutas y servicios con enfoque migratorio
3. Fortalecimiento de capacidades territoriales
4. Gestión de Alianzas con cooperación y Sociedad Civil
5. Desarrollo de Marco institucional e intercambio

Desde 2012 Costa Rica un Protocolo para la atención de las personas menores de edad extranjeras, cuyos padres, madres y familiares se encuentran sometidos a un proceso de deportación⁷⁶. El ámbito de aplicación del Protocolo refiere a niños, niñas y adolescentes extranjeros en casos en los cuales madres, padres, familiares o personas responsables se encuentran transitando un proceso de deportación ante la Dirección General de Migración y Extranjería. El Protocolo se propone garantizar la protección integral de estos niños y niñas, y la aplicación del principio del interés superior.

El protocolo quedará sin efecto ante los siguientes escenarios:

- *“En el caso de que la persona extranjera que se encuentre en un proceso de deportación, demuestre tener hijos o hijas menores de edad de nacionalidad costarricenses y/o residentes en Costa Rica, se procederá a su intimación, para que dentro del plazo no mayor a quince días hábiles, inicie los trámites de regularización, al tenor de lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley # 8764)”*.
- Igualmente, si la persona extranjera que se encuentra sometida a un proceso de deportación, demuestra que tiene un hijo o una hija menor de 18 años y manifiesta que estos retornarán al país de origen o a un tercer país, se deberá proceder a tramitar un permiso de salida para sus hijos/as ante la Gestión de Migración de la DGME.

Costa Rica cuenta también con un Protocolo de regularización de la permanencia de las personas menores de edad extranjeras bajo el Patronato Nacional de la Infancia⁷⁷; el que, se elaboró en la órbita de la Comisión Bipartita PANI-Migración, que tiene como ámbito de aplicación al Estado de Costa Rica, y es aplicable a todas los niños, niñas y adolescentes que estén ubicados/as en alternativas de protección, pública, privada, institucional o familiar bajo la supervisión del PANI.

Está dirigido a funcionarios y funcionarias de la Comisión, con el objetivo de garantizarles a niños, niñas y adolescentes extranjeros en condición migratoria irregular, su derecho a la

⁷⁶https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Protocolo_atencion_menores_extranjeros_responsables_proceso_deportacion.pdf

⁷⁷https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Protocolo_permanencia_menores_extranjeros_proteccion_PANI.pdf

identidad y a la nacionalidad, a través de una categoría migratoria que posibilite su integración a la sociedad costarricense.

El protocolo determina dos tipos de procedimientos a seguir por parte de la Comisión:

- Procedimiento a seguir en aquellas situaciones en las que niños, niñas o adolescentes portan o tiene algún documento de identificación.
- Procedimiento a seguir en aquellas situaciones en las que niños, niñas o adolescentes no tienen documento de identificación.

En ambos casos, el Representante Legal de la Oficina Local deberá justificar la solicitud de regulación de permanencia, y contará con un período de tiempo para que las autoridades evalúen la solicitud.

Otro protocolo específico que da cuenta de la protección en Costa Rica es el protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas, fuera del país de origen (2012)⁷⁸. En este protocolo se determina el proceso a seguir por la Dirección General de Migración y Extranjería y el Patronato Nacional de la Infancia a niños, niñas y adolescentes no acompañados/as o separados/as, que se encuentren fuera de su país de origen, con el objetivo de identificar sus necesidades y protección mediante la intervención interinstitucional.

Respecto a El Salvador se puede resaltar la Cartilla de Ruta de Atención y Protección a la Niñez y Adolescencia Migrante⁷⁹, en la que se determinan los diferentes organismos del Estado involucrados en la recepción, atención y protección de los derechos de la niñez y adolescencia migrante y establece los principios sobre los cuales han de actuar todas las personas que participen en los procesos de recepción y atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

La cartilla establece las tres fases en la ruta de atención y protección de la niñez y adolescencia migrantes no acompañada: identificación del o los niños, niñas, adolescentes no acompañados; la notificación del Consulado a la Dirección de Derechos Humanos y Gestión Humanitaria de Cancillería por parte de la Red de Consulados para realizar contacto con la familia; la recepción y atención inmediata de los niños, niñas o adolescentes migrantes retornados y el desarrollo del procedimiento administrativo de protección por parte de las Juntas de protección.

El Protocolo de Protección inmediata, repatriación, recepción y seguimiento de niñas y niños migrantes de Honduras⁸⁰, se basa en una amplia normativa aplicable a nivel internacional, interamericano y nacional. El objetivo principal es brindar una guía de procedimiento a instituciones públicas y privadas involucradas en la atención, seguimiento

⁷⁸<https://pani.go.cr/descargas/conatt/614-protocolo-para-la-atencion-y-proteccion-de-las-personas-menores-de-edad-extranjeras-no-acompanadas-o-separadas-fuera-de-su-pais-de-origen/file>

⁷⁹file:///C:/Users/julia/Downloads/CARTILLA_DE_RUTA_DE_ATENCI%C3%93N_Y_PROTECCI%C3%93N_A_NI%C3%91EZ_Y_ADOLESCENCIA_MIGRANTE.pdf

⁸⁰https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT_CMW_ADR_HND_2386_5_S.pdf

y repatriación aérea, terrestre y marítima de niñas y niños migrantes hondureños y extranjeros.

El Protocolo cuenta con enfoques transversales y principios rectores donde la intervención institucional buscará la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes hondureños o extranjeros, clasificándose varios procedimientos a aplicarse.

México ha expedido un Manual de referencia para la operación del Modelo para la protección de derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no acompañados⁸¹ en el que se ofrecen procedimientos para las instituciones que intervienen en la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Se busca garantizar los derechos, en cualquier etapa del circuito migratorio, de acuerdo a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Su propósito fundamental es ser una guía para la implementación del modelo de atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Centros de Asistencia Social. A su vez, se propone subrayar la importancia de aplicar los principios establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por México, así como el marco jurídico nacional vinculado a la promoción y protección de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes no acompañados/as.

Igualmente, México cuenta con un Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no Acompañados o separados que se encuentren albergados (2014)⁸². Este es un Protocolo de atención dirigido a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados en los módulos fronterizos o albergues temporales. Se busca implementar mecanismos que aseguren el cumplimiento de su interés superior, y que permitan a su vez, tomar decisiones fundadas en tal derecho y compartirlas con las dependencias o instituciones obligadas por ley a atender el perfil de necesidades específicas, acceso a derecho y participación de niños, niñas y adolescentes, hasta que se resuelva su situación migratoria.

El Protocolo analiza el proceso de evaluación del interés superior del niño y profundiza en los procedimientos a implementarse en las diferentes etapas del ciclo migratorio.

Finalmente, el Protocolo para la atención consular de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de México⁸³ es una herramienta para fortalecer el funcionamiento de los oficiales de protección y representaciones consulares de México en el exterior, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la protección integral de la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, bajo los estándares de protección de los derechos humanos. De este modo, “el Protocolo se propone identificar aspectos particulares de vulnerabilidad, frente a la necesidad de recabar información adecuada relacionada con las necesidades de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, garantizando el principio de interés superior de la infancia” (IIN, 2016)⁸⁴.

⁸¹https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/222619/MANUAL_DE_OPERACION_DEL_MODELO_DE_ATENCION_DE_NIAS_Y_NIOS_MIGRANTES_NO_ACOMPAADOS.pdf

⁸²http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/09MX19_Protocolo_Albergues.pdf

⁸³https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109334/Protocolo_ESP_.pdf

⁸⁴http://www.iin.oea.org/pdf-iin/2016/publicaciones/Relevamiento_Protocolos_Migrantes.pdf

El Protocolo hace énfasis en la entrevista que funcionarios/as consulares realizan a niños, niñas y adolescentes no acompañados/as. En este sentido, se brindan lineamientos prácticos que buscan atender sus necesidades especiales, promoviendo y protegiendo sus derechos.

En la siguiente tabla se enumeran las normas nacionales que hacen referencia específica al derecho a la protección social, y cuales no lo hacen específicamente.

DIMENSIÓN	CUENTA CON REFERENCIA ESPECÍFICA RESPECTO A NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES MIGRANTES O REFUGIADAS	NO HAY REFERENCIA O NO ES ESPECÍFICA
DERECHO A LA PROTECCIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brasil (art 4 IV Ley de Migración) 2. Chile (Art 78 bis Código Penal y Art 39 de la Ley de Refugiados) 3. Costa Rica (Art 6 Ley de Migración) 4. Cuba (Art 34 Constitución) 5. Ecuador (Art 122 Ley Orgánica de Movilidad Humana) 6. México (Art 99 y 115 Ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes) 7. Nicaragua (Art 76 Código de la Niñez y Adolescencia y Art 10 Ley de protección a los refugiados) 8. Perú (Art 226 b, c, g y n Ley de Migración) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argentina 2. Bolivia 3. Colombia 4. EL Salvador 5. Guatemala 6. Honduras 7. Panamá 8. Paraguay 9. República Dominicana 10. Uruguay 11. Venezuela

Ilustración 6 Referencias específicas en las normas nacionales vinculadas al derecho a la protección social.

2.5. ¿Y, DÓNDE ESTÁ LA PRIMERA INFANCIA?

A los efectos de los objetivos del presente estudio, cabría preguntarse si en los marcos normativos existen referencias a la primera infancia.

En términos generales podríamos afirmar que, tanto en la legislación internacional, como en las normas internas, existen muy pocas referencias a las singularidades y necesidades especiales que requiere la atención en primera infancia. Se puede observar que predominantemente se realiza un abordaje genérico sobre infancia, sin considerar las especificidades de esta etapa de desarrollo.

Uno de los problemas centrales que puede observarse desde la legislación en relación con la primera infancia es la condicionalidad que impone la presencia o ausencia de la documentación de los niños o niñas pequeños, tanto en los pasos fronterizos, en los países de tránsito como en los de acogida. No contar con la documentación de identidad o sanitaria de los niños o niñas será un obstáculo significativo no solo para dar continuidad al proceso migratorio, sino para poder acceder a cualquier otro derecho en el tránsito. Como ya se ha señalado, en algunos países se exige documentación original, en buen estado, que muchas veces son condiciones difíciles de alcanzar. En este punto la diferencia entre los niños y niñas pequeños nacidos en el país y los migrantes es abrumadora. Falta normativa para el caso de niños y niñas no acompañados, y son complejas las normas que hay que cumplir en el caso de niños refugiados o de familias refugiadas. La existencia del negocio

del tráfico internacional de niños es una dificultad a la hora de proponer mecanismos rápidos de generación de documentación.

Cómo puede analizarse en los marcos normativos nacionales, estos garantizan el acceso al derecho a la salud a los niños, niñas y adolescentes nacionales, en cinco de ellos se hace referencia a niños o niñas migrantes, y en tres a los refugiados. En algunos países se observa una discriminación positiva en relación a la primera infancia migrante, ya que algunas legislaciones nacionales garantizan la atención gratuita a los niños migrantes de hasta cinco años de edad, o en Colombia hasta el año de vida. También hay algunos países que no ponen ninguna barrera para la atención de niños y niñas migrantes en sus sistemas públicos de salud, como Uruguay y Argentina. En el caso de los países donde se han sancionado leyes que legalizan la interrupción voluntaria del embarazo se excluye taxativamente, a las mujeres migrantes o extranjeras no residentes.

En cuanto al cuidado y la educación de la primera infancia, se destaca en algunos países el establecimiento de un marco normativo general que asegura para todos los extranjeros los mismos derechos individuales y sociales que los nacionales, entre ellos el derecho a la educación, lo que ofrecería cierta posibilidad (relativa en función de la oferta de cobertura), de acceder a los diferentes sistemas educativos en los primeros años de vida. Por otro lado, existe una reglamentación más específica en la Ley de Migraciones de algunos países que se refieren expresamente al derecho a la educación de las personas en contexto de movilidad humana, lo que incluiría también a los niños, niñas en la primera infancia. Esto se garantiza en algunos países, aun en el caso de la carencia de documentación del niño o la niña, existen normas nacionales en la región que son enfáticas en el objetivo de remover dicho obstáculo. Estas tendencias inclusivas se extienden también a la niñez no acompañada y a los niños y niñas refugiados.

Un punto contemplado es la convalidación y nivelación de los niños, niñas y adolescentes que ingresan a los sistemas educativos nacionales. En las leyes, se encuentra escasamente regulado la forma en que los estudios realizados en el país de origen sean convalidados en el país de acogida. Solo hay menciones a una serie de requisitos que terminan por impedir el acceso a una educación en el nivel que les correspondería cursar.

En cuanto al derecho a la protección social, la mayoría de las normas indican expresamente la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de todos/as los/as niños, niñas y adolescentes, donde queda incluida la primera infancia, especialmente la niñez vulnerada en sus derechos, y sobre todo si se encuentra en situación de desamparo. En el Distrito Federal de México, la protección de los niños y niñas migrantes es igual de importante que otros grupos vulnerables, como embarazadas, adultos mayores, personas discapacitadas, personas con distinta orientación sexual, y demás en mayor grado social de exposición. Todo de acuerdo al art 13 de la Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana del Distrito Federal.⁸⁵

85

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/migrantes/OtrasNormas/Estatal/DF/Ley_IAMMHDF.pdf

Tanto en los discursos legislativos, como en los textos de los organismos internacionales se observa la tendencia a considerar a los migrantes como un segmento de la población con “derechos vulnerados”, lo que permite anclar con facilidad una mirada social y mediática estigmatizante y xenofóbica. El derecho a la familia y al cuidado de los más pequeños, se menciona, en general, tanto por las formas de proteger las relaciones y los vínculos entre los niños y las niñas y sus progenitores, hermanos/as y familia extensa, con las formas de ordenar a los padres, madres y adultos responsables cómo cumplir con sus deberes y obligaciones.

El concepto de población “vulnerable”, así como estigmatiza y puede generar segregaciones de distinto tipo, resulta una de las ventanas por las cuales se pueden asomar los niños migrantes y sus familias a cierto tipo de prestaciones sociales que las leyes no establecen específicamente para “migrantes”. Es un atajo formal, que facilita el acceso a ciertas políticas que en los países están dirigidas solo a las poblaciones “vulnerables” nacionales. Por ejemplo en el derecho al auxilio como grupo prioritario, ante desastres naturales u otras situaciones de emergencia, las autoridades deberían tomar medidas para la atención y la protección de sus derechos. Con ese mismo criterio la condición de vulnerabilidad permite a los niños y niñas pequeños acceder a otras prestaciones de la seguridad social con foco en lo económico, como subsidios, becas, apoyo alimentario, etc. Cuando el niño o niña migrante de la primera infancia deba ser separado de su núcleo familiar, las leyes plantean el imperativo de que el Estado debe asegurar condiciones que respeten el Derecho de acogida. En este contexto, los sistemas de protección se activan para asegurar a todo/a niño/as la asignación en una familia sustituta o de manera excepcional, su ubicación temporal en alguna entidad residencial pública o privada.

Algunas de las normas revisadas a nivel nacional consideran, también, cuando los niños y niñas pequeños son víctimas de delitos entre ellos el tráfico ilícito y la explotación sexual. Una de las principales barreras identificadas para que la niñez migrante ejerza su derecho a las medidas de protección tienen relación con la particular situación que viven niños, niñas y adolescentes que son separados de su medio familiar o arriban al país de acogida sin acompañamiento.

2.6. RELACIONES ENTRE LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL

Si bien la mayoría de los especialistas consultados para este estudio reconocen la existencia de una amplia variedad de normas vinculadas al fenómeno migratorio, Diego Llorente (UNICEF) alerta sobre la falta de adecuación entre las normas ya existentes y las particularidades de la condición migratoria de niños, niñas y adolescentes, acompañando la afirmación de que existe una contradicción normativa entre lo que dice la norma de migración y las normas de niñez, subrayando la importancia de adoptar un enfoque de derechos y no de seguridad y criminalizadora.

Para Javier Palumno (IIPDH) la mayoría de las legislaciones migratorias incorporan algún tipo de aspecto vinculado a los derechos de la infancia, aunque señala la importancia de poder hacer una lectura de la legislación migratoria y de infancia y analizar si tienen en cuenta la especificidad. Es importante valorar, en este marco, los avances importantes en los últimos años a nivel de normativa internacional: La opinión consultiva 21-14 de la CIDH,

Observaciones Generales Conjuntas de los Comités de Naciones Unidas (CRC, CMW) , guía del Mercosur, lineamientos en Centroamérica, protocolos, trabajo en el proceso de Quito.

Otto Rivera, plantea una diferenciación entre la normativa regional e internacional y su adecuación en cada país, afirma que en materia normativa los países recientemente han comenzaron a regular sus leyes nacionales en materia de migración. Menciona que la OIM y ACNUR han hecho esfuerzos para que se comprenda que la migración es un derecho, no un delito. También señala que en los países de la región la normativa sigue pensándose país por país, valorando que los países del triángulo norte tienen protocolos nacionales de atención.

UNICEF destaca que algunos países no tienen leyes de migración, y que sería necesario avanzar sobre ello. El especialista Pérez García afirma que en América Latina los enfoques en materia migratoria son diferentes. Menciona el caso de México, que cuenta con una legislación híbrida: entre garantista pero también con pautas de discriminación a niños, niñas y adolescentes migrantes, y que también se ha intensificado la discriminación, particularmente con la crisis en Venezuela. En El Salvador y países del triángulo del Norte se caracterizan por contar con una normativa más bien simbólica, en tanto son expulsores. En México no se ha logrado aplicar la protección internacional reforzada para niños, niñas y adolescentes en contextos de movilidad. Menciona el conflicto entre Haití y República Dominicana, donde la situación de los apátridas es una importante preocupación. La migración haitiana se encuentra sin ningún marco de protección ni nacional ni internacional.

Pilar Uriarte hace mención a la ley de migración 18.250 de Uruguay, aprobada en 2008, que considera modelo en tanto garantiza la igualdad de derechos de las personas migrantes, respecto a los nacionales. Sin embargo, agrega que una buena ley no garantiza una buena política migratoria. Resalta que no se comprende que la política en torno a migraciones debe ser específica y focalizada a la población migrante. Hay que “poner un ojo” a las especificidades de la cuestión migratoria. La entrevistada entiende que las acciones están casi que exclusivamente orientadas a la documentación contradictoriamente a que “a política pública en Uruguay tiende a ser universalista, homogenizante, no focalizada.

SECCIÓN 3. LA INTERVENCIÓN ESTATAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. VISIBILIZANDO A LA PRIMERA INFANCIA MIGRANTE

Existe una profusa bibliografía sobre la temática de la migración y la movilidad humana, tanto en el campo académico como la que producen los organismos internacionales y regionales que trabajan sobre el tema desde la perspectiva de los derechos humanos, la economía, la demografía o la seguridad, la política, por ejemplo. Significativamente menor, aunque ha crecido en los últimos años, es el volumen de la producción sobre la particularidad que le imprime la presencia de niños, niñas y adolescentes a la movilidad humana. Los movimientos migratorios de Siria hacia Europa, los del triángulo norte centroamericano hacia USA, y la reciente explosión de la migración venezolana, han

evidenciado que millones de niños, niñas y adolescentes son intérpretes o testigos de la movilidad humana transnacional actual.

Mucho menor es aún, la producción de documentación y estudios sobre la relación entre migración y primera infancia. De alguna manera los trabajos que tratan la feminización de las migraciones o del tránsito de mujeres y niños pequeños por territorios de terceros países (el caso más notorio en la región es el de México) recorren ciertos bordes de la experiencia donde niños y niñas de la más temprana edad tienen protagonismo⁸⁶. En ese sentido, este estudio intenta avanzar sobre algunas de las vacancias sobre este particular grupo etario.

3.1.1. *CONCEPTOS EN TENSION*

Dos conceptos se ponen en tensión a la hora de introducirnos en la relación entre las normas y las políticas públicas dirigidas a la primera infancia migrante: por un lado, el de “niño”, adoptado por el corpus de convenciones, acuerdos, constituciones, leyes y toda normativa nacional adaptada a los principios de la CDN, que representa universalmente a todos los sujetos que (salvo excepción) aún no han alcanzado los 18 años de edad; el otro se vincula al concepto de “vulnerabilidad”.

Es altamente valorado que a treinta años de la aprobación de la Convención la comunidad internacional y los países de la región hayan asumido el concepto de “niño” como el que corresponde a un sector de la población que alcanza la categoría de sujeto de derechos, y que resulta de una protección especial por ser ciudadano y por estar atravesando una etapa del desarrollo humano particular y única. Sin embargo, en la absoluta totalidad de las normas recorridas, la definición de “niño” en general, puede llegar a opacar la posibilidad de identificar las particularidades que cada una de las etapas que atraviesan los niños, niñas y adolescentes en la experiencia infantil demanda y ofrece. Así, las necesidades de los adolescentes migrantes se presentan de manera absolutamente diferente a la de los niños o niñas de 0 a cinco años, por ejemplo. Estas diferencias quedan opacadas e invisibilizadas en la normativa actual.

El otro concepto en tensión es el que utilizan la mayoría de las leyes generales y específicas de derechos para justificar la intervención estatal sobre el conjunto de niños y niñas migrantes: los incorpora al de “población vulnerable”. Ese conjunto heterogéneo formado por los pobres, los indigentes, los que no tienen vivienda digna, los que viven en la calle, los niños con discapacidad, los desplazados por desastres naturales o bélicos, y, también por los niños y niñas migrantes. Ese agrupamiento que identifica a todos los habitantes del reino

⁸⁶ Rodríguez Chávez, E; Fernández Calleros, C.; Luna González, R. y Rodríguez García, E. (2016); Álvarez Velasco, S. (2011); Díaz Prieto y Gretchen Kuhner (2007); Anguiano (2008); Anguiano y Alma Trejo (2007); Arriola Vega (2012); Bustamante (2008); Caballeros (2011); Casillas (2011); Casillas (1997); Castro (2015); Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (2005); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C., et al. (2011); Consejo Nacional de Población de México (2013); Cortés Castellanos (2005); Dahl-Bredine, y DeLorey (eds.) (2009); Kuhner (2012); Leyva, et al. (2015) y (2011); Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (2010); México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (2013), (2012), (2011), (2009); UNICEF (2009); París y Zenteno (2015); Pérez y Roldán (2011). Entre otros autores e instituciones.

de la desigualdad, como fue señalado, produce dos efectos contradictorios para los pequeños y pequeñas migrantes: por un lado, los estigmatiza, los ubica en un lugar del que será muy difícil salir, real y simbólicamente; pero a la vez es una ventana por la cual pueden justificar el acceso a las políticas públicas, que en general, cuentan con una importante cantidad de iniciativas dirigidas a la población “vulnerable”. Un dilema a resolver: ¿se acepta el estigma y segregación por acceso a mínimos derechos?; ¿o se debería dejar de considerar a los niños y niñas migrantes como una categoría más de vulnerabilidad? O, más aún, ¿es población vulnerable, o son ciudadanos vulnerados en sus derechos?

La edad, como categoría de diferenciación social, no alcanza para poder dar cuenta homogéneamente del impacto de la desigualdad. Dentro del universo de la niñez se producen heterogeneidades y diferenciaciones que conducen a desigualdades horizontales. La edad sería en este esquema un factor de diferenciación con estatuto y funcionamiento similar al género o la etnia. Los niños son actores sociales pero pertenecientes a un grupo minoritario, en el sentido de carecer de poder para influir de manera taxativa en sus vidas (Mayal: 2002, citado por Llobet, pág. 9).

Amador (2012) sostiene que la condición infantil contemporánea debe ser entendida como el conjunto de circunstancias sociales, subjetivas, epistémicas y políticas en las que se produce el tránsito de “la infancia” en singular, como noción prototípica del proyecto de la modernidad, a “las infancias”, como categoría analítica que da cuenta de la pluralidad de los mundos en la vida de los niños y niñas en el presente. Dicha transición se manifiesta alrededor de un conjunto de tensiones que subyacen de dos grandes procesos histórico-culturales: por un lado la configuración societal (Elías, 1997), entendida como el esfuerzo civilizatorio de occidente por proteger y regular a los niños y niñas a través de las familias y la escuela; y por otro, la conformación de sociedades moderno-coloniales en la región, cuya sedimentación se expresa en el sostenimiento de percepciones, discursos y prácticas asociados con la dependencia, el racismo, el sexismo, el patriarcado y el clasismo. Los niños y niñas son parte constitutiva de esta matriz de poder, tanto en su prolongación como en sus posibles rupturas.

Carli (1999) también ha mencionado la evolución de “la” infancia a “las” infancias refiriendo este proceso a situaciones como el impacto de la diferenciación de las estructuras y las lógicas familiares; las políticas neoliberales que reorientaron el sentido político y social de los Estados para la población infantil; el influjo creciente del mercado y de los medios de comunicación en la vida familiar y las transformaciones sociales, culturales y estructurales vinculadas a la escolaridad.

La infancia es presente, es un tiempo que se transita, tiempo diferente al de los adultos. Esta manera de Ser, en el tiempo presente, soporta la idea de que el tiempo es plural y que los niños que viven en él, lo hacen en diferentes espacios, formas y condiciones. Así las cosas, la enunciación del plural para el tiempo y para la infancia, permite reconocer y aceptar que el sentido de las experiencias, la construcción de la identidad y subjetividad de los niños, se expresan en viejas y nuevas formas de relacionarse con los ámbitos sociales, políticos y culturales, que en muchas ocasiones escapan a los cánones patrocinados durante siglos por parte de las tradicionales instituciones sociales como la escuela y la familia (Corrales Mejía, 2015).

3.2. LAS BRECHAS ENTRE NORMAS Y POLÍTICAS

Nicolás Reyes uno de los especialistas consultados sostiene, a partir de la evidencia de su práctica institucional, que persiste en la región una importante brecha entre normativa y aplicación de la norma. Un ejemplo de esto lo plantea Giovanna Rizzi, que reconoce que, si bien los ocho países centroamericanos que conforman el SICA se han dotado de una legislación especial en tema de migración, se han aplicado nuevas normativas, legislaciones bastante progresistas y en algunos casos muy de avanzada. Sin embargo, el punto interrogativo es como logran aplicar esta normativa. La articulación es bastante difícil, no hay capacidad de atención en por ejemplo puestos fronterizos, hay una ausencia de la institucionalidad de cada país, no hay descentralización de servicios. También señala que es una preocupación la real aplicación de la normativa y que es necesaria la capacitación a todo nivel acompañando el desarrollo normativo para su adecuada aplicación. Se ha puesto en evidencia la dificultad en la prestación de servicios, en la atención y en la protección de niñez migrante.

El esfuerzo legislativo es en vano si no hay política pública con presupuesto y con un enfoque de derechos que desarrolle y “aterrice” los avances normativos, agrega Llorente, de UNICEF, que identifica como tema fundamental, la brecha existente entre la norma y la práctica. En ese campo reconoce políticas públicas interesantes, pero de implementación ineficiente, mencionando algunos casos concretos como Centroamérica, donde la letra de las normas es avanzada, inclusive encontrándose consagrado el derecho en las constituciones, pero en la práctica se producen violaciones sistemáticas a derechos humanos. En México se observa que hay mucha incongruencia entre la legalidad y la práctica.

Según Rivera estamos sufriendo cambios gubernamentales en muchos países, heredamos problemas, crisis, confrontaciones. Además, el movimiento anti derechos ha crecido significativamente. Se ha avanzado en el discurso pro derechos humanos e infancia y adolescencia, no así en la praxis. Los países han avanzado en las normativas nacionales. Guatemala, por ejemplo, tiene un corpus normativo robusto, pero en la praxis las condiciones de niñas, niños y adolescentes, migrantes son cada vez peores. El marco normativo te da el cuadro de acción, es la evidencia de tu voluntad política. La política pública debería ser la hoja de ruta. Hay un “agujero negro”, más que brecha, concluye.

Pérez García entiende que existe un gran vacío en lo que refiere a la garantía y restitución de derechos, y que se ha producido en la región un desmantelamiento de la institucionalidad y retrocesos en los marcos normativos. El Acuerdo de Cartagena 1989 preveía que cuando existen desplazamientos masivos deben tomarse acciones humanitarias. El caso de la crisis venezolana evidencia como, por el contrario, se cierran cada vez más las fronteras. Por su parte, en México, se producen persecuciones y detenciones arbitrarias de niños, niñas y adolescentes, en estaciones que no son adecuados para ellos. Esto es claramente contrario a la ley mexicana.

Marín asume que estamos fallando en la aplicación de las normas. No es necesario plantear más normas. La mayoría de los gobiernos tienen política pública, pero no en todos existen mesas nacionales de niñez migrante, como si las hay en El Salvador, Costa Rica, donde desde

el ejecutivo se ha decidido formar mesas técnicas de colaboración inter-institucional. Considera que, si bien se cuenta con leyes e instrumentos programáticos, la dimensión del fenómeno fue tal, que sobrepasó la capacidad de respuesta del Estado. El 80% de las personas migrantes afirman no haber recibido apoyo estatal ni de la cooperación internacional. Esto evidencia la falta de información que se ofrece a personas migrantes. Reyes afirma que alrededor del 60% de niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran fuera del sistema educativo.

3.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICA EN LA REGIÓN

A la hora de identificar las políticas públicas dirigidas a la primera infancia migrante se deberá recorrer el camino que lleva a reconocer lo plural de las infancias, lo particular de las infancias migrantes, y cuando se especifique se podrá poner el foco sobre los más pequeños y pequeñas.

3.2.1. LA INFORMACIÓN

La información estadística sobre niños y niñas migrantes es un bien escaso en la región. Es evidente que los niños afectados de una u otra forma por la migración internacional representan un número significativamente más alto que las que se suelen reconocer oficialmente, ya que estas cifras no contabilizan, por ejemplo, a muchos hijos e hijas de migrantes, nacidos con posterioridad a la migración de sus padres, quienes adquieren la nacionalidad del país de destino en razón del principio IUS SOLI que rige en prácticamente toda la región. Tampoco se incluye a muchos niños y niñas que permanecen en el país de origen cuando sus padres deciden migrar (UNICEF/UNLA, 2008).

La cantidad de niños migrantes que se encuentran en situación irregular en la región es otro dato del que no se tiene certeza. De ahí que sea posible aseverar que las cifras citadas al comienzo resultan acotadas respecto de la cantidad real de población infantil migrante.

La mayoría de los países de la región cuentan con organismos oficiales de estadísticas y suelen ser los mismos que realizan los censos nacionales de población y de estudios específicos socioeconómicos, demográficos, productivos, etc. Los censos nacionales ofrecen una fotografía de alta poder estadístico para cada país. Sin embargo, no todos los censos profundizan en alguno de sus componentes preguntas sobre población migrante, que en muchos casos no es incorporada a la estadística nacional. Por otro lado, algunos de estos organismos realizan estudios específicos sobre población migrante, s el caso de Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, Perú y algunos de los países de Centroamérica.

Resulta muy escasa la información sobre población migrante en la primera infancia. En general los informes de los países señalan que cuentan con datos sobre la edad de los migrantes, pero no comparten los mismos. Costa Rica aclara que no cuentan con los datos de los niños pequeños que ingresan a su territorio, pero que está implementando un protocolo con el Ministerio de Educación Pública para poder acceder a esta información.

Tanto en Nicaragua como en El Salvador la mayoría de niños migrantes registrados se relaciona con la misma población salvadoreña retornada, convirtiéndose en el flujo de

mayor recepción por las autoridades de control migratorio, en ese sentido, en el año 2018, según datos de la Dirección General de Migración y Extranjería, se recibieron 2466 niñas, niños y adolescentes retornados debido a la migración irregular, y en los primeros seis meses del 2019 la cifra ascendía a 4.150 niñas, niños y adolescentes, casi el doble de la cifra del año pasado en tan solo los primeros seis meses del año. No se discrimina en la información los menores de seis años. En referencia a niñez hondureña en el extranjero la dirección de Niñez Adolescencia y Familia maneja los datos de las recepciones Aéreas Marítimas y Terrestres, de la niñez retornada a Honduras, hasta septiembre del 2019 había alcanzado a más de 21.000, de los cuales 17.520 estaban acompañados y 3,669 viajaban solos. No se discrimina a los más pequeños. A momentos de realizar el informe casi 3.000 niños, niñas y adolescentes migrantes en tránsito fueron identificados por el instituto Nacional de Migración de Honduras.

Para México se vuelve un gran problema el manejo de datos sobre niños y niñas migrantes dado el alto nivel de irregularidad del tránsito migratorio que atraviesa de sur a norte su territorio. De acuerdo con cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Migración (INM), la autoridad migratoria mexicana, solo se alcanza a identificar entre el 12 y 15% del volumen de migrantes indocumentados que entran al país. Existe un desfase como consecuencia entre la estadística oficial y el número de migrantes indocumentados que ingresan por año, los datos oficiales solo alcanzan a ese mismo porcentaje en la población infantil.

3.2.2. LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

Las personas migrantes, en razón de las condiciones de vulnerabilidad en las que pueden encontrarse, están expuestas a diversas restricciones o violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales, tal como ha sido reconocido por la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con la Relatoría, estas afectaciones configuran una situación paradójica ya que, en la mayoría de los casos, la decisión de migrar está determinada, precisamente, por la privación o falta de acceso a estos mismos derechos en el país de origen⁸⁷. La condición de vulnerabilidad es la base sobre la cual se identifican, diseñan e implementan la amplia mayoría de las políticas públicas dirigidas a los migrantes en general, y muy especialmente a los niños y niñas en la primera infancia. Cuando es tan evidente la dependencia al mundo adulto que implica la edad de los niños y niñas en la primera infancia, la identificación de “vulnerabilidad” es la que ordena la intervención estatal en todas sus formas.

“La vulnerabilidad y el impacto de las restricciones a los derechos fundamentales se acrecientan sensiblemente cuando las personas no cuentan con un permiso de residencia en el país en el que habitan. La situación adquiere una gravedad mayor cuando los migrantes son personas menores de edad. Por ello, el Comité sobre los Derechos del Niño 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

⁸⁷Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Séptimo Informe de Progreso, en CIDH, Informe Anual, 2005, párr. 175.

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 migrantes⁸⁸.

Si se trata de niños y niñas que migran con su familia, es razonable entender que, sin perjuicio de las causas puntuales que hayan impulsado el traslado, la decisión de migrar ha sido de los padres, por lo que difícilmente el Estado de destino puede imponer una sanción a niños o niñas en razón de aquello que han determinado sus padres. Menos aún si la expulsión conlleva, como sucede usualmente, una pena adicional generalmente materializada en la prohibición de reingreso a ese país por una determinada cantidad de años. Por lo tanto, ante una eventual expulsión de los padres debido a un ingreso irregular o a la falta de permiso de residencia, la repatriación o retorno de su hijo o hija al país de origen no debería disponerse con el carácter de sanción sino como una medida para su protección en razón del principio de unidad familiar, y siempre que ello sea en su interés superior (lo que implica, entre otras cuestiones, asegurar su derecho a ser oído, atendiendo a su edad y madurez).

Según la información ofrecida por los organismos nacionales que han alcanzado a responder el cuestionario confeccionado por el equipo de investigación, son los organismos nacionales de promoción y protección de derechos los responsables de intervenir en la situación de niños y niñas migrantes en la primera infancia, aunque siempre en coordinación con otros organismos estatales, e incluso con organizaciones de la sociedad civil.

Es así en el caso de **Costa Rica** con el Patronato Nacional de Infancia (PANI), incluida, sin distinción, la población migrante. El Sistema Nacional de Protección Integral está conformado por el Consejo de Niñez y Adolescencia (presidido por el PANI), instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez y Adolescencia, las Juntas de Protección de la Infancia, los Comités Tutelares de los derechos de la Niñez y la Adolescencia; y los Subsistemas Locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia. El acompañamiento a la NNA migrante se brinda a través de los protocolos mencionados y a través de todos los programas y proyectos para personas menores de edad. Existen programas del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), del Ministerio de Educación Pública (MEP), del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), etc. Articulan Mediante la Ley de Migración y Extranjería, y a través de la Comisión Tripartita de Niñez y Adolescencia (PANI- DGME-MRREEC).

Como la mayoría de los Estados, Costa Rica adhiere a la no devolución de los niños y niñas migrantes ante pedido de refugio.

“El PANI aplica el Protocolo para la detección, atención y protección integral de las personas menores de edad que requieren protección internacional, sean solicitantes de la condición de refugiado, refugiada o apátrida. Las resoluciones de repatriación son fundamentadas en el interés superior de la persona menor de edad, la

⁸⁸Comité de Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 2005, párr. 24.

reunificación familiar, el derecho de la identidad, el derecho a la nacionalidad y el derecho a su desarrollo integral. Para el retorno seguro se utiliza la Guía retorno para niños, niñas y adolescentes migrantes desde y hacia Costa Rica”.

En Costa Rica, la migración no es un delito, es un derecho. No hay privación de libertad, hay protección y se implementan mecanismos seguros para la reunificación familiar se realiza un proceso de repatriación, con un retorno seguro. No se solicita documentación para acceder a los derechos a la salud, la educación y la protección social, utilizándose para toda intervención estatal la lógica de protección y no de sanción.

En **El Salvador** es el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, y entre sus funciones primordiales se encuentra la temática de niñez y adolescencia migrante. El CONNA lidera la mesa nacional de coordinación para la atención y protección de niñez y adolescencia migrante, en donde participan las diferentes instituciones del Estado. El CONNA es el mecanismo institucional creado para la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral y la rectoría de la PNPNA, con un papel clave en la coordinación, facilitación y monitoreo de la implementación del Plan Nacional de Acción de la PNPNA que incluye la protección especial a la población migrante y desde el nivel ejecutivo, articula y coordina al sistema a través del Comité Técnico Coordinador, el cual a nivel operativo cuenta con mesas de coordinación interinstitucionales, dentro de las cuales se encuentra la mesa de coordinación para la atención y protección de niñez y adolescencia migrante⁸⁹, integrado por todas las instituciones que tienen relación directa con la atención y protección de personas migrantes, tanto salvadoreños (en su retorno) como de extranjeros en territorio salvadoreño, a partir del referido espacio, el sistema de protección se articula con las instituciones que ejercen control migratorio y de seguridad, en aras de brindar una respuesta integral y bajo el enfoque de Doctrina de Protección Integral a las niñas, niños y adolescentes migrantes. Articula sus acciones con el Ministerio de Educación, CONMIGRANTES, Ministerio de Trabajo, con entidades de atención de la red de atención compartida⁹⁰, municipalidades, entre otros a nivel local.

En **El Salvador** hay programas estatales específicos con participación de organizaciones de la sociedad civil. Vale aclarar que la mayor preocupación en El Salvador es la cantidad de niños y niñas repatriados, ya que es un país de origen o tránsito en la cadena migratoria, y de retorno en miles de casos por año. En ese sentido, la mayoría de servicios y programas están destinados a beneficiar a la población salvadoreña retornada debido a la migración irregular. Esto incluye el involucramiento de diversos organismos públicos y de organizaciones internacionales solidarias.

⁸⁹La mesa está integrada por las instituciones siguientes: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Salud (MINSAL), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), Policía Nacional Civil (PNC), Procuraduría General de la República (PGR), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), Oficinas Locales de Atención a Víctimas y Migración irregular (OLAVMI).

⁹⁰De conformidad con el art. 169 de la LEPINA, la Red es “el conjunto coordinado de entidades de atención; sus miembros tienen por funciones principales la protección, atención, defensa, estudio”.

En caso de niños o niñas migrante retornados, se sigue la ruta definida en el Protocolo de Protección y Atención de Niñez y Adolescencia migrante salvadoreña, el cual prevé una serie de acciones coordinadas por las diferentes instituciones que conforman el Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, en donde participan, Procuraduría General de la República, Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia, la Dirección General de Migración y Extranjería, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. A su llegada a El Salvador en vía aérea o terrestre, se cuenta con la presencia de personal del Ministerio de Salud Pública, quienes brindan atención obligatoria a niños o niñas menores de 5 años. En cuanto a los requisitos para el goce del acceso a la educación, a la salud, o a la protección social, no se solicita requisito adicional al de otra niña, niño o adolescente salvadoreño no migrante.

En **Honduras** la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia y el Instituto Nacional de Migración participan de la recientemente creada “fuerza de tarea de la niñez migrante”. Desde una perspectiva de “emergencia” esta coordinación atiende sobre las expresiones de la crisis humanitaria derivada de movimiento de niños y niñas que se desplazan solos o con sus familias a los Estados Unidos y que se encuentran detenidos en albergues. Esta integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, Salud y Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; por la Comisión Permanente de Contingencias, la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia, la Fiscalía Especial de la Niñez y otras instituciones que tienen un rol clave en la respuesta migratoria, bajo el liderazgo de la Primera Dama de la Nación. La perspectiva asumida es la de la emergencia humanitaria, y trabaja para garantizar el retorno de niños, niñas y las unidades familiares a Honduras. La atención se basa en los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad, en consonancia con los Principios Rectores para la Coordinación de la Asistencia en Emergencia Humanitaria emitidos por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1991. También se ha creado la Sub-secretaría de asuntos consulares y migratorios; se han destinado fondos especiales para migración, remodelado los centros de recepción, se han implementado protocolos de atención a niñez migrante, se han elaborado una estrategia de reintegración de niñez y familias migrantes retornadas y se han creado las unidades municipales de atención a retornados.

Como en El Salvador, es el retorno de los niños y niñas migrantes lo que más implica a las políticas públicas vinculadas a la infancia en movilidad humana en **Honduras**. La Dirección de Niñez Adolescencia y familia administra el Programa de Migración y Restitución Internacional de Niños Niñas y Adolescentes, que tiene la responsabilidad de garantizar la aplicación del Protocolo de Protección Inmediata, Repatriación, Recepción y Seguimiento de Niñas y Niños Migrantes, bajo los estándares mínimos para la atención integral, enfocándose principalmente en la prevención y reducción progresiva de la migración infantil irregular. La DINAF cuentan con centros de protección para cuidado de niños y niñas, en los que reciben alimentación, cuidados médicos y se le brinda protección. Para a republica de Honduras, así como para la DINAF, es primordial preservar el interés superior de todo niño ya sea hondureño o extranjero, y ante todo la unidad familiar, con el principio de no separación. Cuando el niño o niña hondureño se encuentra en el extranjero la Secretaria de Relaciones Exteriores solicita a la Dirección de Niñez Adolescencia y Familia (DINAF) que su equipo multidisciplinario realice búsqueda familiar y médiате estudios

socioeconómico y psicológico acredite que el recurso familiar es adecuado para la reunificación familiar. En cuanto al acceso a los derechos de educación, salud o protección social se debe presentar la documentación regular.

En **México**, de acuerdo con la LGDNNA (art. 125) es el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México. En lo concerniente a niñas y niños migrantes, se ha instalado dentro del SIPINNA una Comisión con carácter permanente vinculada a la temática de la niñez migrante y solicitantes de la condición de refugiado. Su objetivo es facilitar la coordinación sobre el tema entre las instancias del gobierno federal involucradas en la protección de niños y niñas migrantes. Paralelamente fue diseñada una Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñez Migrante. En ella se establece el modo en que el gobierno federal debe coordinarse para la protección y asistencia. Están involucradas la Secretaría de Salud, de Educación Pública, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Bienestar, la de Relaciones Exteriores, y la de Seguridad y Protección Ciudadana. También forman parte el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la Conferencia Nacional de Gobernadores, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la de Derechos Humanos, el Senado de la República y Cámara de Diputados a través de las Comisiones especializadas en niñez, incluyéndose las agencias de Naciones Unidas involucradas en el tema (ACNUR; UNICEF; OIM; COACNDH; PNUD), así como Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en temas de protección de la infancia y migración.

Los programas son dependientes de los planes y estatutos de las instancias gubernamentales involucradas. Esfuerzos extraordinarios han sido desplegados para fortalecer la atención en la frontera norte, con asignaciones presupuestales no catalogadas originalmente para ese propósito. Se ha diseñado un modelo para la provisión de cuidados alternativos a niños y niñas no acompañados, en colaboración con UNICEF, que se encuentra en plena implementación.

La Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR) le da continuidad al Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas y niños no acompañados o separados. Se reconoce y regula el derecho de la niña o el niño a acceder a modalidades de cuidados alternativos de carácter temporal, incluidos el acogimiento residencial y familiar. Existen centros de acogida administrados por el Estado, pero no especializados en esta población. En el contexto más amplio de la protección, se está trabajando en construir una política de cuidados alternativos que garantice la recepción de NNA migrantes, así como su protección.

De acuerdo con la LGDNNA todos los niños y niñas nacionales y extranjeros tienen derecho a la salud. Los niños migrantes en situación irregular deben acreditar su estancia legal para poder acceder a los servicios de salud de acuerdo con los procedimientos acreditados por el INM. En el caso de la educación es caso es similar, pero en los hechos, los procedimientos administrativos y ciertas divergencias jurisdiccionales dificultan la garantía de este derecho.

En **Nicaragua**, conforme lo definido en la Ley n° 290, Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez es la Institución del Poder Ciudadano, encargada de promover las acciones de promoción de valores, garantizar las acciones de prevención del riesgo social y garantizar la Protección Especial de los Niños, Niñas y Adolescentes. Tiene además la función de aprobar, ejecutar políticas públicas, planes, programas o estrategias que contribuyan al desarrollo integral de la familia, la promoción de la equidad de género y la atención a las Familias a través de su Modelo de Atención Integral, Familiar y Comunitario.

El Ministerio en articulación con otras instituciones vinculadas al control migratorio y para garantizar la protección de la niñez migrante que ingresa al país de forma irregular, no acompañada o que viajan en compañías de terceras personas. Entre el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez y las instituciones vinculadas al control migratorio, se definen acciones complementarias de prevención, divulgación, atención directa e inmediata, así como la protección especial a niñas, niños y adolescentes migrantes que lo requieran, conforme lo establecido en nuestro marco normativo.

Al momento que es identificada una niña o niño en situación irregular por la Dirección General de Migración y Extranjería se articula con el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, donde se implementan las medidas de protección especial contempladas. El Ministerio articula con el Ministerio de Gobernación, la Dirección General Consular, la de Migración y Extranjería, el Ministerio de Salud, de Educación, la Policía Nacional y los Centros de protección especial de las niñas, niños y adolescentes existentes en el país. El Ministerio brinda asistencia y acompañamiento en las repatriaciones; así mismo cuando las niñas, niños y adolescentes ingresan con sus padres, se les garantiza la movilización, ayuda económica o financiera para su traslado a su lugar de origen.

El Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, en los casos necesarios garantiza el ingreso a los Centros de protección, en donde los mismos reciben atención integral, mientras se culmina el proceso de definición de su situación migratoria y brinda Protección Especial a niños, niñas y adolescentes migrantes, se reciben en los puestos fronterizos de Nicaragua, garantizando una protección especial a través del ingreso a un centro de protección.

El Estado de **Nicaragua** garantiza la protección a niñas, niños adolescentes en situación de vulnerabilidad. Dependiendo el grado de afectación o las necesidades especiales de protección la institución implementa acciones específicas complementarias, tales como: atención psicológica; avituallamiento; ingreso en centros de protección, derivación a los servicios de salud; alimentación; acompañamiento y asesoría y cuenta con alojamiento y cuidados temporales. Nicaragua cuenta con el mecanismo establecido en la Ley 655 “Ley de protección a refugiados”. El Estado de Nicaragua garantiza a todas las personas el derecho a la salud y a la educación gratuita, sin distinción alguna.

Para las autoridades de **Costa Rica** los obstáculos fundamentales en la articulación de los sistemas de protección y otros actores de la política migratoria son la falta de agilidad y coordinación de los procesos. Lo mismos plantean los responsables de **Honduras**. Para los **salvadoreños**, más que un obstáculo, se identifica como desafío continuar fortaleciendo la coordinación y articulación en la Mesa de coordinación para la protección y atención de

niñez y adolescencia migrante, a fin de garantizar una protección efectiva de las niñas, niños y adolescentes migrantes, frente a las nuevas modalidades de migración que implica replantear los protocolos, rutas y planes utilizados.

La respuesta de **México** se vincula con la necesidad de hacer efectiva la articulación entre sistema de protección y los otros actores estatales involucrados en la gestión de la política migratoria que involucran a niños y niñas, se necesita desarrollar soluciones creativas e innovadoras que consideren la movilidad de la población migrante, la variedad, superposición de y multiplicidad de jurisdicciones (federal, estatales y municipales), agentes públicos y privados que intervienen en el tratamiento de niñas y niños migrantes a lo largo de su recorrido dentro del territorio nacional. Otros obstáculos son de orden presupuestal, de desarrollo de capacidades técnicas, operativas y de coordinación para registrar los detalles que organizan y orientan el movimiento de niños migrantes y determinar los espacios en que la coordinación se hace necesaria.

Las áreas que debería incluir el sistema de protección en el marco de la política migratoria, para **Costa Rica**, se vinculan con una mayor capacitación al funcionariado interviniente sobre los protocolos de atención a niñas y niños migrantes, el mejoramiento de los Centros de Atención Temporal para Migrantes y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. **Honduras** se encuentra en la etapa de construcción de la política migratoria, proceso impulsado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, con acompañamiento de otras organizaciones de estado principalmente el Instituto Nacional de Migración y la Dirección de Niñez Adolescencia Y Familia. Todo esto vinculado a la Política Nacional de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Honduras. El documento de la política comprenderá, asimismo, el Primer Plan de Acción 2020 – 2022 y su presupuesto. Esta política prioriza la temática de niñez en cinco grandes componentes: los derechos al desarrollo, supervivencia, participación, protección y fortalecimiento del SIGADENAH.

El Salvador señala la oportunidad de fortalecer en todos los niveles al personal de las diferentes instituciones que tienen incidencia en la recepción, atención y protección de niñez y adolescencia migrante en el territorio salvadoreño, impregnando el enfoque de derechos humanos y particularmente de protección integral hacia niñas, niños y adolescentes en los actores del sistema, armonizándolo con la nueva legislación en materia migratoria.

Para incrementar la efectividad del Sistema de Protección en **México** en lo que hace a la población de niño y niñas migrantes hay algunas áreas de oportunidad que deben ser aprovechadas, como por ejemplo: armonizar las leyes federales y estatales con los procedimientos establecidos en la LGDNNA y su reglamento; implementar mecanismos de coordinación más efectivos; fortalecer las capacidades técnicas y operativas del personal de las instituciones que trabajan para garantizar los derechos de niños y niñas; consolidar un sistema de registro y gestión de casos que permita integrar la información generada por las instituciones que intervienen en la garantía de derechos; fortalecer a las Procuradurías de Protección de NNA para que estén en condiciones de realizar la determinación del interés de NNA migrantes; implementar un sistema de acogimiento ad hoc a las necesidades de la población de NNA migrantes; y, establecer mecanismos de prevención adecuados y

efectivos para evitar delitos contra NNA migrantes, así como para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables.

En **Colombia** en el año 2009, el Estado aprobó la Política Integral Migratoria (PIM), fue el primer documento programático donde se definen sistemáticamente los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país, sin embargo, este documento técnico no se convirtió en ley. En el año 2011 se crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), para el desarrollo de la Política Migratoria, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, que es miembro del SNM y para la población retornada ha creado la Comisión Intersectorial para el Retorno, cuya presidencia y secretaría técnica están a cargo de la Cancillería. En 2012 se establece el Retorno Solidario. Las Oficinas de Atención al Migrante son una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y distintas gobernaciones y personerías municipales, para atender, orientar y referenciar las solicitudes de la población migrante retornada y sus familias.

Posteriormente se pone en marcha el programa “Nos Une”, creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano para atender y vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas. Además, busca establecer alianzas para ayudar a la población de colombianos residentes en el exterior y sus familias; en agosto de 2019 se implementa el “Primero la niñez”, medida que se aplicará en dos etapas. La primera desde agosto de 2019, fecha en la cual los niños nacidos en Colombia que no cuentan con registro civil y cuyos padres son venezolanos, podrán acercarse a la sede de la Registraduría o notaria más cercana y realizar el respectivo trámite de registro. La segunda etapa está dirigida a aquellos niños y niñas que nacieron en Colombia después del 19 de agosto de 2015, que tienen padres venezolanos y cuentan con un registro civil de nacimiento colombiano que incluye en la parte inferior una anotación que dice: “No válido para demostrar nacionalidad”. A ellos, la entidad responsable se encargará de hacer las correcciones necesarias en el documento y a partir del 20 de diciembre de 2019 podrán retirar una copia gratuita del mismo en la Registraduría donde inscribieron al niño o niña, el cual tendrá la anotación ‘válido para demostrar nacionalidad’. Los requisitos para que un menor hijo de ciudadanos venezolanos pueda adquirir la nacionalidad son los siguientes: 1) haber nacido en Colombia; 2) haberlo hecho a partir del 19 de agosto de 2015; 3) ser hijo de padres venezolanos. Esta medida también aplica para padres o madres solteras, quienes también deberán demostrar ser venezolanos. La medida será temporal y se mantendrá hasta que existan las condiciones para que estos niños y niñas puedan acceder, como corresponde en derecho, a la nacionalidad Venezuela⁹¹.

Los expertos internacionales consultados identificaron ejemplos de buenas prácticas en diferentes países de la región:

En **Uruguay**, existen algunos esfuerzos desde la Administración Nacional de Educación Pública, en donde se creó una comisión que coordinó cursos de nivelación para migrantes y la posibilidad de realizar denuncias sobre actos xenofóbicos. Por otra parte, el Ministerio de Educación y Cultura, creó una comisión de educación y migración, desde donde se

⁹¹<https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/estado-colombiano-concede-nacionalidad-ninos-nacidos-colombia-hijos-migrantes>

impulsó, por ejemplo, el proyecto “palabras que encuentran mundos”. O, el Convenio entre INAU y la Facultad de Antropología, que busca brindar talleres a educadoras que trabajan en centros CAIF (Centros de Atención de Infancia) y CAPI (primera infancia).

En 2008 se aprobó una nueva Constitución en **Ecuador**, a partir de un proceso constituyente fuertemente participativo, del cual derivó un texto interesante en materia de protección de derechos. Se consagran derechos específicos para la niñez y la adolescencia, reflejando un Estado garante de derechos; en corresponsabilidad con la sociedad civil y las familias. Por otra parte, el entrevistado afirma que se establece con la nueva constitución, un nuevo régimen de desarrollo, basado en la visión indígena del “buen vivir”, que plantea el equilibrio entre el ser humano, la naturaleza y la garantía de derechos. Es de este modo que Ecuador se consolida como un Estado plurinacional e intercultural, garantista de derechos. En lo que refiere al área programática, Ecuador cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo que dura por un período de gobierno. Este cuenta con metas vinculadas a la movilidad humana. Nicolás destaca el Plan Nacional de Movilidad Humana, en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. El plan prevé elaborar programas de becas, desarrollar pedagogías para fortalecer la integración de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema educativo. En este sentido, se busca facilitar los procesos administrativos para el acceso a la educación. El consejo de movilidad humana se encuentra desarrollando la Agenda de igualdad para la movilidad humana. Estos elementos programáticos plantean una política de garantizar soberanía y paz y la importancia de proteger y promover los derechos de las personas en situación de movilidad humana.

En algunos países, **Colombia**, por ejemplo, la Junta Nacional de Migración y la de Niñez, se reúnen y hacen un plan conjunto. Uno de los ejes de esta mesa es el acceso a la educación. Pensando desde una óptica de la primera infancia, en general no se cuenta con suficientes centros de atención. La experiencia del Proceso Quito ha evidenciado que no hay coordinación interinstitucional entre las autoridades de Ministerio de Relaciones Exteriores y el sistema de protección de infancia. En esta articulación debe estar presente no solo el ente rector de infancia, sino otras instituciones clave como salud pública, educación, etc. Existen buenas experiencias en este sentido, como el Protocolo de Coordinación de Costa Rica.

*Se cree que en paraíso de Indra hay
una red de perlas, dispuestas de forma
tal que, al mirar una de ellas, vemos que
refleja a todas las demás.*
(Sir Charles Eliot)



CAPÍTULO V

PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.

CAPÍTULO V. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

I. PRINCIPALES HALLAZGOS

1. La pertinencia de indagar, analizar, revisar, debatir y cuestionar la relación entre primera infancia y movimientos migratorios. En ese sentido, la decisión de la Fundación Horizonte Ciudadano de realizar esta investigación, resulta un aporte significativo al campo de estudio, a los Estados, los especialistas y técnicos gubernamentales y no gubernamentales, a las organizaciones internacionales y regionales que defienden los derechos de los niños y niñas en la primera infancia y, principalmente a los niños, niñas y familias que deben atravesar en estos tiempos procesos de movilidad humana que los cuentan entre sus protagonistas centrales.
2. Para el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente/OEA, se transforma en un insumo sustantivo para poder deconstruir supuestos, llamar la atención sobre las prácticas que se implementan en los países de la región y alimentar espacios de diálogo, consenso e intercambio para transformar y mejorar los marcos normativos y metodológicos que se necesitan implementar.
3. La diversidad de abordajes teóricos, de factores y procesos individuales, familiares, comunitarios, sociales, políticos, económicos, sociodemográficos, religiosos, normativos, etc., que relacionan las migraciones con la primera infancia han transformado este relevamiento en un verdadero espacio de descubrimiento. La multicausalidad y multidimensionalidad del fenómeno nos permite asomarnos a un universo complejo en el que ya se han visto comprometida la vida de millones de niños y niñas en todo el planeta, muchos de ellos en nuestro continente. La definición de los determinantes del fenómeno de la movilidad humana en la primera infancia propuestos en el capítulo II permite un acercamiento más detallado a esta consideración.
4. La contemporaneidad del fenómeno y sus consecuencias inmediatas sobre la calidad de vida de los niños y niñas y sus familias, así como el impacto en la trayectoria de vida de las personas, obligan a los actores nacionales e internacionales a actuar de inmediato ante el conjunto de vulneraciones a los derechos humanos de los niños y las niñas que migran en sus primeros años de vida.
5. La movilidad humana conjuga aspectos estructurales y de agencia de cada individuo. Se pueden observar causas estructurales que hacen referencia a las desigualdades, limitaciones o barreras existentes en las sociedades de origen y destino, que condicionan la vida de las personas migrantes, y las de sus hijos e hijas pequeñas; en tanto que la agencia de cada individuo lo impulsará a tomar decisiones frente a tales limitaciones. Las personas migrantes se ubican ante los procesos estructurales (de naturaleza económica, política, cultural, etcétera) y las políticas nacionales, determinando e influyendo en los flujos migratorios. La migración no puede ser separada de procesos de cambio social y económico que alteran la distribución espacial de la estructura de oportunidades y los patrones de movilidad. Es erróneo reducir a las personas migrantes como actores pasivos frente a las fuerzas macro que interactúan a escala global.

6. En la región, se pone de manifiesto la diferencia que procede del ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes entre los países que cuentan con Sistemas Integrales de Protección de la Infancia (SNPI) y aquellos que no. Por ejemplo, resalta de manera preocupante la situación de apatridia por la que atraviesan los niños, niñas y adolescentes de ascendencia haitiana en República Dominicana, o la situación de violencia e inseguridad que permea a Honduras. Los países de la región que asumieron los compromisos de la Convención de los Derechos del Niño establecen obligaciones de adopción de medidas legislativas y de políticas necesarias para la protección integral de los niños y niñas. Posteriormente, la mayoría de estos países tuvieron que realizar cambios en sus legislaciones que incluyen la creación de Sistemas de Protección. Estados como Ecuador, El Salvador, Jamaica y Uruguay lo efectuaron.
7. El repaso de la normativa ofrece el reconocimiento de un amplio consenso en la consideración de los derechos de los migrantes como parte del conjunto de los derechos humanos sociales, políticos y culturales. El corpus jurídico internacional y regional reconoce el problema y ofrece respuestas en general al problema. No obstante, este reconocimiento se va complejizando, nacionalizando y desvaneciendo a la hora de enfrentar la problemática de la participación de niños, niñas y adolescentes en general en los procesos migratorios, fundamentalmente ante la situación de los adolescentes no acompañados, los conflictos con las leyes locales que se establecen en los países de tránsito o de destino. Resulta casi inexistente la especificidad de los derechos de los niños y niñas en la primera infancia, el lugar de sus madres cuidadoras y de las consideraciones que se deben tener en cuenta a la hora de acceder a la satisfacción de sus derechos.
8. El recorrido por las políticas públicas nacionales deja al desnudo una serie de problemas. Primero la falta de información sustantiva sobre la dimensión real del fenómeno de los niños y niñas que en la primera infancia se ven involucrados en la movilidad humana internacional. En segundo lugar, ha sido bajo el número de respuestas de los organismos nacionales consultados, lo cual limita de alguna manera la identificación del mapa completo de políticas públicas dirigidas a la primera infancia migrante. De todos modos, es posible afirmar que están son pocas y recientes en su mayoría (lo que implica que se encuentran en período de prueba, experimentación y validación, necesario y pertinente) pero que llegan tarde a la explosión migrante en la región.
9. El encuadre que han encontrado los países consultados es el de identificar a la niñez migrante como parte del conjunto de población “vulnerable”, garantizando de alguna manera el acceso a servicios y bienes destinados a este tipo de población, que incluye a una amplia diversidad de víctimas de la desigualdad y el abandono distributivo. Esta caracterización facilita las respuestas estatales, a partir de los programas ya existentes, pero a la vez determina la construcción de una mirada discriminatoria, xenófoba y/o caritativa, que consolida el doloroso proceso de abandonar lo propio, la cultura, las viviendas, las familias, que sufre la población migrante.
10. Si bien la mayoría de la legislación nacional de los países consultados y de lo identificado en el relevamiento profundo que se ha realizado, garantiza formalmente el acceso de los niños y niñas migrantes a los servicios de educación, salud, protección social e identitarios, las opiniones de los especialistas y la mayoría de los diagnósticos consultados señalan lo contrario, que son evidentes las barreras y los obstáculos que deben atravesar los niños, las niñas y sus madres para resolver temas de salud, conseguir turnos, ingresar a espacios de cuidado y educación y poder regularizar su

documentación. Una vez más la brecha entre norma/discurso estatal y realidad impacta directamente en la calidad de vida de los niños y niñas, siendo estos los más perjudicados, por supuesto.

11. El discurso normativo y la capacidad político institucional para implementar estrategias de políticas públicas en la misma sintonía se encuentran separados por una amplia brecha. Esta brecha es conceptual, ya que más allá de que la normativa se encuadra en la perspectiva de derechos de la infancia, en ciertos casos la política implementada no termina de alejarse de las prácticas del dispositivo tutelar que aún permanece anclado en ciertas estructuras gubernamentales.
12. En consonancia con lo descrito es importante identificar que las respuestas que más coherencia muestran entre la norma basada en la protección integral y los programas inclusivos se pueden observar en los países que más han logrado desarrollar un sistema de protección de derechos que asuma la universalidad de los derechos, y que si bien reconozca las múltiples formas en que se expresa la experiencia infantil, todos y todas las niñas y los niños gozan de los mismos derechos y se merecen las mismas oportunidades. En muchos casos el enfoque excesivamente nacional de estos sistemas de protección de la niñez no está suficientemente “preparados” para recibir a niñas y niños extranjeros, que vienen de otra cultura.
13. Puede resultar una contradicción la preocupación que se manifiesta en el mundo de los especialistas de la primera infancia sobre cuestiones vinculadas a la calidad de los servicios de cuidado y educación, los debates sobre la currícula, el tipo de infraestructura de las instituciones, el calendario de vacunación obligatorio, la ventana de oportunidades y la tasa de retorno de la inversión en los primeros años; frente al lugar marginal que ocupan en este campo de las políticas sociales las permanentes y significativas violaciones a los derechos mínimos de subsistencia que padecen los niños y niñas migrantes. Quizás se asuma la creencia de que el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos que aporta la Convención y demás tratados internacionales y regionales, que ocupan una buena parte del discurso de los organismos internacionales y de los gobiernos locales, ha alcanzado a abrigar a todos y todas las niñas. La cotidiana confirmación de la que somos testigos nos confronta a reconocer que hay millones de niños que siguen representando una categoría diferenciada, son los que no tienen voz, los que quedan fuera de los sistemas de protección de derechos nacionales y regionales, “los nadies”, como diría Galeano. Los niños y niñas migrantes, en sus primeros años de vida interpela a la sociedad adulta, a los gobiernos y a las organizaciones internacionales.
14. La migración femenina internacional requiere ser entendida en su complejidad integrando el mundo familiar involucrado puesto que la separación de los hijos deja huellas psíquicas duraderas. Para quienes son dejados atrás se presenta una pérdida de lazos emocionales que no pueden ser cubiertos por las familias sustitutas. La comprensión del ámbito emocional y desarrollo psicológico de las experiencias de separación en los niños de los adultos referentes necesita adentrarse en sus conflictos. Entre los problemas que encuentran las familias se destaca la ruptura de los procesos de crianza y cuidado. Esto puede asociarse al concepto de “Condiciones de ejercicio de la maternidad o parentalidad” y las consecuencias sobre el entorno inmediato de la pareja y las redes familiares; los entornos meso comunidad, los vínculos de solidaridad, los servicios existentes en territorio.

15. La mayoría de los especialistas convocados señala que la migración en la primera infancia es aún un fenómeno invisible. Se visibiliza cuando aparece con una evidencia contundente en los medios y en el discurso de alguno de los protagonistas. La primera infancia como categoría social y política ha ido ganado espacio en la agenda pública, en la normativa internacional y local, y en la aplicación de políticas públicas específicas. Sin embargo, el lugar de la primera infancia en los procesos migratorios tanto de gran envergadura como de pequeñas dimensiones, sigue siendo una realidad prácticamente invisible, oculta y ausente en el debate internacional. En los últimos años, la migración de niños y niñas, junto con el aumento de la migración femenina, representa una de las tendencias novedosas en el marco de la movilidad humana observada en la región. Pese a la incidencia, el interés por la migración de niños y niñas sigue siendo escaso y, a menudo resultan invisibilizados en los análisis sobre la migración regional y negados como personas con derechos.
16. Toda política migratoria basada en derechos requiere de recursos materiales y humanos para su ejecución; presupuesto en otras palabras. Posteriormente es necesario generar mecanismos de transparencia que pongan a disposición de las personas la información necesaria para su beneficio, que va desde conocer a detalle los servicios a los que tiene derecho hasta la participación informada en las políticas públicas. Sólo de este modo se podrá sustentar cuando una política pública no está siendo ejercida de la manera adecuada.
17. La falta de presupuesto dirigido a la implementación de políticas dirigidas a la primera infancia migrante resulta uno de los obstáculos de mayor envergadura que se pueden observar en la región. El gasto público social destinado a la primera infancia, entre ella a la que migra, ya sea la que se queda sola, la que recorrer miles de kilómetros junto a sus madres u otros adultos, al llegar a destino, o al retornar a su país de origen, es la medida en la que se puede calificar al esfuerzo que realizan los Estados en las nuevas generaciones.
18. Buena parte de nuestros sistemas de atención a la infancia funcionan como si fueran un sistema de salud que solamente tiene una gran unidad de cuidados intensivos: solo se interviene cuando el daño es grave, irreparable y hay peligro de vida. El desafío es intervenir antes, prevenir, detectar, comenzando con una conciencia colectiva de los derechos humanos de la infancia sobre la cual se plasme una red de recursos, servicios, posibilidades y conexiones hacia otros organismos que canalice emergentes de riesgo.

II. RECOMENDACIONES

A partir del estudio realizado y del análisis de las diferentes fuentes de información puede identificarse, en primer lugar, la recomendación de que todos los actores involucrados en la vida de la primera infancia se decidan a hacer visible lo invisible. Esto es, reconocer que miles de niños y niñas de hasta los 6 años de edad se ven involucrados directamente por la migración internacional, lo que determina que esa etapa fundamental de la vida será atravesada por una experiencia al menos significativa y movilizante, cuando no, traumática.

La visibilización de este fenómeno, que crece de la mano al incremento de la migración femenina, deberá interpelar a la actual camada de responsables nacionales e internacionales de la elaboración y control del cumplimiento de normas, de planificación de

políticas, de administración de fondos y presupuestos, de producción de conocimientos, de gestión de programas y políticas, de dirigentes comunitarios y sociales, de madres y padres. Esa interpelación, si es valiente y sincera, dejará al descubierto un amplio listado de incongruencias y vacíos; incumplimiento de los derechos humanos más elementales de las nuevas generaciones; pero también facilitará el reconocimiento de prácticas ya implementadas, experiencias valiosas, compromisos profundos, y posibles acciones a realizar para promover y garantizar los derechos de la niñez en condiciones de movilidad humana.

En aras de que este documento se transforme en una herramienta para la incidencia se ofrece el resultado del esfuerzo de síntesis y agrupamiento por temáticas de las principales recomendaciones que de él se desprenden.

i. POLÍTICA MIGRATORIA Y POLÍTICAS DE ESTADO

El estudio confirma la existencia de una disputa de sentidos en torno a distintas visiones de la movilidad humana. Por un lado, la visión de la protección de los derechos humanos, y por el otro, el de la seguridad pública (visión securitista). No solo encontramos que predomina una u otra en diferentes momentos y ante determinadas situaciones (peso de los medios de comunicación), sino que varía de Estado a Estado. Aún así, esta contradicción se expresa también, entre las distintas instituciones dentro de un mismo país, impregnando en diferente grado las acciones según el peso y protagonismo institucional en cada una de ellas. En general, la tensión se concentra entre los organismos vinculados a los sistemas de protección de derechos de los niños y las niñas, y los que implementan y determinan la política fronteriza, migratoria o de seguridad.

Esto evidencia la necesidad de definir políticas de Estado que no solo den sostenibilidad a través del tiempo (recordemos que la inclusión de los grupos de migrantes es un proceso) sino que habiliten un accionar coherente desde cada Estado en su conjunto, comprendiendo los principios de integralidad y de interés superior, piedras basales del nuevo contrato social del mundo adulto con las generaciones que se van sumando a la vida compartida en nuestras sociedades.

ii. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

Lo anterior evidencia la importancia de contar con espacios interinstitucionales e intersectoriales permanentes, con capacidad de articulación de políticas. En pro del fortalecimiento de políticas con perspectiva de derechos resulta central la presencia en esos espacios de los organismos de protección de la niñez y su articulación con los sistemas nacionales de protección en aquellos países en que estos existen. La presencia de la sociedad civil fortalece la perspectiva garantista. Los niños y las familias migrantes deben estar contemplados en las políticas de niñez en tanto poblaciones vulnerables, pero sin desdibujar su especificidad. En ese sentido es prioritario encarar la formación de decisores y operadores que conozcan las singularidades del fenómeno migratorio, sus consecuencias en el desarrollo infantil, sus riesgos específicos, así como el manejo de la diversidad cultural en diferentes aspectos (hábitos de crianza; relaciones de género; relacionamiento con otras culturas).

iii. ESTRATEGIAS Y RUTAS PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

Los sistemas de protección de la niñez allí donde existen como tales deberán estar “suficientemente preparados” para recibir a niñas y niños extranjeros, que han incorporado una cultura diversa”. Si bien considerar a la niñez migrante como parte del conjunto de población “vulnerable”, facilita las respuestas estatales, a partir de los programas ya existentes, a la vez favorece la construcción de una mirada discriminatoria, xenófoba y/o caritativa, que consolida la desigualdad.

Al igual que con el conjunto de acciones dirigidas a la infancia, se observa una tendencia a intervenir una vez que se evidencian situaciones de vulneración de derechos, “el desafío es intervenir antes, prevenir, detectar, construyendo conciencia colectiva en derechos humanos de la infancia sobre la cual se plasme una red de recursos, servicios, posibilidades y conexiones hacia otros organismos que canalice emergentes de riesgo”.

Desde los espacios de coordinación deben trazarse “rutas de integración” que comiencen por la recepción en las fronteras con “las primeras respuestas de índole humanitaria (...) en temas vitales como hidratación, alimentación, salud, casas de acogida temporal”.

En un segundo momento, una vez ingresados al territorio nacional, deberá garantizarse el acceso al sistema educativo y regularizar la situación en referencia a la documentación. Esta es clave para habilitar el acceso a diferentes servicios, se trata de un aspecto necesario, aunque no suficiente para iniciar un proceso de inclusión en la sociedad receptora, darles el carácter de “personas con derecho a tener derechos”

Estos servicios deberán contemplar las características específicas de esta población con especial atención a la ausencia o debilidad de redes sociales. En este sentido y en especial durante la primera infancia resulta relevante el acceso a servicios de educación y cuidado. La feminización del cuidado en nuestras culturas, así como la alta presencia de mujeres en estos flujos migratorios hace que la necesidad de cuidado de niños y niñas sea básica para habilitar el ingreso al mercado laboral a la vez que facilitar la interacción con niños, niñas y familias nacionales. La existencia de niños y niñas migrantes en la primera infancia suma un nuevo componente al debate regional que en estos tiempos se está dando en relación al “cuidado”; las “políticas públicas del cuidado”; y la puja por la “desfeminización en la responsabilidad social del cuidado”.

Toda política, ley, protocolo, estrategia dirigida a la primera infancia migrante, debe ser pensada e implementada considerando los contextos y condiciones en los cuales se desarrollan los sistemas de promoción y protección de derechos de la niñez involucrados, tanto a nivel nacional, como supranacional y regional. Cuando no se logra proteger a niños nacidos en un país, menos será posible hacerlos con la niñez migrante señalan los expertos consultados. La agenda de infancia no es una prioridad en ningún país de la región. Todavía estamos en esta concepción de que los niños, niñas y adolescentes dependen únicamente de las familias. La debilidad o inexistencia de sistemas nacionales de protección resulta un aspecto insoslayable tanto en la configuración de las situaciones de expulsión desde los países de origen como en las posibilidades de protección y garantía en los lugares de llegada o tránsito. Esto se relaciona tanto con las formas de concebir la experiencia infantil, y por

lo tanto de que tipo de mirada promueve cada Estado sobre sus ciudadanos más pequeños, y también con la inversión. Lo primero es político e ideológico, lo segundo es la ideología y la política puesta en acción: no hay políticas sin recursos.

iv. EDUCACIÓN

No solo se debe reconocer el derecho de incorporar a niños y niñas migrantes a la educación, sino también, lo importante que significa introducir la migración como tema en los procesos educativos. Es como un sistema de espejos: la inclusión de los niños y niñas migrantes al sistema escolar y de cuidado de los países receptores o de tránsito provocará la integración, el aprendizaje, el reconocimiento del otro como par, de la diferencia como punto de encuentro; y la incorporación de todos estos contenidos en la currícula y en las herramientas lúdicas y pedagógicas de los adultos responsables de la actividad con los niños y niñas, permitirá el desarrollo de mejores vínculos, de fraternidades, de pedagogías de la diferencia, que posibilitarán mejor convivencia, alejando y previniendo conductas discriminatorias y xenofóbicas.

En opinión de los informantes clave: “la escuela es una “gran ventana de oportunidades”, un lugar neurálgico para intervenir”. No es suficiente con garantizar el acceso formal al sistema educativo, sino que se deberán trazarse estrategias que promuevan una auténtica inclusión en los procesos de aprendizaje, así como en los vínculos e interacciones sociales que tienen por escenario el espacio educativo. Esto incluye a niños, niñas y familias, trascendiendo el derecho formal a la educación, constituyendo otra puerta de acceso a otros bienes y servicios: salud, protección social, programas de fortalecimiento familiar, juego, recreación y deporte; cuidados y todo aquello que dentro de cada Estado se ofrezca a la población nacional. Esto incluye la gestión de la documentación si no se ha resuelto anteriormente.

Resulta central que el personal docente esté capacitado para trabajar las diferencias culturales, los conflictos que esto pueda generar y las posibles conductas xenofobas que pueden expresarse en el espacio educativo. Estas situaciones deberán ser tematizadas y trabajadas desde la perspectiva educativa transformándolas en oportunidades de aprendizaje para todos.

v. SERVICIOS DE SALUD Y CUIDADO

En todos los Estados incluidos en el estudio existen normas que garantizan el acceso de los niños y niñas migrantes a estos servicios en condiciones similares a los nacionales. Sin embargo, la mayor parte de los consultados señalan que, “ más allá de la normativa son evidentes las barreras y los obstáculos que deben atravesar los niños, las niñas y sus madres migrantes para resolver estos temas”. La política migratoria deberá prever mecanismos de identificación y remoción de estos obstáculos.

Deberá tenerse en cuenta que, en lo relativo a la primera infancia los Estados de la región no cuentan con servicios de educación y cuidado gratuitos que satisfagan la demanda de la totalidad de la población. Esto genera una competencia por cupos que deja en especial desventaja a niños y niñas migrantes. “En un contexto de madres con trabajos con jornadas

laborales extensas, debe contemplarse los servicios de cuidado. Para esto, las escuelas o espacios de cuidado deben estar abiertas a flexibilizar los horarios de entrada y salida, de acuerdo a las situaciones particulares de niños y niñas migrantes y sus madres o familias”

Es necesario aprovechar la capacidad instalada en el país a través del sistema educativo, utilizando la infraestructura de las escuelas para ampliar su funcionamiento incluyendo servicios de cuidado. Estos esfuerzos deben desarrollarse para junto con ofrecer un espacio de estimulación favorecedor del desarrollo, garantizar la autonomía de las madres, lo que tendrá un efecto directo en el bienestar de las niñas y niños.

vi. DECONSTRUCCIÓN DE LA XENOFOBIA Y OTROS MECANISMOS DISCRIMINATORIOS

Es necesario definir acciones educativas y comunicacionales para transitar desde la percepción de los migrantes como “invasores que amenazan nuestra forma de vida y ocupan espacios que deberían estar reservados para los nacionales” (mirada criminalizadora) al reconocimiento de la movilidad humana como un comportamiento legítimo, de personas y familias que buscan un lugar donde vivir con dignidad y realizarse personal y socialmente, y que están en condiciones de aportar al desarrollo nacional y enriquecer su cultura a través de aportar su diversidad. La mirada criminalizante genera situaciones de vulneración cotidianas y opera como barrera en el efectivo cumplimiento de la normativa que garantiza derechos. La revalorización de las migraciones como aporte al desarrollo de sociedades en que se respete la diversidad humana es un paso fundamental para la sostenibilidad política y financiera de las políticas migratorias desde la perspectiva de derechos. Esto incluye sensibilizar acerca de los problemas que genera la “inclusión fallida” que deja a los grupos de migrantes al margen de la vida social y pasan a engrosar los grupos de excluidos, de por sí especialmente numerosos en nuestra región. Destacar la importancia de que accedan a la educación y alcancen inserciones laborales dignas y socialmente validas. Promover la cohesión social en la diversidad.

vii. NORMATIVA, PLANES Y PROGRAMAS

Los informantes coinciden en que en el área normativa hay un desarrollo considerable “el vacío está en la implementación”. Si bien existen vacíos e incongruencias en la normativa nacional y entre esta y la internacional, la prioridad no pasa por la producción legislativa sino por la real implementación de políticas, planes y programas, “...una buena ley no garantiza una buena política migratoria”.

viii. SUPERAR EL ENFOQUE NACIONAL PARA AVANZAR HACIA MECANISMOS SUPRANACIONALES.

Resulta imperativo establecer espacios de coordinación y definir criterios comunes entre Estados. El fenómeno migratorio es esencialmente transnacional, sin desconocer la importancia de los desplazamientos internos. Los movimientos migratorios siempre incluyen dos o más estados. Una política de protección de derechos de la niñez con énfasis en la primera infancia debe incluir la articulación entre los sistemas de protección de modo de lograr asegurar condiciones mínimas durante todas las etapas. Esto obliga a pensar en términos de regiones y subregiones, e incluso de generar coordinaciones entre gobiernos

nacionales y regionales tomando en cuenta la geografía que delinear las propias rutas migratorias. En esto resulta fundamental promover el involucramiento de los organismos subregionales interestatales tales como MERCOSUR, SICA, CARICOM y la propia OEA.

Estos cuentan con estructuras o comisiones permanentes que abordan el tema migratorio tomando en cuenta la situación de las familias, pero con escasa visibilidad de la primera infancia. Se trata de enfoques genéricos que no siempre tienen enfoque de derechos. Es necesario colocar el tema de la primera infancia en las agendas de estos organismos. Esto podrá ser facilitado en base al trabajo de organismos especializados en infancia como el IIN o coaliciones de la sociedad civil como el Movimiento Mundial por la Infancia en América Latina y el Caribe (MMILAC).

La realización de eventos de intercambio regional que incluyan autoridades migratorias y de protección pueden facilitar la consolidación de estos nexos. Los “conversatorios” a través de plataformas virtuales son una alternativa que ayuda a generar una cultura de dialogo y coordinación permanente.

En el mismo sentido consideramos relevante sensibilizar a los organismos de cooperación internacional para que apoyen y faciliten la implementación de proyectos concretos centrados en la situación de la primera infancia migrante que habiliten la posibilidad de “buenas practicas” a ser replicadas en similares condiciones.

ix. SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

La información recogida evidencia la ausencia de datos confiables, consolidados y sistematizados que permitan, entre otras cosas visibilizar a la primera infancia. Este es un insumo necesario para definir políticas acordes a la dimensión y especificidad del problema. Esto requiere un trabajo interinstitucional donde los diferentes actores recojan con criterios compatibles la información, la organicen y la sistematizan de modo de convertirla en un insumo para la definición e implementación de políticas

Seria relevante la georreferenciación de esa información de modo de localizar en el territorio los servicios y a su vez involucrar en estas políticas a los gobiernos locales. Los datos cuantitativos, que por lo general se refieren a personas menores de 18 años, deben diferenciar ciclos vitales y momentos del desarrollo posibilitando políticas más adecuadas a las necesidades de niños, niñas y familias.

En relación a la interpretación y análisis de los procesos migratorios existe una prolifera producción bibliográfica, sin embargo, esta no profundiza en las singularidades que esta situación adquiere para la niñez y especialmente para la primera infancia. La experiencia impulsada por la Fundación Horizonte Ciudadano en el sentido de promover alianzas entre organizaciones con experticia en el área de la infancia, potencializando recursos y capacidades para la producción de conocimientos de valor que apoyen las acciones de incidencia, puede ser considerada como una buena práctica a ser profundizada y eventualmente replicada por otros actores.

BIBLIOGRAFÍA

Achotegui & Adams. *Childhood, Youth and Migration: Connecting Global and Local Perspectives*. Editado por Christine Hunner-Kreisel, Sabine Bohne.

ACNUR (2019) Refugiados y migrantes venezolanos. Disponible en: https://acnur.org/5d277c224#_ga=2.151814448.884736431.1567542225-1343361988.1534174483

ACNUR (2017) Situación del Triángulo Norte de Centroamérica. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11040.pdf>

ACNUR (2019) Situación en Venezuela. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

Acuña González, G. (2015). Estructura y agencia en la migración infantil centroamericana. Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe. Vol. 13, No. 1 enero-junio, 2016, ISSN: 1659-4940

Amnistía Internacional (2016). ¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y El Salvador. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0148652016SPANISH.PDF>

Arendt, H. (1958) *La condición humana* Ediciones Paidós. Buenos Aires.

Baraldi, C. & Kweitel, J. (2014). La Ley de Acceso a la Información: un importante instrumento para la construcción democrática de una política de inmigración en Brasil. En Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords), *Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos*, p.211-233. México: Gedisa.

Beine, M., F. Docquier y Ç. Özden, *Diásporas*, *Journal of Development Economics*, vol. 95, no. 1, 2011, págs. 30–41

Carli, S. (1999). *De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad*. Buenos Aires: Santillana.

Carli, S. (2011). *La memoria de la infancia. Estudios sobre historia, cultura y sociedad*. (P. C. Educación., Ed.) Buenos Aires.

Castles, S. (2010). Understanding global migration: A social transformation perspective. *Journal of ethnic and migration studies*, 36(10), 1565 - 1586.

Castles, S. y Miller, M.J. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio, Miguel Ángel Porrúa.

CELS et al.; (2014). Relatoría completa y versión final sobre evento Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas. Realizado en Buenos Aires, Argentina, del 9 al 13 de junio de 2014.

CEPAL (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39994-nuevas-tendencias-dinamicas-migratorias-america-latina-caribe>

CEPAL (2019) Panorama Social de América Latina.

Ceriani, P., & Rosas, M. (2014). La producción y el acceso a la información sobre la niñez migrante en México: datos sobre control migratorio, vacíos sobre la protección de derechos. En Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords), "Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos", p. 339-371. México: Gedisa.

Ceriani, P., Gottero, L. & Penchaszadeh, A. (2014). Información pública, derechos humanos y migraciones: las paradojas del caso argentino. En Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords), Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos, p.235-232- 279. México: Gedisa.

Cerrutti, M. y Gaudio M. (2010) Gender Differences between Mexican Migration to the United States and Paraguayan Migration to Argentina. The Annals of the American Academy of Social and Political Science 630: 93-113.

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios", (1984) Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Disponible en <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

Comité de los Derechos del Niño (2005) Observación General N.º 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

Comité de los Derechos del Niño (2005) Observación general N° 7 (2005): Realización de los derechos del niño en la primera infancia. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=5&DocTypeID=11

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño (2017). Observación General Conjunta N° 3 del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares y n° 21 del Comité de los Derechos del Niño, sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Contexto de Migración Internacional. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5bd780094.pdf>

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño (2017) Observación general conjunta N°4 del

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Nº23 del Comité de los Derechos del Niño, sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=5&DocTypeID=11

Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado (1980) Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Disponible en: <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/specialised-sections/child-abduction>

Córdova Alcaraz, R.; Castaño Acosta, P. (2015) Migración, desarrollo y derechos humanos: la articulación como base para transformar la realidad social en América Latina y el Caribe

Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords). (2014). Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos. México: Gedisa.

Conferencia Regional sobre Migración (CRM). (2013). Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad. Disponible en: http://www.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Finales/LINEAMIENTOS_esp_di_sco.pdf

Conferencia Regional sobre Migración (CRM). (2014). Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas Públicas sobre Integración, Retorno y Reintegración de la CRM". Disponible en: http://www.rcmvs.org/sites/default/files/publicaciones/principios_espanol.pdf

Conferencia Regional sobre Migración (CRM). (2016). Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración. Disponible en: <https://www.programamesoamerica.iom.int/sites/default/files/lineamientos-regionales-ninez-2016.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). Opinión Consultiva 21/14. Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>

Da Rosa, T. (2014). Información pública: a la búsqueda de nuevas estrategias para la protección de los derechos humanos de los migrantes y el monitoreo social en Uruguay. En Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords), Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos, p.53-87. México: Gedisa.

DECLARACIÓN DE BRASIL (2014) Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y

Apátridas en América Latina y el Caribe. Proceso Cartagena+30, Brasilia. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>

Díaz Barajas, Barajas Guerrero, M; Sanchez Tena (2014). Dirección Nacional de Migración familia, migración y remesas: significados en hijos de familias migrantes y no migrantes.

Durand, J., y Massey, D. (2003). Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI. México: UAZ: Miguel Porrúa.

Elias N, R van Krieken, E Dunning (1997) -Towards a theory of social processes: a translation British Journal of Sociology. JSTOR

Falicov, C. (2001). Migración, pérdida ambigua y rituales. Perspectivas Sistémicas. 69. Recuperado de <http://familia transnacional/ migración, perdida ambigua y rituales- por Celia Jaes Falicov. Html>

Gerrero Bernal, J.C.; Marquez Murrieta, A.; Nardacchione, G.; y Pereyra, S. (2018) Problemas públicos. Controversias y aportes contemporáneos. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. CNCyT. México.

Gómez-Quiñonez, J. (1978). La política de exportación de capital e importación de mano de obra. Historia y Sociedad. 20.

González-Ferreras, J. y Setién, María Luisa (eds) (2005): Diversidad migratoria. Distintos protagonistas, diferentes contextos, Seria Migraciones Internacionales, número 1; España, Universidad de Deusto, Bilbao. Disponible en: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/migraciones/migraciones01.pdf>

Gusfield, J. (1981). La cultura de los problemas públicos. Siglo XXI editores 2014. Buenos Aires.

Hall, P. (1986), Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge (mass.) PolityPress.

Harris, J. R. y M. P. Todaro, Migración, desempleo y desarrollo: un análisis de dos sectores, The American Economic Review, vol.60, no. 1, 1970, págs. 126-142;

Herrera-Carassou, R. (2006). La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones. México: Editorial Siglo XXI.

Ibuse, M. (2007) Lluvia Negra. Editorial Libros del Asteroide. Barcelona.

IIN-OEA (2012). Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia. Disponible en: <http://iin.oea.org/pdf-iin/Lineamientos-Gestion-Primera-Infancia.pdf>

- IIN-OEA (2015). Resolución del Consejo Directivo. Niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Disponible en: <http://iin.oea.org/pdf-iin/Resoluciones/ES/RES7-Ninez-Migrante-no-acompanada.pdf>
- IPPDH (2019). Derechos Humanos de la Niñez Migrante. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf>
- James, A; James, A. (2004) Constructing Childhood: Theory, Policy and Social Practice. (ed) Palgrave Macmillan
- Jelín, E. (2016) Pan y afectos, las transformaciones en las familias. 2ª edición 1ª reimp. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Kearney, M., y Bessera, B. (2004). Migration and Identities- A Class-Based Approach. Latin American Perspectives, Issue 138, 31(5). Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3185113?sid=21106047441803&uid=3738664&uid=4&uid=2>
- Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el distrito federal (2011). Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/migrantes/OtrasNormas/Estatal/DF/Ley_IAMMHDF.pdf
- Llobet, V. (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. Frontera Norte, 24(48), 7-35.
- Laborier, P. y Trom, D. (cords) 2003 Hitoricites de l'action publique. (pp. 463-483. París: PUF/CURAPP.
- López, J. (2014) Detención de menores extranjeros no acompañados en Europa: la necesidad de garantizar efectivamente los derechos ya reconocidos, REMHU, Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana.
- Mármora, L (2010) Modelos de Gobernabilidad Migratoria. La perspectiva política en América del Sur. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, vol. 18, núm. 35, julio - diciembre, pp. 71-92. Brasília, Brasil. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>
- Martínez Nogueira, R. (2007) Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En Entre el diseño y la evaluación, el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Juan Carlos Cortázar Velarde Editor. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA.
- Martínez, J., Cano, V. & Contrucci, M. (2014). Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. Elaborado por la CEPAL. Serie Población y Desarrollo N° 109.

- Mateo, J.M. (2016) Migrar. Ediciones Tecolote. Ciudad de México. México.
- Massey, D. S., et al., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, 1993, vol. 19, no. 3, págs. 431–466; Borjas, G. J. (ed.), *Issues in the Economics of Immigration*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.
- Mbaye, L. M., "Barcelona or die": comprensión de la migración ilegal desde Senegal ", *IZA Journal of Migration*, vol. 3, no. 1, 2014, p. 21;
- MERCOSUR (2018) Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia, Chile. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>
- MERCOSUR (1997) Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/12616/mercosur---acuerdo-multilateral-de-seguridad-social-del-mercado-comun-del-sur.html>
- MERCOSUR (2018) Estatuto de Ciudadanía. (Actualización 2017). Disponible en: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_032-2017_ES_Estatuto%20Ciudadania-Plan%20de%20Accion.pdf
- MERCOSUR (2018) Guía Regional para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes. Disponible en: https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/other_documents/robue-oim_025_31.pdf
- Migration Data Portal (2019). Disponible en: <https://migrationdataportal.org/>
- Milanovic, B. (2017) *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Minuchin, S. (1998). *El arte de la terapia familiar*. España: Paidós.
- Naciones Unidas (2018). Objetivo 10: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos - Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>
- Nardone, G., & Giannotti, E. (2003). *Modelos de familia*. Barcelona: Herder.
- Observación General Conjunta N° 3 del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y n° 21 del Comité de los Derechos del Niño, sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Contexto de la Migración Internacional (2017). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_INF_8219_S.pdf

- OEA (1969) Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- OEA (2016) Programa Interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo los trabajadores migratorios y sus familias Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2887_XLVI-O-16.pdf
- OEA (1989) Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-53.html>
- OEA (1994) Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de menores. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm
- OEA (1994) La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OEA (2013) La Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp
- OIM (2012) Conceptos generales sobre Migración. Disponible en: <http://www.oim.org.co/conceptos-generales-sobre-migracion.html>
- OIM (2015) Conceptos generales sobre migración y niñez: Un referente para la acción en la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/05COe_Conceptos_Migracion_Ni_nCC83ez.pdf
- OIM (2018) Informe sobre las migraciones en el mundo. Disponible en: http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/wmr_2018_sp.pdf
- OIM (2019). ¿Quién es un migrante? Disponible en: <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>
- OIT (1989) El Convenio N. 169 de la organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

- OIT (1990) Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
- Olea, H. (2014). El acceso a la información: una herramienta para la representación de los derechos de los migrantes y refugiados. Experiencia en Chile. En Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords), Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos, p.163-183. México: Gedisa.
- ONU (1965) La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- ONU (1989) Convención Sobre los Derechos del Niño. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- ONU (1954) Convención sobre el Estatuto de Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- ONU (1963) Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares. Disponible en: <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>
- ONU (1979) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- ONU (2000) 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 Protocolo de Palermo. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- ONU (2006) Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>
- ONU (2016) Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. Disponible en <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>
- Ortega Velázquez, E. (2015) Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica europea y americana: entre el control y la protección. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Volume 48, Issue 142, January–April 2015, Pages 185-221
- Ortega Velázquez (2017) Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del estado frente a ellos en el sistema interamericano de derechos

humanos. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, Núm. 2

Pardo Fernández, R.; Rivera Heredia, M.E. Coord. (2017). Aportaciones a los estudios migratorios desde diferentes enfoques, disciplinas y campos de conocimiento. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México. isbn 978-607-8116-82-9

Pérez, M. & Córdova, R. (2014). Acceso a la Información y presupuesto: elementos centrales para avanzar en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en México. En Córdova, R., Ceriani, P. & Knippen, J. (coords), Migrar en las Américas: movilidad humana, información y derechos humanos, p.89-131. México: Gedisa.

Programa Estado de la Región, 2016, p. 108. Disponible en: <https://issuu.com/estadonacion/docs/estado-region-2016/110>

Quéré, L (1996). L'espace public comme lieu de l'action collective. Mana. Revue de Sociologie et d' Anthropologie, 2 235-265.

Ramírez Romero, S. y otros. (2008) Más allá de la frontera, la niñez migrante: son las niñas y niños de todos. Estudio exploratorio sobre la protección de la niñez migrante repatriada en la frontera norte. Primera Edición. Ciudad de México.

Ribas Mateos (2004) Una invitación a la sociología de las migraciones. Ediciones Bellaterra. Barcelona.

Rosemberg, F. (2009) La deuda latinoamericana con respecto a los niños y niñas menores de seis años. En Retos para las políticas públicas de primera infancia / ed. María Cristina Torrado Pacheco ; Fúlvia Rosemberg ... [et al.]. – Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas,. Pag.11.

Ruiz García, A. (2002). Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad. México: Coordinación Estatal de Atención al migrante oaxaqueño.

Sánchez-Barricarte, J.J. (2010). Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado. Madrid: Biblioteca Nueva. Sierra Sosa, L. (2006). Un acercamiento a los conceptos de migración y mercado de trabajo en un contexto urbano.

Sassen, S. (2010) Territorio, autoridad y derechos De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales. Editorial Katz, Buenos Aires.

Save the Children (2003). Informe sobre la situación de menores no acompañados en España- Disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/menores_solos.pdf

- Sierra, L. (2006) Un acercamiento a los conceptos de migración y mercado de trabajo en un contexto urbano, en Migración, trabajo y medio ambiente. Acercamientos teóricos en las ciencias sociales desde el caribe mexicano, ed. Plaza y Valdés -UQRoo, México.
- Schapendonk, J. y D. van Moppes, Migración e información: imágenes de Europa, factores alentadores de la migración e intercambio de información en ruta, WorkingPapersMigration and Development Series No 16, Radboud University, Nijmegen, septiembre de 2007.
- Sierra Sosa Ligia y J. Robertos Jiménez, (Coordinadores), Migración, trabajo y medio ambiente. México: Editorial Plaza y Valdés.
- Sures, Y. (1995, pp.125-151.) Les poliiques publiques commeparadigmes, en Faure, Pollet&Warin (dir). La constrution du sens dans les politiques publiques. Debats autour de la notion de referentiel, Paris, L'Hamanattan, coll "Logiques politiques".
- UNESCO (2016). Migración y Cultura. Ciudad de México, México: Autor. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00002477>
- UNICEF (2005), Primera infancia. Observación General Número 7, Realización de los Derechos del Niño en la Primera Infancia, Comité de los Derechos del Niño, N.U, Ginebra. Disponible en: <http://www.primerainfancialac.org/modulo1.html>
- UNICEF/UNLA. (2008). Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe.
- UNICEF (2016). Desarraigados. Una crisis creciente para los niños refugiados y migrantes. Disponible en: <https://www.unicef.es/sites/default/files/comunicacion/desarraigados.pdf>
- UNICEF (2017) Niños y Niñas migrantes y refugiados en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/informes/ninos-y-ninas-migrantes-y-refugiados-en-america-latina-y-el-caribe>
- Universidad Autónoma de Baja California (2014). Quinta Conferencia Binacional de Migración: Derechos humanos de los migrantes. Libro de Ponencias, Instituto de Investigaciones Sociales Mexicali B.C., México.
- Velazquez, E. (2017). Estándares para niñas, niños y adolescentes migrantes y obligaciones del estado frente a ellos en el sistema interamericano de derechos humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de investigaciones jurídicas comisión nacional de los derechos humanos.

ANEXO 1. MODELO DE ENTREVISTA A ORGANISMOS NACIONALES

1. Marco normativo.

1.1 ¿Su Estado ha ratificado la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familiares?

1.2 ¿Su Estado cuenta con una ley sobre migración? ¿La misma contempla derechos y mecanismos de protección?

1.3 ¿Existen otras leyes, decretos, resoluciones administrativas, protocolos u otras reglamentaciones que prevean la protección y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes (de ahora en mas NNA) migrantes? ¿Cuáles?

1.4 ¿La ley/código de niñez de su país contempla la situación de NNA migrantes?

2. Recopilación de datos e información cuantitativa y cualitativa⁴.

2.1 ¿Cuáles son las principales nacionalidades de los NNA migrantes que llegan a su país?

2.2 ¿Su Estado cuenta con datos sobre la cantidad de NNA migrantes que ingresan por año/ que ingresaron en el último año y los países de los que provienen?

2.3 ¿Cuentan con datos sobre las edades de los NNA migrantes que residen en su país?

2.4 ¿Cuentan con datos sobre el total de NNA migrantes que ingresan con sus familias y de los NNA que ingresan no acompañados o separados?

2.5 ¿Cuentan con datos sobre la cantidad de NNA migrantes alojados en establecimientos (con su familia)?

2.6 ¿Cuentan con datos sobre la cantidad de NNA migrantes alojados en centros de acogida para NNA no acompañados o separados?

2.7 ¿Cuáles son las causas de desplazamiento que identifican como principales?

3. Sistema de Protección.

3.1 ¿Cuál es el ámbito de competencias y funciones del ente rector de infancia respecto de NNA migrantes? ¿De qué norma emanan?

3.2 ¿Cómo se da la articulación entre el sistema de protección y las instituciones que ejercen el control migratorio?

3.3 ¿Con qué otros actores se articula la protección de NNA migrantes?

3.4 ¿Cuentan con programas específicos de acompañamiento a NNA migrantes, o se brindan respuestas a través de los programas ya existentes?

3.5 En caso de que existan programas: ¿De qué institución dependen? ¿Se encuentran regulados por alguna normativa (resoluciones, decretos, etc)? ¿Cuentan con una asignación presupuestaria específica?

4. Niños, niñas y adolescentes migrantes con necesidades especiales de protección: no acompañados/as, separados/as, refugiados/as, solicitantes de refugio, apátridas, víctimas de otras formas de abuso o violencia.

4.1 ¿La atención a NNA que requieren medidas prioritarias de atención, es ejecutada por el sistema de protección de infancia o por las instituciones que ejercen el control migratorio?

4.2 ¿Su Estado cuenta con programas de protección especial para NNA migrantes en situación de vulnerabilidad?

4.3 ¿Se efectúan procedimientos especiales cuando se trata de NNA no acompañados o separados?

4.4 ¿Qué organismo identifica a NNA no acompañados o separados y como se efectúa el procedimiento?

4.5 En el caso de NNA migrantes no acompañados o separados, ¿se establece contacto con la familia u otra persona adulta referente, o con las autoridades competentes? (por ej. Consulares u organismos de infancia del país de origen)

4.6 ¿Se brinda alojamiento y cuidados temporales hasta la determinación del interés superior del niño, niña o adolescente?

4.7 ¿Se implementan soluciones duraderas según el interés superior del niño y el principio de unidad familiar?

4.8 ¿Existen mecanismos internos de atención a NNA solicitantes de asilo?

4.9 ¿Cuál es la autoridad encargada de implementar los procedimientos para identificar necesidades de protección internacional cuando se trata de NNA? ¿Qué características tiene el procedimiento? (entrevista, formación de los operadores)

4.10 ¿Podría afirmar que su Estado garantiza el principio de no devolución?

4.11 ¿Cómo se produce la articulación entre las autoridades fronterizas, el organismo responsable en materia de personas refugiadas y el sistema de protección?

4.12 En caso de efectuarse la repatriación de un NNA, ¿cuáles son los motivos que fundan dichas resoluciones?

4.13 ¿Se implementan las medidas consignadas en los protocolos para prevenir la Apatridia?

4.14 ¿Se aplican garantías de debido proceso en procesos migratorios que involucren niños y niñas, tanto a nivel administrativo como judicial? SI/NO ¿Cuáles?

5. Establecimientos de acogida.

5.1 ¿Existen centros de acogida para NNA y sus familiares en situación migratoria irregular?

5.2 ¿Existen centros de acogida para NNA migrantes no acompañados y/o separados? ¿Qué características poseen en términos edificios y de personal especializado?

5.3 ¿Cuántos establecimientos de acogida tienen en su país? ¿Existen centros diferenciados para NNA y sus familias y para NNA no acompañados o separados?

5.4 ¿Qué características poseen los centros en términos edificios y de personal especializado?

5.5 ¿De qué institución dependen?

6. Privación de libertad.

6.1 ¿Su legislación interna contempla las causas de prohibición de libertad de NNA migrantes?

6.2 ¿Se ha aplicado la detención en casos de NNA no acompañados o separados? ¿En caso de que se aplique, como se justifica y bajo qué condiciones se efectúa?

6.3 ¿Se ha aplicado la detención en casos de NNA migrantes y sus familiares? ¿En caso de que se aplique, como se justifica y bajo qué condiciones se efectúa?

7. Acceso a derechos: familia, educación, salud, identidad.

7.1 En caso de que su país prevea la expulsión de personas migrantes. ¿Cuál es la autoridad encargada de evaluar las instancias particulares de la expulsión?

7.2 ¿En qué medida se tiene en cuenta la opinión de NNA a los fines de determinar la permanencia o separación de su unidad familiar?

7.3 ¿Se desarrollan mecanismos seguros para la reunificación familiar? ¿Cuáles identifica?

7.4 ¿Se cuenta con las herramientas necesarias para asegurar que la persona con la que se reúne un NNA es efectivamente un familiar?

7.5 ¿Cuáles requisitos/documentación tiene que cumplir un NNA migrante para tener acceso a la salud? ¿Qué tipo de servicios ofrecen los establecimientos públicos?

7.6 ¿Cuáles requisitos/documentación tiene que cumplir un NNA migrante para tener acceso a la educación?

7.7 ¿Cuentan con un registro de NNA migrantes documentados, indocumentados y con documento de identidad en trámite?

8. Participación de NNA en procedimientos migratorios.

8.1 ¿El Estado garantiza el derecho de los NNA migrantes a expresar su opinión y participar en asuntos que le competen?

8.2 ¿En los procedimientos migratorios, su Estado promueve la participación de los NNA? ¿Se les brinda la oportunidad de ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo vinculado con ellos y/ con sus padres?

9. A modo de conclusión.

9.1 ¿Qué obstáculos identifica en la articulación entre el sistema de protección y los otros actores estatales involucrados en la gestión de la política migratoria que involucran a NNA?

9.2 ¿Qué áreas de oportunidad considera que debe incluir el sistema de protección en el marco de su política migratoria?

