
Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes

Memoria de taller

Ciudad de Asunción
13 y 14 de julio de 2016

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
Secretaría Ejecutiva | Constanza Argentieri (a.i.)

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Director Regional para América del Sur | Diego Beltrand

Equipo de trabajo

Elaboración del documento | Constanza Argentieri, Delfina Quetto, Natalia Debandi y Marta Fernández Patallo

Coordinación de la publicación | Corina Leguizamón, Amanda Huerta Morán

Diseño | Mateo Aldao Suaya



Esta obra está licenciada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina.

Esta publicación es una iniciativa conjunta del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, en el marco del Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional a los migrantes, los apátridas, los refugiados y las víctimas de la trata de personas en el MERCOSUR, con el apoyo del Gobierno del Brasil, y de la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur, en el marco del Proyecto *Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en situación de vulnerabilidad en Sudamérica* (PRODEHSA), desarrollado con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y la divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El contenido del documento no refleja necesariamente la opinión del IPPDH – MERCOSUR, de los Estados Parte y Asociados, ni de la OIM.

Realización



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Oficina Regional de la OIM para América del Sur

www.argentina.iom.int/ro
www.facebook.com/OIMSuramerica
@OIMSuramerica
Av. Callao 1033 Piso 3°,
CABA, Argentina



IPPDH

www.ippdh.mercosur.int
info@ippdh.mercosur.int
www.facebook.com/IPPDH
@IPPDHMERCOSUR
Av. Libertador 8151,
CABA, Argentina

Apoyo



Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

Introducción	4
Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes	6
Recomendaciones sobre estrategias de implementación de la Guía	20
Institucionalidad involucrada en la implementación de la Guía	28
Anexo	53
Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes	55

Introducción

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR -en adelante, IPPDH- es una instancia intergubernamental creada en el año 2009 por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH), con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. El IPPDH tiene como funciones principales la cooperación técnica, el apoyo a la coordinación de políticas regionales en derechos humanos, y la investigación aplicada. Tiene el objetivo de contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países plenos y asociados del MERCOSUR.

La Organización Internacional para las Migraciones –en adelante, OIM- es una organización internacional creada en el año 1951 y constituye la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración. Trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Cuenta con 165 Estados Miembros, 8 Estados que gozan del estatuto de observador y oficinas en más de 100 países. Está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos. En ese sentido, ofrece servicios y asesoramiento a gobiernos y migrantes.

Dentro de los objetivos estratégicos del IPPDH, uno es el de establecer alianzas institucionales mediante los trabajos de asistencia técnica, la provisión de espacios de reflexión, el diálogo e intercambio de información, la realización de actividades de capacitación e investigaciones y el establecimiento de proyectos conjuntos.

En ese sentido, el IPPDH junto con la OIM llevaron a cabo distintas tareas de cooperación en el marco del Proyecto común “Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en situación de vulnerabilidad en Suramérica (PRODEHSA)”. Entre ellas, cabe

1. MERCOSUR. CMC. DEC. N° 14/09. 23 de Julio de 2009.

2. Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH) es un espacio de coordinación intergubernamental sobre políticas públicas de derechos humanos, que reúne semestralmente a las principales autoridades de las instituciones competentes en la materia. Funciona como un órgano especializado dependiente del Consejo del Mercado Común cuyo seguimiento es realizado por el Foro de Consulta y Concertación Política, para el análisis y definición de políticas públicas en materia de derechos humanos (MERCOSUR/CMC/DEC N° 40/04).

destacar el Taller “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes”, el cual tuvo lugar los días 13 y 14 de julio en la ciudad de Asunción, Paraguay. Esta instancia de capacitación se realizó en el marco del Fondo de la OIM para el Desarrollo (IDF) y del Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional, que el IPPDH desarrolla con el apoyo del Gobierno de Brasil.

El objetivo principal del taller fue el de proponer y discutir estrategias para la implementación de la “Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes”, y reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento que fuera propuesto por el IPPDH. Luego del trabajo en talleres, los participantes, tanto de las áreas migratorias como de niñez, propusieron una serie de recomendaciones para la implementación de la Guía.

La presente publicación cuenta con tres capítulos y un anexo. En primer lugar, se desarrolla la sistematización del Taller “Iniciativas Regionales para la Identificación y Atención de Niños, Niñas, y Adolescentes Migrantes”, en la cual se abordan las presentaciones allí llevadas a cabo, las actividades realizadas por los participantes, los compromisos asumidos por el IPPDH y la evaluación del taller.

El segundo capítulo incluye una serie de recomendaciones para la efectiva implementación paulatina y sostenible de la Guía, que parten de las reflexiones que tuvieron lugar a lo largo del Taller, y los diagnósticos desarrollados desde el IPPDH y la OIM. Tales recomendaciones se basan en obligaciones y compromisos ya asumidos por los Estados.

En el tercer capítulo se desarrolla el mapeo de las instituciones responsables de la gestión migratoria y de la protección de los derechos del niño, niña y adolescente de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR, involucrados con la implementación de la Guía.

Por último, se acompaña como anexo la “Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes”.

Iniciativas regionales para la identificación y atención de NNA migrantes

Presentación

Los días 13 y 14 de julio de 2016 se llevó a cabo el taller “Iniciativas regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes” organizado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y la Organización Internacional para las Migraciones, en la ciudad de Asunción, Paraguay.

Su objetivo principal fue la presentación de las conclusiones de la investigación “Niños, Niñas y Adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR” realizada por la OIM y el IPPDH; así como la discusión en torno a la “Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes”. En particular, el encuentro fue pensado con el propósito de desarrollar estrategias para la implementación de la Guía y reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento que fuera propuesto por el IPPDH.

El encuentro fue pensado con el propósito de desarrollar estrategias para la implementación de la Guía y reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento que fuera propuesto por el IPPDH.

Los participantes del taller fueron funcionarios de las áreas migratorias centrales con alguna injerencia o participación en el proceso de implementación de la Guía y representantes ante el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (en adelante, FEM) y referentes de los órganos de protección de derechos del niño de los Estados parte y Asociados del MERCOSUR, representantes de la Comisión Permanente Niñ@sur de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR (en adelante, Niñ@sur).

Durante ambos días se presentaron los marcos conceptuales de la Guía y sus mecanismos de seguimiento, así como los resultados de la investigación mencionada. Asimismo, se realizaron actividades en grupo para analizar la aplicación práctica de la Guía, lo cual condujo a reflexionar sobre posibles recomendaciones futuras.

Exposiciones

Apertura del taller

Jorge Gurrieri, Coordinador de Proyectos de la Oficina Regional para América del Sur de la OIM, dio inicio al taller presentando a los demás organizadores, Constanza Argentieri, Directora de Asistencia Técnica del IPPDH y Richard Velázquez, Representante de la Oficina de la OIM en Paraguay.



Por su parte, Richard Velázquez explicó el desafío que implica para la OIM garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y ratificó su compromiso de apoyar los procesos de integración regional.

Constanza Argentieri presentó el trabajo del IPPDH en el apoyo técnico a los Estados en cuanto a la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Asimismo, contextualizó el proceso de creación de la Guía a partir de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-21/14 titulada “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”,

tir de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-21/14 titulada “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”,

proceso del cual formaron parte tanto la Comisión Permanente Niñ@sur como el FEM. Por último, resaltó los fines de la Guía y de su formulario de identificación inicial, resaltando, asimismo, como uno de los principales objetivos del taller el reunir por primera vez a las áreas de infancia y migraciones en un mismo encuentro. Posteriormente, María Inés Pacecca, investigadora y antropóloga, presentó la investigación realizada en el marco del proyecto común entre la OIM y el IPPDH cuyo objeto fue proveer información sobre la forma en que niños, niñas y adolescentes cruzan una de las fronteras entre Argentina y Paraguay.

Investigación niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR



Las fuentes que se utilizaron como base para desarrollar el informe fueron (i) datos cuantitativos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina sobre los tránsitos de ingreso, egreso y rechazo de niños, niñas y adolescentes del año 2013; (ii) corpus de 200 casos a partir de resoluciones judiciales e informes elaborados por un área de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina respecto de niños, niñas y adolescentes extranjeros que llegaron a dispositivos institucionales

de protección de la niñez en el marco de procedimientos judiciales en los que se investigaba la vulneración de sus derechos, principalmente bajo hipótesis de trata de personas menores de edad con finalidad de explotación laboral o sexual; y (iii) trabajo de campo en la frontera de Argentina y Paraguay.

María Inés Pacecca remarcó las distintas hipótesis en las que pueden encontrarse niños y niñas en el contexto de la migración: (i) niños, niñas y adolescentes que migran internacionalmente con uno o ambos padres, constituyendo el caso más frecuente de migración; (ii) niños, niñas y adolescentes que permanecen en el lugar de origen cuando uno o ambos padres migran, y según el caso podrían reunirse luego con sus padres en el país de destino; (iii) niños, niñas y adolescentes no acompañados, siendo potenciales solicitantes de asilo y quienes han sido trasladados mediante engaños, amenazas o coerción; (iv) niños, niñas y adolescentes migrantes autónomos o independientes, quienes migran interna o internacionalmente de manera voluntaria, casi siempre motivados por oportunidades laborales y muy frecuentemente con el acuerdo y apoyo de sus padres.

Un gran inconveniente detectado por la investigación radica en las inconsistencias entre las exigencias de egreso y de ingreso entre los países. Mencionó el caso de Argentina que, discrecionalmente, en algunos pasos fronterizos aplicó su normativa interna y en otros el Acuerdo 02/06 del MERCOSUR sobre verificación de documentación de personas menores de edad. Al aplicar la normativa interna, al momento del ingreso a la República Argentina, desde el control migratorio no solicitaban los permisos de viaje a mayores de 14 años pero, en caso de invocar el Acuerdo MERCOSUR, exigían la doble verificación de permisos tanto al egreso como al ingreso; debido a que los requisitos de egreso difieren según la normativa de los países, Pacecca considera como posible campo de acción, la armonización de las exigencias migratorias de los países de la región.

Por otra parte, la investigadora esclareció el panorama respecto de los distintos tipos de cruce de fronteras. Los datos otorgados por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina únicamente registran los cruces regulares y los cruces fraudulentos con permisos falsos. Los cruces fraudulentos con documentación de un mayor de edad no se encuentran dentro de las estadísticas provistas ya que quedan registrados como cruces de adultos y no de niños o adolescentes. Llegó a detectarse el cruce fraudulento por la información que el adolescente proveyó a los operadores de asistencia una vez adentro del territorio. Además, remarcó que un porcentaje de los niños o niñas con documento y autorización de los padres optó por el cruce clandestino frente a la presunta posibilidad de ser rechazados.

Indagar en las causas, los motivos y las modalidades de los traslados contribuirá también a adecuar las intervenciones institucionales y las medidas de protección. Durante su presentación, la investigadora hizo especial énfasis en que muchos adolescentes (varones y mujeres) migran voluntariamente para trabajar en el país de destino y que su migración es resultado de búsquedas laborales activas.

En esa línea explicó que, en la medida en que los adolescentes desean cruzar la frontera para realizar ese trabajo que les fue ofrecido, difícilmente se “denuncien” ante la autoridad migratoria. De esta manera, los controles se convierten en un obstáculo que deben atravesar para llegar a destino. Teniendo en cuenta que un gran porcentaje de adolescentes y niños cruzó la frontera con su documentación en regla y, no obstante, vivió situaciones de explotación en el país de destino, es difícil considerar a la frontera como una zona de protección y, además, falta evidencia que relacione el cruce irregular con la posterior vulneración de derechos.

Marco conceptual estándares de la OC21 y de la Guía

Natalia Debandi, investigadora del IPPDH, presentó el marco conceptual del taller, informando a los participantes tanto acerca de la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-

21/14, como de la “Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes”.

En primer lugar, respecto de la OC-21/14, resaltó la importancia de conocer las razones de su surgimiento. El diagnóstico previo a la misma detectó tres problemáticas: (i) grave afectación de derechos de niños y niñas migrantes (reflejada, entre otras situaciones, en la crisis que se vivió en la frontera sur de Estados Unidos); (ii) necesidades particulares de protección: combinación de edad y condición migratoria; (iii) falta de articulación entre leyes y prácticas migratorias y la normativa de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Dentro de los aspectos más relevantes de la OC-21/14, cabe mencionar que resalta la prevalencia del régimen jurídico de infancia por sobre el migratorio, hace hincapié en la protección internacional e identificación de riesgos, defiende principios tales como la garantía del debido proceso, la no privación de la libertad, la protección integral del niño durante el proceso migratorio, la no devolución, y el derecho a la vida familiar. Asimismo, sostiene la importancia de contar con espacios de alojamiento y procurar la posibilidad de solicitar asilo y refugio.

Todo ello, estableciendo estándares jurídicos para la adecuación de la legislación en materia de política migratoria y de protección de derechos de niños y adolescentes. Finalizó dicha exposición remarcando que la OC-21/14 adopta un carácter vinculante para los Estados miembros de la OEA.

Una vez presentada la OC-21/14, se procedió a la contextualización de la Guía, la cual surgió a través del Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de niños y niñas migrantes y de sus familiares, en el marco del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). Asimismo, fue diseñada en base al marco jurídico internacional y regional, y a los estándares establecidos por la OC-21/14 y, por ende, la necesidad de incluirla dentro del marco conceptual del taller. En su proceso de formación, se recibieron aportes del FEM, de la Comisión Niñ@sur de la RAADH, de organismos públicos de Estados miembros y asociados del MERCOSUR, y de organismos internacionales.

En cuanto a los objetivos de la Guía, se destacan los siguientes: (i) establecer criterios y pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección de NNA migrantes por parte de autoridades estatales; (ii) definir criterios para articular mecanismos adecuados de derivación y referencia de los casos para la atención y cuidado de los NNA migrantes por parte de los organismos competentes de protección de los derechos de la niñez; y (iii) facilitar la armonización de los procedimientos migratorios y de referencia y protección que involucren a niños y niñas migrantes a nivel interno y regional, y una adecuada articulación entre los países del MERCOSUR.

Además, se recordaron los principios y garantías procesales de la Guía, tales como el interés superior del niño, la igualdad y no discriminación, el principio de no devolución, el derecho a la unidad familiar, el nombramiento de un tutor en caso de niños no acompañados o separados, el derecho del niño a ser escuchado y a la información, la asistencia consular y salvaguardas de confidencialidad, entre otros.

Luego se detalló el procedimiento de identificación de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales de protección por parte de autoridades migratorias y mecanismos de referencia. Por último, la investigadora informó sobre los compromisos que surgen de la Guía como, por ejemplo, la identificación de instituciones y autoridades competentes, la capacitación de las autoridades para la implementación de la Guía, y el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Guía que fue explicado en un momento posterior del taller.

Actividades

El primer día de taller, Constanza Argentieri presentó las actividades que serían desarrolladas por los participantes durante ambas jornadas. Los objetivos principales de las mismas fueron: (i) analizar las distintas estrategias posibles de implementación de la Guía; (ii) verificar la utilidad del formulario de identificación inicial como herramienta de implementación de la Guía; (iii) promover otras estrategias de implementación adecuadas a los distintos contextos nacionales; y (iv) analizar la viabilidad del modelo de informe país como herramienta de seguimiento de la Guía.

El primer bloque de trabajo en taller se refirió a la implementación de la Guía. A partir de un caso práctico se debatió en grupos sobre la utilidad, importancia y obstáculos para la aplicación de la Guía, y en especial, del formulario de identificación inicial y del proceso de derivación.

Esta actividad se trabajó en 3 grupos previamente definidos en función de los objetivos que se pretendían alcanzar. Cada grupo estuvo compuesto por representantes de los organismos de migración y de infancia de 3 países.

El segundo bloque de trabajo constituyó la discusión y reflexión sobre el mecanismo de seguimiento de la Guía y, en particular, del modelo de informe anual de los Estados. Esta actividad fue realizada en un plenario conducido por representantes del IPPDH y la OIM.

Primer bloque de trabajo: implementación práctica de la Guía

Explicación del caso práctico y preguntas orientadoras

Antes de iniciar la actividad, se realizó una aclaración previa a fin de poder alcanzar el objetivo propuesto. En ese sentido se explicó que los objetivos de la Guía son diferentes a los objetivos de la legislación migratoria de cada país. Por lo tanto, debían responderse las preguntas considerando que la aplicación de la legislación migratoria no debería excluir la posibilidad de aplicación de la Guía. Asimismo, las respuestas tendrían que reflejar tanto la perspectiva de infancia como la migratoria.

Luego se presentó un caso hipotético. A partir de allí se desprendió una serie de interrogantes con el fin de ampliar el debate sobre la implementación práctica de la Guía. El caso planteado comenzaba con la siguiente premisa: “Un adolescente de nacionalidad paraguaya de entre 13 y 17 años se presenta un martes por la noche en un paso internacional habilitado.” A partir de allí se presentaban una serie de situaciones que requerían de diferentes respuestas por parte de los funcionarios.

A partir del caso hipotético se desprendieron interrogantes con el fin de ampliar el debate sobre la implementación práctica de la Guía.

En cuanto al proceso de identificación inicial, los participantes discutieron en grupo algunas preguntas respecto del procedimiento a seguir frente a esas diversas situaciones en las que podría encontrarse el adolescente. Por ejemplo, qué pasaría si habiéndose presentado solo no cuenta con documentación o la misma se encuentra adulterada, o bien, se presenta junto con un mayor que no puede acreditar

vínculo o le falta la autorización de sus padres, entre otras preguntas. Asimismo, se preguntó sobre la autoridad a cargo de la aplicación del formulario, los criterios para definir su aplicación, dónde se realizaría la entrevista, qué tipo de formación requiere la aplicación del formulario y si resulta más conveniente implementarlo al egreso o al ingreso a un país.

En lo que respecta al proceso de derivación, se partió de la hipótesis de que se estaba frente a alguna de las situaciones que el formulario complementario a la Guía pretende identificar. A partir de allí, se interrogó sobre cuáles deberían ser las acciones concretas para garantizar la derivación efectiva en cada una de estas situaciones. Además, quién/es estaría/n a cargo de cada una de esas acciones y si es posible diseñar un protocolo de actuación común para todas las situaciones de derivación.

Reflexiones sobre el formulario de identificación inicial y proceso de derivación

Al momento de poner en común las reflexiones sobre los debates realizados en grupo, un representante de cada uno dio a conocer las conclusiones a las que llegaron.

En cuanto al primer grupo, sus integrantes concluyeron que no debería aplicarse la Guía a todo niño, niña o adolescente, sino sólo en aquellos casos de niños víctimas de una vulneración concreta de derechos. Plantearon a continuación el problema que se presenta sobre qué hacer con el niño o niña migrante antes de la derivación correspondiente (alojamiento del niño), sin dar una respuesta a dicha situación. Luego, con respecto a los mecanismos de derivación, señalaron la necesidad de crear un Protocolo de actuación para los funcionarios.

Consideraron de vital importancia la capacitación a funcionarios de frontera con una perspectiva de niñez. En esa línea, mencionaron que la capacitación debería dirigirse a funcionarios migratorios y ser brindada por parte de autoridades de niñez.

Respecto de la implementación práctica en un puesto de frontera indicaron que el funcionario que se encuentra en un control migratorio e identifique alguna situación de vulneración de derechos debería derivar al niño a un supervisor que aplique el formulario complementario a la Guía. Además, recomendaron la existencia de un punto focal de contacto con organismos de protección de niñez con el propósito de no duplicar preguntas que han sido realizadas en el control migratorio y, de tal manera, no revictimizar al niño.

Respecto de la aplicación del formulario al ingreso o egreso del país, el primer grupo dedujo que sería más adecuado al ingreso debido a que el control es más riguroso que al egreso de un país, con lo cual reforzaría la protección.

Por su parte, el segundo grupo también llegó a conclusiones interesantes. A diferencia del primer grupo dedujeron que el formulario debería ser aplicado a todo niño no acompañado o separado que llegue a la frontera. En el proceso de identificación inicial, aparecerían dos facetas dentro del control migratorio, tanto la función migratoria como la protección de los derechos del niño. Según sus integrantes, el formulario podría convertirse en un Protocolo que se adapte a las necesidades de los niños y que incluya preguntas más abiertas.

Asimismo, consideraron que deberían existir dos instancias para la identificación de niños en situación de vulneración de derechos: una primera batería de pocas preguntas de identificación y luego una derivación a otro funcionario con un listado más exhaustivo de preguntas que abarquen mayor profundidad o conocimiento del niño.

Advirtieron que es importante analizar las dificultades en los controles migratorios que no cuentan con las mismas facilidades o instalaciones con las que puede contar un aeropuerto, por ejemplo. Y en esa línea, sugirieron que el formulario complementario a la Guía se divida en dos: un formulario reducido con tres o cuatro preguntas como máximo y un formulario extendido que sea aplicado en casos en donde se advierta una sospecha de violación de algún derecho.

Por último, en cuanto al momento de aplicación de la Guía decidieron que, si bien sería útil aplicar la guía al egreso, tanto los principios de la OC-21/14 como el contenido de la Guía, están pensados para ser aplicados al momento del ingreso a un país. Aplicar el Formulario en ambas instancias podría generar la revictimización del niño o niña.

Por último, el tercer grupo manifestó que es de vital importancia tener en cuenta el principio de no devolución del niño, inclusive en aquellos casos en los que la normativa nacional establezca lo contrario.

Además, propusieron, al igual que el grupo anterior, la posibilidad de desarrollar dos tipos de formulario: uno más concreto que pueda detectar situaciones de alerta o posible vulneración de derechos y un segundo formulario, más extenso o profundizado, que debería ser realizado por la autoridad de infancia. Luego deberían realizarse las derivaciones en caso de comprobar vulneraciones de derechos (señalaron que no siempre debería llevarse a cabo la derivación).

Sus integrantes resaltaron la importancia de otorgar instrucciones precisas a los funcionarios migratorios respecto de qué casos requieren la aplicación del Formulario y consideraron que, en caso de duda, lo deberían aplicar.

Respecto de las estrategias a seguir, debería llevarse a cabo una forma de seguimiento o alerta en aquellos casos que se presume posible peligro o vulneración de derechos de niños y niñas. A tal fin presentaron como ejemplo hacer un seguimiento efectivo de niños, niñas y adolescentes que ingresan como turistas; esto implicaría que migraciones cuente con una alerta que se active a los 3 meses del ingreso de ese niño o niña que no salió del país a fin de verificar si solicitó residencia, si cuenta con visa, etc. En caso de no contar con dicha documentación, habría que advertir sobre esta situación a los organismos de niñez.

Por otra parte, sería imprescindible pensar en estrategias que no generen desconfianza en los niños, niñas y adolescentes al momento de las entrevistas para no conducir a mayor cantidad de ingresos clandestinos.

Conclusiones generales

Luego de las reflexiones de cada grupo, fue posible armar un debate general y alcanzar algunas conclusiones generales.

En dicho debate, uno de los temas centrales fue lo referente al formulario. Se llegó a la conclusión de que sería más conveniente desarrollar un formulario más corto con preguntas claras y sencillas que puedan funcionar como un alerta sobre posibles situaciones de vulneración de derechos. Debería partirse de la base del formulario ampliado y hacer un recorte para simplificarlo. Dicho formulario reducido podría incluir preguntas que habitualmente se hacen hoy en día, pero estandarizadas para evitar la arbitrariedad de los funcionarios.

Por ejemplo, preguntas que permitan reconocer alertas como datos básicos de identidad y relacionados con los objetivos y condiciones del viaje. Las preguntas no deben intimidar al niño y deben ser breves y concretas.

Durante el debate se propusieron ciertas preguntas: Viaja solo o acompañado e Indicadores claros con preguntas claves de alerta: (i) motivo del viaje con varias opciones o abierto; (ii) dónde va a alojarse y con quién; y (iii) por cuánto tiempo. Si de dichas preguntas surgen otras inquietudes, debería aplicarse un formulario ampliado.



El segundo tema que se presenta como un desafío para la aplicación práctica de la Guía es la decisión sobre quiénes serán los niños y niñas a los que se les aplicará el formulario. Existen dos posturas frente a dicha disyuntiva: la posibilidad de elaborar un formulario standard que se aplique a todos los niños no acompañados o aplicarlo únicamente cuando haya indicios de vulneración de derechos.

El mayor inconveniente que se presenta ante tal problemática es la incompatibilidad de los criterios de la Guía en cuanto a la identificación de niños no acompañados o separados de sus padres y los criterios de los controles migratorios. No obstante, es importante lograr “salir de la lógica migratoria” y comprender que más allá que desde lo migratorio los requisitos estén cumplidos, se puede sumar la aplicación de una batería corta de preguntas que permitan identificar/detectar posibles vulneraciones de derechos.

Por último, un tercer tema que alcanzó gran preponderancia fue la importancia del acceso a la información. Por ejemplo, podría ser de utilidad, que al momento de la venta de los pasajes, se informe a los niños sobre sus derechos y la aplicación del formulario.

Además, debería generarse información a través de los registros para armar un sistema de alertas. Los datos que surjan deben permitir tomar decisiones desde las áreas de infancia, siempre bajo la lógica de protección de derechos.

Reflexiones sobre los compromisos asumidos por los Estados

Luego de reflexionar sobre la aplicación práctica de la Guía, se generó un debate sobre los compromisos asumidos por los Estados en cuanto a la aplicación de la Guía.

En cuanto a la difusión de la Guía, se manifestó que es de vital importancia porque no es viable la aplicación de un documento que no es conocido tanto por los funcionarios como por los propios NNA. La Guía debería tener un diseño amigable que permita alcanzar un alto nivel de difusión.

La manera más eficiente de difundir la Guía es incorporarla en los cursos de capacitación a funcionarios. El IPPDH está trabajando en un tríptico con un resumen de la Guía que podría incluirse como un anexo para ser utilizado por los funcionarios involucrados en la temática.

Segundo bloque de trabajo: Mecanismo de seguimiento de la Guía

Presentación del Mecanismo de Seguimiento: Informe Anual País

El segundo día de trabajo en taller contó con la participación de Gabriela Urthiague, representante del IPPDH, quien tuvo a su cargo la presentación del mecanismo de seguimiento de la Guía.

Gabriela Urthiague introdujo las pautas establecidas por la Guía informando que ésta establece lineamientos generales para el funcionamiento de un mecanismo de seguimiento destinado a realizar el balance y evaluación sobre la implementación de este instrumento. Entre otras orientaciones, prevé el envío de informes anuales por el FEM y la RAADH, así como el apoyo técnico del IPPDH para el relevamiento, sistematización de la información y presentación de un informe general en base a la información recibida.

El IPPDH al ser el encargado de hacer el seguimiento de la implementación de la Guía, deberá realizar un Informe General anual respecto de la aplicación y sus resultados en cada uno de los Estados. Para ello, deberá contar con información brindada por los países, tanto desde el área migratoria como de infancia.

A tales fines, Gabriela explicó que, a partir del año siguiente a la aprobación de la Guía, los Estados deberán presentar anualmente dos informes: uno realizado por la instancia migratoria y otro por la instancia de niñez. Dichos informes deberán contener información respecto de los compromisos asumidos por los Estados como, por ejemplo, sobre las capacitaciones a los actores involucrados en la implementación de la Guía, las estrategias y alcance de la difusión de la Guía, información estadística sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Guía, entre otros.

Gabriela detalló que el IPPDH realizó un modelo de informe anual con indicaciones precisas sobre la información que se espera recibir de los Estados y que se desprende de los compromisos asumidos en la Guía. El modelo de informe está estructurado como un cuestionario dirigido a los organismos responsables de infancia y de migración en cada Estado. Las áreas de infancia deberán enviar el cuestionario completo a los referentes de la Comisión Niñ@Sur de la RAADH de cada Estado y las áreas migratorias deberán en-

viarlo respectivamente a los referentes del FEM de cada país. Estas instancias deberán enviar los informes consolidados al IPPDH, que de esta forma recibirá dos informes por Estado. Para mayor comprensión, Gabriela repasó las preguntas contenidas en el cuestionario y dispuso las dudas al respecto.

Una vez recibidos los informes de los Estados, el IPPDH estará encargado de realizar el Informe General sistematizando dicha información y realizando recomendaciones para favorecer la cooperación interestatal. Luego, tal informe será presentado al FEM y a la Comisión Permanente Niñ@Sur.

Reflexiones sobre el mecanismo de seguimiento de la Guía

Al momento de reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento de la Guía, se llegó a la conclusión de que sería importante revisar dentro de las preguntas del modelo de informe, el corte por edad y considerar tramos de edades. Ello permitiría comparar con mayor facilidad la información de los Estados. Además, simplificaría la cantidad de columnas a analizar.

Asimismo, se recomendó que podría considerarse la posibilidad de realizar un solo informe país con ambas miradas, la migratoria y la de niñez. Habría que pensar qué área sería la encargada o responsable de presentar el informe. En esa línea se señaló que quien debería presentar el informe es el responsable de la protección de los derechos del niño.

Por último, en caso de realizar dos informes como fue pensado en un primer momento, se reflexionó sobre la idea de cambiar el nombre del “Informe País” a “Informe del área migratoria” o “Informe del área de niñez”.

Finalmente, considerando las sugerencias realizadas en torno al formulario de identificación y otras cuestiones vinculadas a la aplicación práctica de la Guía, se decidió que el IPPDH reformularía el mecanismo de seguimiento y el modelo de informe país a fin de armonizarlo con las conclusiones arribadas a lo largo del taller.

Compromisos asumidos por el IPPDH

A partir de las reflexiones realizadas durante ambos días de taller, las representantes del IPPDH asumieron compromisos para con los integrantes del FEM y de Niñ@sur, los cuales se enumeran a continuación:

- Reformular el formulario de identificación inicial y elaborar uno más corto del que actualmente se encuentra como complementario de la Guía, con preguntas claras y concisas que no generen desconfianza en el niño, niña o adolescente y permitan deducir situaciones de vulneración de derechos.

● Reformular el mecanismo de seguimiento de la guía a fin de adecuarlo a las demandas y posibilidades de los Estados. A tal fin, se comprometieron a:

- reformular el informe país;
- repensar los plazos para su entrega;
- repensar las instancias encargadas de su elaboración.
- enviar a los funcionarios el mapa de instituciones de niñez y migraciones de cada país.
- presentar en las próximas reuniones del FEM y de Niñ@sur la memoria del Taller y los documentos reformulados.

Evaluación del taller por parte de los participantes



A raíz de las evaluaciones realizadas por cada uno de los participantes al final del taller, es posible deducir óptimos resultados del mismo. En primer lugar, el 52% de los participantes consideró muy alta la utilidad del taller para su formación y el 35% la consideró alta. Por otra parte, en cuanto a la utilidad para su actividad profesional, el 52% de los participantes también la estimó muy alta, mientras que el 41% la evaluó como alta.

Asimismo, respecto de la utilidad de los trabajos prácticos, el 52% concluyó que fue muy alta, y para el 35%, fue alta. En lo atinente a la pertinencia de los recursos didácticos y de las metodologías utilizadas, ésta fue alta para el 70% de los participantes y muy alta para el 30%.

Del total de participantes, cerca del 90% evaluó positivamente el taller, considerando alto o muy alto su rendimiento.

Finalmente, el 70% del total de participantes estimó suficiente la duración que tuvo el taller.

Por lo tanto, puede extraerse que del total de participantes, cerca del 90% evaluó positivamente el taller, considerando alto o muy alto su rendimiento.

A continuación serán transcritos algunos de los comentarios de los participantes respecto de su evaluación del taller.

“Excelente taller. Lo ideal sería extenderlo a los funcionarios una vez aprobado el formulario.”

“Conforme al contenido planteado en el taller, es de gran relevancia abordar mecanismos que permitan combatir aquellas situaciones que afecten la integridad física, psíquica, emocional en el marco de los derechos que deben ser protegidos y garantizados a todos los NNA, quienes merecen todo nuestro mayor esfuerzo. En ese sentido, nos encontramos en total disposición de contribuir y robustecer todo lo que sea necesario para tal fin.”

“La discusión fue enriquecedora y nos impone la necesidad de generar acciones positivas para la implementación de instrumentos efectivos para la protección de la niñez especialmente vulnerable.”

“Muy interesante la dinámica de analizar el tema bajo la perspectiva y experiencia de los funcionarios de migraciones y de protección de la niñez.”

Recomendaciones sobre estrategias de implementación de la Guía

El MERCOSUR aprobó en el año 2012 un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares, elaborado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). A raíz de ello, por mandato de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), el IPPDH elaboró el proyecto de Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes (Guía). La versión final de la Guía, aprobada tanto por el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM) como por la Comisión Permanente Iniciativa Niñ@Sur (CP Niñ@Sur), establece una serie de compromisos para los Estados partes con relación a su implementación y seguimiento¹.

1. La Guía quedó formalmente aprobada (i) por el FEM en el marco de la Segunda Ronda de Reuniones Técnicas Preparatorias para la XXXVII Reunión de Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR y Estados Asociados (RMI), llevada a cabo en Asunción del 03 al 05 de noviembre de 2015 y (ii) por la CP Niñ@Sur en el marco de la XXVII RAADH, llevada a cabo el 25 y 26 de noviembre de 2015 en Asunción.

En ese sentido, tanto el FEM como la CP Niñ@Sur han solicitado al IPPDH como organismo técnico el apoyo en la redacción del Mecanismo de seguimiento de la Guía, así como de un modelo de informe anual, y la elaboración de recomendaciones adicionales con relación a la implementación y al seguimiento del instrumento.

Por esta razón, considerando las reflexiones que tuvieron lugar a lo largo del Taller realizado en la Ciudad de Asunción el 13 y 14 de julio de 2016, y los diagnósticos desarrollados desde el IPPDH y la OIM, se presentan a continuación algunas ideas que pueden contribuir con el desarrollo de estrategias para una efectiva implementación de la Guía. Las recomendaciones serán divididas de acuerdo a los distintos ámbitos de aplicación en los que intenta incidir este instrumento regional.

Es importante rescatar que el proceso de implementación de la totalidad de los compromisos establecidos en la Guía requiere la reformulación de políticas y prácticas internas de cada Estado, la realización de instancias de intercambio y capacitación, la reasignación de recursos y el fortalecimiento de la institucionalidad en los ámbitos nacional y regional, entre otras iniciativas, por lo que se entiende que es un proceso de ejecución progresiva. Las recomendaciones que se presentan a continuación llevan en cuenta esta realidad al mismo tiempo que se basan en obligaciones y compromisos ya asumidos por los Estados, para proponer estrategias que proporcionen las condiciones ideales para su cumplimiento de forma paulatina y sostenible.

Las recomendaciones se basan en obligaciones y compromisos ya asumidos por los Estados, para proponer estrategias que proporcionen las condiciones ideales para el cumplimiento de la Guía de forma paulatina y sostenible.

Consideraciones previas

Las medidas que los Estados adopten deben tener en cuenta que la guía:

- Tiene por objetivo la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de vulneración de sus derechos en el contexto de la migración
- No se constituye como un instrumento de control migratorio sino por el contrario como un instrumento de protección de derechos

- Puede ser implementada tanto en zonas de frontera como al interior del territorio, y en ese sentido, aplicada por funcionarios de las áreas migratorias y por otros funcionarios tales como aquellos pertenecientes a los organismos de infancia, actores de los sistemas de salud y del ámbito educativo, miembros de los ministerios públicos y del Poder Judicial, fuerzas de seguridad y cualquier otro funcionario público vinculado a la atención de niños y niñas migrantes
- Establece criterios y pautas de acción comunes para la identificación y atención de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes que permiten la armonización de las prácticas de un lado y otro de las fronteras
- Se erige como un modelo que pueda ser adaptado a las normativas y prácticas de cada Estado sin perder de vista el objetivo de protección de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración
- Se presenta como el primer instrumento regional que da cumplimiento a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 21 sobre Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional
- Se constituye como una política regional de derechos humanos que fortalece el proceso de integración desde la perspectiva de la libre circulación de las personas y la construcción de una ciudadanía regional

Recomendaciones generales

Armonización normativa

- Realizar diagnósticos normativos sobre las necesidades de adecuación y armonización de las normativas nacionales con los estándares y principios previstos en la Guía, en particular de las normas y regulaciones en materia migratoria y de protección de los derechos de los NNA.
- Llevar adelante reformas normativas internas en caso de identificarse contradicciones entre las normativas relevadas y los postulados de la Guía
- Realizar un diagnóstico regional sobre los requisitos y prácticas de ingreso y egreso de personas menores de 18 años de edad en cada uno de los países de la Región y cualquier otra normativa migratoria que pueda impactar en la implementación de la Guía

- Garantizar que cualquier reforma normativa que se realice a nivel nacional respecto de la situación migratoria de un NNA tenga en cuenta los postulados establecidos en la Guía
- Garantizar que todo acuerdo o instrumento regional vinculado a la promoción y protección de los derechos de los NNA tenga en cuenta los postulados establecidos en la Guía
- Adecuar procedimientos de atención a NNA en las fronteras, tanto en el momento de ingreso como en el momento de egreso

Promoción de la articulación intersectorial e interjurisdiccional

A nivel nacional

- Organizar y formalizar el desarrollo de mesas de trabajo intersectoriales e interjurisdiccionales periódicas en materia de migración y derechos de los NNA. (En países federales, se recomienda el trabajo desde los Consejos Federales u otros mecanismos de articulación interjurisdiccional)
- Impulsar el desarrollo o actualización de protocolos o mecanismos formales para la derivación y articulación entre las áreas que deben adoptar medidas de protección frente a situaciones de vulneración de derechos de NNA migrantes.
- Promover el desarrollo y actualización permanente de mapas nacionales de instituciones y puntos focales responsables frente a la derivación de un caso

A nivel regional

- Organizar espacios de reunión e intercambio entre el FEM y la CP Niñ@sur que puedan ser presenciales o virtuales con el objetivo de identificar los principales retos, buenas prácticas y avanzar progresivamente en la implementación de la guía
- Presentar la Guía en otras reuniones especializadas del MERCOSUR, como ser la reunión de las CONARES, la Reunión de Ministros de Desarrollo Social (RMADS), la Reunión Especializada de Defensores Públicos (REDPO), entre otras, y establecer mecanismos de diálogo y articulación con el FEM y Niñ@sur

Difusión

- Presentar la Guía en los distintos niveles de las áreas migratorias u organismo/s encargado/s de la política y el control migratorio
- Presentar la Guía en las áreas correspondientes de los organismos de infancia. En países federales, a través de los Consejos federales o mecanismos de articulación interjurisdiccionales
- Presentar la Guía en otras áreas del Estado: educación, salud, trabajo, ministerios públicos, fuerzas de seguridad, entre otros
- Realizar campañas de promoción de derechos e información a NNA en contextos migratorios (se sugiere un énfasis especial en zonas de frontera, centros de venta de pasajes, puestos de información turística)

Formación y capacitación

- Desarrollar programas de formación a funcionarios migratorios en materia de derechos humanos de los migrantes, con particular énfasis en derechos del niño y en la implementación de la Guía y los mecanismos de derivación establecidos
- Desarrollar programas de formación a funcionarios de infancia sobre la implementación de la Guía y los mecanismos de derivación establecidos
- Desarrollar programas de formación a funcionarios judiciales y del Ministerio Público sobre las garantías del debido proceso y los derechos previstos en la Guía en el marco de los procedimientos migratorios
- Desarrollar protocolos específicos para funcionarios de las áreas migratorias para la aplicación del cuestionario de identificación inicial y para los procedimientos de derivación establecidos en la Guía
- Impulsar la incorporación de la Guía como contenido regular de los cursos de formación y capacitación que se brindan desde el Estado a los agentes migratorios y otros agentes vinculados con la temática

Sistemas de información y registro

- Promover la digitalización de los sistemas de registro de ingresos y egresos en los pasos de frontera habilitados
- Impulsar la generación de categorías de registro que permitan obtener la información sobre el ingreso y situación migratoria de personas menores de 18 años de edad
- Promover la desagregación del registro de la información en las categorías previstas en la Guía: niño no acompañado, niño separado, niño solicitante de asilo o refugio, niño potencial víctima de trata
- Promover la incorporación en los sistemas de registro vigentes en las áreas migratorias y de infancia la información que surge de la aplicación de la Guía y que se especifican en el modelo de informe
- Impulsar la implementación de bases de datos compartidas entre los países del MERCOSUR dando cumplimiento al Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos compartidas de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/08)
- Promover la creación de sistemas de alertas dentro del sistema de protección de la infancia que permitan detectar situaciones migratorias administrativas de NNA que puedan implicar una potencial situación de vulnerabilidad

Mapeo de instituciones y actores relevantes

- Identificar y designar a un organismo encargado de la actualización permanente del mapeo
- Designar puntos focales a nivel regional, representantes del FEM y de la CP Niñ@sur, que puedan enviar la información solicitada por el organismo encargado de la actualización del mapeo

Participación de la sociedad civil

- Promover y/o fortalecer la formalización de espacios de diálogo e intercambio con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción y protección de los derechos de los NNA migrantes a nivel nacional a fin de involucrarlas en el proceso de implementación de la Guía
- Promover espacios de participación formal a nivel regional en el marco del mecanismo de seguimiento de la Guía

Mecanismo de seguimiento

- Designar puntos focales en el FEM y la CP Niñ@sur que interactuarán con el IPPDH en todo lo relacionado con el mecanismo de seguimiento de la Guía oportunamente aprobado
- Desarrollar mecanismos de articulación entre los organismos de migración y de niñez encargados de realizar los informes previstos en el mecanismo de seguimiento
- Promover los ajustes necesarios en los sistemas de producción y sistematización de la información para poder completar los informes previstos en el mecanismo de seguimiento
- Impulsar el involucramiento de las otras áreas vinculadas a la implementación de la Guía en lo referido al mecanismo de seguimiento a través de procesos de consulta, mesas de diálogo, u otras herramientas que puedan ser útiles para fortalecer la articulación interagencial
- Fortalecer el mecanismo de seguimiento a través del uso estratégico de las recomendaciones para el avance progresivo en la implementación de la Guía que serán efectuadas por el IPPDH como órgano de apoyo técnico

Cooperación internacional

- Identificar organismos internacionales que puedan prestar cooperación financiera y/o técnica para las medidas de implementación de la Guía
- Identificar canales de cooperación interestatal
- Promover la difusión de la experiencia de la Guía a otros ámbitos regionales y subregionales que puedan ser fuentes de cooperación para el MERCOSUR

Institucionalidad involucrada en la implementación de la Guía

Este apartado presenta la institucionalidad pública de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR responsables prioritariamente de la implementación de la guía Regional, más específicamente las Instituciones responsables de la gestión migratoria y de la protección de los derechos del niño, niña y adolescente. Los mapas institucionales presentan las principales áreas del Estado en cada tema no incluyéndose – por motivos de alcance y espacio – otras áreas del Estado que tienen injerencia directa o indirecta en las temáticas pero que no son las instituciones rectoras en la materia.

En cada mapa institucional se resaltan las áreas o dependencias de mayor responsabilidad en la aplicación de la guía. En rojo son destacadas las áreas de niñez y en verde las áreas migratorias. En tonos menos fuertes de cada color se incluyen aquellos organismos que, si bien no son los órganos rectores principales en materia de política de niñez o migratoria, intervienen y pueden estar involucrados en la implementación de la guía.

Para simplificar los gráficos no se han incorporado las áreas de derechos humanos y dependencias de cancillería que participan de estas temáticas, salvo cuando por la estructura propia de la organización institucional tengan áreas internas específicas destinadas a la gestión y/o definición de políticas migratorias.

Leyenda de colores y líneas

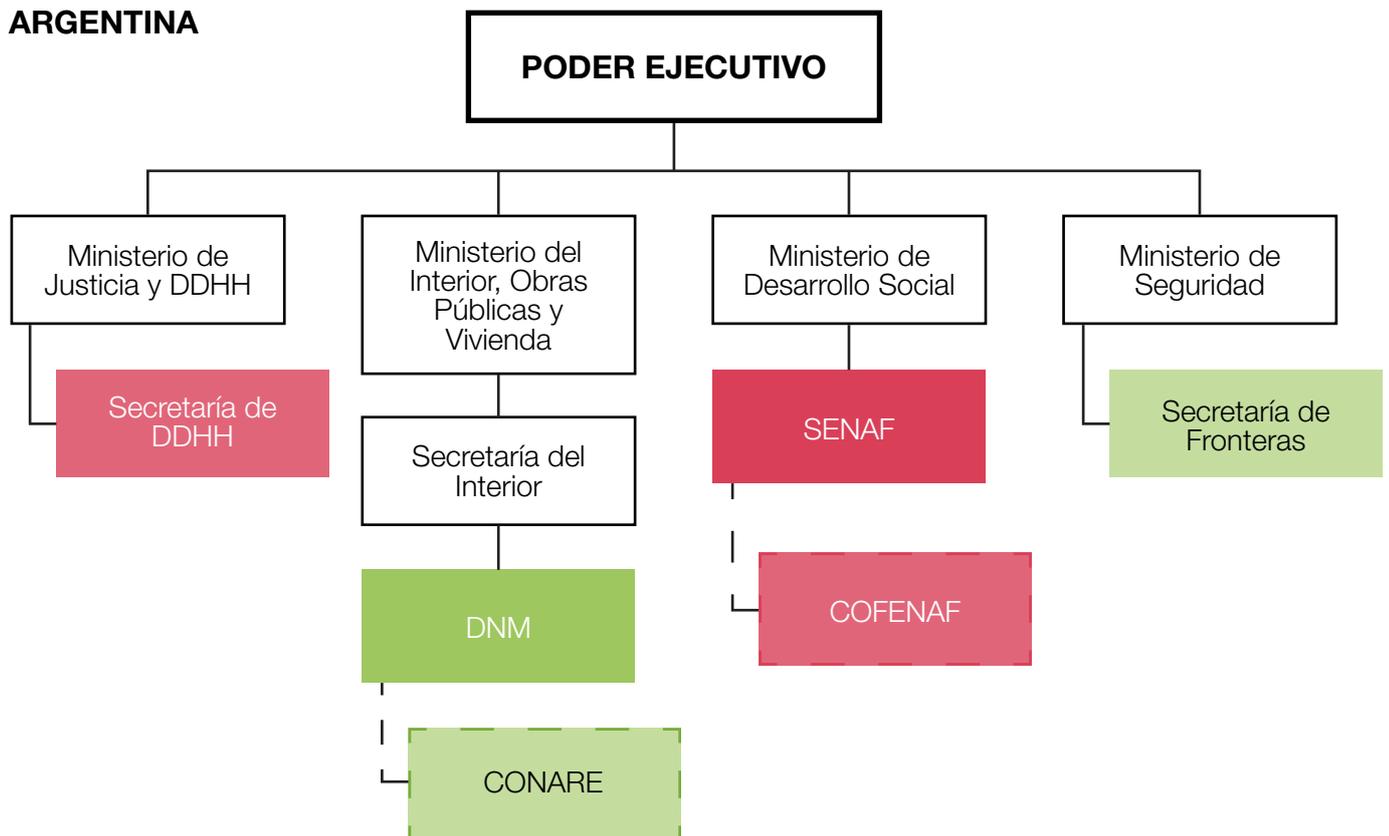
Instituciones y áreas relativas a migración y refugio

Instituciones de promoción y protección de la niñez

————— Participación o dependencia indirecta

- - - - - Mecanismo de articulación

ARGENTINA



Leyenda de organismos

- DNM: Dirección Nacional de Migraciones
- SENAF: Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia
- CONARE: Comisión Nacional de Refugiados
- COFENAF: Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

Funciones y datos de contacto

SENAF – Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia

Función

La SENAF es el órgano rector del sistema de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Argentina. Se encuentra regido por la Ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y desarrolla programas y acciones a nivel Nacional. Participa del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia por medio del cual se articulan las acciones locales en cada Provincia.

Dirección

Tte. General Juan D. Perón 524 (C1038AAL) Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sitio Web

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/ninez>

Teléfono

+ 54 11 4338-5800

Email

jgabinete@senaf.gob.ar

DNM – Dirección Nacional de Migraciones

Función La Dirección Nacional de Migraciones (DNM) es el encargado de la aplicación de la Ley 25.871 y de su Decreto Reglamentario 616/2010. Registra los ingresos y egresos de personas al país; ejerce el poder de policía migratorio, y decide sobre la admisión de personas al territorio nacional.

Dirección Av. Antártida Argentina 1355 | C1104ACA - Hipólito Yrigoyen 952 | C1086AAP | Buenos Aires

Sitio Web <http://www.migraciones.gov.ar/>

Teléfono + 54 11 4338-5800

Email info@migraciones.gov.ar

CONARE – Comisión Nacional de Refugiados

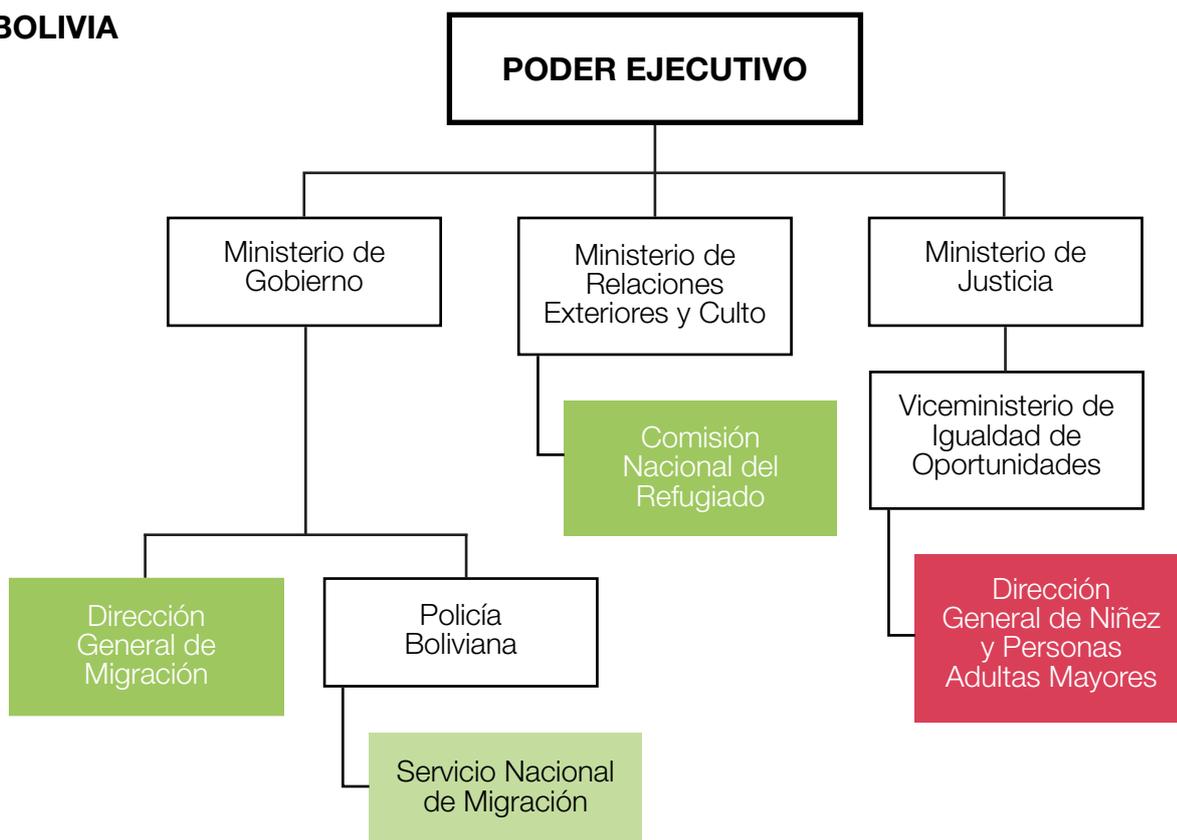
Función La CONARE tiene la misión de decidir la concesión del estatuto de refugiado a una persona, la responsabilidad de proteger los derechos de los refugiados y de contribuir en la búsqueda de opciones para su integración local y asistencia.

Dirección Hipólito Yrigoyen 952, 1º, (1086AAP) Buenos Aires

Sitio Web www.migraciones.gov.ar/conare

Teléfono + 54 11 4317-0200 ints. 74022 / 74023

BOLIVIA



Funciones y datos de contacto

Dirección General de Niñez y Personas Adultas Mayores

Función

Esta dirección es el órgano rector en materia de protección de la niñez en aplicación del Código de la Niña, Niño y Adolescente y como parte del Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA).

Dirección

Avenida 16 de julio N°1769 Piso 1

Teléfono

+5912 2158900 - 2158901 - 2158902 - 2313838 Int 1031

Dirección General de Migración

La Dirección General de Migración tiene por misión institucional regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad a la Constitución Política del Estado, los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por el Estado y normas vigentes.

Función

Dirección Av. Camacho No. 1480 - Zona Central – La Paz, Bolivia

Sitio Web <http://www.migracion.gob.bo/>

Teléfono + 591 2 2110960

Email migracion.comunicación@gmail.com

CONARE — Comisión Nacional del Refugiado

La Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) constituye la instancia competente para determinar la condición de refugiada de una persona, así como la exclusión, cesación, cancelación, revocatoria y expulsión. Asimismo, contribuirá en la protección y búsqueda de soluciones duraderas de las personas reconocidas como refugiadas, conforme a las atribuciones conferidas en la Ley de protección a personas refugiadas (2012).

Función

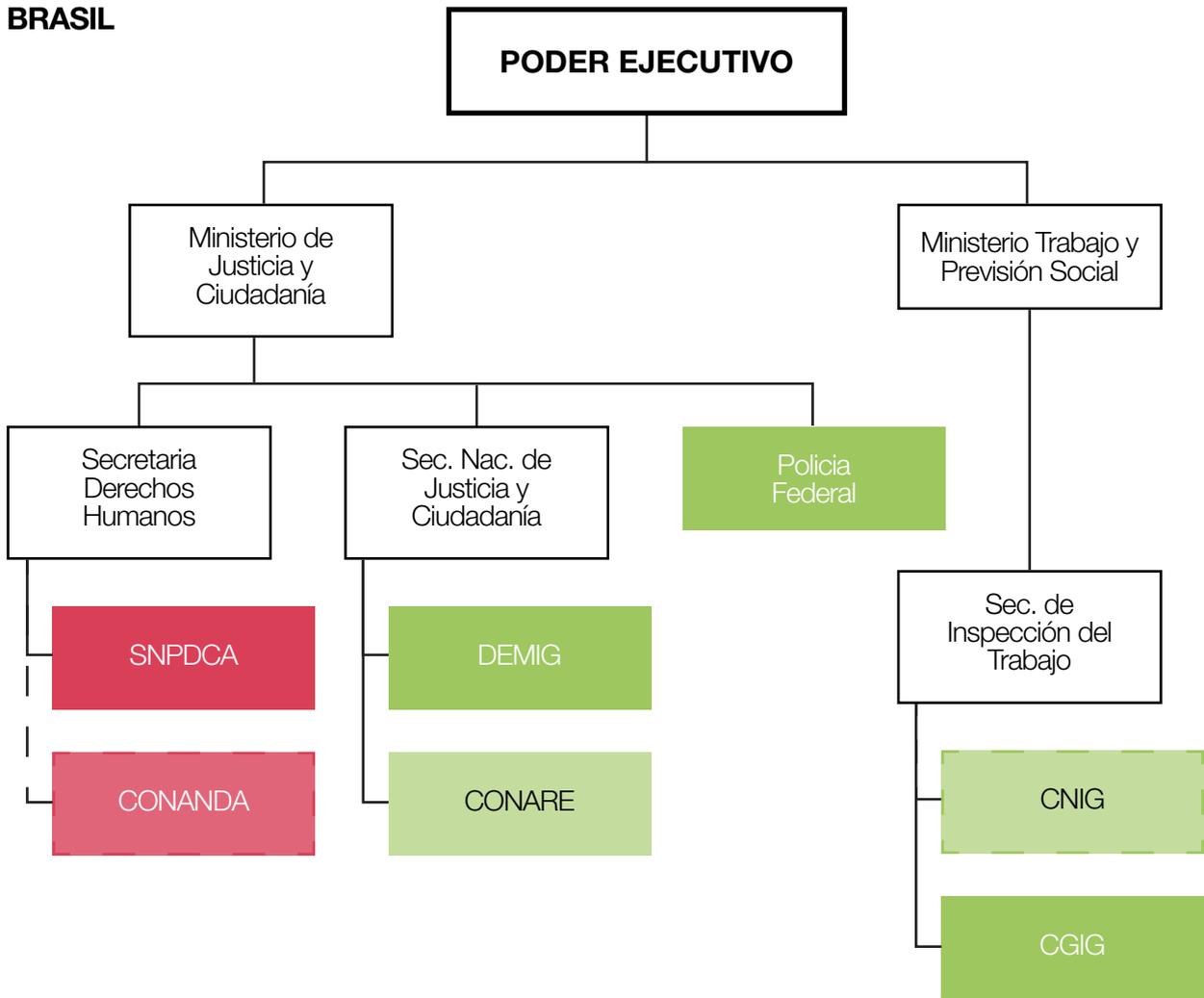
Dirección Ministerio de Relaciones Exteriores
Calle Junín esq. Ingavi Piso 3°
La Paz, Bolivia

Sitio Web www.rree.gob.bo

Teléfono + 591 2 240 8359

Email conare@rree.gob.bo

BRASIL



Leyenda de organismos

- DEMIG: Departamento de Migrações
- Comitê Nacional para os Refugiados
- CNIG: Conselho Nacional de Imigração
- CGIG: Coordenação Geral de Imigração
- CONARE: Comisión Nacional de Refugiados
- SNPDCA: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CONANDA: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Funciones y datos de contacto

Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Función La Secretaria Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente tiene como misión desarrollar políticas públicas orientadas a la promoción de los derechos del niño y del adolescente.

Dirección Setor Comercial Sul - B, Quadra 9, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre "A", 8º andar, Brasília, Distrito Federal, Brasil

Sitio Web <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes>

Teléfono + 55 61 2027-3225, 2027-3888

Email spdca@sdh.gov.br

DEM — Departamento de Migrações

Función El Departamento de Migraciones se ubica entre los órganos con mayor competencia en materia de política migratoria y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes en Brasil. Es además representante dentro del Conselho Nacional de Imigração

Dirección Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça, Edifício Sede, 4º andar, sala 422, Brasília/DF. CEP: 70064-901

Sitio Web <http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quemequem/departamento-de-estrangeiros>

Teléfono + 55 61 2025.3478/9898

Departamento de Polícia Federal

Función La principal competencia del Departamento de la Policía Federal en materia migratoria es controlar la estada de las personas migrantes en Brasil. Eso implica controlar su entrada, permanencia y salida del país; registrar a los migrantes (a través del Sistema Nacional de Registro de Extranjeros, SINCRE); expedir la Cédula de Identidad para Extranjeros (CIE); recibir y tramitar los pedidos de permanencia; y conceder la condición de permanencia a los migrantes.

Dirección SAS, Quadra 06, Lotes 09/10, Edifício Sede/DPF Asa SUL

Sitio Web www-dpf.gov.br

Teléfono +55 61 2020 8000 /2024 8000

CONARE – Comité Nacional para los Refugiados

El CONARE es un órgano colegiado, presidido por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía e integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (que ejerce la Vicepresidencia), los Ministerios de Salud, Educación, y Trabajo y Previsión Social, el Departamento de la Policía Federal, así como un conjunto de organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de asistencia. Tiene a su cargo analizar las solicitudes y declarar el reconocimiento de la condición de refugiado, así como orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección efectiva, la asistencia y el apoyo jurídico a los refugiados.

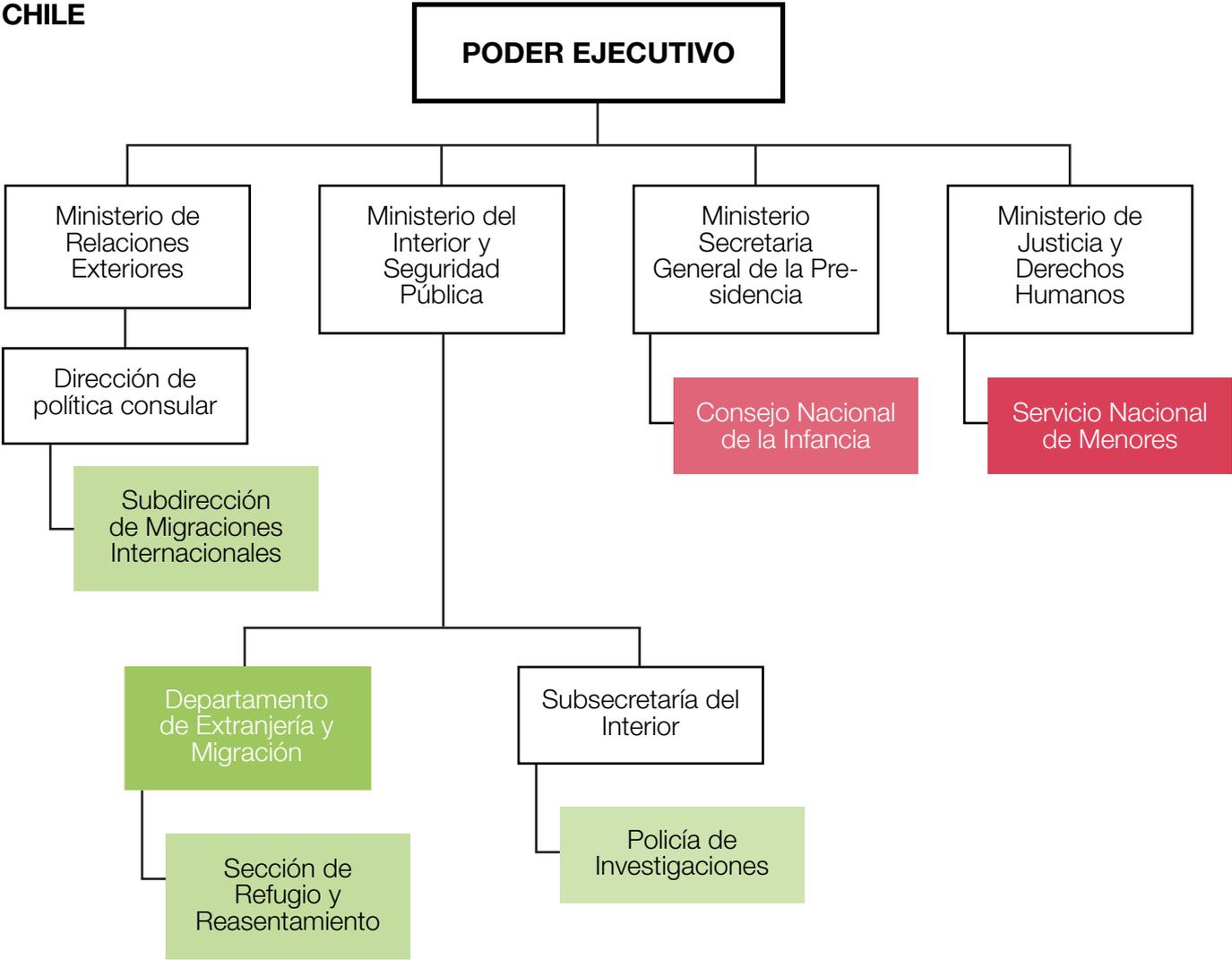
Función

Dirección Esplanada dos Ministérios, Bloco F. Brasília - DFt

Sitio Web www.mte.gov.br

Teléfono + 55 61 2031 6000

CHILE



Funciones y datos de contacto

SENAME — Servicio Nacional de Menores

Función Promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio.

Dirección Huérfanos 587 Santiago

Sitio Web www.sename.cl

Teléfono +56 800 730 800

Departamento de Extranjería y Migración

Tiene como misión garantizar el cumplimiento de la legislación de extranjería vigente en el país, relativa al ingreso y egreso, residencia definitiva o temporal, expulsión y regulación de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el territorio nacional, en el marco de la Política Nacional Migratoria del Gobierno de Chile.

Función Su objetivo central es liderar el desarrollo de una Política Nacional de Migraciones y Refugio, que permita enfrentar los desafíos y oportunidades que las migraciones generan en el país

Dirección San Antonio 580, piso 2 y 3, Región Metropolitana

Sitio Web www.extranjeria.gob.cl

Teléfono + 56 2-4863200

Policía de investigaciones de Chile

Función Conforme a su Ley Orgánica (Decreto Ley 2460 de 1979), la PDI tiene entre sus misiones específicas, la de controlar el ingreso, egreso y reingreso de personas del territorio nacional y la fiscalización de la permanencia de extranjeros en el país

Dirección Calle Gral Mackenna 1370, P 2, Santiago de Chile

Sitio Web www.pdichile.cl

Teléfono +56 2 2569 1595

Sección de refugio y reasentamiento

Tiene a su cargo analizar las solicitudes de residencia presentadas por personas que, en resguardo de su seguridad personal y en razón de las circunstancias políticas predominantes en el país de residencia, se ven forzados a solicitar al Gobierno de Chile (a través de alguna misión diplomática o directamente ante el Ministerio del Interior y Seguridad Pública) asilo. Actúa como Secretaría Técnica de la Comisión de Reconocimiento, que asesora a las autoridades del Ministerio en el otorgamiento y revocación o rechazo de la visación de residente con asilo político o refugiado.

Función

Dirección

San Antonio 580, 3er piso, Santiago de Chile

Teléfono + 56 600 486 3000

COLOMBIA



Funciones y datos de contacto

ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creado en 1968, es la entidad del estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia. El ICBF con sus servicios brinda atención a niños y niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. La Entidad cuenta con 33 regionales y 206 centros zonales en todo el país.

Función

Dirección Avenida Cra. 68 No.64C-75 - Bogotá

Sitio Web www.icbf.gov.co

Teléfono +57 1 437 76 30

Línea gratuita nacional: +57 1 01 8000 91 80 80

Migración Colombia

Ejerce control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada. A su vez, cuenta con tres subdirecciones de relevancia: la Subdirección de Control Migratorio, la Subdirección de Extranjería y la Subdirección de Verificación Migratoria.

Función

Dirección Avenida Calle 26 No 59-51
Edificio Argos - Torre 3 Piso 4
Bogotá, D.C. - COLOMBIA

Sitio Web <http://www.migracioncolombia.gov.co/>

Teléfono Centro de Contacto Ciudadano: +571 6055-454
Línea Nacional Gratuita: +57 018000-510454

Email servicio.ciudadano@migracioncolombia.gov.co

ECUADOR



Funciones y datos de contacto

Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Tiene como objetivo incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional en la política pública y prácticas institucionales y sociales, para asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de los grupos generacionales, con prioridad en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Organismo colegiado compuesto por 10 miembros: 5 representan a las distintas funciones del Estado y 5 a los sujetos de derechos (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores). Además, cuenta con una Secretaría Técnica encargada de operar las funciones del

Función Consejo y ejecutar sus resoluciones

Dirección Eloy Alfaro N28-105 y 10 de Agosto, Quito, Ecuador

Sitio Web <http://www.igualdad.gob.ec/>

Teléfono + 593 2236812 / 2902516 / 2544794 / 22902910

Email igualdad.intergeneracional@gmail.com

Dirección de Migración

Función Tiene a su cargo el control migratorio

Dirección Av. Amazonas N32 – 171 y Av. República, Quito, Ecuador

Sitio Web <http://www.ministeriointerior.gob.ec/migracion/>

Teléfono + 593 2 2439408 / 2269436

Viceministerio de movilidad humana

Función

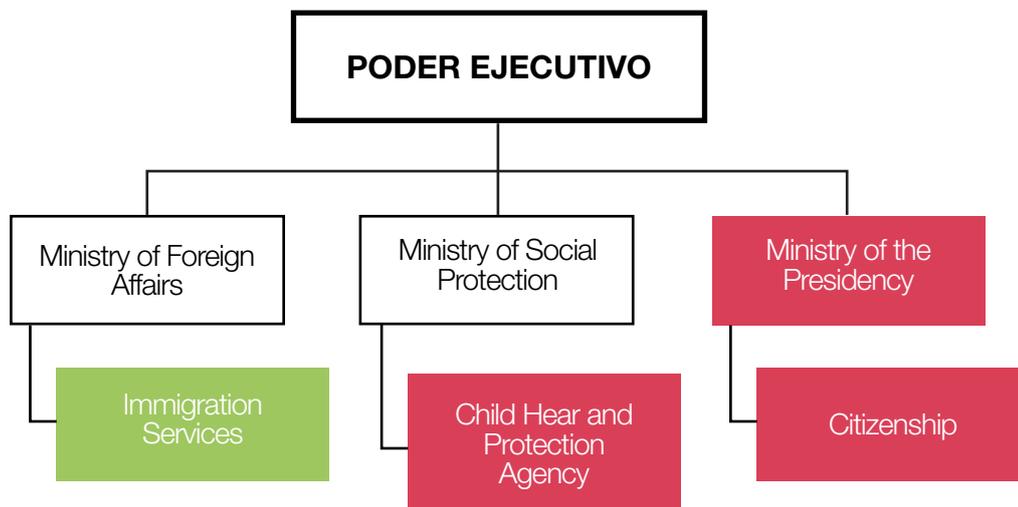
Tiene como misión planificar, dirigir y evaluar la gestión de la política de movilidad humana en asuntos relacionados con la emigración, inmigración, tránsito, retorno y refugio, para así contribuir a proteger y promover los derechos de los ecuatorianos en el exterior y de los extranjeros en el Ecuador. Así también tiene como misión desarrollar procesos de coordinación interna y externa orientados a la integración regional, la promoción y la defensa de los intereses de los ciudadanos ecuatorianos y su inclusión económica y social de los migrantes y sus familias.

Dirección Carrión E1-76 y Av. 10 de Agosto Código Postal: 170517 / Quito, Ecuador

Sitio Web <http://www.cancilleria.gob.ec/movilidad-humana/>

Teléfono + 593 2 299-3200

GUYANA



Funciones y datos de contacto

CPA – Child Hear and Protection Agency

Función La CPA es responsable de garantizar la protección de niños en situación de vulnerabilidad, inseguridad o riesgo. Es el órgano rector y responsable de la aplicación de las leyes de protección de niños, niñas y adolescentes.

Dirección Lamaha & East Streets, Georgetown

Sitio Web <http://www.mlhsss.gov.gy/>

Teléfono + 592 231 6556

Citizenship

Función Organismo responsable de las políticas migratorias.

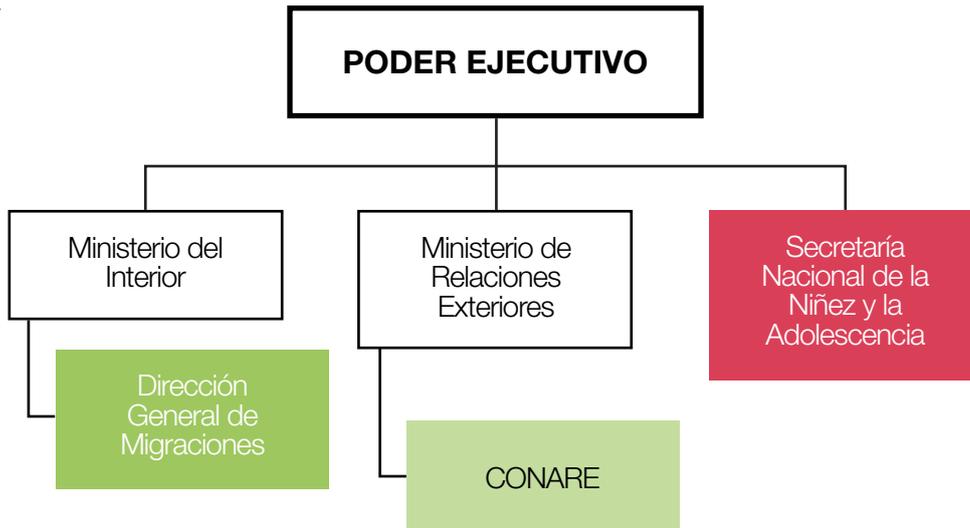
Dirección Winston G. Felix, DSM, MP (Minister of Citizenship)
164 Waterloo Street, Georgetown

Sitio Web <http://www.moha.gov.gy/>

Teléfono + 592 225-6582

Email ministryofcitizenship.gy@gmail.com

PARAGUAY



Funciones y datos de contacto

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Función

Tiene como misión la coordinación e implementación de políticas públicas respecto de niñas, niños y adolescentes. Identifica los intereses superiores de niñas, niños y adolescentes como centro, haciendo efectiva la vigencia plena de sus derechos, con propuestas que promueven la movilización social y comunitaria a nivel nacional, departamental y municipal.

Dirección

Avda. Mariscal López 2.029 e/ Acá Carayá. Asunción, Paraguay

Sitio Web

<http://www.snaa.gov.py/>

Teléfono

+595 21 204749

CONARE – Comisión Nacional de Refugiados

Función

La CONARE está integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Justicia y Seguridad Social, la Comisión de Derechos Humanos de ambas cámaras del congreso, una ONG y ACNUR (con voz pero sin voto). Es responsable de analizar y otorgar la condición de refugiado en Paraguay.

Dirección

Ministerio de Relaciones Exteriores - 14 de Mayo e/ Estrella y Palma Edificio Asubank – Piso 13

Teléfono

+ 595 21 494011

Dirección General de Migraciones

Función Es la institución encargada de registrar y controlar el movimiento migratorio producido en las zonas fronterizas del país y verificar la existencia de residentes irregulares en el territorio. Igualmente, se encarga de otorgar la residencia paraguaya a los ciudadanos extranjeros que llegan con ánimo de radicación. Además, es responsable de la elaboración y actualización de la Política Migratoria Nacional.

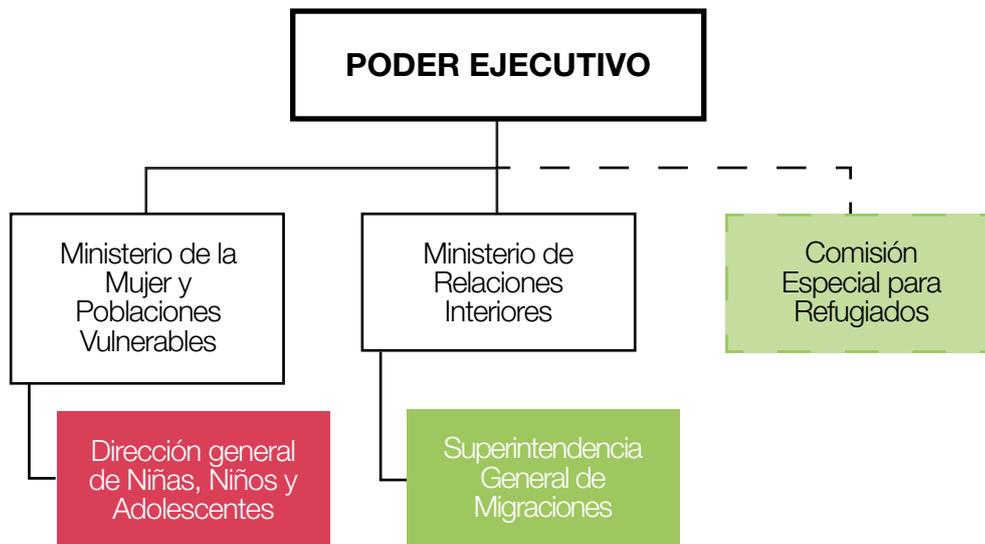
Dirección Caballero N° 201 esq. Eligio Ayala - Asunción, Paraguay

Sitio Web <http://www.migraciones.gov.py/>

Teléfono + 595 21 446 066

Email migraciones@migraciones.gov.py

PERÚ



Funciones y datos de contacto

DGNNA — Dirección general de Niñas, Niños y Adolescentes

Es el órgano encargado de diseñar, promover y coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de la niñez y la adolescencia, para contribuir a su bienestar y desarrollo integral, en especial en aquellas poblaciones que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema y sufren de discriminación, violencia y exclusión social. Está conformada por la Dirección de Políticas sobre Niñas, Niños y Adolescentes, Dirección de Sistemas Locales y Defensorías y la Dirección de Investigación Tutelar.

Función

Dirección Piso 7 del MIMP Jr. Camaná 616 – Lima.

Sitio Web <http://www.mimp.gob.pe/direcciones/dgnna/>

Teléfono +51 626 - 1600 anexo: 7010

Super intendencia General de Migraciones

Organismo técnico especializado responsable del control migratorio, la emisión de documentos de viaje a ciudadanos nacionales y extranjeros, y el otorgamiento de la nacionalidad, que contribuye a la seguridad y el desarrollo del país.

Función

Dirección España 734, Breña, Perú

Sitio Web <https://www.migraciones.gob.pe/>

Teléfono +51 1 2001000

Comisión Especial para los Refugiados

La Comisión Especial de Refugiados es la institución encargada de recibir, analizar, procesar y resolver las solicitudes de asilo.

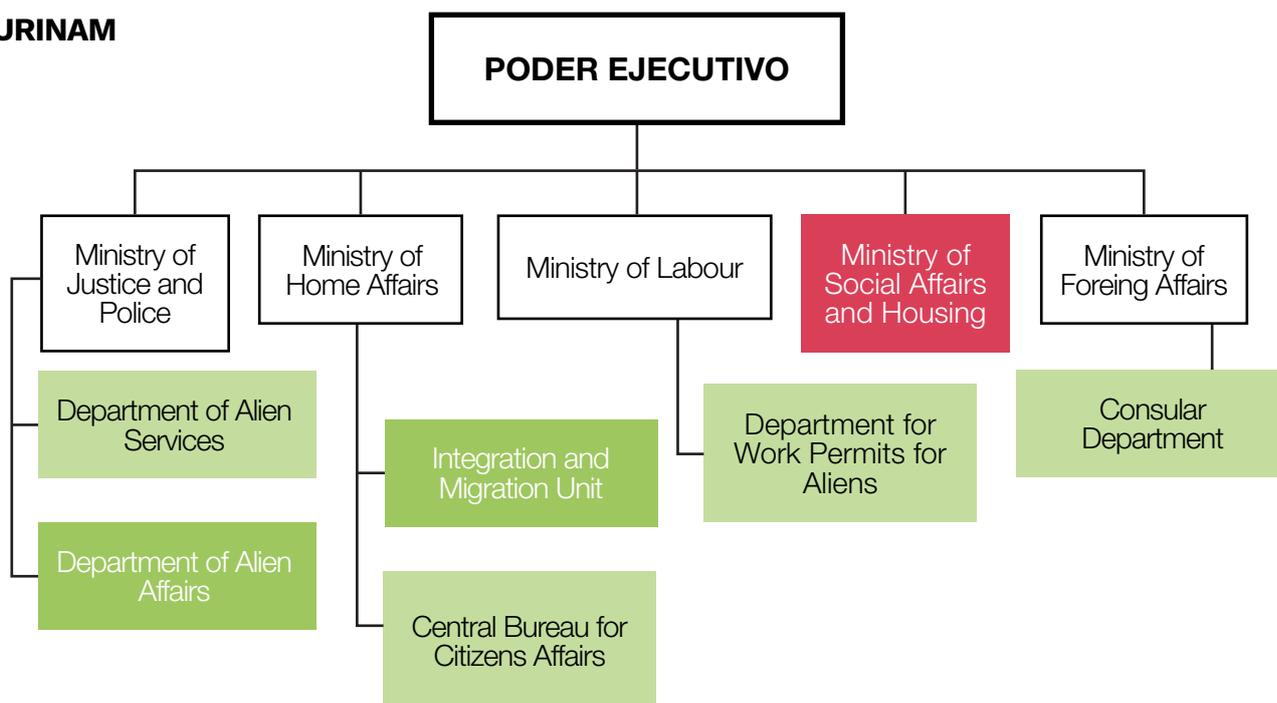
Función

Dirección Jr. Lampa N° 545, 6° piso

Teléfono refugiados@rree.gob.pe

Email + 51 1 623-3119

SURINAM



Funciones y datos de contacto

Minister of Social Affairs and Housing

Función Es el organismo que se ocupa de toda el área social e incluye las política de protección de niños, niñas y adolescentes.

Dirección Waterkant 30.

Teléfono + 597 472340

Email soza@sr.net

Consular Department

Función Se ocupa entre otras cosas de la recepción y procesamiento de solictudes de refugio.

Dirección Ministry of Foreign Affairs, H.A.E. Arronstraat 8

Teléfono + 597 471209

Email sec.minister@foreignaffairs.gov.sr

Integration and Migration Unit

Función Su función es llevar las estadísticas migratorias y la información relativa a la población extranjera. Participa en la definición de la política migratoria.

Dirección Ministry of Home Affairs, Wilhelminastraat 3

Teléfono + 597 476461

Email minbiza@sr.net

Department of Alien Affairs

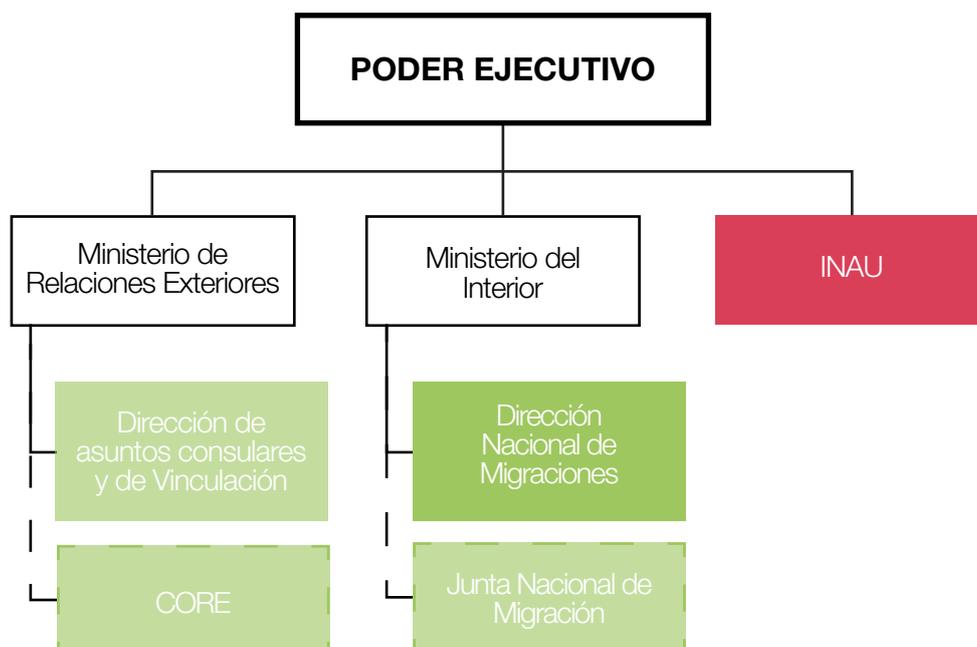
Función Su función es procesar las solicitudes de residencia temporal y permanente, así como las naturalizaciones.

Dirección Ministry of Justice and Police, H.A.E. Arronstraat 1

Teléfono + 597 473033

Mail secmin@juspul.gov.sr

URUGUAY



Leyenda de Organismos

●● CORE: Comisión de refugiados

●● INAU: Instituto del Niño y Adolescente

●● MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

Funciones y datos de contacto

Instituto del Niño y Adolescente

Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía a todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho. Rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. En relación a la aplicación de la Guía Regional el INAU cuenta con oficinas locales descentralizadas para la recepción y atención de NNA migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o que requieran de protección.

Función

Dirección Piedras 482 - Montevideo - Uruguay

Sitio Web www.inau.gub.uy

Teléfono + 598 2915 7317 - 2915 0712

Email infoinau@inau.gub.uy

Dirección Nacional de Migraciones

Función Elaboración de las políticas, otorgamiento de residencias y control migratorio.

Dirección Misiones 1513

Sitio Web <https://migracion.minterior.gub.uy/>

Teléfono + 598 152 1800 / 152 1801 / 152 1802 / 152 1803 / 152 1818

Email migracion@minterior.gub.uy

CORE – Comisión de Refugiados

Función La Core tiene como sus objetivos, realizar la determinación de la calidad de refugiado, el diseño de políticas tendientes a su integración y la atención de su problemática específica.

Dirección Colonia 1206 – 1° Piso

Teléfono + 598 2902 10 10

VENEZUELA



Leyenda de organismos

MIJYP: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz

● SAIME: Servicio Administrativo de Identificación Migratoria y Extranjería

● CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados

MPPRREE: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores

MPPPST: Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo

● IDENA: Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños

Funciones y datos de contacto

DGNNA — Dirección general de Niñas, Niños y Adolescentes

El IDENA es el ente rector en materia de niñez y adolescencia, su objetivo es asegurar los Derechos Humanos de la Infancia y la adolescencia como ente de gestión del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes para la garantía de los derechos colectivos y difusos en todo el territorio nacional, consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNA), mediante la formulación, coordinación, integración, orientación, ejecución, evaluación y control de políticas, programas y acciones de interés público, siguiendo los principios de igualdad, no discriminación, igualdad de actuaciones, participación y corresponsabilidad entre el Estado, la Familia y la Sociedad, para la garantía, protección y disfrute de los deberes y derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, como sujetos sociales de derecho.

Función

Dirección Av. Francisco de Miranda, Los Palos Grandes, Edificio Mene Grande, piso 2- Caracas

Sitio Web <http://www.idena.gob.ve/>

Teléfono + 58 0800 – LOPNNA / 0800- IDENNA

SAIME — Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería

El SAIME es la autoridad migratoria de Venezuela que tiene como funciones garantizar oportunamente el derecho a la identidad y a la seguridad jurídica, además de lograr el efectivo control de los extranjeros y extranjeras que se hallaren en el país, en aplicación de las políticas de identificación, migración y extranjería emanadas del Ministerio del Poder Popular con competencia en esta materia.

Función

Dirección Central: AV. Baralt, Edificio SAIME - Distrito Capital – Caracas
Oficinas: <http://www.saime.gob.ve/oficina/fijas>

Sitio Web www.saime.gob.ve

Teléfono + 58 0800- SAIME-OO (0800 72463 00)

Email directorgeneral@saime.gob.ve

CONARE – Comisión Nacional de refugiados

Función Tiene como objetivo orientar y coordinar las acciones necesarias para brindar protección, asistencia y apoyo jurídico a las personas solicitantes de refugio y a los refugiados y refugiadas.

Dirección Av. Universidad, esquina San Francisco, Edif. Cio San Francisco, piso 4

Teléfono +58 212 482 7768

Email cnrvenezuela@gmail.com

Anexo

Guía regional del MERCOSUR para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes

**Foro especializado migratorio del MERCOSUR
y Estados Asociados**

1. Presentación	58
2. Objetivos y alcance	59
3. Marco normativo	60
3.1 Antecedentes	60
4. Principios rectores fundamentales y pautas para la evaluación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente	62
4.1 Principios Rectores	62
A. Principio de interés superior del niño, niña y adolescente	62
B. Principio de Igualdad y No discriminación	63
C. El principio de protección especial o de especialidad	63
D. Principio de unidad familiar	63
E. Principio de no devolución	64
F. Principio de no privación de la libertad	65
4.2. Pautas para la evaluación y determinación del interés superior del niño, niña y adolescente	65
4.3. Elementos para la evaluación del interés superior del niño, niña y adolescente	66
5. Garantías procesales	67
5.1. El derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado	68
5.2. El derecho del niño, niña y adolescente a la información	68
5.3. La agilidad de los procesos	68
5.4. La especialización de los funcionarios competentes	69
5.5. El acceso a patrocinio jurídico o asistencia letrada	69
5.6. Nombramiento de un/a tutor/a en caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados	69
5.7. El derecho a recurrir las decisiones	70
5.8. Asistencia consular y salvaguardas de confidencialidad	70
6. Procedimiento de identificación de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales de protección por parte de autoridades migratorias y mecanismos de referencia	71
6.1 Objetivos	71
6.2 Primer Paso: Determinación de la condición de niño, niña y adolescente no acompañado o separado e identificación de situaciones de vulneración de derechos	72
A. Situaciones de riesgo para la salud y la vida del NNA migrante y adopción de medidas previas urgentes	72
B. Entrevista inicial y registro	73
C. Indicadores para la identificación de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados	74
D. Indicadores para la identificación de las distintas situaciones y necesidades de protección de derechos	75
6.3 Segundo Paso: Mecanismos de derivación a los organismo/s responsables/s para la adopción de medidas de protección y cuidado	78

A. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente con necesidades de protección internacional como refugiado?	78
B. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente víctima de trata?	79
C. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente con necesidades de protección de otros derechos con riesgo a su integridad física o psíquica?.....	79
D. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente con otras necesidades de protección internacional o complementaria?	80
E. Articulación y adopción de medidas de cuidado y protección por parte del sistema de protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente.....	80
6.4 Otras medidas relevantes en el marco de los procesos de identificación y/protección de los derechos de los NNA migrantes	81
A. Determinación de la edad	81
B. Pedido de información al país de origen	82
C. Designación de tutor/a.....	82
7. Procedimientos migratorios y protección del derecho a la libertad personal y a la unidad familiar de los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias	83
7.1 Ámbito de aplicación y alcances	83
A. Consideraciones generales respecto a la identificación de los casos, la evaluación del interés superior del niño, niña y adolescente y los mecanismos de derivación	83
7.2 Medidas de carácter cautelar aplicables en el marco de los procedimientos migratorios que involucren a NNA migrantes.....	84
A. Principio de no privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en razón de su situación migratoria	84
B. Medidas alternativas de carácter cautelar respecto de niños, niñas y adolescentes migrantes: medidas de cuidado alternativo y protección integral	85
C. Condiciones de alojamiento para NNA migrantes	87
7.3 Derecho a la vida familiar	88
A. Consideraciones generales	88
B. Pautas para garantizar el respeto del derecho a la vida familiar de niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran junto a sus familias.....	89
7.4 Reunificación familiar, retorno voluntario y otras soluciones duraderas	90
7.5 Acceso a la documentación	91
8. Compromisos	91
8.1 Identificación de instituciones y autoridades competentes	91
8.2 Capacitación de las autoridades para la implementación de la Guía Regional	92
8.3 Producción e intercambio de información	92
8.4 Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Guía Regional	93
8.5 Implementación de Acuerdos sobre niñez migrante suscritos en el ámbito del MERCOSUR ...	93
Anexo.....	94
Marco normativo.....	94

1. Presentación

El MERCOSUR aprobó en el año 2012 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), elaborado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

Asimismo, los países han acordado que la implementación del Programa esté a cargo de la Comisión Permanente Niñ@Sur que funciona en el marco de las Reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH) y que cuente con el apoyo técnico del IPPDH.

Una de las acciones previstas en el Programa es la de promover la armonización y adecuación de la normativa que rige los procedimientos migratorios a los estándares de derechos humanos aplicables a niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA), para lo cual propuso la realización de las siguientes actividades:

- 1) Elaborar lineamientos para el diseño de un procedimiento de determinación de medidas de protección de derechos adecuadas e inmediatas de niños, niñas y adolescentes migrantes acompañados, separados y no acompañados
- 2) Elaborar lineamientos a fin de garantizar el cumplimiento de las garantías del debido proceso en todos los procedimientos migratorios en los que se encuentre involucrados niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a los estándares de derechos humanos en la materia, y en particular aquellos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) establezca en la opinión consultiva.

En este sentido, en ocasión de la XXIV RAADDHH se dio mandato al IPPDH para elaborar un proyecto de guía que incorpore lineamientos para la atención a NNA migrantes.

Esta Guía ha sido elaborada tomando en consideración los lineamientos, aportes y contribuciones del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), organismo competente en materia migratoria en el MERCOSUR, y de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH).

2. Objetivos y alcance

La presente Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de necesidades especiales de protección de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes (en adelante la “Guía” o “Guía Regional”) tiene por objetivo establecer criterios y pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes (en adelante “NNA migrantes”), por parte de autoridades estatales, así como para articular los correspondientes mecanismos adecuados de derivación y referencia de los casos para la atención y cuidado de los NNA migrantes por parte de los organismos competentes de protección de los derechos de la niñez.

Asimismo, la Guía se propone como objetivo facilitar la armonización de los procedimientos migratorios y de referencia y protección que involucren a NNA migrantes tanto a nivel interno como regional, así como una adecuada articulación entre los países del MERCOSUR.

La Guía también busca relevar e identificar en cada uno de los países a los organismos competentes en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que deben coordinar y articular con los organismos migratorios la intervención y respuesta para una atención y cuidado de los NNA migrantes respetuosa de sus derechos.

Con relación a los alcances y ámbito de aplicación de la GR, está destinada a orientar los procedimientos de los organismos responsables de la formulación y gestión de las políticas migratorias, las instituciones estatales cuyo personal cumpla funciones de control migratorio o actúe por delegación de funciones, así como también de las instituciones de protección de los derechos del niño, niña y adolescente y todas aquellas instituciones que desempeñen funciones vinculadas directa o indirectamente a su atención, respecto de todo NNA extranjero que pudiera necesitar protección internacional o la obtención de otra forma de protección de sus derechos, en los términos del presente documento.

Para la implementación de esta Guía, los Estados podrán desarrollar progresivamente las adecuaciones o regulaciones complementarias que resulten necesarias en el ámbito nacional o regional para la efectiva aplicación de sus lineamientos.

3. Marco normativo

3.1 Antecedentes

Esta Guía Regional ha sido diseñada en base al marco jurídico internacional y regional aplicable, y a las obligaciones del derecho internacional y regional de los derechos humanos, los derechos del niño, niña y adolescente y el derecho internacional de los refugiados y la interpretación y jurisprudencia de los órganos e instituciones creadas en virtud de los tratados correspondientes, cuya descripción se encuentra en el ANEXO I a la presente.

En particular, se han seguido los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-21/2014 sobre Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, solicitada por los Estados Parte del MERCOSUR como bloque (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

Asimismo, la región cuenta con un marco propicio para la implementación de herramientas tendientes a la aplicación de un enfoque de edad a las necesidades especiales de los niños, niñas y adolescentes migrantes, considerando que los Estados han incorporado a la Convención sobre los Derechos del Niño a sus ordenamientos jurídicos nacionales.

El contenido de la Guía Regional no afecta los derechos y obligaciones de los Estados y las personas de acuerdo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional de los derechos humanos en particular respecto de las personas migrantes y a los niños, niñas y adolescentes, el derecho humanitario, y el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y la vigencia de las obligaciones de no devolución, cuando sean aplicables, de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

- Niño, niña o adolescente (NNA) migrante: toda persona extranjera que no haya cumplido 18 años de edad, salvo que hubiese alcanzado antes la mayoría de edad por mandato de ley, que se encuentren en las fronteras con intención de ingresar o ya en el territorio nacional con intención de permanecer o residir.
- Niño, niña y adolescente no acompañado/a: niño, niña y adolescente que está separado de ambos padres y otros parientes y no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.

- Niños, niñas y adolescentes separados: niño, niña y adolescente que ha quedado separados de ambos padres o de otros adultos que por ley o costumbre se encuentren a su cargo, pero puede estar acompañado de otras personas adultas incluyendo otros parientes.
- Refugiado: aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. El término “refugiado(a)” será aplicable también en la medida de su vigencia, a aquellas personas que han huido de sus países de origen porque 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- Solicitante de asilo: aquella persona que ha solicitado el reconocimiento del estatuto o condición de refugiado y cuya petición está pendiente de resolución.
- Medida de expulsión: se entenderá por tal a los fines de la presente Guía, a cualquier decisión, orden, acto o procedimiento ante el órgano administrativo o judicial competente, independientemente de la denominación que reciba en la legislación nacional, relacionado con la salida obligatoria de una persona del Estado receptor que tiene como consecuencia que ésta efectivamente abandone el territorio de dicho Estado o sea trasladada fuera de las fronteras del mismo. De este modo, al referirse a la expulsión, se abarca también lo que en términos específicos o estatales internos pudiera consistir o denominarse como deportación, extrañamiento, etc.
- Medidas privativas de la libertad: independientemente de la denominación que reciban a nivel local (detención, retención, etc.), tomando el concepto en sentido amplio, se entenderán todas aquellas medidas cuyo denominador común sea que de hecho la persona no pueda o no tenga la posibilidad de salir o abandonar voluntariamente el establecimiento en el cual se encuentre alojada. Las medidas privativas de la libertad son aquellas que implican una afectación al derecho a la libertad personal, ya sea a través de la privación total o cualquier otra restricción menor que, por su forma, duración, efectos y manera de implementación, suponga también una injerencia sobre ese derecho. Por lo tanto la diferencia entre la privación y la restricción de la libertad radica en el grado de intensidad de la medida.
- Medidas de protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente: se entiende por tales aquellas medidas previstas por el sistema de protección de la infancia (previsto a nivel estatal, provincial o local) que promuevan el bienestar y aseguren el desarrollo de los niños, niñas

y adolescentes , en cuanto a los aspectos materiales y físicos básicos, el cuidado emocional y la seguridad o protección contra cualquier forma de violencia o abuso, garantizando el goce y ejercicio de sus derechos.

4. Principios rectores fundamentales y pautas para la evaluación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente

4.1 Principios Rectores

Los Principios rectores deben tenerse en cuenta en cualquier instancia o fase de la identificación, atención o del tratamiento a los NNA migrantes, resaltando que el interés superior del niño, niña y adolescente constituye la norma básica para guiar las medidas y decisiones que sean adoptadas en el marco de la interpretación y aplicación de esta Guía.

A. Principio de interés superior del niño, niña y adolescente

La Convención de los Derechos del Niño en su artículo 3 otorga al niño, niña y adolescente el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada, y su objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo integral del niño, niña y adolescente.

El concepto se incorpora en esta Guía en sus tres dimensiones: como derecho sustantivo del niño, niña y adolescente y garantía de que su interés superior sea una consideración primordial; como principio jurí-

dico interpretativo fundamental que implica que se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño, niña y adolescente; y como norma de procedimiento, por lo que en todo proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones para el niño, niña y adolescente, sin perjuicio de las garantías procesales.

B. Principio de Igualdad y No discriminación

Uno de los principios claves en materia de protección de derechos humanos es el de la igualdad y la no discriminación, que, como ha sido mencionado, prohíbe tajantemente efectuar distinciones cuyo impacto sea negativo en el reconocimiento y ejercicio de los derechos en razón de la nacionalidad, el país de origen, o la condición migratoria de los niños, niñas y adolescentes o de sus padres. De ahí que los NNA migrantes no sólo deben gozar de políticas de protección en el Estado en cuya jurisdicción se encuentren sino que las políticas migratorias –como cualquier otra- deben asegurar los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en cualquier acto, medida o decisión que pudiera afectar los derechos del niño, niña y adolescente.

C. El principio de protección especial o de especialidad

Este principio requiere considerar un enfoque diferenciado en las normas y en las políticas que dé cuenta de la situación de desigualdad estructural en que pueden encontrarse ciertos grupos o colectivos sociales, en particular los niños, niñas y adolescentes. En este caso cabe ubicar la situación de particular desigualdad fáctica en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes migrantes. Por lo tanto, corresponde la aplicación a los NNA migrantes de todos los derechos que corresponden por su condición de tales, con independencia y sin distinción de su nacionalidad o condición de apátrida o su situación migratoria. Este principio de especialidad implica también la prioridad del marco normativo e institucional de protección integral de la infancia (o sistema de protección de los derechos de la infancia o niñez) por sobre las políticas y la normativa, significando que en los procedimientos migratorios, se considere primordialmente la condición de niño, niña y adolescente antes de la situación migratoria.

D. Principio de unidad familiar

El principio de la unidad familiar establece que todos los NNA tienen derecho a tener una familia, y las familias tienen derecho a cuidar de sus niños, niñas y adolescentes, e incluye el derecho a la reunificación familiar.

Los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados deben tener acceso a mecanismos destinados a reunirlos con sus padres o sus tutores legales o sus cuidadores, tan rápido como sea posible.

E. Principio de no devolución

El Artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados contiene la obligación de no devolución o prohibición de la expulsión (*non refoulement*), por la que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”.

La protección contra la devolución también es aplicable a las personas que llegan a la frontera, por lo tanto este principio implica el de no rechazo en frontera, en relación con las personas que puedan ser sometidas a persecución si se les regresa a su país de origen o residencia habitual.

A su vez, este principio es aplicable independientemente de si las personas han sido o no reconocidas formalmente como refugiadas. El principio de *non-refoulement* ha evolucionado desde la adopción de la Convención de Ginebra en 1951, con su inclusión en otros instrumentos de derechos humanos, para convertirse en una norma de carácter absoluto o *ius cogens*, que no admite excepción ni derogación alguna, que obliga a los Estados a no devolver a ninguna persona a un país si esto implicara un riesgo de sufrir graves violaciones a sus derechos humanos, en particular a su vida, libertad o integridad física. Así lo afirmó la Corte IDH en la OC-21 al referirse a este supuesto como protección complementaria, que “configura un desarrollo normativo consecuente con el principio de no devolución, a través del cual los Estados velan por los derechos de las personas que no califican como refugiados o en otra calidad migratoria, pero no pueden ser devueltas...”.

Por lo tanto, a fin de proporcionar un trato apropiado a los niños, niñas y adolescentes migrantes, en particular a los que se encuentren no acompañados o separados, los Estados deben respetar plenamente las obligaciones de no devolución derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y de refugiados.

La CDN, establece especificaciones relativas a las obligaciones de no devolución respecto de los niños, niñas y adolescentes, en tanto no devolverán al mismo a un país del que hay suficientes razones para creer que existe un riesgo efectivo de daño irreparable, ya sea el país al cual se podría efectuar la devolución o cualquier país al cual el niño, niña y adolescente pueda ser posteriormente enviado o expulsado. La evaluación del riesgo en estos casos deberá efectuarse tomando en cuenta la edad y el género y deberá sopesar las consecuencias particularmente graves que podrían implicar para los NNA migrantes.

Esto fue señalado por la Corte IDH en la misma OC-21 al señalar que la determinación del interés superior junto al respeto de las debidas garantías deben ser un “aspecto central al adoptar cualquier decisión que concierne al niño, niña y adolescente y, especialmente, si el principio de no devolución se ve involucrado [...] De acuerdo a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas de protección de los derechos humanos, cualquier decisión sobre la devolución de niño, niña y adolescente al país de origen o a un tercer país seguro sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior, te-

niendo en cuenta que el riesgo de vulneración de sus derechos humanos puede adquirir manifestaciones particulares y específicas en razón de la edad”.

F. Principio de no privación de la libertad

En un estándar fundamental para garantizar los derechos de los NNA migrantes, en conjunción con las obligaciones del Estado de adoptar medidas especiales de protección, adecuadas a la situación particular de los NNA. Implica la prohibición de la privación de la libertad, en las distintas formas o denominaciones que pueda adoptar localmente, a los NNA migrantes, especialmente si se trata de niños, niñas y adolescentes no acompañados, por motivos relacionados exclusivamente con su ingreso o permanencia irregular en el territorio de otro Estado.

4.2. Pautas para la evaluación y determinación del interés superior del niño, niña y adolescente

La evaluación y determinación del interés superior del niño (“DIS”), deben integrarse de manera adecuada y sistemática en todas las medidas de las instituciones públicas y decisiones particulares de autoridades administrativas afecten directa o indirectamente a los niños, niñas y adolescentes, incluyendo las decisiones de las autoridades administrativas relativas al asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad.

Asimismo, los Estados tienen la obligación de que sea una consideración primordial en cada medida que pueda afectar a uno o un grupo de niños, niñas y adolescentes, y su contenido debe determinarse caso por caso, por lo tanto la autoridad administrativa debe poner en práctica de manera concreta este concepto mediante su interpretación y aplicación, teniendo presentes las demás obligaciones que surgen de la CDN, ajustándolo y definiéndolo de forma individual, con arreglo a la situación concreta y específica del niño, niña y adolescente y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. El hecho de que se deba tratar como una consideración “primordial” significa que el interés superior del niño, niña y adolescente no puede estar al mismo nivel que otras consideraciones, y se justifica por la situación especial de los niños, niñas y adolescentes en cuanto a su dependencia, madurez, condición jurídica, etc.

La evaluación del interés superior consiste en valorar todos los elementos necesarios antes de tomar una decisión o de cualquier actuación por lo que debe realizarse de manera sistemática en muchas situaciones desde la identificación hasta la implementación de una solución duradera para el caso individual, siempre que no sea necesaria la determinación del interés superior. Puede ser realizada por la persona del funcionario que intervenga personalmente o en consulta con otros agentes.

Por su parte, la determinación del interés superior (DIS), es un proceso más formal o estructurado y dotado de garantías estrictas con el fin de adoptar decisiones importantes que afecten la vida del niño, niña y adolescente, y deben ser realizados por personas expertas en el marco de los sistemas nacionales de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Con los distintos alcances de cada proceso, al evaluar y determinar el interés superior del niño, niña y adolescente, se deberían contemplar las fases siguientes:

- En primer lugar, determinar cuáles son los elementos pertinentes, para evaluar el interés superior del niño, niña y adolescente, en el contexto de los hechos concretos del caso, dotarlos de un contenido concreto y ponderar su importancia en relación con los demás;
- En segundo lugar, para ello, seguir un procedimiento que vele por las garantías jurídicas y la aplicación adecuada del derecho.

4.3. Elementos para la evaluación del interés superior del niño, niña y adolescente

En esta Guía se entiende que la evaluación es dinámica y continua, y que quienes lleven adelante tareas de gestión migratoria y/o de atención o protección de NNA migrantes, según el alcance de sus competencias específicas deberán estar capacitados para aplicar las pautas de evaluación del interés superior que se establecen en la presente Guía en la adopción de las medidas de identificación y referencia que les corresponden, en coordinación y articulación con los organismos competentes de protección de los derechos del niño, niña y adolescente.

La evaluación del interés superior en un caso concreto comienza con las circunstancias particulares, y conlleva la utilización de una serie de elementos y factores que en general son los mismos. En este sentido, a partir del primer contacto con el NNA migrante y en cada decisión que se adopte el funcionario/a responsable deberá ponderar los siguientes elementos, cuyo listado no es exhaustivo ni jerárquico, y que deberán tenerse en cuenta sin discriminación y en la medida que sean pertinentes al caso particular:

- i.** La opinión del NNA, de acuerdo a su grado de madurez.
- ii.** La identidad del NNA: abarca características como el sexo, la orientación sexual, el origen nacional, la religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad.
- iii.** La preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones
- iv.** El cuidado, la protección y la seguridad del NNA para su bienestar

v. La situación de vulnerabilidad: por ejemplo ser refugiado o solicitante de asilo o tener alguna discapacidad o haber sufrido algún tipo de violencia en el proceso de migración

vi. El derecho a la salud y a la educación

vii. La identificación y documentación

Las medidas que deberán considerarse especialmente por parte de los organismos de protección de la niñez para la DIS, en articulación con los organismos migratorios abarcan:

- cuáles son las medidas de protección y cuidado adecuadas e inmediatas a implementar ante situaciones de riesgo o abuso, o ante necesidades apremiantes de NNA migrantes, en particular aquellos no acompañados, incluyendo el acceso a derechos sociales (salud, vivienda, alimentación, seguridad social entre otros);
- cuál es la/s solución/es más pertinente/s, en el mediano o largo plazo, al interés superior de cada NNA;
- cuáles son las medidas necesarias para la implementación de esa/s solución/es, de la forma que mejor se concilie con el respeto de todos sus derechos.

5. Garantías procesales

Las garantías del debido proceso deberán respetarse en todos los procedimientos migratorios y de protección de los derechos del niño, niña y adolescente que involucren a NNA migrantes en situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección contemplados en la presente Guía Regional, y para garantizar la observancia efectiva del derecho del niño, niña y adolescente a que su interés superior sea una consideración primordial, se deben establecer y aplicar salvaguardas procesales adaptadas a sus necesidades, que a continuación se describen, puntualizando los aspectos procesales más importantes que implica cada uno.

5.1. El derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado

- i. Brindar información clara y detallada, presentada conforme a la edad del niño, niña y adolescente y estado emocional y de madurez, sobre el derecho a expresar su opinión en los asuntos que lo afecten, incluyendo los motivos de la medida o decisión y sus consecuencias, ya sea directamente o a través de su representante.
- ii. Realizar, con personal capacitado, en un lugar adecuado, y bajo las condiciones establecidas en la presente Guía, la entrevista de identificación inicial.
- iii. Asegurar la posibilidad de escuchar al niño, niña y adolescente toda vez que lo requiera, en condiciones de confidencialidad y en un ambiente propicio que le inspire confianza.
- iv. Fundar las decisiones que se adopten respecto del NNA, y en caso de ser contrarias a su voluntad, explicar detalladamente los motivos por los cuales, en virtud de su interés superior, se decidió apartarse de lo expresado por el niño, niña y adolescente.

Puede requerir introducir ajustes razonables para que en la práctica se garantice la plena participación en la evaluación de su interés superior, y no una meramente simbólica; así como prestarle apoyo según las circunstancias, en caso de ser necesario.

5.2. El derecho del niño, niña y adolescente a la información

- i. Brindar información clara y detallada, desde el primer contacto, sobre la finalidad y características generales del procedimiento.
- ii. Brindar información clara y detallada sobre sus derechos y la manera de ejercerlos a lo largo del procedimiento.

5.3. La agilidad de los procesos

- i. Dar prioridad a los procedimientos y expedientes de casos en los que se encuentren involucrados o que les afecten a NNA migrantes, dado que los procesos de toma de decisiones que demoran pueden tener efectos particularmente adversos en su evolución.
- ii. Asegurar la máxima celeridad en todo los procedimientos, tanto migratorios como de protec-

ción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los que se encuentren involucrados, a fin de resolverlos en el menor tiempo posible.

5.4. La especialización de los funcionarios competentes

- i. Los procedimientos deberán ser efectuados por personal especializado o capacitado en temáticas de infancia o de protección de los derechos del niño, niña y adolescente.
- ii. Garantizar la formación continua en materia de derechos humanos y de derechos del niño, niña y adolescente de los funcionarios y autoridades encargadas de los procedimientos.

5.5. El acceso a patrocinio jurídico o asistencia letrada

- i. Asignar un representante legal que asista a los NNA a lo largo de los procedimientos previstos en la presente Guía Regional.
- ii. Garantizar que el representante tenga formación en derechos del niño, niña y adolescente.

5.6. Nombramiento de un/a tutor/a en caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados

- i. Asignar formalmente un/a tutor/a para todos aquellos NNA migrantes que se encuentren no acompañados o separados de su familia tan pronto como sea posible.
- ii. Garantizar que el tutor/a designado esté formado en materia de protección de derechos del niño, niña y adolescente.
- iii. Asegurar que el tutor/a sea el vínculo entre el NNA y los organismos competentes e individuos que prestan la atención y cuidado.
- iv. Asegurar que el tutor/a desempeñe sus funciones hasta que alcancen la mayoría de edad o abandonen permanentemente el territorio del Estado.

5.7. El derecho a recurrir las decisiones

- i. Asegurar el derecho a presentar un recurso y someter a revisión las decisiones finales desfavorables adoptadas en el marco de procesos migratorios, especialmente aquellas que ordenen la expulsión o deportación o denieguen un permiso de ingreso o permanencia ante una autoridad o tribunal superior; incluyendo la posibilidad de revisar si la decisión ha tenido en consideración el interés superior del NNA.
- ii. Para una protección judicial eficaz, el recurso judicial debería otorgarse con efecto suspensivo sobre la decisión que se pretende impugnar, especialmente respecto de una orden de expulsión.

5.8. Asistencia consular y salvaguardas de confidencialidad

- i. Informar al NNA sobre su derecho a recibir asistencia por parte de las autoridades consulares de su país de origen.
- ii. Informar a las representaciones consulares del país de origen del NNA sin dilación toda vez que el niño, niña y adolescente requiera dicha asistencia y en particular, en casos de niños, niñas y adolescentes separados de su familia o no acompañados, para que dichas autoridades también tomen las medidas de protección apropiadas velando por los intereses de los NNA migrantes (puede incluir recabar o emitir documentación, intervenir en un proceso de repatriación, búsqueda y localización de familiares, etc.).
- iii. Garantizar al NNA, en los procedimientos que pudieran suponer la repatriación a su país de origen, la comunicación inmediata y la intervención de la autoridad consular a fin de que se pueda disponer de manera voluntaria y segura.
- iv. Que se respete la confidencialidad de la información en el caso que los NNA o sus familiares en el marco de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, así sean solicitantes de asilo o refugiados, especialmente con relación a las autoridades del país de origen.

La asistencia consular se regirá conforme las normas del derecho internacional, particularmente la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), sin perjuicio de otros Acuerdos firmados en el ámbito del MERCOSUR que puedan resultar aplicables .

6. Procedimiento de identificación de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales de protección por parte de autoridades migratorias y mecanismos de referencia

6.1 Objetivos

Las definiciones y lineamientos que ofrece la presente Guía son una herramienta para facilitar la implementación de mecanismos de identificación, es decir para la detección o determinación de distintas situaciones en que los niños, niñas y adolescentes migrantes pueden encontrarse, a fin de poder establecer en la primera oportunidad con que la autoridad cuente, las necesidades inmediatas de protección y asistencia que presenten, y realizar de manera oportuna y adecuada la derivación o referencia a las instancias competentes para su atención, para la adopción en caso de ser necesarias y pertinentes de medidas de protección especial.

Para ello, es necesario que tanto en las zonas de frontera como al interior del territorio, quienes cumplan funciones de gestión o control migratorio o tengan por otros motivos el primer contacto institucional con un NNA migrante cuenten con directrices o instrucciones claras de actuación oportuna y efectiva.

Teniendo en cuenta dicho propósito, se definen las distintas situaciones que deben identificarse, con los indicadores correspondientes, que refieren a distintas características o condiciones que pueden presentar los NNA migrantes, y en particular aquellos que evidencien condiciones de vulnerabilidad particulares –constituidas por situaciones de distinta índole que las colocan en una situación de mayor riesgo de violación de sus derechos humanos - que permiten diferenciar su caso dentro de la población de migrantes en general.

Cabe señalar que, los conceptos han sido definidos a los fines de armonizar los criterios y unificar las decisiones que sean consecuencia de la aplicación de la presente Guía.

En el **procedimiento de identificación** deben considerarse los siguientes pasos:

i. El **Primer Paso** es la **determinación prioritaria** de si se trata de un niño, niña y adolescente no acompañado o separado, y la **identificación de situaciones de vulneración de derechos** según los distintos indicadores. Este paso puede incluir como paso previo, la identificación de situaciones de riesgo que requieran atención urgente.

ii. El **Segundo Paso**, incluye **realizar la derivación o referencia** oportuna al organismo competente del sistema de protección de los derechos del niño, niña y adolescente, para la atención y adopción de las medidas de cuidado inicial, según las necesidades especiales específicas identificadas en el caso.

6.2 Primer Paso: Determinación de la condición de niño, niña y adolescente no acompañado o separado e identificación de situaciones de vulneración de derechos

Se trata de una etapa inicial de identificación y evaluación para la derivación, que tiene como objetivos prioritarios los siguientes puntos:

- *Determinación de la condición de NNA* migrante, exige establecer si se encuentra no acompañado o separado, , así como determinar la nacionalidad o, en su caso, su condición de apátrida, a fin de garantizar un tratamiento acorde a su condición;
- *Identificación de situaciones* que puedan requerir atención urgente o de emergencia previa, y obtención de información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de su condición/es de vulnerabilidad y cualquier otro elemento que pueda o no evidenciar necesidad de algún tipo de protección internacional como refugiado u otra;

A. Situaciones de riesgo para la salud y la vida del NNA migrante y adopción de medidas previas urgentes

Si en el primer contacto con el NNA migrante se detectaran cuestiones de riesgo para la salud, la seguridad personal o la vida del NNA y surgiera la necesidad de adoptar una medida urgente o de emergencia para su protección, el funcionario/a responsable deberá dar inmediata intervención al área competente de acuerdo a la situación presentada, y deberá informar a la brevedad al organismo de infancia sobre la derivación realizada.

Estas medidas tendrán carácter previo al procedimiento de identificación y la realización de las entrevistas correspondientes, que deberán suspenderse hasta tanto sean atendidas esas necesidades y el NNA migrante se encuentre nuevamente en condiciones de participar del mismo.

B. Entrevista inicial y registro

Al momento de realizar la identificación a través de la entrevista inicial del niño, niña y adolescente, la autoridad migratoria, o quien haya tomado el primer contacto institucional con el NNA migrante, deberá tener en cuenta las pautas que se presentan respecto de la realización de la entrevista inicial.

Conforme la práctica y los procedimientos con que cuente cada país, debe tenerse presente que el *proceso de entrevista inicial* puede implicar una primera fase de identificación inmediata en el primer contacto con el NNA migrante en el control migratorio, en base a elementos fácticos o materiales según los distintos indicadores presentados a continuación, que luego se complementa con una entrevista en las condiciones y teniendo en cuenta las siguientes pautas.

Debe diferenciarse la entrevista inicial de identificación de otras entrevistas en profundidad que de ser necesarias, serán realizadas posteriormente por profesionales competentes en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Condiciones y características de la entrevista: antes de dar inicio a la entrevista inicial, es importante considerar, teniendo en cuenta primordialmente el grado de madurez del niño, niña y adolescente, la perspectiva de género y de discapacidad:

- Un lugar para realizar la entrevista de manera individual y en condiciones de privacidad, o confidencialidad según el caso (conforme la infraestructura existente).
- La intervención de intérpretes o traductores si fuera necesario cuando el NNA no entienda o no sea capaz de expresarse en el idioma en el que se le pregunta.
- El personal que realice la entrevista deberá tener capacitación en la realización del proceso de identificación, y preferentemente, contará con la presencia de una autoridad de infancia o tutores (siempre que se cuente con los recursos disponibles).
- Debe realizarse, de ser posible, en una única oportunidad a fin de evitar la duplicidad de entrevistas de registro o de otra naturaleza para la obtención de la misma información.

Metodología de la entrevista: el/la funcionario/a deberá expresarse en un lenguaje comprensible, y con el propósito de generar un espacio de confianza durante la entrevista, se recomienda:

- Presentarse (proporcionar nombre, apellido y pertenencia institucional); qué cargo desempeña y cuáles son las funciones del organismo que representa.
- explicar al NNA el objetivo y consecuencias de la entrevista y de las preguntas que se le formularán.
- dar información al NNA sobre sus derechos, puede incluir la entrega de información por escrito en caso de ser necesario, y aclarar cualquier duda o pregunta que haga sobre su situación, acorde a la edad y madurez del niño, niña y adolescente.

Registro: El/la funcionario/a deberá consignar la información por escrito en un formulario de identificación inicial o documentarse en el soporte material que se adecúe al sistema de registro administrativo disponible (acta, expediente en papel o digital, etc.). Debe garantizarse el registro de la información personal

y familiar clave: nombre completo, fecha y lugar de nacimiento, nombre del padre y de la madre, anterior dirección y actual ubicación. El registro de la información deberá documentarse, especialmente para ser remitido a los organismos de protección de los derechos del niño, niña y adolescente, a fin de no duplicar el proceso de recolección de información, y toda vez que puede precisarse como referencia futura o para el proceso de DIS.

C. Indicadores para la identificación de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados

Deberá identificarse de manera prioritaria, y según la información disponible, las características y contexto del caso, si se trata de:

● **Niños, niñas y adolescentes no acompañados**

● **Niños, niñas y adolescentes separados**

La determinación temprana de que se trata de una persona menor de 18 años y su situación de niño, niña y adolescente no acompañado o separado de su familia es fundamental, ya que exige a partir de allí que el tratamiento otorgado por el Estado deba ser prioritario, diferenciado y de forma excluyente acorde a dicha condición. Cuando no sea posible de manera preliminar, llegar a una determinación certera de la edad, debe otorgarse el beneficio de la duda, considerarse que se trata de un niño, niña y adolescente y brindarle un tratamiento acorde.

Determinación de la nacionalidad: las autoridades que tomen el primer contacto con el niño, también deberán determinar si se trata de un apátrida, sea refugiado o no, a fin de asegurar su protección como tal. Ello resulta relevante en algunas situaciones, como cuando se cuestiona el derecho de permanecer en el país o en la identificación del país en relación con el cual la persona alega poseer un temor fundado de ser perseguida como refugiado.

i. Preguntas orientadoras para la identificación:

Algunas de las preguntas simplemente orientadoras que pueden incluirse en una entrevista inicial para la identificación de NNA separados o no acompañados son:

- ¿Con quién viajas?
- ¿Qué relación tienes con la persona que te está acompañando?
- ¿La conocías antes de viajar?
- ¿Dónde están tus padres/tutores?
- ¿Sabes que viajas con esta persona? ¿La conoces?
- ¿Te esperan otros parientes en el lugar de destino?

En el caso de niños, niñas y adolescentes que se encuentren acompañados por otros adultos, el funcio-

nario/a responsable debe evaluar preliminarmente y en base a la información y los indicios con que cuenta la relación o el vínculo existente, ya que una decisión errónea o desacertada puede tener consecuencias graves para el niño, niña y adolescente.

El funcionario deberá identificar la necesidad de entrevistar al niño, niña y adolescente separado del adulto cuando haya sospechas sobre el vínculo o relación existente que manifiestan.

Se promoverá que sea considerado como “niño, niña o adolescente separado” siempre que estuviese suficientemente acreditado el vínculo familiar con el adulto acompañante. En caso contrario, se considerará que el niño, niña o adolescente se encuentra “no acompañado” hasta tanto pueda ser establecido el vínculo o relación.

D. Indicadores para la identificación de las distintas situaciones y necesidades de protección de derechos

Una vez establecido si el NNA se encuentra no acompañado o separado, deberá evaluarse si se presentan algunas de las características o condiciones que se describen como indicadores a modo orientativo y en consecuencia el encuadre en alguna de las siguientes situaciones. Es necesario tener presente que las situaciones no son mutuamente excluyentes, y pueden presentarse simultáneamente, y los NNA pueden tener múltiples necesidades especiales de protección que deben atenderse.

i. Niños, niñas y adolescentes con necesidades de protección internacional como refugiados

Para determinar si el NNA requiere protección como refugiado se deberá considerar:

Expone la simple manifestación de temor a regresar a su país, o que debió huir del mismo.

Solicita expresamente asilo o la condición de refugiado.

Expresa un temor fundado de ser perseguido o por haber huido debido a: motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; o porque 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público;

En caso de no haber podido articular expresamente un temor concreto, existieran elementos objetivos indiquen que su caso encuadraría dentro de la definición legal de refugiado, por ej. en virtud de una situación de conflicto armado o un patrón de graves violaciones a los derechos humanos en el país de origen.

Algunas de las preguntas orientadoras que pueden considerarse en la entrevista inicial para identificar necesidades de protección como refugiados son:

- ¿Cuál es la razón por la cual quiere ingresar a este país?
- Tiene miedo que le ocurra algo en su país?
- ¿Por qué lo abandonó?
- ¿Qué piensa le podría suceder en su país?
- ¿Desea retornar a su país?

ii. Niños, niñas y adolescentes víctimas de trata internacional

Son aquellos que pueden haber sido reclutados, transportados, transferidos, acogidos o recibidos con fines de explotación pese a no haber habido amenaza, engaño, uso de la fuerza u otras formas de coacción, abuso de autoridad o de la situación de vulneración, entrega de dinero u otros beneficios para obtener el consentimiento, siendo trasladados de un Estado a otro. Para la identificación y posterior derivación de un niño, niña y adolescente posible víctima de trata se utilizará el procedimiento establecido en la *Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados*. De acuerdo a este instrumento los indicadores para la identificación un NNA posible víctima de trata pueden ser:

- No lleva consigo sus propios documentos de identidad y/o sus boletos de viaje, porque estos documentos están en manos de su acompañante.
- Posee documentos de identidad o de viaje falsos o legítimos pero que evidencian inconsistencias que podrían indicar que han sido adulterados (ej. el documento dice que su portador es mayor de edad pero sin embargo no lo parece).
- Tiene gestos, miradas o actitudes de sumisión hacia su acompañante (ej. permite que otra persona conteste cuando se le formulan preguntas a ella).
- Muestra señales de abuso, maltrato físico, sometimiento psíquico, temor.
- Se encuentra desorientada (está perdida o no conoce la zona).
- Actúa como si hubiese recibido instrucciones de otra persona sobre cómo responder las preguntas (responde automáticamente sin pensar las respuestas).
- Se encuentra nerviosa o angustiada al momento del control.
- Ante ciertas preguntas, duda mucho en las respuestas y éstas no son coherentes.
- No tiene un equipaje acorde con el propósito del viaje (ej. lleva consigo muy poca ropa teniendo en cuenta la duración de su estadía o prendas inadecuadas para el clima del lugar de destino).
- Se ha detenido a leer con atención la campaña gráfica y/o los carteles informativos que informan sobre este delito en el puesto de control.
- Tiene un perfil que no se condice con el motivo de su ingreso al país declarado ante la autoridad que realiza el control migratorio.

iii. Niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de otros derechos o de riesgo

Estos casos pueden incluir a NNA migrantes que se encuentren en una situación que implique riesgo para su integridad física o emocional, y requiere protección de sus derechos toda vez que:

- Manifieste ser o haber sido víctima de violencia, o presente lesiones físicas visibles o daño psicológico ostensible que puedan dar cuenta de situaciones de violencia (ha sufrido asaltos, violencia sexual, maltratos, secuestros, extorsiones, o ha estado sometido a una red de tráfico ilícito de migrantes).

- Manifieste necesitar y no estar recibiendo algún tipo de tratamiento médico o atención de su salud, o está enferma o herida o presenta alguna discapacidad, inclusive si su trayecto migratorio ha sido largo y de riesgo para su integridad física y psíquica.
- Manifieste o muestre señales de encontrarse desarraigado e incomunicado o sin recursos y querer reunificarse con su familia.
- Manifieste o muestre señales de requerir algún otro tipo de protección de alguno de sus derechos fundamentales u otras necesidades básicas que impliquen un riesgo para su integridad física o emocional; debería asimismo considerarse especialmente la situación de mujeres adolescentes solas y en estado de embarazo.

Para efectos de estos indicadores, el concepto de “violencia” es entendido como el uso deliberado de la fuerza o poder, real o en forma de amenaza, que tenga o pueda tener como resultado lesiones, daño psicológico, un desarrollo deficiente, o privaciones, y poner en riesgo la integridad física o psíquica.

iv. Niños, niñas y adolescentes con otras necesidades de protección internacional o complementaria

Son los niños, niñas y adolescentes que no reúnen los elementos para ser incluidos en la definición aplicable de refugiado, pero que no obstante podrían requerir otras formas de protección complementaria, encontrarse amparados en el principio de no devolución o que transitoriamente no puedan regresar a su país, ya sea que:

- No puedan o no quieran regresar a su país debido a que de verse obligados a hacerlo, quedarían sometidos a graves violaciones a sus derechos humanos, tales como la tortura.
- Hubieran tenido que desplazarse forzosamente y transitoriamente no pueden retornar a su país de origen en razón de condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales.
- Se trate de NNA respecto de quienes (por sus características, nacionalidad, etc.) existiera una recomendación de no retorno de nacionales como las emitidas por el ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR).
- En el caso de los niños, niñas y adolescentes que pueden encontrarse en situación de apátridas: las causas pueden ser múltiples y en general surgen problemas al momento de acreditar o demostrar su nacionalidad, por ejemplo ya que el país de origen o residencia habitual con el que alegan vínculos significativos (por haber nacido allí, por ser el de nacionalidad de sus padres, etc.) los reconozca o documente como tales.

v. Niños, niñas y adolescentes cuyos derechos no se encuentran vulnerados pero que no cumplen los requisitos migratorios

Cuando de la identificación inicial surge que el NNA no requeriría protección en los términos expuestos en las situaciones anteriores, la autoridad migratoria procederá de acuerdo a la legislación migratoria en vigor y conforme las pautas previstas en el siguiente apartado de la presente Guía.

6.3 Segundo Paso: Mecanismos de derivación a los organismo/s responsables/s para la adopción de medidas de protección y cuidado

Una vez finalizado el proceso de identificación y el registro de la información, de haberse identificado una de las situaciones establecidas, el/la funcionario/a interviniente realizará la/s derivación/es al/los organismo/s responsable/s de adoptar las medidas a fin de procurar respuestas adecuadas a las necesidades específicas detectadas en cada caso. Este Paso tiene como objetivo prioritario:

- Conforme las necesidades identificadas, y de resultar necesario de acuerdo con la evaluación del interés superior del niño, niña y adolescente, se deberá comunicar y hacer la adecuada referencia o derivación del caso a los organismos competentes en la protección de los derechos del niño, niña y adolescente para la adopción de medidas de protección especial.

Cuando sea identificado un niño, niña y adolescente cuya situación encuadra en una de las necesidades expuestas conforme los indicadores, es importante que:

- i. Conforme la normativa migratoria aplicable se garantice la autorización de alguna forma de categoría migratoria de ingreso o autorización de acceso al territorio, al menos de manera provisoria o temporal, que evite *prima facie* el riesgo de rechazo o devolución y garantice la atención de las necesidades básicas inmediatas de alimentación, higiene, seguridad social y salud.

A fin de garantizar el *principio de no devolución*, dada su importancia, los/as funcionarios/as de las áreas migratorias deberán recabar la información pertinente y analizarla a fin de determinar el riesgo de la aplicación de una medida de devolución.

- ii. Referir el caso a las distintas instancias u organismos competentes para atender las necesidades inmediatas o adoptar medidas de protección especial adecuadas según las necesidades del caso.

A. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente con necesidades de protección internacional como refugiado?

Cuando de la identificación inicial surgiera que el NNA requeriría protección como refugiado/a, el/la funcionario/a actuante en frontera deberá:

- i. Autorizar el ingreso al territorio de acuerdo a la normativa aplicable;
- ii. Dar intervención inmediata al organismo central responsable en materia de refugiados (CONAREs);
- iii. Dar intervención a las autoridades que entiendan en materia de protección de los derechos del niño, niña y adolescente, u otras autoridades competentes, como las judiciales, en lo que corresponda por ejemplo cuando se trate de niños, niñas y adolescentes no acompañados y sea necesaria la designación de un tutor;

iv. En aquellos Estados del MERCOSUR en los cuales existan mecanismos internos de atención a niños, niñas y adolescentes que solicitan asilo, deberá proceder de acuerdo a los circuitos previstos específicamente para estos casos.

B. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente víctima de trata?

Para la identificación y posterior derivación de un niño, niña y adolescente posible víctima de trata se utilizará el procedimiento establecido en la *Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados*. Dicho instrumento establece que se deberá:

- i.** Poner a la posible víctima bajo resguardo;
- ii.** Poner a los potenciales tratantes bajo custodia de la fuerza policial o de seguridad con competencia en el lugar;
- iii.** Confeccionar las actas e informes correspondientes según la normativa vigente, identificando, de ser posible, a la/s personas/s involucrada/s y dejando asentado: las bases de datos consultadas, los hechos relevantes y los indicadores que se hubieran detectado;
- iv.** Dar inmediata intervención a la autoridad judicial o Ministerio Público competente y adoptar las medidas dispuestas por ésta, así como comunicar a las representaciones diplomáticas o consulares;
- v.** Dar aviso al órgano de asistencia a la víctima más próximo al lugar de los hechos;
- vi.** Realizar las comunicaciones pertinentes a las autoridades migratorias del país de salida de la víctima, así como también las notificaciones y asientos que corresponda a los fines del registro y sistematización de datos relativos a las situaciones de trata detectadas, sus víctimas y posibles tratantes.

C. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente con necesidades de protección de otros derechos con riesgo a su integridad física o psíquica?

Cuando de la identificación inicial surge que el niño, niña y adolescente requeriría de la protección integral de sus derechos en los términos de la presente Guía, el/la funcionario/a actuante deberá:

- i.** Autorizar alguna forma de ingreso o acceso al territorio conforme la normativa aplicable y el procedimiento migratorio correspondiente
- ii.** Dar intervención a la autoridad responsable en materia de niñez para que adopte las medidas de protección de derechos correspondientes

D. ¿Cómo proceder frente a un niño, niña y adolescente con otras necesidades de protección internacional o complementaria?

Cuando de la identificación inicial surge que el NNA requeriría otras formas de protección internacional o complementaria, el/la funcionario/a actuante deberá:

- i.** Autorizar alguna forma o categoría de ingreso, conforme la normativa aplicable
- ii.** Derivar el caso al organismo de protección de los derechos del niño, niña y adolescente
- iii.** Dar el curso correspondiente dentro del organismo migratorio, para que se evalúe de corresponder, el otorgamiento de un permiso de residencia, el que podría fundarse en razones humanitarias.

En caso de identificar que el NNA migrante se encuentra en *situación de apatridia*, se deberá referir a un procedimiento de determinación de la condición de apátrida (si el Estado receptor contara con dicho organismo o mecanismo específico), o a un mecanismo complementario de protección. Puede darse el caso que al mismo tiempo el niño, niña y adolescente requiera protección como refugiado, y en ese caso deberá referirse el caso inmediatamente a las autoridades competentes para la determinación de la condición de refugiado (CONAREs).

E. Articulación y adopción de medidas de cuidado y protección por parte del sistema de protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente

Dado que se impone a lo largo de la Guía Regional un enfoque que priorice la especial condición de niños, niñas y adolescentes antes que la de migrantes, es también necesario que las políticas sobre infancia y así como las de protección social incorporen a los NNA migrantes como grupo de personas en situación de especial vulnerabilidad que requieren protección. Suele existir en estas políticas o programas un déficit u omisión respecto de las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes migrantes, particularmente aquellos no acompañados.

Sin perjuicio de las medidas más generales que implican garantizar a los NNA migrantes el derecho a la educación, la salud y la protección social, cuando las autoridades que forman parte del sistema de protección de derechos del niño, niña y adolescente reciban por parte de autoridades migratorias o identifiquen casos de NNA migrantes que requieren medidas de cuidado o protección especial, entre las medidas inmediatas prioritarias que pueden disponer se encuentran:

- i.** *establecer contacto con la familia* del niño, niña y adolescente u otro adulto referente que el niño, niña y adolescente indique, o con autoridades competentes –consulares u organismos de infancia del país de origen-, según si el NNA se encuentra no acompañado o separado; así como identificar otros adultos o familia extendida que pueda existir en el país de acogida;
- ii.** *brindarle alojamiento y cuidados iniciales o temporales* adecuados hasta la determinación, en el plazo más breve, de las *soluciones duraderas* adecuadas al caso en interés superior del niño, niña y adolescente.
- iii.** *las soluciones duraderas* posibles según su interés superior y el principio de unidad familiar, según el caso pueden implicar:

- la *reunificación familiar*, ya sea mediante la permanencia en el país receptor o su *retorno* voluntario y seguro al país de origen,
- la *permanencia* en el país de destino, y medidas de cuidado y protección integral adecuadas si se determina excepcionalmente que la reunificación familiar no sería en su interés superior
- posible *reasentamiento* por reunificación familiar en un tercer país donde se encuentre su familia, o si el retorno al país de origen no es seguro

Para ello, sin perjuicio de la identificación realizada inicialmente por funcionarios migratorios, los organismos de protección de los derechos del niño, niña y adolescente podrán realizar *entrevistas en profundidad* que permitan realizar la DIS en cuanto a la decisión sobre las soluciones duraderas adecuadas, teniendo en cuenta a su vez las pautas indicadas en esta Guía, orientadas a la situación particular de los NNA migrantes.

Dado que éstas medidas se articulan con procedimientos migratorios, en cuanto pueden implicar la devolución al país de origen, etc., según el caso, deberá comunicarse las medidas de protección y el análisis sobre la DIS, así como coordinar en caso de ser necesario tanto con las autoridades migratorias como con autoridades competentes en el país de destino arreglos para el retorno o devolución.

Por su parte, sin perjuicio de lo referido a las condiciones de alojamiento y a las medidas alternativas de cuidado no privativas de la libertad, es preciso tener en cuenta que los organismos de protección de los derechos del niño, niña y adolescente deberán también considerar los estándares generales aplicables al cuidado alternativo de NNA migrantes no acompañados o separados o que carecen de cuidados parentales, cuyo desarrollo excede el propósito de esta Guía. A su vez, deberá prestarse atención a las distintas modalidades que pueden presentarse según el ámbito o lugar donde se desarrolle: ya sea basado en la familia (acogimiento familiar) o residencial (alojamiento en instituciones), y los principios y estándares aplicables en cada caso.

6.4 Otras medidas relevantes en el marco de los procesos de identificación y/protección de los derechos de los NNA migrantes

A. Determinación de la edad

En caso de duda acerca de la edad del NNA se estará a la declarada por éste, hasta tanto pueda ser determinada, dentro de un plazo razonable mediante los procedimientos previstos al efecto. Mientras tanto, se le concederá el trato otorgado a los niños, niñas y adolescentes si la edad declarada fuera inferior a los 18 años.

Las autoridades competentes (centros de salud, funcionarios forenses, etc.) deberán proceder a determinar la misma con base no sólo en el aspecto físico del individuo, sino también en la madurez psicológica. Además, la evaluación será realizada con criterios científicos, seguridad e imparcialidad, atendiendo al interés del niño, niña y adolescente y a consideraciones de género, debe ser culturalmente apropiada, evitando todo riesgo de violación de su integridad física y respetando debidamente su dignidad humana.

Pautas a tener en cuenta para la adopción de medidas de determinación de la edad, por parte de las instancias con competencia específica:

- La evaluación debe ser gratuita
- Se debe procurar la realización de pericias médicas
- Se debe informar y orientar al NNA acerca del contenido, alcances y razones de los estudios determinativos de la edad.
- Se debe procurar la máxima celeridad en la realización de los estudios y en la obtención de los resultados.

B. Pedido de información al país de origen

En muchos casos la información sobre la identidad del NNA debe completarse requiriendo información al país de origen o sus representaciones consulares en el extranjero, especialmente en caso que requieran la documentación del niño, niña y adolescente migrante. Así, por ejemplo, a través de los consulados de los países se puede solicitar información referida a la búsqueda de los familiares, lugar de residencia, fecha de salida del país de origen, etc.

En ningún caso deberán realizarse consultas de cualquier tipo o brindar información a autoridades del país de origen de un NNA que manifiesta temor de regresar a su país, en particular cuando requieran protección internacional como refugiados, en tales casos debe regir el principio de confidencialidad sobre toda la información.

C. Designación de tutor/a

Tan pronto como se determine la condición de NNA migrante no acompañado o separado de su familia, se realizará la notificación a las autoridades competentes (judiciales o de otro orden) para el nombramiento un tutor o asesor, que desempeñará sus funciones hasta que el menor llegue a la mayoría de edad o abandone permanentemente el territorio o la jurisdicción del Estado.

Las funciones del tutor serán, entre otras:

- asegurar el respeto y ejercicio efectivo de sus derechos
- brindar información al niño, niña y adolescente sobre todas las decisiones y las evidencias presentadas y alegadas durante el proceso
- asegurar el derecho a la participación del NNA durante todo el proceso
- garantizar el derecho del NNA en lo relativo a su designación y la revisión/evaluación de dicho nombramiento

7. Procedimientos migratorios y protección del derecho a la libertad personal y a la unidad familiar de los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias

7.1 Ámbito de aplicación y alcances

Los Estados en su facultad de adoptar y ejecutar sus políticas migratorias de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, en el marco de procedimientos migratorios de control, permanencia o residencia, podrán considerar medidas que pueden terminar en el retorno del NNA migrante o de la expulsión o deportación de uno o ambos progenitores o personas extranjeras responsables del niño, niña y adolescente.

El presente apartado se refiere a procesos migratorios que involucren tanto a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados como a quienes se encuentren junto a sus familias, en los que se considere su situación migratoria en razón del ingreso o permanencia irregular en el territorio nacional y que puedan concluir en medidas de deportación o expulsión, y en relación con las garantías aplicables de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, debido proceso legal y derecho a la libertad personal.

Particularmente, cuando se trate de los niños, niñas y adolescentes con sus familias, será considerada la situación de los niños, niñas y adolescentes en cuanto estén expuestos a la posibilidad de ser expulsados o deportados por motivos de irregularidad migratoria, en relación con el derecho a la protección de la familia y a la no injerencia arbitraria o abusiva en la vida familiar.

Por lo tanto, éstos procesos no se aplicarán si se hubieran identificado necesidades de protección internacional y resultara aplicable el principio de no devolución.

A. Consideraciones generales respecto a la identificación de los casos, la evaluación del interés superior del niño, niña y adolescente y los mecanismos de derivación

En el marco de estos procesos descritos, la identificación y los mecanismos de referencia establecidos o que se establezcan conforme los lineamientos de esta Guía Regional, pueden variar sustancialmente

ante la multiplicidad de situaciones y circunstancias en las que puedan surgir o identificarse los casos, y la heterogeneidad en los procedimientos y la práctica de cada Estado respecto de los distintos supuestos en los que puede activarse una expulsión.

Los casos pueden iniciarse o ser detectados ya sea en un procedimiento de control de permanencia ordinario o de otro tipo, o al efectuarse el control de ingreso al territorio, ya sea que se trate directa e individualmente de la situación del niño, niña y adolescente migrante o en el marco de un proceso iniciado a uno o ambos de sus progenitores o familiares.

Todo proceso en el cual se dirima la adopción de ese tipo de medidas debe necesariamente contar con una instancia de revisión del interés superior del niño, niña y adolescente que se constituya en una consideración primordial al momento de brindar una solución.

Por lo tanto, es necesario reiterar que en el marco de los referidos procedimientos migratorios, resultan aplicables los mecanismos de derivación y las medidas de atención y protección que se provean respecto de NNA migrantes en el marco del sistema de protección de los derechos del niño, niña y adolescente – especialmente de alojamiento-, en el sentido que debe garantizarse el efectivo cumplimiento del *debido proceso* adaptado a sus necesidades, así como que su *interés superior* sea una consideración primordial en las decisiones y medidas que se adopten, tal como fue desarrollado en el título precedente.

7.2 Medidas de carácter cautelar aplicables en el marco de los procedimientos migratorios que involucren a NNA migrantes

Por medidas de carácter cautelar en el contexto migratorio y a los efectos de la presente Guía Regional, se entienden a todas aquellas medidas de distinta índole, tendientes a asegurar, dentro del procedimiento migratorio con los alcances señalados, la efectivización de medidas de carácter expulsivo.

En cuanto al alcance de las medidas privativas de la libertad, como medidas que restringen en mayor medida la libertad personal, deberán considerarse con carácter excepcional en el marco de procedimientos por motivos de incumplimiento de los requisitos migratorios de ingreso o permanencia en un Estado, y sólo deberán ser utilizadas a fin de asegurar la comparecencia de la persona al procedimiento migratorio o hacer efectiva la ejecución de una orden de expulsión, siempre que sea necesario y proporcional para el caso individual y únicamente durante el menor tiempo posible. Dichas medidas no pueden imponerse con fines punitivos o meramente sancionatorios.

Cabe destacar que mientras las medidas privativas de la libertad tienen carácter excepcional en el caso de los adultos, en el caso especial de los NNA migrantes su aplicación no puede resultar en ningún caso necesaria ni idónea, ni responder al interés superior de los NNA migrantes en situación migratoria irregular.

A. Principio de no privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes en razón de su situación migratoria

Tratándose de niños, niñas y adolescentes migrantes, toda medida de privación de la libertad impuesta por razones exclusivas de su situación migratoria resultará arbitraria y no responderá a su interés superior:

la libertad personal debe ser la regla mientras se resuelve su situación migratoria.

En todos los casos y particularmente en el caso de que los *niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados* de sus familias, la improcedencia de la privación de la libertad surge de la obligación de los Estados de promover medidas prioritarias de protección especial tendientes a proteger su interés superior.

A su vez, cuando se trate de *niños, niñas y adolescentes que se encuentran junto a sus familias*, el interés superior en general exige el mantenimiento de la unidad de la familia, y por lo tanto el principio de no privación de su libertad es extensible a su grupo familiar.

Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niños, niñas y adolescentes para cautelar los fines de un proceso migratorio, deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos del niño, niña y adolescente.

En ambas situaciones, los Estados no podrán privar de la libertad, ni justificar una medida de esas características en razón de:

- El incumplimiento de la normativa migratoria, tanto de ingreso como de permanencia en el territorio de manera irregular
- Asegurar la aplicación de medidas adoptadas en un procedimiento migratorio, como la expulsión o deportación
- El hecho de que un niño, niña y adolescente se encuentre solo o separado de su familia o a fin de proteger sus derechos
- La intención de mantener la unidad de la familia, o en razón de la condición migratoria de sus familiares

En todos estos casos, los Estados deberán disponer de medidas alternativas no lesivas que al mismo tiempo protejan los derechos de los niños, niñas y adolescentes de forma prioritaria e integral, a fin de preservar y mantener el vínculo familiar y propender a la protección de la familia, sin imponer medidas que afecten los derechos del niño, niña y adolescente a través de la privación de libertad para toda o parte de la familia.

B. Medidas alternativas de carácter cautelar respecto de niños, niñas y adolescentes migrantes: medidas de cuidado alternativo y protección integral

Las *medidas alternativas de carácter cautelar* mientras se desarrollan y resuelven los procedimientos migratorios, no deben concebirse meramente como alternativas a la privación de la libertad, si no como verdaderas *medidas prioritarias de protección integral* y cuidado alternativo de derechos de los niños, niñas y adolescentes, adecuadas a las circunstancias individuales y familiares, en consideración de su interés superior.

En la implementación de las medidas de cuidado alternativo deberá prevalecer la *aplicación de los mecanismos del sistema de protección de los derechos del niño, niña y adolescente* que se encuentren previstos por el Estado, por sobre el sistema y las instituciones de carácter migratorio, de conformidad con el principio de especialidad o protección especial.

Las referidas medidas alternativas a la privación de la libertad deberían estar contempladas en la normativa interna de los Estados y contar las garantías procesales aplicables según los lineamientos de la presente Guía Regional y sin perjuicio de las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos.

Tratándose de *niños, niñas y adolescentes no acompañados*, los Estados deberán:

- Adoptar soluciones alternativas y prioritarias de protección integral que estén basadas en la familia o la comunidad antes que en la institucionalización, como por ejemplo: la localización en el país receptor de miembros de familia ampliada o referentes afectivos que puedan responsabilizarse; el alojamiento en familias sustitutas; la permanencia en centros de alojamiento o acogida de régimen abierto.
- Adoptar las medidas necesarias para la adopción de soluciones duraderas adecuadas, como la búsqueda y localización de la familia, o referentes afectivos que pueda responsabilizarse por el niño, niña y adolescente, con el objeto de asegurar la reunificación familiar y la repatriación voluntaria y segura a su país de origen de ser posible. A esos fines resultan fundamentales las medidas previas –en la etapa de identificación– para determinar su identidad y composición familiar.

A su vez, estas medidas podrán complementarse con otras tendientes a asegurar los fines del procedimiento migratorio o la presencia de los interesados durante las distintas etapas del proceso, que resultan también aplicables a la situación de los *NNA migrantes acompañados* de su familia. Dichas medidas pueden adoptar distintas formas o utilizarse en forma complementaria, y pueden restringir en menor o mayor medida el derecho a la libertad de circulación, pero deben aplicarse sin discriminación y teniendo en cuenta el caso individual, las circunstancias familiares, y la disponibilidad y adecuación de las medidas. Por ejemplo:

- El depósito o entrega de documentación de identidad o viaje: entregándose en sustitución documentación que autorice su permanencia.
- La exigencia de fianza o caución juratoria y/o real por parte de las autoridades;
- La exigencia de medidas de comparecencia o presentación o notificación periódica del niño, niña y adolescente y/o sus padres ante determinadas autoridades o instituciones públicas u ONGs,
- La fijación de una residencia o domicilio específico, ya sea en una institución o domicilio privado.
- La presentación de un fiador o garante responsable de su comparecencia.

En el caso de los *niños, niñas y adolescentes acompañados* de su familia, frente a decisiones o medidas para asegurar los fines del procedimiento migratorio, siempre que el interés superior del niño, niña y adolescente exija el mantenimiento de la unidad familiar, el imperativo de no privación de libertad obliga a las autoridades competentes a optar por medidas alternativas a la detención para la familia que a su vez sean adecuadas a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes .

Lo anterior implica la adopción de *soluciones alternativas* a los centros de detención en régimen cerrado, a fin de preservar y mantener el vínculo familiar y propender a la protección de la familia.

C. Condiciones de alojamiento para NNA migrantes

Los casos de NNA migrantes tanto separados o no acompañados como si se encuentran junto a su familia y en situación migratoria irregular, especialmente si se comprueba la necesidad excepcional, ineludible o imperiosa de *cautelar los fines del proceso migratorio* y no hay otra opción menos lesiva que la institucionalización, deberán también contar con un mecanismo de derivación que implique la comunicación del caso y referencia para la intervención del sistema de protección de los derechos del niño, niña y adolescente.

En tales circunstancias, los Estados podrán recurrir a medidas como el *alojamiento del NNA migrante en un centro o albergue*, que pueden ser establecimientos estatales o privados, pero siempre con la obligación de fiscalización por parte del Estado.

Las situaciones a partir de las cuales, con la correspondiente evaluación o determinación de su interés superior, se podrá decidirse el alojamiento de un niño, niña y adolescente migrante en el marco de los procedimientos migratorios son:

- como medida de protección de derechos ante NNA separados o no acompañados que deban residir transitoriamente en algún lugar hasta adoptarse una solución duradera
- aquellos casos en los que los NNA están acompañados de adultos que no tienen lugar de residencia ni posibilidades de gestionarlo. En estos casos, los Estados procurarán gestionar una residencia para el adulto y el niño, niña y adolescente a los fines de evitar su separación, salvo que medien excepcionales razones en función del interés superior del niño, niña y adolescente.

En el caso de las personas migrantes existen obligaciones por parte de los Estados, y ciertos estándares específicos a garantizar en cuanto al lugar y las condiciones en que debería desarrollarse una medida de alojamiento, algunos referidos y adecuados concretamente a los niños, niñas y adolescentes:

- i. Principio de separación y derecho a la unidad familiar,
- ii. Centros de alojamiento abiertos,
- iii. Condiciones materiales y régimen adecuado para la protección integral de derechos.

En base a ello, en estas situaciones, los Estados se comprometen a:

- No privar de la libertad a los NNA que sean alojados o requieran alojamiento
- No alojar a NNA en cárceles o establecimientos destinados a personas en conflicto con la ley que empleen régimen carcelario o de encierro
- Garantizar el principio de separación, y siempre y cuando sea en el interés superior del niño, niña y adolescente, asegurar la separación de los NNA de los adultos
- Garantizar, siempre y cuando sea en el interés superior del niño, niña y adolescente, la unidad familiar de los NNA con sus familias o adultos que los acompañen
- Asegurar condiciones materiales, el acceso a los derechos fundamentales, como la salud, la educación, la vida familiar, la recreación, etc. así un régimen en un ambiente no privativo de la libertad.

Dado que la regla es el *principio de no privación de la libertad de NNA migrantes* por su situación migratoria irregular, debe tenerse presente que pueden existir en la práctica situaciones de *restricción de libertad personal* o interferencias severas a la libertad de circulación (retenciones, aprehensiones, arrestos o detenciones breves), que eventualmente deriven en medidas que materialmente se correspondan con una privación de libertad, caso en el cual se tornan operativas las garantías del debido proceso especialmente aplicables a los niños, niñas y adolescentes .

7.3 Derecho a la vida familiar

A. Consideraciones generales

La *familia* a la que todo niño, niña y adolescente tiene derecho abarca al grupo familiar constituido por quienes mantienen efectivamente un vínculo familiar cercano, y en el que de hecho las partes tengan una vida familiar común.

El concepto de familia no se encuentra determinado por una concepción cerrada o tradicional que la considera reducida al matrimonio o constituida sólo por los familiares biológicos. El concepto de vida familiar que se encuentra protegido, reconoce que los vínculos jurídicos se encuentran condicionados por la dinámica cultural, y por lo tanto, abarca otras modalidades de familia, y los lazos familiares existentes por fuera de la institución matrimonial. Por lo tanto, no debería restringirse en concepto de familia a la noción tradicional de un matrimonio y sus hijos menores, ya que puede implicar una interferencia en el derecho a la vida privada de las personas.

La familia de todo niño, niña y adolescente a la vez que debe brindarle protección a éste, debe ser objeto de protección primordial por parte del Estado. En este sentido, *son titulares de la protección de la familia* o la vida familiar, quienes efectivamente forman parte del núcleo familiar y mantienen o han mantenido una convivencia mutua, y particularmente en el contexto migratorio, debería considerarse en sentido amplio incluidos a los padres biológicos, adoptivos o de acogida, o a los miembros de la familia extensa o ampliada, y cualquier persona que tenga la custodia, tutores legales o habituales según las costumbres locales.

Como principio general, el respeto del derecho a la unidad familiar exige no sólo que los Estados se abstengan de realizar acciones que resulten en la separación familiar, sino también que adopten medidas para mantener la unidad familiar y reunificar a los familiares que se hubieran separado.

El derecho del niño, niña y adolescente a la protección de la familia, y en particular al disfrute de la vida de familia manteniendo la unidad familiar en la mayor medida posible, siempre prevalece excepto en aquellos casos en los cuales la separación del niño, niña y adolescente de uno o ambos progenitores sería necesaria, excepcionalmente, en función de su interés superior. Por lo tanto, corresponde a los Estados en cada caso, realizar una estricta ponderación para determinar, por ejemplo, que la expulsión de uno o ambos progenitores no conlleve una injerencia abusiva o arbitraria en la vida familiar del NNA migrante. La CDN prevé situaciones particulares en las que podría ser necesaria dicha separación, por ejemplo cuando sean objeto de maltrato o cuando sus padres vivan separados y deba adoptarse una decisión sobre su lugar de residencia.

Realizada la identificación inicial de que se trata de un niño, niña y adolescente no acompañada, o frente a casos en los que durante el procedimiento migratorio se ponga en juego la ruptura de la unidad familiar,

las decisiones ulteriores acerca de la residencia y el estatuto del niño, niña y adolescente y su familia, de ser el caso, deberían basarse en la información registrada y las conclusiones de la evaluación inicial de las medidas de protección, y en la ponderación de los parámetros específicos que se indican en este apartado.

B. Pautas para garantizar el respeto del derecho a la vida familiar de niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran junto a sus familias

Las decisiones de las autoridades migratorias sobre el ingreso o permanencia en el territorio de un NNA migrante o sus padres, tutores o adultos responsables, pueden ser determinantes para la unidad o separación de un grupo familiar, y afectar el goce del derecho a la vida familiar. En casos que involucran a NNA migrantes, esto puede suceder en la práctica si al ordenar o ejecutar medidas de expulsión de personas no se considera las circunstancias familiares, especialmente cuando se encuentran con sus familias, o en el caso que se encuentren NNA si no se valoran adecuadamente las circunstancias que rodean las posibilidades de reunificación.

Los Estados deberán adoptar mecanismos e instancias para evaluar individualmente cada caso, ponderando las circunstancias particulares de las personas involucradas y a fin de garantizar el derecho a la vida familiar, incluyendo:

- Evaluar individualmente los casos en los que estuviera en juego la separación de la familia según los parámetros establecidos a continuación, ya sea que se cuente con las capacidades profesionales para realizar la tarea dentro del ámbito institucional migratorio, o bien mediante la cooperación interinstitucional e informes técnicos realizados por profesionales de otros organismos competentes (ej. organismos competentes en materia de protección de los derechos del niño, niña y adolescente);
- Garantizar que el niño, niña y adolescente involucrado en el procedimiento sea oído y su opinión tenida en cuenta;
- Priorizar las medidas de preservación de la unidad familiar y adoptar medidas alternativas a la separación por motivos de expulsión, como por ejemplo: la regularización de los padres o el apoyo para la inserción social de la familia;
- Asegurar que la decisión excepcional de separar a la familia se encuentre fundada en el principio del interés superior del niño, niña y adolescente y sean expresadas las consideraciones sobre el impacto de la medida en la protección de los derechos del niño, niña y adolescente. A modo de ejemplo, las situaciones por las que puede separarse a un niño, niña y adolescente de su familia pueden ser: en los casos en que el niño, niña y adolescente sea objeto de maltrato, abuso o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño, niña y adolescente.

Para realizar las evaluaciones las autoridades competentes deberán tomar en consideración los siguientes parámetros a la luz del interés superior del niño, niña y adolescente:

- La historia migratoria, el plazo de duración de la permanencia o residencia y la extensión de los lazos o arraigo del progenitor y/o familiar con el país;
- La nacionalidad y situación de residencia, en particular la de los hijos de la persona que se pretende expulsar;

- El grado y alcance de la afectación que genera la ruptura familiar, considerando el tiempo de permanencia o convivencia en esa unidad familiar, y en particular respecto de la perturbación en la vida diaria del niño, niña y adolescente de cambiar su situación familiar.

En el caso particular de los NNA en el contexto de la migración, si bien no se trata de NNA migrantes en el sentido estricto utilizado en la presente Guía Regional, los Estados deberán tener en cuenta que aquellos nacidos en el país de destino, que posean la nacionalidad -o el derecho a obtenerla- del país del cual uno o ambos progenitores y/o familiares puedan ser expulsados en el marco de un procedimiento migratorio, los niños, niñas y adolescentes conservan el derecho a permanecer en ese país (considerado como “su” país) y a continuar disfrutando de la vida familiar y unidad de la familia allí, incluyendo la convivencia mutua con su núcleo familiar. En estas circunstancias, la separación de la familia motivada por la expulsión en virtud del incumplimiento de la normativa migratoria podría resultar desproporcionada, irrazonable o desmedida frente a las supuestas ventajas que se obtendrían con el abandono forzado del territorio por parte del familiar, y no sería compatible con el derecho a la unidad de la familia o reunificación familiar.

7.4 Reunificación familiar, retorno voluntario y otras soluciones duraderas

Las *soluciones duraderas* implican medidas que afectan de manera sustancial, en el mediano y o largo plazo, la vida del NNA migrante en su interés superior, por lo que requieren para su adopción un procedimiento de DIS.

Como hemos señalado, en el contexto migratorio las soluciones a considerar pueden implicar: el retorno al país de origen o la permanencia e integración local en el país de destino, como formas de garantizar la reunificación familiar, o el reasentamiento en un tercer país.

La *reunificación familiar* es el mecanismo práctico por excelencia para hacer efectivo el derecho a la unidad de la familia, como mecanismo primario de protección de los integrantes del grupo familiar que les permite permanecer de manera segura y con los mismos derechos.

En particular en el caso de los *niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados*, y cuando no surjan necesidades de protección internacional, además de referir el caso a los mecanismos previstos para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente, los Estados deberán iniciar inmediatamente las medidas tendientes a la *localización de la familia*, ya que la búsqueda de una solución que resuelva sus necesidades de protección implica el análisis de las posibilidades de reunificación familiar.

Excepcionalmente, la reunificación familiar y *el retorno* al país de origen no entrarán en consideración si pudiera producir un “riesgo razonable” de traducirse en la violación de los derechos humanos fundamentales y, en particular, y cuando sea aplicable el principio de no devolución. En tal caso, y cuando el retorno al país de origen resulte imposible por razones jurídicas o de hecho, la permanencia e *integración* en el país de acogida constituye la opción principal, y debe basarse en un régimen jurídico estable (con inclusión del permiso de residencia); sin soslayarse que en determinados casos y siempre que sea una opción disponible y apropiada, puede considerarse la posibilidad de promover el reasentamiento en un tercer país. El reasentamiento como solución duradera deberá considerarse

conforme los procedimientos y criterios correspondientes de las autoridades competentes, por ejemplo en el caso que involucre a personas refugiadas.

7.5 Acceso a la documentación

Los niños, niñas y adolescentes migrantes tienen derecho a obtener la documentación que compruebe su identidad y aquella vinculada a acreditar su estatuto legal de permanencia u otros en el Estado de acogida, como por ejemplo los certificados o documentos que acrediten su situación migratoria (residencia) o de solicitante de la condición de refugiado, u otros documentos nacionales o cédulas que se expidan a los extranjeros, incluyendo documentos de viaje.

Con respecto al proceso de documentación:

- La documentación deberá ser otorgada al niño, niña y adolescente en el menor plazo posible, especialmente cuando se encuentren indocumentados; y los niños, niñas y adolescentes no acompañados podrán contar con la asistencia de un representante o tutor o las autoridades competentes de los organismos de protección de los derechos del niño, niña y adolescente para obtenerla
- Se deberá brindar información al niño, niña y adolescente respecto del significado de la documentación, su regularidad, derechos que implica y los modos para mantener su vigencia o renovación;
- Se deberá procurar la cooperación de las autoridades consulares del país de origen para el proceso de documentación, particularmente en el caso de niños, niñas y adolescentes que se encuentren indocumentados; salvo que medien razones vinculadas a la confidencialidad por tratarse de solicitantes de asilo o refugiados, en cuyo caso los Estados deberán tener en cuenta el principio de ayuda administrativa

8. Compromisos

8.1 Identificación de instituciones y autoridades competentes

Los Estados se comprometen a diagramar un mapa de instituciones y autoridades competentes de cada uno de los países de la región.

8.2 Capacitación de las autoridades para la implementación de la Guía Regional

Los Estados se comprometen a:

- Desarrollar actividades periódicas de capacitación tendientes a fortalecer las capacidades del personal que cumple funciones de control migratorio, así como también de aquellas instituciones que, en el ámbito de sus respectivas competencias, desempeñen funciones en el marco de este procedimiento, en particular el personas de las áreas de atención y protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente
- Destinar a profesionales competentes formados en técnicas de entrevista que tengan en cuenta la edad, el género y el aspecto cultural del niño, niña y adolescente, y que posean conocimientos especializados en atención a la infancia, para que los intereses de niños, niñas y adolescentes estén debidamente protegidos)
- Desarrollar y actualizar periódicamente la guía de instituciones y funcionarios responsables para realizar las consultas, notificaciones y derivaciones previstas por la presente Guía en cada uno de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR
- Promover mecanismos de cooperación regional a fin de garantizar la capacitación en materia de derechos humanos, migraciones y derechos del niño, niña y adolescente del personal que actuará en cada caso
- Capacitar a sus funcionarios consulares en materia de protección de los derechos del niño, niña y adolescente, procurando ofrecer a las representaciones consulares las herramientas necesarias para que asistan a los niños, niñas y adolescentes y cooperen con el Estado de destino para la protección de sus derechos.

8.3 Producción e intercambio de información

Los Estados promoverán la implementación de otras medidas conjuntas y coordinadas tendientes a fortalecer las capacidades institucionales necesarias para favorecer la implementación armónica de esta Guía tanto en zonas de frontera como al interior del territorio. A tal fin se comprometen a:

- Difundir la presente Guía en los sitios oficiales y a través de otros sitios efectivos, así como ante los organismos que actúan en el campo migratorio y en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes .
- Desarrollar e implementar mecanismos operativos comunes para el registro, sistematización, análisis y circulación periódica de información entre los Estados
- Realizar todos los esfuerzos posibles para compartir información relevante entre los diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales (incluyendo agencias de salud, educa-

ción y bienestar), a fin de asegurar que los niños, niñas y adolescentes sean asistidos lo antes posible y las medidas de cuidado inicial implementadas en forma efectiva y oportuna

- Impulsar la puesta en vigencia del Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos compartidas de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/08)

8.4 Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Guía Regional

A fin de realizar el balance y evaluación sobre la implementación de la Guía el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM) y la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDHH), bien por sí o por intermedio la Comisión Permanente Niñ@Sur, , elaborarán informes anuales sobre los avances en la materia en base a la información que suministren las representaciones de cada Estado, el que compartirán con el IPPDH quien prestará su apoyo técnico para relevar, sistematizar la información y presentar los avances y colaboración para la implementación de la presente Guía, y evaluarán la posibilidad de coordinar reuniones conjuntas cuando lo estimen necesario a esos fines.

En ese sentido, para el seguimiento de la implementación, el IPPDH tendrá a su cargo la realización de un informe general en base a los informes anuales que reciba, el que será presentado luego a las instancias mencionadas.

Para elaborar el informe final, el IPPDH podrá contar con información reservada sobre los principales obstáculos y avances en la ejecución de este instrumento. Para la recolección de dicha información, los Estados se comprometen a brindar la información necesaria al IPPDH que será de carácter reservado y utilizada a efectos de establecer mecanismos de cooperación interestatal; y podrá nutrirse también de informes elaborados por organismos internacionales y de la sociedad civil que quieran aportar datos relativos a la implementación de la Guía.

8.5 Implementación de Acuerdos sobre niñez migrante suscriptos en el ámbito del MERCOSUR

Los Estados promoverán el análisis de la normativa suscripta vinculada a NNA migrantes en el marco del MERCOSUR así como la revisión del grado de implementación y eficacia, y evaluará en particular la aplicación del Acuerdo para la implementación de bases de datos compartidas de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados asociados, instrumento relevante para avanzar en una mayor cooperación y coordinación entre las Partes.

Anexo

Marco normativo

I. Normas del derecho internacional

En el ámbito universal, la primacía del marco jurídico de protección de los derechos del niño, niña y adolescente se traduce en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por todos los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, a las políticas dirigidas a NNA migrantes. Algunos de los principios fundamentales de dicho instrumento son *el interés superior del niño, niña y adolescente, el derecho del niño, niña y adolescente a ser oído, y el principio de no discriminación*.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares establece como principio general el compromiso de los Estados de respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en dicho instrumento, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante “Sistema Interamericano”), el *derecho a una protección especial de niños, niñas y adolescentes* ha sido consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH). Este derecho en conjunto con el *principio del interés superior* consagrado en la CDN debe guiar, de manera transversal, todas las políticas, programas, normativas y prácticas que afecten a los niños, niñas y adolescentes migrantes así como las decisiones que se adopten en cada caso particular.

Esto ha sido afirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) en la reciente la Opinión Consultiva N° 21 sobre “Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional” (en adelante, OC 21), solicitada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Allí la Corte IDH establece, entre otros principios, la primacía del enfoque de infancia por sobre las políticas migratorias y en ese sentido la ponderación del principio del interés superior del niño, niña y adolescente en todas las medidas que se adopten en el marco de procedimientos migratorios, la prohibición de la privación de la libertad a un niño, niña y adolescente por su condición migratoria, el alcance del derecho a la vida familiar, y la aplicación del principio de no devolución a partir de importantes avances en términos de protección internacional y protección complementaria.

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la CIDH) también se ha manifestado sobre principios fundamentales en la materia, como el de no devolución, realizando una interpretación amplia y protectoria de las personas migrantes.

Por su parte, las normas internacionales que regulan la protección de los refugiados y solicitantes de asilo son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, establecen que el concepto de refugiado se aplica a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. A su vez, en nuestra región, son complementadas por otros instrumentos internacionales de derechos humanos que estructuran un sistema de protección internacional de los derechos humanos de solicitantes de asilo y refugiados, entre los que se encuentra la CADH, que reconoce en su artículo 22.7 el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo.

Asimismo, la CDN, en su artículo 22, impone al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr que los niños, niñas y adolescentes que traten de obtener el estatuto de refugiado o que hayan sido reconocidos como refugiados, gocen de la protección y la asistencia humanitaria adecuada para el disfrute de los derechos reconocidos en la Convención o en otros tratados internacionales de Derechos Humanos o de carácter humanitario en que el Estado sea parte.

En este sentido, la Corte IDH en la OC 21 afirmó “la obligación estatal de establecer y seguir procedimientos justos y eficientes para poder identificar a los potenciales solicitantes de asilo y determinar la condición de refugiado a través de un análisis adecuado e individualizado de las peticiones con las correspondientes garantías, debe incorporar los componentes específicos desarrollados a la luz de la protección integral de los derechos debida a todos los niños, niñas y adolescentes, aplicando a cabalidad los principios rectores y, en especial, lo referente al interés superior de la niña o del niño y su participación”.

La Corte IDH también reiteró que la apatridia ocasiona una condición de extrema vulnerabilidad, y que los Estados tienen el deber de identificar, prevenir y reducir la apatridia, así como proteger a la persona apátrida, especialmente en el contexto de la identificación de la condición de niños, niñas y adolescentes migrantes y sus necesidades especiales de protección. Al respecto, cabe mencionar que conforme la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, es apátrida es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

A su vez, se ha tenido especialmente en cuenta la doctrina y recomendaciones de los Organismos con mandato relativo a los instrumentos internacionales citados, como las delineadas por el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Generales N° 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen; N° 12 (2009) El derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado; N° 14 (2013) sobre el derecho del niño, niña y adolescente a que su interés superior sea una consideración primordial; así como las Directrices aplicables a las temáticas específicas de esta Guía Regional publicadas por el ACNUR.

II. Normas regionales

El 6 de diciembre de 2002 se firmó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR con el objetivo de que los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte puedan obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos allí previstos. Este Acuerdo, que entró en vigencia en el año 2009, sienta las bases para el armado de una política regional de libre circulación de personas. En este sentido, establece los procedimientos correspondientes que intentan facilitar el otorgamiento de los distintos tipos de residencias, así como las normas generales para la entrada y permanencia

de aquellas personas que sean consideradas residentes.

El artículo 9 de dicho instrumento establece la igualdad de trato de los inmigrantes con los nacionales y el acceso a derechos fundamentales, entre los que cabe destacar: la igualdad de derechos civiles, el derecho a la reunión familiar, el trato igualitario con nacionales en lo concerniente a la aplicación de la legislación laboral, el derecho a transferir remesas y los derechos al nombre, al registro de nacimiento, a la nacionalidad y a la educación de los hijos de los inmigrantes.

Igualmente, en el año 2004 se aprobó la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios a través de la cual el MERCOSUR afirmó el aporte positivo de la migración, su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos y el compromiso de brindar la protección internacional a los refugiados, entre otras cuestiones.

Por su parte, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 tiene como aporte fundamental el haber recomendado una definición ampliada de refugiado que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere a quienes han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos armados internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y ha sido incorporada en la legislación interna o es aplicada en la práctica por la inmensa mayoría de los países de la región. Al respecto, la Corte IDH en la OC 21 consideró que “las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena”.

Asimismo, se han tenido en consideración los estándares establecidos por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC – 17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.

III. Normas nacionales

El marco jurídico aplicable en cada país estará integrado por las normas que regulan las políticas migratorias, el sistema de protección de derechos del niño, niña y adolescente y aquellas disposiciones vinculadas con las distintas temáticas que aborda esta Guía.