



MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS

TESIS FINAL

El Principio del Interés Superior del Niño en los procedimientos administrativos migratorios del

Uruguay.

TESISTA:

Dra. Myriam Yanet Coitinho Sánchez

TUTORA:

Dra. Nancy Pérez García

DIRECTORA ACADÉMICA

Dra. Mariana Blengio Valdés

Uruguay, (2025)

AGRADECIMIENTOS

A mi hijo y esposo por la ayuda, comprensión, contención y acompañamiento constante

A la directora de la Maestría y a la tutora por la paciencia y apoyo

A mis amigas, especialmente a “Jose” por estar incondicionalmente

A todas las personas que colaboraron con su testimonio

Gracias.

Es un aporte que pretende sumar hacia el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los niños,
niñas y adolescentes;

“La niñez requiere de alfombra roja”

RESUMEN

La presente investigación aborda la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes, refugiados y apátridas en Uruguay, en el contexto de la movilidad humana internacional entre los años 2019 y 2024. En particular, se enfoca en la interpretación y aplicación del principio del interés superior del niño (ISN) en los procedimientos administrativos migratorios gestionados por la Dirección Nacional de Migración. A partir de un enfoque cualitativo y un diseño descriptivo-documental, se analizan los marcos normativos internacionales, regionales y nacionales, así como políticas, protocolos y prácticas institucionales que orientan la protección de este colectivo.

La investigación parte del reconocimiento de la doble vulnerabilidad que enfrentan los NNA en contextos de movilidad, debido a su edad y a su condición migratoria, y pone en evidencia la necesidad de mecanismos de protección específicos. Se analiza el desarrollo del corpus iuris internacional de los derechos humanos, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) hasta la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), destacando su impacto en los compromisos asumidos por los Estados y su traducción en políticas públicas. Asimismo, se consideran los aportes del sistema interamericano y de organismos especializados como UNICEF.

El estudio identifica importantes avances normativos en el país, pero también brechas significativas entre la legislación y su aplicación efectiva. En este sentido, se propone visibilizar las barreras existentes en la implementación del ISN, aportar a la comprensión de sus implicancias jurídicas y operativas, e identificar elementos que contribuyan al fortalecimiento del sistema de protección integral para los NNA migrantes.

Palabras Clave:

Derechos humanos, Niñez migrante, Interés superior del niño, procedimientos migratorios en Uruguay.

ABSTRACT

This research addresses the situation of migrant, refugee, and stateless children and adolescents in Uruguay within the context of international human mobility between 2019 and 2024. It focuses particularly on the interpretation and application of the principle of the best interests of the child (BIC) in the administrative migration procedures managed by the National Directorate of Migration. Using a qualitative approach and a descriptive-documentary design, it analyzes international, regional, and national legal frameworks, as well as policies, protocols, and institutional practices guiding the protection of this group.

The research begins by recognizing the double vulnerability faced by children and adolescents in mobility contexts (due to both their age and migration status) and highlights the need for specific protection mechanisms. It examines the development of the international corpus iuris of human rights, from the Universal Declaration of Human Rights (1948) to the Convention on the Rights of the Child (1989), emphasizing their impact on the commitments undertaken by States and their translation into public policies. It also considers the contributions of the Inter-American system and specialized organizations such as UNICEF.

The study identifies significant legal and policy advances in Uruguay, but also existing gaps between legislation and its effective implementation. In this regard, it seeks to make visible the existing barriers in the application of the BIC, contribute to a deeper understanding of its legal and operational implications, and identify elements that can strengthen the comprehensive protection system for migrant children and adolescents.

Índice

Capítulo I - Problema de Investigación.....	11
Preguntas de investigación.....	17
Objetivo general y objetivos específicos.....	17
Justificación Académica.....	18
Capítulo II - Marco Teórico	22
Evolución de los esquemas de protección de derechos humanos de NNA	22
Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos	23
Sistemas Regionales.....	35
Normativa nacional de protección de los derechos humanos de NNA.....	47
Protección específica de Derechos Humanos de NNA en contexto de movilidad humana, principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales.....	53
Otros Aportes al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos en relación con las Personas Migrantes, Refugiadas y Apátridas, con Especial Atención en los NNA.	58
Definición y Alcance del Interés Superior del Niño.....	73
Aplicación del ISN en contexto de movilidad humana	81
Conclusión del Marco Teórico.....	83
Capítulo III - Estrategia Metodológica	86
Enfoque del estudio.....	86
Diseño de la investigación y técnicas de recolección de datos.....	86
Análisis de datos.....	87
Universo de estudio, unidades de análisis.....	88
Capítulo IV - Resultados y Discusión.....	89
Introducción del Capítulo.....	89
Objetivo específico 1: Analizar las normas adoptadas por Uruguay a fin de armonizar su legislación en materia de niñez con los estándares internacionales, con énfasis en el principio del ISN.....	90
Análisis del marco internacional y nacional en materia de niñez.....	90

Conclusiones parciales.....	99
Objetivo específico 2: Examinar si la normativa migratoria uruguaya vigente incorpora las garantías establecidas en la CDN respecto a la atención del principio del interés superior del niño en la toma de decisiones administrativas.....	102
Ley de Migración N.º 18.250 y su reglamentación.....	103
Normativa relativa al refugio, apatridia y protección internacional.....	109
Otras medidas administrativas migratorias vigentes.....	117
Conclusiones parciales.....	122
Objetivo específico 3: Identificar a los actores institucionales responsables de interpretar y aplicar el principio del interés superior del niño, en los procedimientos migratorios de Uruguay.....	124
Pautas para la interpretación y aplicación del ISN.....	125
Guías internacionales, regionales y nacionales que brindan orientación para la atención del interés superior del niño en los términos de la CDN, especialmente en relación con los procedimientos administrativos migratorios voluntarios o forzados.....	129
Actores institucionales claves.....	135
Conclusiones parciales.....	137
Objetivo específico 4: Describir los mecanismos nacionales previstos para la evaluación y determinación del interés superior del niño en las distintas etapas del procedimiento migratorio.....	138
Etapas del procedimiento administrativo migratorio nacional.....	138
Conclusiones parciales.....	144
Cierre del Capítulo de Resultados y Discusión.....	145
Capítulo V - Conclusiones y Recomendaciones.....	148
Recomendaciones.....	150
Bibliografía.....	152
Anexo I.....	166
Anexo II.....	167

Introducción

La realidad de las infancias en los primeros años del siglo XX estaba signada por la no existencia de un marco normativo vinculante que les brindara protección en materia de derechos, ni el reconocimiento como grupo vulnerable que requería de especial atención. Paulatinamente, se evolucionó hacia la comprensión de la necesidad de regular la realidad imperante en general, con motivo de las experiencias vividas con la segunda guerra mundial, y así es que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos ([DUDH], ONU, 1948). La Declaración complementa la Carta de las Naciones Unidas y marca una ruta tendiente a la garantía de los derechos de manera universal. En su articulado se establecen por primera vez los derechos humanos y libertades fundamentales, con relación a todas las personas, y en particular derechos a las madres y a los niños. Si bien no es de carácter vinculante, dio lugar a la aprobación de múltiples tratados de derechos humanos que fueron transitando hacia la especificidad (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2023).

El corpus iuris se va conformando por compromisos que los países van asumiendo, respaldados en amplios marcos legales internacionales que los Estados se han obligado a respetar, y en relación con la niñez se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño ([CDN], ONU, 1989), en la cual se refuerza el reconocimiento de su dignidad humana y derechos, garantizando también su protección y desarrollo. Además, se adoptan normativas regionales y nacionales diseñadas para garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes (NNA).

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, se expresó: “No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana” (UNICEF, CDN 2006, citado).

Ahora bien, en el contexto de las infancias y la trascendencia de la protección de sus derechos, se identifica una categoría particularmente vulnerable que enfrenta retos específicos y persistentes: los NNA en contextos de movilidad humana, especialmente aquellos que se desplazan de forma no

acompañada, separada, así como en situaciones de irregularidad migratoria. Este colectivo enfrenta una doble vulnerabilidad: por su edad y por su condición de migrantes, refugiados o apátridas, expuestos a múltiples riesgos que comprometen el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

La movilidad humana, entendida como un fenómeno global, multicausal y creciente, presenta complejidades significativas para los sistemas de protección. En los últimos años, el mundo ha experimentado un aumento sostenido de los desplazamientos internacionales, alcanzando 281 millones de migrantes en 2020, de los cuales 28 millones eran menores de edad, representando el 1,4 por ciento de la población infantil del mundo (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2022). Aunque en algunos países, las personas menores de edad pueden llegar a representar más del 30 por ciento. Este crecimiento se da en contextos que se ven caracterizados por crisis políticas, conflictos armados, inseguridad alimentaria, pobreza extrema, desastres naturales, así como a causa de los efectos del cambio climático. Los NNA, por su doble condición de menores de edad y migrantes, enfrentan riesgos adicionales, como la explotación, la violencia, la trata de personas, la discriminación y el acceso limitado a servicios básicos esenciales (OIM, 2023).

Es importante precisar que los NNA se desplazan acompañados, pero también separados de sus familia o solos, lo que, en ocasiones, incrementa sus riesgos y vulnerabilidades. En la mayoría de los casos, estos desplazamientos son irregulares, lo que dificulta la posibilidad de acceso a documentación, visados y a vías regulares de tránsito (OIM, 2023).

En este marco, es importante recordar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) les reconoce a todos los NNA derechos tanto de manera general como específica, a través de instrumentos como la CDN ya mencionada. La Convención define al niño de manera objetiva con relación a la edad, a los efectos de precisar quienes quedan comprendidos en sus disposiciones, consignando que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”, sin perjuicio de reconocer que la mayoría de edad puede ser alcanzada con anterioridad, en atención a la ley que le es de aplicación.

Los NNA son titulares de los derechos y libertades reconocidos a todas las personas, sin discriminación, pero también poseen derechos específicos derivados de su condición, que los Estados deben garantizar para todos aquellos que se encuentren bajo su jurisdicción. Esta obligación se extiende también a la familia y la sociedad, tal como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos ([CADH], Organización de Estados Americanos [OEA], 1969) y otros instrumentos internacionales.

Los órganos del sistema interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ([Corte IDH]) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ([CIDH]) han resaltado la importancia y las necesidades de atención por parte de los Estados de las situaciones de especial protección de NNA. Estos organismos han desarrollado los estándares internacionales mínimos derivados de los tratados ratificados por los Estados. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha contribuido con importantes Observaciones Generales al respecto.

UNICEF, como agencia clave en la promoción y protección de los derechos del niño, ha documentado avances en la región desde el punto de vista normativo. Sin embargo, también ha identificado brechas entre las regulaciones y su aplicación efectiva, ofreciendo sugerencias para abordarlas y formulando recomendaciones generales a cada país. La organización ha subrayado la necesidad de ampliar el estudio de esos derechos del niño hacia colectivos específicos, entre los cuales se encuentran los migrantes y refugiados, recordando el carácter de indivisibilidad e interdependencia de los derechos reconocidos en este ámbito y aquellos consagrados en el DIDH (UNICEF, 2019).

La existencia de brechas significativas entre las regulaciones internacionales y nacionales, así como vacíos en la aplicación efectiva de los estándares establecidos, repercute directamente en la protección de los derechos de la niñez y en particular de los NNA migrantes en su concepto amplio: “cualquier persona que se encuentre fuera del territorio social, afectivo o político al que pertenezca” (CIDH, 2019).

La presente investigación se enmarca en el contexto descrito y aborda la movilidad humana internacional en Uruguay durante el período 2019 – 2024, con un enfoque especial en la protección de

los derechos de la niñez migrante, refugiada y apátrida. Esta población enfrenta desafíos adicionales derivados de su doble vulnerabilidad, por lo que aborda la descripción de la normativa internacional sobre la protección de la niñez, con especial consideración de la CDN, la cual los reconoce como sujetos de derecho, y particularmente hace hincapié en el alcance y aplicación del principio del interés superior del niño (ISN). En especial, se plantea su atención en los procedimientos administrativos migratorios que se gestionan y actúa la Dirección Nacional de Migración, como en los marcos normativos, políticas y protocolos existentes en el país.

La estrategia metodológica para el abordaje de la investigación es del tipo cualitativa, con un diseño descriptivo documental sobre la normativa internacional, regional y nacional, con especial atención en el principio del interés superior del niño, utilizando fuentes primarias y secundarias.

El diseño estuvo orientado a la identificación de los elementos necesarios y de los obstáculos que deben considerarse para sugerir mejoras y aportar al fortalecimiento del sistema de protección de la niñez migrante en el país, en los procesos migratorios citados.

Capítulo I - Problema de Investigación

El crecimiento sostenido del fenómeno migratorio a nivel mundial, especialmente en los últimos años, como se evidencia por la OIM (2022, 2024), incluye movimientos mixtos, es decir voluntarios y forzados, personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, desplazados, algunas víctimas de trata de personas, tráfico, entre otros. Esta realidad interpela a los Estados a la adopción de políticas y acciones centradas en los migrantes, en general, y la protección de sus derechos humanos, independientemente de su estatus migratorio.

La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2023) informó que, en el año 2023, los desplazamientos forzados alcanzaron los 117,3 millones de personas, cifra que superó los 120 millones a mediados del 2024 y cerca de 4,4 millones eran personas apátridas. De esa población, los NNA constituían el 30 por ciento de la población mundial y el 40 por ciento de los desplazados obligados.

Las personas se desplazan a causa de las guerras, persecución, violencia y violaciones de los derechos humanos, donde 43,4 millones son personas refugiadas, es decir que se está ante desplazamientos internacionales (ACNUR, 2024).

Por su parte, la movilidad de los NNA en América Latina y el Caribe también mostró un crecimiento histórico, representando el 25 por ciento de las personas migrantes en la región y el 26% de los desplazados forzosos en el continente americano en 2021 (UNICEF, 2023).

En países como Colombia, el flujo de personas migrantes provenientes de Venezuela ha alcanzado cifras alarmantes, con más de 2,8 millones de personas en enero de 2024. Un alto porcentaje de los migrantes internacionales en el país eran NNA, representando el 36,3 por ciento al 2020 (OIM, 2024).

En contraste, Uruguay, aunque presenta cifras relativamente bajas, ha registrado un incremento en la llegada de población migrante desde 2017, con un porcentaje significativo de NNA (29,6 %) en 2020, lo que refleja una tendencia al crecimiento. En ese año se estimaba la presencia de más de 108.300 personas (OIM, 2023, 2024). Dicho incremento también es informado por el Instituto

Nacional de Estadística (INE), señalando que conforme al Censo 2023, en el período 2012 – 2023 se registró un aumento de 57 mil personas en comparación con el período 2000 – 2011 que eran 13 mil, lo que arrojó un total de 107.578 personas migrantes internacionales en el país (INE, 2023).

Asimismo, estadísticas recientes del ACNUR reflejan que en Uruguay se verificó un crecimiento de las personas forzadas a huir y apátridas a junio 2025, informando que a diciembre de 2024 el 6% eran NNA. (ACNUR, 2025).

Por otro lado, en cuanto a las personas menores de 18 años con trámite de residencia permanente iniciadas en el año 2023 se informa que fueron 1521 y en el año 2024 se registraron 1927, conforme surge de las estadísticas aportadas por la Dirección Nacional de Migración, Departamento de Estadísticas. (DNM, 2025, Anexo I).

Este panorama destaca la importancia de contar con regulaciones, mecanismos y prácticas alineadas con los estándares internacionales a fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos en contexto de movilidad humana.

El DIDH ha establecido medidas de protección para grupos vulnerables, entre ellos las personas migrantes. Esta condición hace que la atención para garantizar sus derechos sea imperativa. De manera complementaria, el Derecho Internacional de los Refugiados (en adelante, DIR) establece normas específicas para aquellas personas en contexto de movilidad internacional que requieran de protección especial. Dicha protección también surge de la aprobación del Pacto Mundial sobre los Refugiados (ONU, 2018), el cual constituye una guía de acción que fortalece la cooperación entre los Estados y de los sistemas de protección internacional.

Por su parte, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular plantea un enfoque integral y holístico de las diversas dimensiones de la migración internacional. El pacto incorpora como principio esencial la sensibilidad hacia la niñez, asegurando su consideración prioritaria en todos los aspectos de la gestión migratoria. Como reconoce el Pacto, todas las personas migrantes presentan cierto grado de vulnerabilidad debido a su condición, la discriminación, la exposición a peligros, el desarraigo y las necesidades específicas que enfrentan. Estos son fenómenos humanitarios

con graves impactos en el respeto de sus derechos fundamentales, que los Estados tienen el deber de atender, cumpliendo con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos (ONU, 2018).

Asimismo, esta problemática de vulnerabilidad -presente en muchos países- genera preocupación en diversos organismos internacionales, los cuales han emitido directrices y lineamientos específicos para la atención de NNA.

Ahora bien, a pesar de que la CDN fue aprobada en el año 1989, y ratificada por 196 países, así como sus protocolos ratificados posteriormente, sigue requiriendo del esfuerzo de los Estados para garantizar su cumplimiento, quienes están obligados a informar al Comité de los Derechos del Niño sobre los progresos en ese sentido. En relación a ello, es dable recordar sus observaciones finales sobre los informes periódicos de Uruguay del año 2015, en el cual ya daba cuenta entre otras cosas, sobre la necesidad de contar con datos desagregados de manera integral para la evaluación de políticas tendientes a la aplicación del tratado, también la necesidad de formación acerca del alcance de la Convención, mencionando de manera específica la preocupación por la aplicación efectiva del ISN en los términos previstos por ella (ONU, Comité DN Uruguay, 2015).

La investigación parte de la premisa de que los NNA migrantes no solo “viajan con sus derechos”, como enfatiza UNICEF (2023), sino que requieren de la aplicación efectiva de esos derechos en cada etapa de su proceso migratorio. Esto incluye garantizar el acceso a procedimientos justos, oportunos y sensibles a su vulnerabilidad, la aplicación de los estándares internacionales, así como la implementación de medidas específicas que respeten su dignidad.

El estudio pondrá énfasis en la CDN (ONU, 1989), el primer instrumento internacional que aborda de manera integral los derechos de los niños y niñas, recopilando normas de diversos tratados internacionales. La CDN marcó un cambio de paradigma al reconocer a los niños como sujetos de derecho, dejando atrás la visión de ellos como meros objetos de tutela. Es relevante destacar que la Convención menciona en su preámbulo que, para asegurar la prevalencia del ISN, este requiere de cuidados especiales, por ello, integra el principio como una consideración esencial de manera previa a

la toma de decisiones, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial. Además, establece el derecho de los niños a ser escuchados como un pilar fundamental. Cabe mencionar que UNICEF ha observado que Uruguay incorporó el principio del ISN, aunque no con el alcance pleno que le otorga la CDN (UNICEF, 2019).

El ISN constituye el objeto de estudio de la tesis, ya que su adecuada implementación resulta crucial para garantizar los derechos humanos que les son reconocidos a los NNA, atendiendo los estándares internacionales, particularmente en relación con la niñez migrante.

La búsqueda de antecedentes académicos permitió comprender la importancia del problema planteado, su vigencia y las brechas existentes en cuanto a la aplicación efectiva de los estándares internacionales en los procedimientos migratorios. Aunque no se encontraron estudios específicamente sobre Uruguay, los trabajos identificados resultan enriquecedores para la investigación de esta temática.

Así, Rinaldi (2021) analizó conceptual y prácticamente la aplicación del ISN en la protección legal de los NNA no acompañados, identificando obstáculos para su implementación efectiva, en las diferentes fases de los procedimientos migratorios en España e Italia. La investigadora llevó a cabo un análisis crítico y socio-jurídico, empleando técnicas como la comparación legislativa, el método analítico-deductivo, la investigación bibliográfica, documental y jurisprudencial, realizando un trabajo de campo mediante entrevistas e investigación cuantitativa y cualitativa. Su estudio reveló que, aunque las normas internas habían incorporado el principio del ISN, este se mostraba frágil frente a los intereses del Estado. En relación con la determinación del ISN destacó que no existían procedimientos formales para que las autoridades evaluaran todos los elementos que lo conforman, como las futuras necesidades de protección, para garantizar su desarrollo, el respeto a las opiniones de los NNA, el acceso a información y las garantías del debido proceso.

Rinaldi también observó que el deseo de mantener la inmigración bajo control se contraponía con la protección de los NNA, relegándolos a un segundo plano. El aporte de este estudio a la presente investigación radica en que, a pesar de los 35 años transcurridos desde la aprobación de la CDN,

persisten lagunas legales y procedimentales para su aplicación en el ámbito migratorio europeo. Esto exige un tratamiento continuo, así como un enfoque integral del principio del ISN, atendiendo tanto la integración como el acceso a derechos de los NNA hasta su mayoría de edad.

Por su parte, Rea (2021) aborda la atención efectiva del ISN como principio jurídico, por parte de las autoridades mexicanas. Su trabajo se centró en la caracterización jurídica del principio y en las brechas existentes en su conocimiento. El objetivo de este estudio radica en determinar si el ISN, en relación con los NNA no acompañados solicitantes de la condición de refugio en México, se aplica de acuerdo con los estándares internacionales y en analizar las implicancias prácticas del ISN en la vida real y jurídica del grupo poblacional.

El investigador realizó un estudio de corte cualitativo que incluyó un enfoque normativo sobre los derechos del niño, utilizó un método sistemático que comprendió el análisis de posturas doctrinales sobre el ISN y las respuestas de los organismos internacionales a través de orientaciones jurídicas. Además, abordó el estudio de la aplicación e interpretación del ISN por parte de las autoridades mexicanas.

Rea (2021) concluye que, a pesar de los avances normativos internos en México, la falta de precisión y claridad en la aplicación del concepto para el grupo poblacional sigue representando un obstáculo para entender el cumplimiento de las obligaciones internacionales del país. En la práctica, el ISN opera como una cláusula abierta, sujeta a la apreciación discrecional de las autoridades mexicanas, más o menos instruidas. El principal aporte de su investigación a la presente radica en las conclusiones a las que arriba.

Por otro lado, Namuche (2022) aborda la compatibilidad entre la facultad del Estado de controlar sus fronteras y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derecho humanos que dicho Estado ha asumido, con la finalidad de asegurar la adecuada complementariedad del enfoque de derechos humanos y la seguridad ciudadana. Considerando que los operativos de fiscalización migratoria forman parte de una potestad innegable del Estado para fortalecer el orden interno, realiza un análisis sobre el desarrollo y ejecución de estos, a efectos de verificar si se han realizado conforme

a los instrumentos internacionales que el Estado ha ratificado en materia de refugio y migración. En definitiva, expresa que se han podido identificar algunas presuntas vulneraciones de obligaciones internacionales, vinculadas a la inobservancia de las garantías del debido proceso en un procedimiento administrativo sancionador migratorio; del principio de unidad familiar e interés superior del niño; del principio de no devolución; así como de la prohibición de las expulsiones colectivas (Namuche, 2022).

El aporte fundamental de su estudio es el abordaje de otros procedimientos administrativos migratorios, que dan cuenta de las brechas entre los estándares internacionales en relación con la niñez migrante y prácticas administrativas migratorias.

En línea con esos antecedentes académicos, la investigación se propone describir cómo el Estado uruguayo incorpora y aplica el principio del ISN en su normativa y prácticas administrativas (en particular, en el procedimiento administrativo migratorio) y su correspondencia con los estándares internacionales.

Se pondrá énfasis en el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, Uruguay, 2004), reseñando también las políticas, normas y mecanismos de gestión migratoria existentes en cuanto a los procedimientos migratorios en los que actúa la Dirección Nacional de Migración.

El estudio pretende ser un aporte para identificar retos, proponer mejoras y contribuir al desarrollo de un sistema de protección más inclusivo, accesible y efectivo. Este enfoque, además, cobra mayor relevancia si se considera que la inobservancia de los principios fundamentales previstos en la CDN y normas internas tiene consecuencias graves y duraderas en la vida de los NNA migrantes, perpetuando ciclos de exclusión, discriminación y vulneración de derechos. Por tanto, la investigación no solo busca evidenciar las posibles carencias, sino también generar recomendaciones que orienten la construcción de políticas públicas más robustas e integrales con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado uruguayo.

Preguntas de investigación

En este contexto, considerando el aumento de las migraciones, especialmente de NNA, junto con la preocupación de los organismos internacionales por la efectividad de la protección y garantía de sus derechos humanos, surgen las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las acciones que ha adoptado Uruguay, desde el punto de vista normativo, para armonizar sus disposiciones en materia de niñez con los estándares internacionales, a fin de garantizar sus derechos en los diferentes procedimientos administrativos, especialmente en lo referente al principio del ISN?
- ¿La normativa vigente que regula los procedimientos administrativos migratorios contempla las garantías previstas en la CDN con relación a la atención del principio del ISN como consideración especial previa a la toma de decisiones?
- ¿Cómo y quién interpreta este principio y en qué instancias se aplica?
- ¿Cuáles son los mecanismos nacionales previstos para la evaluación y la determinación del ISN en las diferentes etapas de los procedimientos migratorios, especialmente aquellos relacionados con el ingreso al país, residencia, expulsión, solicitud de asilo, refugio y apatridia, como resguardo y garantía de los derechos de la niñez?

El problema se centra en la respuesta que las autoridades migratorias uruguayas brindan a los NNA migrantes, refugiados y apátridas, y su correspondencia con los estándares internacionales. Se describirá particularmente la aplicación efectiva del ISN en las diferentes etapas de los procedimientos administrativos migratorios, en los cuales se adopten decisiones que afecten directa o indirectamente a la niñez migrante, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos.

Objetivo general y objetivos específicos

Por consiguiente, la investigación presenta como objetivo general analizar la adecuación de la normativa migratoria uruguaya a los estándares internacionales de protección de los derechos de la niñez, particularmente en lo referido al principio del interés superior del niño, a fin de identificar las

garantías normativas, los actores responsables de su aplicación y los mecanismos previstos para su evaluación e implementación en las distintas etapas de los procedimientos administrativos migratorios.

De manera específica se propone:

- Analizar las normas adoptadas por Uruguay a fin de armonizar su legislación en materia de niñez con los estándares internacionales, con énfasis en el principio del interés superior del niño.
- Examinar si la normativa migratoria uruguaya vigente incorpora las garantías establecidas en la CDN respecto a la atención del principio del interés superior del niño en la toma de decisiones administrativas.
- Identificar a los actores institucionales responsables de interpretar y aplicar el principio del interés superior del niño, en los momentos clave en que debe ser considerado dentro de los procedimientos administrativos migratorios.
- Describir los mecanismos establecidos en el marco jurídico e institucional uruguayo para la evaluación y determinación del interés superior del niño en las distintas etapas de los procedimientos migratorios, con especial atención a los procesos de ingreso, residencia, expulsión, asilo, refugio y apatridia.

Justificación Académica

Tanto los organismos internacionales como los Estados y la sociedad civil están llamados a garantizar el goce efectivo de los derechos humanos de NNA, con especial énfasis en los derechos establecidos por la CDN. La Convención reconoce derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales para la infancia; disposiciones de carácter vinculante que los Estados parte, como Uruguay, deben respetar y garantizar.

El ISN, uno de los principios rectores de la CDN, exige que sea una consideración primordial en todas las decisiones que afecten a los niños y niñas. Este principio implica un cambio en la forma de

actuar, reconociendo a la niñez como sujeto de derecho, garantizando su participación en las decisiones que les afectan, de acuerdo con su grado de madurez. Sin embargo, el desafío radica en garantizar la aplicabilidad, interpretación y eficacia del ISN en contextos migratorios.

A pesar de su reconocimiento normativo, la CDN no proporciona parámetros específicos para su interpretación, lo que será abordado en esta investigación, con un enfoque particular en los NNA migrantes, refugiados y apátridas.

Además, esta problemática es actual y recurrente, como surge de los antecedentes citados, recordando que los Estados deben atender las obligaciones internacionales asumidas, así como los pronunciamientos de la Corte IDH, el Tribunal Europeo (TE), en el marco de sus respectivas competencias, y la consideración de los lineamientos de la CIDH y otras entidades internacionales. Estos documentos ofrecen aportes esenciales para garantizar la protección integral de los derechos de los NNA, incluyendo el interés superior del niño, elemento central de esta investigación.

La falta de una evaluación adecuada del interés superior del niño en los procedimientos migratorios, cada vez que se adopta una decisión que afecte a los NNA, puede generar consecuencias graves que incluyen la ruptura de la unidad familiar, la exposición a peligros, la revictimización, el acceso limitado a servicios básicos, afectaciones psicosociales y el impacto negativo en su desarrollo integral. La afectación puede derivarse de medidas directas sobre el NNA o indirectas, como aquellas que afectan a las personas responsables de su cuidado, abarcando una definición ampliada de familia.

Por consiguiente, el principio del interés superior del niño, como norma fundamental de la CDN – y como lo expresa el Comité sobre los Derechos del Niño, es un concepto triple, como derecho sustantivo, norma de procedimiento y principio de interpretación -, que requiere de una interpretación sólida y clara. Al respecto, el Comité señala:

el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño (...) la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado

en los derechos (...) a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holística del niño y promover su dignidad humana. (ONU, Observación General Nº 14/ 2013).

El principio del interés superior del niño debe ocupar un lugar esencial al momento de adoptar decisiones por las autoridades, de manera previa y en favor del grupo poblacional, debiendo contar con indicadores claros en cuanto a su identificación y determinación, momento y oportunidad, acorde con las obligaciones y estándares internacionales, sin dejar de recordar que es un concepto dinámico, que debe valorarse caso a caso, respondiendo con la celeridad que la ocasión demanda.

La gestión migratoria debe estar integralmente orientada hacia la protección de los derechos humanos, promoviendo una migración segura, ordenada y regular, como lo consigna el Pacto Mundial (ONU, 2018).

Por otro lado, Madi, Gehad (ONU, 2024), expresa que: “los niños son ante todo niños”. Resalta que los derechos de los NNA son independientes de su situación migratoria, señalando que su principal estatus es su infancia, con derechos inherentes que no tienen vinculación ni dependencia de las fronteras y que los procedimientos que no garantizan sus derechos generan riesgos graves para su vida, desarrollo y bienestar.

Asimismo, hace hincapié en la relevancia de atender el derecho de NNA a la participación en las políticas y los programas de migración, como en todos los temas que le afecten, como se reconoce en la Convención, consignando que es un mecanismo tendiente a la garantía de efectividad de otros derechos. Se informa también la especial preocupación por la falta de reconocimiento de este derecho en el caso de NNA migrantes acompañados, recordando que sus opiniones pueden diferir de las de sus familiares y expresa, por consiguiente, la necesidad de procedimientos que integren el principio del ISN, así como facilidades para la reunificación familiar.

El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes subraya la importancia de permitir el ingreso al país de los NNA, de forma independiente a la documentación que posean. Recuerda también que las restricciones en las políticas no hacen más que incrementar las vulnerabilidades y, por consiguiente, llama a la ejecución de gobernanzas migratorias con perspectiva

infantil, centrada claramente en la protección de derechos, la necesaria capacitación de los profesionales actuantes y la facilitación para el acceso a servicios básicos, con la debida protección con relación a la violencia y los abusos que pueden verse expuestos en todas las etapas de la migración.

Además, menciona la importancia de visibilizar a la niñez con discapacidades, la atención esencial del enfoque de género y la protección social inclusiva. El Relator recomienda también, como en el caso del Comité de los derechos del niño ya citado, a mejorar los sistemas de recolección de datos sobre este grupo objetivo para orientar las políticas públicas y corregir las lagunas que califica de graves, en la protección de los NNA migrantes que identifica como un desafío urgente (Madi Gehad, 2024).

La situación es relevante, urgente y plenamente justificada, e incide directamente en la protección de los derechos humanos de NNA migrantes, cuya inobservancia los expone a peligros como es la explotación, la trata de personas, el tráfico, la violencia, entre otras. Estas vulnerabilidades son aún más pronunciadas en el caso de las niñas migrantes, que exige de los Estados una atención especial, incluyendo un enfoque de género que puede abordarse en futuras investigaciones.

La problemática plantea enormes desafíos y “cada vez más, los gobiernos y los aliados humanitarios deben dar prioridad a la unidad familiar, al interés superior del niño, a la identidad legal y el acceso a servicios vitales a la hora de desarrollar y aplicar respuestas políticas” (UNICEF, 2023, p.1).

Lo expuesto justifica la importancia académica y práctica del tema. Su actualidad y pertinencia, vinculada directamente a los desafíos que enfrentan los Estados para cumplir con los estándares internacionales y no vulnerar los derechos de grupos especialmente protegidos como son los NNA en contexto de movilidad humana.

Capítulo II - Marco Teórico

Enseñan Hernández Sampieri et al. (2014) que en la construcción del marco teórico debe tenerse presente que su centro, su razón de ser, es el problema de investigación. “Un buen marco teórico no es aquel que contiene muchas páginas, sino que trata con profundidad únicamente los aspectos relacionados con el problema, y que vincula de manera lógica y coherente los conceptos” (p.75).

Para organizar y construir el marco teórico se siguió el método de mapeo, que implica elaborar un mapa conceptual y, con base en éste, desarrollarlo (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 76). Así, la estructura que se presenta seguidamente fue determinada en base al planteamiento del problema, sus objetivos y preguntas de investigación. Por ello, en la primera parte se presenta la evolución de los esquemas de protección de derechos humanos de NNA, para luego abordar la protección específica en contextos de movilidad humana y finalmente, se desarrolla la definición y alcance del principio del ISN.

Evolución de los esquemas de protección de derechos humanos de NNA

El desarrollo histórico de la protección de los derechos de la niñez refleja un recorrido evolutivo hacia su reconocimiento como sujetos plenos de derechos. Este proceso ha sido clave para la garantía del disfrute y protección integral de los derechos humanos de los NNA, incluidos aquellos en contextos migratorios. Para el abordaje de la problemática, es esencial describir cómo ha cambiado la concepción de la niñez y cómo se han incorporado principios fundamentales en los instrumentos internacionales, regionales y nacionales.

A lo largo de la historia, los derechos de la niñez han pasado de estar implícitos en las normas generales de derechos humanos, con alguna mención particular, a tener una regulación específica que aborda sus particularidades. La evolución hacia un enfoque más específico ha permitido transitar hacia

la garantía que significa contemplar sus necesidades, riesgos y vulnerabilidades. A nivel internacional, regional y nacional, la niñez ha sido incluida dentro de los derechos reconocidos y aplicables a todas las personas, y su protección específica se ha reforzado mediante la adopción de instrumentos especializados. Esto da cuenta de una progresiva especificidad en el tratamiento de estos derechos por diversos instrumentos internacionales, se citan los principales tratados de protección de los derechos humanos, así como el abordaje de la temática por diferentes organismos internacionales y órganos de protección.

Sin perjuicio de ello, en primer término, es dable recordar que la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (Sociedad de Naciones, 1924), aunque no vinculante, es el primer documento en el que se reconocen las necesidades específicas de la niñez. De igual forma la Declaración de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (1959) en la cual se establecen diez principios fundamentales.

Lo más trascendental en este proceso ha sido el cambio de paradigma que representó la CDN respecto a la niñez: los niños, niñas y adolescentes pasaron de ser meros objetos de tutela a ser reconocidos como sujetos plenos de derecho. Este enfoque los sitúa en el centro de todas las decisiones que puedan afectarles, incluyendo aquellas relacionadas con la migración en su concepción amplia. Este cambio representó un desafío significativo para la garantía de su integración en las normas internas, la implementación efectiva de los principios consagrados en la Convención, especialmente en el contexto de la niñez migrante, para quienes las normas y políticas públicas deben contar con un enfoque específico que les permita disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

En el ámbito internacional, el sistema universal de protección de los derechos humanos, cuyo inicio lo situamos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1945), reconoce

derechos a todas las personas sin distinción alguna, estableciendo obligaciones de protección para los Estados respecto de todas aquellas que se encuentren bajo su jurisdicción.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU,1948) también de carácter no vinculante, es reconocida como el documento fundamental en el marco de los derechos humanos y pilar, por cuanto los Estados se comprometieron a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre y su dignidad. Establece por primera vez que tales derechos deben protegerse, es el primer reconocimiento universal de los derechos básicos y libertades como inherentes a todas las personas e inalienables, de aplicación en condiciones de igualdad entre hombre y mujeres. Declara que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, que fundamenta importantes normas internacionales posteriores que se fueron aprobando.

El instrumento establece principios básicos como la igualdad, la no discriminación, en base a la dignidad de todas las personas, sin excepción. Declara 30 derechos y libertades esenciales, tales como la igualdad ante la ley, la libertad, la seguridad, el acceso a una nacionalidad, el derecho a la educación y a un nivel de vida adecuado, entre otros.

En el año 1965 se aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, tratado internacional que tiene por objeto principal erradicar la discriminación racial en todas sus manifestaciones y garantizar el acceso igualitario a los derechos humanos fundamentales. El instrumento toma en consideración que Naciones Unidas ha condenado el colonialismo y todas las prácticas de segregación y discriminación cualquier sea su forma, declarando su eliminación sobre la base del respeto de la dignidad humana. En ese sentido, la Convención define el concepto de “discriminación racial” lo que arroja luz sobre su definición, objeto, alcance y limitaciones. Señala que no será aplicado a las distinciones que un Estado realice entre ciudadanos y no ciudadanos, nacionalidad, naturalización, siempre que no sea discriminatoria sobre determinados grupos en particular. El tratado busca garantizar la igualdad en el disfrute efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, tanto aquellos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. De esta manera, la Convención no solo condena la discriminación racial, sino que también

obliga a los Estados a adoptar medidas concretas para su prevención, eliminación y reparación, promoviendo una sociedad basada en la igualdad y el respeto mutuo.

Entre otros tratados, se destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, ONU, 1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, ONU, 1966). Es importante señalar que ambos instrumentos incluyen disposiciones específicas relacionadas con la niñez, como el derecho a la protección contra la discriminación, la inscripción inmediata al nacer, la obtención de un nombre y una nacionalidad, y medidas especiales de protección frente a la explotación económica y social; la protección y asistencia a la familia mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a cargo; el deber de fijar límites de edad para el empleo de mano de obra infantil; derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia; derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; la adopción de medidas para la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y sano desarrollo de los niños. Asimismo, el PIDCP prohíbe la pena de muerte a menores de 18 años y prevé medidas con relación al régimen penitenciario y tratamiento de los menores. Es importante mencionar la regulación de la excepcionalidad de la publicidad de la sentencia penal o contenciosa en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en asuntos de tutela de menores. Regula la libertad de los padres o tutores legales para la educación religiosa y moral de los hijos; la protección de los hijos en caso de disolución del matrimonio.

Por su parte, el Protocolo Facultativo del PIDCP (ONU, 1966) con el fin de asegurar los objetivos trazados, faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones individuales por posibles violaciones a cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto, los Estados parte pueden reconocer la competencia del comité a tales efectos.

Posteriormente, se han aprobado convenciones de derechos humanos especializadas, que desarrollan y amplían los derechos reconocidos, con enfoque en determinados grupos sociales.

Así, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, ONU, 1979), establece derechos específicos para la mujer, incluyendo su igualdad en temas de nacionalidad de los hijos y derechos en relación con la educación, el matrimonio y la familia. Prevé

que el interés de los hijos/as será la consideración primordial en todos los casos, expresión que se repite en materia de tutela, curatela, custodia y adopción; la eliminación de estereotipos en todos los niveles y formas de enseñanza; el suministro de servicios sociales de apoyo para el cuidado de los niños, debiendo los Estados fijar la edad mínima para celebrar el matrimonio en un registro oficial.

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT, ONU, 1984), define el término “tortura”; al tiempo que incluye garantías específicas para las personas, particularmente en lo relativo a la obligación de los Estados a la no expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura.

La Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), es el primer instrumento internacional que establece los derechos específicos de las personas menores de 18 años, definiendo su alcance y asegurando su protección integral. Reconoce la niñez como toda persona menor de 18 años, salvo que, por la legislación nacional, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Primer tratado internacional que considera a los niños como individuos plenos de derechos y no únicamente como objetos de protección.

Establece principios fundamentales como el del interés superior del niño, para atender en todas las decisiones y medidas que les afecten, debido al cual debe prevalecer su bienestar, como una consideración primordial, totalmente innovadora. En todas las medidas que conciernen a los niños, adoptadas por instituciones públicas o privadas de bienestar social, tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos, se deberá atender el interés superior del niño. Por otro lado, también, se consagra el principio de no discriminación, por el cual todos los derechos deben ser garantizados sin distinción de raza, religión, género, origen o condición con relación a todos los niños que estén bajo su jurisdicción.

Asimismo, incorpora el principio de supervivencia y desarrollo, relacionado al derecho intrínseco a la vida, al desarrollo físico, mental, emocional y social. Por último, el principio a la Participación, que implica el derecho a expresar libremente su opinión en los asuntos que los afecten,

de acuerdo con su edad y madurez. El derecho a la opinión del niño, y que ésta se tenga en cuenta en todos los asuntos que le afectan, en todo procedimiento judicial o administrativo, ya sea directamente o por medio de un representante u órgano apropiado.

También se reconoce el derecho a la identidad y a la nacionalidad; el derecho a un nombre y a preservar su identidad, debiendo los Estados velarán por la aplicación de estos derechos conforme a su legislación nacional, como la internacional, especialmente ante la posibilidad de resultar apátrida. El derecho a conocer a sus padres y a su cuidado, salvo cuando sea contrario a su bienestar, a la Unidad familiar que implica el derecho a vivir con ambos padres, excepto cuando sea necesario separarlos atendiendo a su interés superior. El derecho a mantener contacto regular con ambos padres si están separados. Por otro lado, reconoce a los niños, padres y madres el derecho a salir de cualquier país y entrar en el propio, con motivo de la reunificación familiar o el mantenimiento de las relaciones. Prevé que la reunificación será atendida por los Estados de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Por otro lado, se considera obligación de los Estados la adopción de medidas para la lucha contra los traslados y la retención ilícita de niños en el extranjero. También, la obligación del Estado de proteger o restablecer la identidad, si hubiere sido privada y el derecho a la protección y bienestar, que conlleva la obligación de los Estados de proteger contra abusos, malos tratos, negligencia y explotación. En materia de adopciones prevé la atención del ISN, aceptándose que la adopción en otro país pueda ser considerada, en determinados casos. Regula la situación de los niños refugiados o solicitantes, en cuanto a su protección especial y ayuda a su reunificación familiar. El derecho a recibir cuidados especiales en casos de discapacidad, abandono o ser refugiados; el derecho a la protección contra la trata, el trabajo infantil, la explotación sexual y el uso en conflictos armados.

Con relación a la educación y desarrollo de los niños, la Convención prevé el derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria, así como a la promoción de valores como derechos humanos, respeto a la diversidad cultural y tolerancia. En cuanto a los niños que pertenecen a minorías o poblaciones indígenas, expresa que tienen derecho a tener y practicar su propia vida cultural, su religión y propio idioma. Se consagra, además, el derecho al más alto nivel de salud posible, el acceso

a servicios médicos y rehabilitación. Para aquellos niños que han sido internados, la evaluación periódica de todas las circunstancias que motivaron la misma. A la protección especial contra el uso de estupefacientes, la explotación laboral, sexual, incluyendo la prostitución y su utilización en prácticas pornográficas.

Por otra parte, consagra también el derecho a la libertad de expresión, religión, pensamiento, asociación y acceso a información adecuada, a la recreación y cultura, incluyendo el derecho al juego, esparcimiento y participación en actividades culturales y artísticas. En cuanto a la justicia juvenil, prevé el derecho a ser tratado con humanidad, prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, prisión perpetua o pena de muerte. El derecho a ser separados de los adultos en caso de privación de libertad, derecho a mantener contacto con su familia y pronto acceso a la asistencia jurídica y tratamiento en un entorno adecuado para su desarrollo.

Con relación a los Estados Parte, establece obligaciones tales como, la adopción de medidas legislativas, administrativas y sociales para garantizar los derechos, la prevención de la separación familiar y facilitar la reunificación familiar. La obligación de respetar las responsabilidades de los padres, madres, tutores, así como de la familia ampliada, de orientación a los niños en atención a la evolución de sus capacidades, a garantizar la supervivencia del niño, como derecho intrínseco y su desarrollo. Asimismo, en cuanto a la protección de los niños en conflictos armados, evitar su reclutamiento antes de los 15 años, según el Protocolo Facultativo de la Convención, así como también que ningún miembro de las fuerzas armadas menores de 18 años participen directamente en las hostilidades. Además, los Estados están obligados a ofrecer apoyo en la rehabilitación y reintegración social de las víctimas de abuso, abandono o violencia.

El Tratado exige a los Estados el cumplimiento de las normas por las autoridades competentes con supervisión adecuada y la adopción de medidas para la efectividad de los derechos reconocidos.

El segundo Protocolo Facultativo del PIDCP (ONU, 1989), destinado a abolir la pena de muerte, se aprueba en el entendido de que abolir la pena de muerte eleva la dignidad humana y permite el desarrollo progresivo de los derechos humanos. Se establece la prohibición de ejecutar a ninguna

persona que se encuentre en la jurisdicción de un Estado Parte, aboliendo la pena de muerte, haciendo extensiva la competencia del Comité de DDHH para recibir y considerar comunicaciones de personas sujetas a su jurisdicción.

La Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU, 1990) será referenciada en las normas internacionales específicas migratorias.

El Protocolo Facultativo de la CEDAW (ONU, 1999) acrecentó el compromiso de los Estados con la promoción de la igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. El instrumento proporciona mecanismos para asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres, adoptando medidas para prevenir y remediar cualquier violación de sus derechos. Habilita la recepción de comunicaciones al Comité por parte de personas o grupos que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado Parte, ante violaciones a cualquiera de los derechos reconocidos en la Convención.

El Protocolo Facultativo de la CDN sobre los derechos del Niño relativo a la venta, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía (ONU, 2000) se aprobó para asegurar los objetivos de la Convención, ampliando las medidas que los Estados Parte están obligados a adoptar en su legislación penal para garantizar la protección de aquellos. Establece la prohibición de la venta, la prostitución y la pornografía infantil, aportando definiciones, alcance de los términos y procedimientos a seguir.

El Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados (ONU, 2000) reconoce que la niñez requiere de una protección especial para su desarrollo y educación en condiciones de paz y seguridad. En ese sentido, establece que los Estados Parte deberán regular que ningún miembro de las fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades. Además, prohíbe el reclutamiento obligatorio de menores de 18 años, compeliendo a elevar la edad mínima para el reclutamiento voluntario, y para el caso de reclutamiento, prevé medidas de salvaguardia. También establece la obligación de impedir que grupos armados, distintos de las fuerzas armadas, los reclute, prohibiendo expresamente esas prácticas.

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU, 2002) complementa la Convención de 1984, y se centra en la prevención, establece medidas concretas para fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, fortaleciendo la capacidad de los Estados para cumplir con los compromisos internacionales. Da respuesta a la necesidad de prevenir la tortura y otros tratos inhumanos mediante un enfoque de supervisión, ya que establece un mecanismo innovador de visitas periódicas a cargo de organismos internacionales y nacionales independientes a los lugares de reclusión. A tales efectos, crea el Sub-Comité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y prevé que cada Estado Parte deba establecer uno o varios mecanismos nacionales independientes para la prevención de la tortura a nivel nacional. Es dable especificar que en Uruguay este mecanismo se constituyó en el ámbito de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo acorde a lo establecido en el artículo 83 la Ley Nº 18.446 (Uruguay, 2008).

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), tiene como objetivo la promoción, protección y garantía del goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad. Asimismo, prevé el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad; la celebración de consultas con las personas con discapacidad, incluidos niños y niñas, a través de las organizaciones que las representan, para la elaboración y aplicación de legislación, políticas y otros procesos de adopción de decisiones; la protección del interés superior del niño como una consideración primordial, así como el derecho de los niños y niñas a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que los afecte. Esta opinión debe recibir la debida consideración, teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, garantizando la asistencia apropiada, acorde con su discapacidad y edad, para el ejercicio de este derecho. La toma de conciencia y la lucha contra los estereotipos, los prejuicios y prácticas nocivas relacionadas con las personas con discapacidad, incluidos aquellos basados en género o edad; garantizar condiciones de

igualdad para el acceso a la justicia, incluyendo ajustes de procedimientos adecuados a la edad, a fin de facilitar su participación. La adopción de medidas de protección contra la explotación, la violencia y el abuso, garantizando asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género, la edad y la discapacidad, tanto para las personas con discapacidad como sus familiares y cuidadores. Recomienda que los servicios de protección consideren aspectos de edad, género y discapacidad y la implementación de legislación y políticas efectivas, incluidas aquellas centradas en la mujer y la infancia, para detectar, investigar y juzgar casos de explotación, violencia y abuso.

También establece la libertad de desplazamiento y nacionalidad, garantizando el derecho de las personas con discapacidad a elegir su residencia y a adquirir, cambiar o no ser privadas de su nacionalidad de manera arbitraria o por motivos de aquella. La no privación, por motivos de discapacidad, de la capacidad para obtener, poseer y utilizar documentación relativa a su nacionalidad u otra identificación, o de acceder a procedimientos pertinentes, como los de inmigración, necesarios para ejercer el derecho a la libertad de desplazamiento. Además, la libertad para salir de cualquier país, incluido el propio; que los niños y niñas con discapacidad sean inscritos inmediatamente después de su nacimiento, garantizándoles el derecho al nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser atendidos por ellos. Adicionalmente, se reconoce la libertad de expresión y de opinión, así como el acceso a la información en igualdad de condiciones con las demás personas, para lo cual los Estados deben adoptar todas las medidas pertinentes. Que las personas con discapacidad, incluidos niños y niñas, tiene derecho a mantener su fertilidad en igualdad de condiciones con las demás. Los derechos y obligaciones relacionados con la custodia, tutela, guarda y adopción de niños o instituciones similares, deben priorizar siempre el interés superior del niño; la obligación de los Estados en asegurar que los niños y niñas con discapacidad tengan los mismos derechos con respecto a la vida en familia y de asegurar que no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo decisión judicial fundamentada en el interés superior del niño.

En el ámbito de derechos específicos establece el derecho a la educación sin discriminación en igualdad de condiciones; el derecho al goce del más alto nivel posible de salud, sin discriminación por

motivos de discapacidad; el acceso, especialmente para mujeres, niñas y personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza; el derecho de los niños y niñas a participar en actividades lúdicas, recreativa de esparcimiento y deportivas, incluidas las realizadas dentro del sistema escolar.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) es esencial para el contralor del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes a partir del reconocimiento de la competencia del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, para recibir y atender comunicaciones presentadas por todas aquellas personas que entiendan haber sido víctimas de violaciones a sus derechos, reconocidos en la Convención, o en nombre de esas personas.

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (ONU, 2006) establece un conjunto de obligaciones para los Estados Parte orientadas a la prevención de esta grave violación a los derechos humanos, así como a la lucha contra la impunidad. La Convención reconoce el derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada, y consagra los derechos de las víctimas a la justicia, a la reparación integral y al conocimiento de la verdad.

Entre sus disposiciones más relevantes, contempla la desaparición forzada de menores como una circunstancia especialmente agravante, y prohíbe expresamente la expulsión, devolución, entrega o extradición de una persona cuando existan razones fundadas para creer que podría ser víctima de desaparición forzada.

Asimismo, se establece la obligación de adoptar medidas eficaces para prevenir este delito, incluyendo acciones específicas para la búsqueda e identificación de niños desaparecidos y su restitución a sus familias de origen. La Convención promueve la cooperación internacional entre los Estados Parte en la búsqueda, localización e identificación de niñas y niños, y garantiza el respeto al interés superior del niño en todos los procedimientos relacionados.

En este sentido, se reconoce el derecho de los niños y niñas a preservar y recuperar su identidad, incluyendo su nacionalidad, nombre y vínculos familiares. Se prevé también la anulación de procedimientos de adopción, guarda o colocación cuyo origen se vincule a una desaparición forzada. Finalmente, se afirma que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial, y que los niños con capacidad de discernimiento tienen derecho a expresar su opinión libremente, la cual deberá ser tenida en cuenta conforme a su edad y madurez.

El Protocolo Facultativo del PIDESC (ONU, 2008) no crea ningún derecho sustantivo, pero permite por primera vez, que a nivel internacional las víctimas busquen justicia ante violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales mediante el procedimiento de comunicaciones individuales directamente ante el Comité DESC, comunicaciones interestatales y procedimiento de investigación de violaciones graves o sistemáticas de los derechos reconocidos, representando un hito en el sistema internacional de derechos humanos.

El Protocolo Facultativo de la CDN relativo al procedimiento de comunicaciones (ONU, 2011), se aprueba para reforzar y complementar los mecanismos nacionales y regionales, al permitir que los niños denuncien violaciones a sus derechos. Considerando los principios de la CDN y la necesidad de procedimientos adaptados en todas las instancias, se acuerdan obligaciones a los Estados Parte en relación con el establecimiento de mecanismos para que los niños con derechos vulnerados accedan a recursos efectivos para su atención. Ahora bien, para reforzar aquellos, se ofrece a los niños una vía adicional para denunciar violaciones de sus derechos a nivel internacional cuando no han obtenido respuestas legales adecuadas en sus países de origen. El Protocolo regula la competencia del Comité de los Derechos del Niño, los principios generales que rigen sus funciones, el procedimiento de las comunicaciones individuales y el procedimiento de investigación en caso de violaciones graves o sistemáticas.

El Acuerdo sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú, ONU, 2018) primer tratado vinculante que tiene como objetivo la lucha contra la desigualdad y la discriminación, y garantiza el

derecho de todas las personas a vivir en ambiente sano y al desarrollo sostenible, para las generaciones presentes y futuras. Es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental y un Tratado de derechos humanos. Sus principales objetivos y disposiciones comprenden el acceso a la información ambiental oportuna y adecuada; la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales; el acceso a la justicia, facilitando el acceso a instancias judiciales y administrativas para todas las personas. Por otro lado, pionero también por la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales; regulando el fortalecimiento de capacidades para la implementación efectiva del Acuerdo. Se destaca la especial atención que se brinda a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, dotando de voz a quienes eran ignorados, sin dejar a nadie atrás. Se reconoce la interrelación e interdependencia entre los pueblos, el medio ambiente y las economías, lo que hace que sea un instrumento esencial para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se contempla la adopción de medidas como la promoción de la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales, derechos al acceso, para estudiantes en todos los niveles educacionales.

Como se ha evidenciado, la evolución del sistema internacional de protección de los derechos humanos ha promovido un importante y progresivo proceso de especificación normativa orientado a garantizar la efectividad de derechos fundamentales en contextos cada vez más complejos y diversos. Dentro de este proceso, la CDN ha sido un hito fundamental al reconocer a los NNA como sujetos plenos de derechos y no meros objetos de protección. En particular, el principio del ISN consagrado en el artículo 3, constituyen un pilares hermenéutico y operativo que orienta la actuación estatal en todas las decisiones que afecten a la niñez, incluidos por consiguiente los procedimientos migratorios. El principio ha sido reafirmado por tratados posteriores y protocolos facultativos que imponen a los Estados la obligación de adoptar marcos normativos y políticas públicas acordes a estos estándares internacionales.

En este sentido, el análisis de la normativa migratoria Uruguay se realiza a la luz de los compromisos asumidos por el Estado en el ámbito internacional, especialmente en lo que respecta a la protección integral de los derechos de NNA migrantes. La incorporación efectiva del principio del ISN como consideración primordial en todas las etapas del proceso migratorio que los involucre constituye no solo una exigencia jurídica, sino también una condición necesaria para el respeto de su dignidad humana. Observar el grado de adecuación de las disposiciones nacionales a estos estándares resulta indispensable para identificar posibles tensiones normativas, vacíos legislativos o desafíos institucionales que incidan en la garantía de una protección efectiva, en conformidad con el corpus iuris internacional de los derechos del niño.

Sistemas Regionales

Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

Con la suscripción de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948), también se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, OEA, 1948), obligatoria y vinculante en atención a la jurisprudencia de la Corte IDH, el primer instrumento de derechos humanos que reconoce la igualdad de todas las personas ante la Ley, consagrando derechos y deberes sin distinciones. Desarrolla los principios emergentes de la Carta de la OEA, en los cuales los Estados asumen el compromiso de respetar los derechos humanos.

La Declaración aborda estos derechos de manera integral, incluyendo aquellos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Es esencial destacar que los Estados reconocen que tales derechos tienen su fundamento en los atributos inherentes a la persona humana, y no por el hecho de ser nacional de un Estado en particular. Se resalta también el reconocimiento del derecho a la protección de la maternidad y la infancia, el derecho a la educación, así como deberes para con los hijos.

Es importante destacar que el derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero fue reconocido como derecho humano en el DIDH con la presente Declaración, impactando en el

reconocimiento que realiza la DUDH, donde se lo reconoce como un derecho humano a nivel internacional, reafirmado luego por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, OEA, 1969).

Dado que no existía un instrumento jurídico vinculante en materia de derechos humanos en la región, más allá de la obligatoriedad antes explicitada, se aprobó la CADH, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, instrumento fundamental por cuanto reconoce la competencia de dos órganos de protección, encargados de garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte: la CIDH y la Corte IDH. La CADH además recoge los principios consagrados en la Carta de la OEA, la DADDH y la DUDH y constituye el eje esencial del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), consagrando derechos que los Estados que la han ratificado deben garantizar a cualquier persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Define a la persona como todo ser humano e impone a los Estados el deber de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen la efectividad de los derechos y libertades reconocidos en la Convención.

La Convención consagra derechos civiles y políticos y, de manera progresiva, derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la OEA. Reconoce derechos como a la personalidad jurídica, el derecho a la vida desde el momento de la concepción, y la prohibición de imponer la pena de muerte a menores de 18 años, o a mujeres en estado de gravidez. Además, establece que, en caso de que los menores sean procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados. Los padres o tutores tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban educación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones. También garantiza la protección moral de la infancia en relación con espectáculos públicos y la protección especial de los NNA en caso de disolución matrimonial, basada exclusivamente en su interés y conveniencia. Asimismo, reconoce el derecho al nombre, el derecho del niño a recibir medidas de protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado, así como los derechos a la nacionalidad, a la libre circulación y residencia, a buscar y recibir asilo, y a no ser expulsado o devuelto en determinadas circunstancias. Es el único Tratado internacional de derechos humanos que expresamente establece la prohibición a

los Estados Parte, de suspender el cumplimiento de las obligaciones asumidas, en relación con los derechos reconocidos a los NNA, entre otros, como lo ha expresado la CIDH (OEA, 2002).

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (OEA, 1985) es un instrumento clave en el marco del SIDH que busca complementar y reforzar los principios establecidos en la CADH, específicamente en lo que respecta a la protección de la dignidad humana frente a actos de tortura. Este tratado subraya la necesidad de prevenir, sancionar y erradicar estas prácticas, consolidando así el respeto por los derechos fundamentales. Como aspectos clave corresponde mencionar el aporte de la definición de tortura, las obligaciones de los Estados en cuanto a su tipificación penal; la adopción de medidas efectivas para su prevención bajo su jurisdicción; en relación a su investigación que sea de manera inmediata e imparcial; la prohibición absoluta de su justificación; garantía del acceso a recursos efectivos para las víctimas y a reparaciones, rehabilitación y garantía de no repetición, así como la responsabilidad internacional.

El Protocolo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, OEA, 1988), reafirma que la libertad del ser humano se concibe si se brindan condiciones para el goce de derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Se consideró necesario tutelar y promover el alcance de estos derechos, consignando que su cumplimiento implica la adopción de medidas hasta el límite de sus recursos disponibles, de manera progresiva para el alcance de su efectividad integral, sin discriminación ni restricciones, salvo aquellas fundadas en el bienestar general.

El Protocolo regula el derecho al trabajo y prohíbe el trabajo nocturno, insalubre o peligroso para menores de 18 años, así como cualquiera que pueda poner en riesgo su salud, seguridad o moral. Para menores de 16 años, la jornada laboral debe subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y, en ningún caso, puede constituir un impedimento para la asistencia escolar ni privarlos de los beneficios de la instrucción recibida.

Asimismo, establece la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, la generalización y accesibilidad de la enseñanza secundaria para todos, y su progresiva gratuidad. Los padres tienen

derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos, orientada al pleno desarrollo de la personalidad y basada en el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.

Por otro lado, prevé la garantía a los niños de una alimentación adecuada, y a los adolescentes el desarrollo pleno de sus capacidades físicas, intelectuales y morales. Reconoce que los derechos de la niñez, independientemente de la filiación, incluyen medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado. Los niños tienen derecho a crecer bajo el cuidado y responsabilidad de sus padres, salvo excepciones justificadas. En particular, se establece que un niño de corta edad no debe ser separado de su madre, salvo circunstancias excepcionales.

El Protocolo a la CADH relativo a la abolición de la Pena de Muerte (1990) prevé específicamente que los Estados Parte se comprometen a no aplicar la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción, con la posibilidad de declarar reservas en tiempo de guerra, conforme al derecho internacional.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (OEA, 1994) representa un hito en el fortalecimiento del sistema de protección de derechos humanos en el continente americano, con un enfoque específico en erradicar y sancionar una de las violaciones más graves y sistemáticas contra la dignidad humana. Este instrumento no solo complementa las normas internacionales, sino que se destaca por reconocer la desaparición forzada como un crimen de lesa humanidad y por el abordaje de la cooperación interestatal para enfrentar este delito, aportando la definición de desaparición forzada, y previendo que los Estados asumen compromisos de no tolerar tales acciones, debiendo adoptar medidas de prevención, investigación y sanción, de tipificación del delito en sus legislaciones internas, como continuado y permanente mientras no se establezca el paradero de la víctima, de protección y reparación.

Específicamente en materia de protección de la niñez prevé la cooperación recíproca entre los Estados Parte en la búsqueda, identificación, localización y restitución de aquellos que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus

padres, tutores o guardadores. Este enfoque refleja un compromiso especial con los grupos vulnerables, y de protección de NNA.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, OEA, 1994), constituye un instrumento pionero en el ámbito interamericano para la garantía de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. Su adopción se circunscribe en el reconocimiento de la gravedad de este problema como una ofensa a la dignidad humana y una atención de las desigualdades históricas y estructurales entre mujeres y hombres, destacando el compromiso de los Estados para su erradicación.

Entre los aspectos fundamentales de la Convención se ubica la definición de la violencia contra la mujer y su ámbito de aplicación; el reconocimiento de derechos tales como a la vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado, y al goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales consagradas en los diferentes instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos.

Asimismo, el Acuerdo prevé las obligaciones de los Estados Parte en materia de prevención, sanción, erradicación, protección de grupos vulnerables y reconoce que ciertas mujeres enfrentan un mayor riesgo de violencia debido a condiciones particulares como su condición étnica, raza, situación migratoria, embarazo, discapacidad o edad, que requieren la adopción de medidas, leyes y políticas para su prevención y sanción.

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA, 1999) se dicta a los efectos de recordar y reafirmar que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que el resto de la población. Siendo esencial el reconocimiento que realiza en el sentido de especificar que cualquier acto de discriminación basado en la discapacidad constituye una violación a la dignidad e igualdad inherente a todos los seres humanos. Este marco es sustantivo en la ratificación de la necesidad de garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas, sin distinción alguna. La Convención aporta definiciones claves sobre discapacidad y la discriminación, además de

instar a los Estados a asumir diversos compromisos para garantizar la igualdad y promover su integración plena, con respeto a su dignidad y autonomía.

La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (OEA, 2013) reafirmar el compromiso de los Estados Parte con la erradicación total e incondicional de tales conductas, tomando en cuenta que éstas representan la negación de valores universales de toda persona humana y de los propósitos y principios consagrados en la Carta de la OEA y otros instrumentos internacionales, tendiente a la consolidación en la región de los principios de igualdad y no discriminación.

La Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (OEA, 2013) es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que busca especialmente erradicar todas las formas de discriminación e intolerancia en la región. Sus principales aportes son el reconocimiento explícito de la discriminación por la orientación sexual, la identidad y la expresión de género, citando también aquella con motivo de la edad, sexo, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, discapacidad, entre otros. Reconoce también el derecho de toda persona a ser protegida contra ella, obligando a los Estados Parte a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo la adopción de políticas públicas y medidas legislativas adecuadas. Extiende la protección contra la discriminación e intolerancia al ámbito privado, asegurando que tanto entidades públicas como privadas respeten los derechos fundamentales de todas las personas. Reafirma el principio de igualdad de todos los seres humanos consagrado en la DUDH, en la DADDH y en la CADH.

En definitiva, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos constituye un entramado normativo y jurisprudencial robusto que busca garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales en la región a todas las personas y en particular, prevé la protección específica de derechos a la niñez, consignando muy especialmente la CADH en su art. 19 los derechos del niño: “todo

niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado” (OEA, 1969).

Claramente está marcando la necesidad de protección específica por su propia vulnerabilidad, la cual exige una atención especial, pero también la atención de su interés y conveniencia. La evolución de este sistema, desde la DADDH hasta los tratados más recientes, ha permitido consolidar estándares que imponen a los Estados obligaciones claras en cuanto a la protección de las infancias como al respeto de su interés superior.

Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos.

En el ámbito del Consejo de Europa (CdE), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH, 1950) ratifica el compromiso asumido en el Estatuto del CdE de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Proclama proteger y desarrollar algunos derechos enunciados en la DUDH, con la responsabilidad principal de los Estados Parte de garantizarlos, otorgándoles cierto margen de apreciación. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ejerce las funciones de control.

El CEDH es el principal instrumento convencional en materia de derechos humanos, pero no cuenta con disposiciones específicas con relación a los derechos de los NNA, sin perjuicio de lo cual, se los menciona en las excepciones a la privación del derecho a la libertad y acerca de la publicidad de las sentencias. Sus 16 protocolos han ampliado los derechos y libertades reconocidos, ajustando el mecanismo de protección y redefiniendo las competencias del TEDH.

El Tratado ha sido modificado por los Protocolos 11, 14 y 15, y complementado por el Protocolo adicional y los Protocolos 4, 6, 7, 12, 13 y 16. Este instrumento obliga al respeto de los derechos humanos de toda persona bajo la jurisdicción de los Estados Parte. Reconoce el derecho a la vida, salvo determinados casos como la imposición de la pena capital o como recurso absolutamente necesario. Además, establece la prohibición de la tortura, la esclavitud y trabajo forzado; el derecho a la libertad, salvo en casos regulados por la ley, como la prevención de la entrada ilegal al territorio, vigilancia de

menores en su educación o su detención; a la seguridad y a un proceso equitativo, con previsión de pronunciamiento público de la sentencia y limitación del acceso a la prensa o al público cuando los intereses de los menores lo exijan. Contempla, además, el derecho a penalización conforme a la ley; a la vida privada y familia salvo restricciones legales; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, con restricciones legales; libertad de expresión con limitaciones legales. El derecho a contraer matrimonio a partir de la edad núbil; a un recurso efectivo ante instancias nacionales; la prohibición de discriminación en relación con los derechos y libertades reconocidos por el CEDH, sin distinción alguna, particularmente por las razones especificadas en el convenio, finalizando con la cláusula “o cualquier otra situación”.

El Protocolo adicional (CEDH, 1952) incluye el derecho a la protección de la propiedad, salvo excepciones legales; el derecho a la educación y obligaciones del Estado de respetar las convicciones religiosas y filosóficas de los padres.

El Protocolo Nº 4 (CEDH, 1963) regula la prohibición de la prisión por deudas; libertad de circulación para toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado y a elegir libremente su residencia; derecho a abandonar cualquier país, salvo restricciones legales; prohibición de la expulsión de nacionales y de expulsiones colectivas de extranjeros.

El Protocolo Nº 6 (CEDH, 1983) regula la abolición de la pena de muerte, salvo en tiempos de guerra conforme la ley.

El Protocolo Nº 7 (CEDH, 1984) establece garantías de procedimiento en caso de expulsión de extranjeros; derecho a indemnización por error judicial; prohibición de doble juzgamiento y garantía de igualdad de derechos y deberes entre esposos en sus relaciones con sus hijos.

El Protocolo Nº 11 (CEDH, 1994) reestructuración del mecanismo de control, sustituyendo la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por un único tribunal permanente.

El Protocolo Nº 12 (CEDH, 2000) prohíbe de forma general la discriminación en el disfrute de derechos reconocidos por la ley. Realiza un ajuste en la descripción para clarificar el concepto.

El Protocolo Nº 13 (CEDH, 2002) abolición total de la pena de muerte, sin excepciones ni reservas.

El Protocolo Nº 14 (CEDH, 2004) mejora la eficiencia del TEDH, mediante ajustes en competencias y procedimientos, incluyendo la potestad de jueces únicos, la potestad para declarar la inadmisibilidad de demandas bajo ciertas condiciones.

El Protocolo Nº 15 (CEDH, 2013) introduce modificaciones al funcionamiento del TEDH, enfatizando el principio de subsidiariedad y el margen de apreciación de los Estados, recordando la responsabilidad principal de los Estados parte en la protección de los derechos humanos.

El Protocolo Nº 16 (CEDH, 2013) permite a los órganos jurisdiccionales de mayor rango de los Estados solicitar opiniones consultivas al TEDH sobre la interpretación o aplicación de los derechos y libertades definidos en el convenio o sus protocolos.

Sistema de Protección de los Derechos Humanos en la Unión Europea.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE, 2000) recoge derechos civiles, políticos, sociales y económicos aplicables en este contexto. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) es el órgano encargado de su interpretación y aplicación, así como del derecho de la UE en general. Entre sus disposiciones más relevantes se encuentran las relativas a la inviolabilidad de la dignidad humana; el derecho a la vida y prohibición de la pena de muerte; el derecho a la integridad física y psíquica, especialmente en el ámbito de la medicina y la biología. También, la prohibición de la tortura, la esclavitud y trabajo forzado; el efectivo goce de libertades fundamentales, tales como, de pensamiento, conciencia, religión, expresión, información, reunión y asociación. El derecho a la privacidad y a la protección de datos personales; la prohibición de discriminación, por edad, raza, género, religión, orientación sexual, características genéticas, lengua, discapacidad, entre otros; y especialmente, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres.

Respecto a los derechos de la niñez, la Carta, prevé los de protección, cuidados, contacto con ambos progenitores, y consideración del interés superior del niño en todas las decisiones llevados a

cabo por autoridades públicas o instituciones privadas; así como el derecho a expresar libremente su opinión y a ser tenida en cuenta en los asuntos que les afecten, a la educación y gratuidad de aquella y obligatoria. Establece, además, la prohibición del trabajo infantil y protección de jóvenes en el trabajo. En relación con las personas extranjeras autorizadas, consagra el derecho a condiciones laborales equivalentes a los ciudadanos de la Unión; derecho de asilo conforme la Convención de Ginebra 1951 y Protocolo de 1967. La prohibición de expulsiones colectivas, no devolución, expulsión o extradición a un Estado donde corra riesgo de muerte, tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Así como también, la libertad de circulación y residencia para los ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países que residan legalmente.

El sistema europeo de derechos humanos está regulado principalmente por el CEDH y el TEDH, que supervisa los derechos en todos los Estados del Consejo de Europa. Complementariamente, la UE, a través de la Carta de los Derechos Fundamentales y el TJUE, protege derechos fundamentales en el ámbito de su competencia. Ambos sistemas se apoyan en principios comunes y están diseñados para reforzar la protección de los derechos humanos en la región.

Si bien el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no contempla de forma expresa un cuerpo normativo integral sobre los derechos de NNA, el desarrollo jurisprudencial del TEDH y el TJUE han sido clave en la interpretación evolutiva de sus disposiciones, permitiendo incorporar progresivamente estándares orientados a la protección de la infancia. A través de sus decisiones, los tribunales han reconocido el principio del ISN como un criterio rector en los procedimientos que los afectan, en especial en contextos de migración, asilo, expulsión y separación familiar. Estos desarrollos contribuyen a la consolidación de un marco normativo europeo que, aunque fragmentario, resulta relevante como referencia comparada para evaluar la conformidad de las legislaciones nacionales, como la normativa migratoria uruguaya, con los compromisos internacionales en materia de derechos del niño. En ese sentido, el enfoque del sistema europeo se constituye como una fuente interpretativa complementaria en el análisis de adecuación

normativa, especialmente en lo que refiere a la implementación efectiva del principio del ISN en los procedimientos migratorios.

Sistema africano de protección de los derechos humanos y de los pueblos.

Es el más reciente de los sistemas regionales y su instrumento esencial es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos o “Carta de Banjul” de Organización de la Unidad Africana (1981), que luego se sustituyó por la Unión Africana.

Es el primer instrumento africano de derechos humanos, que hace referencia esencialmente a tradiciones y valores culturales africanos, aunque reconoce la universalidad de aquellos. Contempla derechos y libertades a todo individuo, sin discriminación, atendiendo la dignidad inherente al ser humano, la protección de los derechos de la mujer y del niño conforme declaraciones y convenios internacionales. Pero esencialmente colectivos, conectando los derechos humanos con el de los “pueblos”. Garantiza derechos civiles y políticos conjuntamente con los económicos, sociales y culturales, estos últimos sin previsiones limitantes. Por otro lado, también establece una serie de deberes hacia la familia, la sociedad, el Estado, comunidades legalmente reconocidas y para con la comunidad internacional. Crea la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos para promover aquellos y garantizar su protección.

Seguidamente, en el año 1990 se aprueba la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, de carácter vinculante para los Estados africanos. En la misma se define el concepto de “niño”, la no discriminación en el disfrute de los derechos y libertades reconocidas expresamente regula la atención del ISN como consideración primordial en todas las acciones emprendidas por cualquier persona o autoridad, al igual que en todos los procesos judiciales o administrativos que afecten a un niño que es capaz de comunicar sus propias opiniones, que serán tenidas en cuenta por la autoridad competente. Derecho a la supervivencia y desarrollo, al nombre y nacionalidad, a la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y religión, a la protección de la intimidad, a la educación, al esparcimiento, juego y actividades culturales. Prevé el derecho a medidas especiales de protección

para los niños minusválidos, atendiendo los recursos disponibles de manera progresiva. A la salud y servicios médicos, la protección contra toda forma de explotación económica y cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su desarrollo, atendiendo las disposiciones de los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo. Protección contra la tortura y el abuso infantil, relativos a la administración de justicia en cuanto a obtener un trato especial; protección de la familia; cuidado y protección de los padres donde prevé la aplicación del ISN; responsabilidad de los padres; protección contra prácticas sociales y culturales perjudiciales prohibiendo el matrimonio infantil, entre otros. Regula en relación a los conflictos armados el respeto del derecho internacional humanitario; en cuanto a los niños refugiados la recepción de protección y asistencia humanitaria para el disfrute de los derechos establecidos en la Carta y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos; en materia de adopción se referencia el ISN, asimismo en los casos de separación de los padres; protección contra la discriminación y segregación racial, la explotación sexual, el uso y tráfico de estupefacientes, impedir la venta, tráfico y secuestro; trato especial a los hijos de madres reclusas haciendo referencia a sentencias de no reclusión, medidas alternativas, la no imposición de sentencias de muerte. Finalmente regula las responsabilidades del niño con relación a la familia, la sociedad y el Estado, otras comunidades legalmente reconocidas y la comunidad internacional. Se crea el Comité sobre los derechos y el bienestar del niño, para la promoción y protección de los derechos y el bienestar del niño. En las fuentes de inspiración cita el DIDH, la Carta Africana, la DUDH, la CDN y demás instrumentos adoptados por las Naciones Unidas y por los países africanos en materia de derechos humanos y en los valores y las costumbres africanas.

El sistema africano de protección de los derechos humanos muestra una evolución lenta, tomando en cuenta la fecha en que se adopta el principal instrumento que lo compone, la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, el que entra en vigor recién en el año 1986. En sus previsiones se destaca el hincapié que se realiza en las necesidades y bienestar colectivo, al desarrollo de los pueblos. Claramente el continente realiza una priorización de estos derechos sobre los individuales, que igualmente se integran, marcando la interdependencia de los derechos humanos, así

como su indivisibilidad. Es importante señalar el énfasis que se realiza en los deberes de las personas asociándolos el disfrute de los derechos humanos reconocidos al cumplimiento de aquellos. En cuanto a la niñez se aprueba la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, tratado regional que destaca por la referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos, aportando con especificidad su marco legal de protección. Es importante resaltar las previsiones con relación al matrimonio infantil, el abordaje de las madres reclusas y la no imposición de la pena de muerte, el acceso a la justicia, la atención del Interés Superior del Niño, entre otros derechos, reproduciendo estándares internacionales esenciales. Obliga a los Estados a su adopción en la legislación interna y administrativa a efectos de garantizar los derechos de los niños.

Normativa nacional de protección de los derechos humanos de NNA

En el país existe un conjunto de disposiciones destinadas a proteger los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, garantizando su bienestar y desarrollo integral, de conformidad con la CDN y otros instrumentos internacionales. La norma fundamental que regula específicamente los derechos y garantías de NNA es el Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA), aprobado por la Ley Nº 17.823 (Uruguay, 2004). No obstante, se comenzará por citar las disposiciones de la Constitución de la República (Uruguay, 1967).

La Constitución uruguaya protege los derechos de la niñez con previsiones genéricas aplicables a todas las personas que se encuentren en su territorio. Lo hace a través de principios generales de igualdad, protección integral y el reconocimiento del cuidado y la educación de los hijos como deber y derecho de los padres. Establece a la familia como base de la sociedad y encomienda al Estado la responsabilidad de velar por su estabilidad moral y material, con el objetivo de garantizar la mejor formación de los hijos. Asimismo, delega en la ley la protección de la infancia y la juventud contra el abandono físico, intelectual o moral por parte de sus padres o tutores, así como contra la explotación

y el abuso. También garantiza el acceso a una educación obligatoria y gratuita, delegando en la reglamentación el abordaje del trabajo de menores de 18 años y la delincuencia infantil.

Los derechos, deberes y garantías se complementan con otros inherentes a la personalidad humana o derivados de la forma republicana de gobierno. Además, prevé que los derechos reconocidos no dejarán de aplicarse por ausencia de reglamentación, la cual será suplida por los fundamentos de leyes análogas, los principios generales de derecho y las doctrinas generalmente admitidas. Sin perjuicio que las convenciones de derechos humanos ratificadas por los Estados son de aplicación directa internamente, así como el principio pro-persona, a efectos de atender aquella previsión que le es más favorable, también se entiende que la Constitución contempla, con esa previsión, la aplicación del DIDDHH.

El CNA (Uruguay, 2004) y sus sucesivas modificaciones, prevé su aplicación a todas las personas menores de 18 años, definiendo como “niño” a quienes son menores de 13 años y como “adolescente” a quienes tienen entre 13 y 18 años. Reconoce a estos como sujetos de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas. Establece el principio de protección de los derechos, en relación con la adopción de medidas especiales por parte de la familia, la sociedad y el Estado. También regula la forma de interpretación de sus disposiciones, remitiendo a la Constitución de la República, la CDN, leyes nacionales y demás instrumentos internacionales que obligan al país. Para el caso de dudas, se remite a los criterios generales de interpretación, y a las normas específicas de cada materia. Para la integración, si existen vacíos legales o insuficiencia, se aplicarán los criterios generales y, especialmente, las normas propias de cada materia.

Por otro lado, establece como criterio específico de interpretación e integración el ISN, expresando que consiste en “el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana”, adicionando que “no podrá invocarse para menoscabo de tales derechos”. Reconoce también el derecho a ser oídos y a obtener respuesta en las decisiones que afecten su vida, pudiendo acudir a los tribunales para ejercer su defensa.

El Código también detalla los derechos de los NNA, entre los cuales se incluye el disfrute de sus padres y su familia, y el derecho a no ser separados de ella salvo en aplicación del interés superior y a través de un debido proceso, siempre atendiendo a su bienestar. Asimismo, prevé los deberes del Estado, indicando como principio general su obligación de proteger los derechos de los NNA sujetos a su jurisdicción, asegurando la aplicación de toda norma que efectivice esos derechos. También establece obligaciones de protección especial frente al abandono, abuso sexual o la explotación, la discriminación, los tratos crueles, las situaciones que pongan en riesgo su vida o seguridad, su identidad, entre otros.

Además, aborda los deberes de los NNA y de sus padres o responsables, subrayando el respeto del niño como sujeto de derecho, su derecho a ser oído y considerar su opinión, orientación, entre otros. En cuanto al régimen de tenencia y visitas, se prioriza el interés superior del niño y su opinión, regulando la forma en que será recabada, según el grado de desarrollo cognitivo y autonomía progresiva.

En relación con la competencia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se dispone que la incorporación de los NNA en hogares, programas, proyectos y modalidades de atención deberá realizarse una vez que se ha escuchado al niño o adolescente, para favorecer el pleno goce y protección de sus derechos.

En materia penal, el CNA establece que deben observarse las normas constitucionales, legales e instrumentos internacionales, especialmente la CDN. En los procedimientos administrativos y judiciales para la restitución de derechos vulnerados o amenazados, se garantiza el derecho a ser escuchado y se toma en cuenta la opinión del NNA, así como su interés superior. Ello aplica también para la adopción de medidas contra el maltrato y la violencia sexual, así como en alternativas familiares para el caso de privación del medio familiar. Las medidas provisionales se adoptarán priorizando el interés superior y el derecho a ser oído, también en materia de adopciones.

Finalmente, el Código aporta el marco regulatorio del trabajo, fijando la edad mínima en 15 años, tanto para empleos públicos como privados, salvo excepciones. Casos en los que también debe tenerse en cuenta el ISN.

Posteriormente, se han sancionado normas que expresamente contemplan las previsiones de la CDN, como la Ley Nº 18.437 -General de Educación- (Uruguay, 2008), la cual establece principios rectores para garantizar el derecho a la educación de todas las personas, con especial énfasis en la protección y desarrollo integral de los NNA. La ley reconoce el derecho a la educación como derecho humano fundamental y como deber del Estado, la sociedad y la familia, adicionando la priorización del interés superior del niño como principio específico de interpretación e integración de la Ley, promoviendo la participación de los estudiantes como principio fundamental contexto en el cual los niños pueden expresar sus opiniones.

En esta exposición de normas internas, es importante recordar que la Ley Nº 18.335 sobre Derechos y Deberes de los Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud (Uruguay, 2008) reconoce el derecho a la salud de manera genérica. Esta normativa, reglamentada por el Decreto Nº 274/010 (Uruguay, 2010), tiene como finalidad crear mejores condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de los pacientes, en armonía con los instrumentos internacionales, entre ellos la CDN.

La Ley prevé expresamente los derechos de los NNA en el ámbito de la salud, entre los cuales se incluyen el acceso a los servicios de salud, con la inclusión de la salud sexual y reproductiva; así como el derecho a ser informados sobre los procedimientos médicos que les conciernen; a ser oídos y a que sus opiniones sean debidamente consideradas, en los términos de la Convención; además de la posibilidad de prestar su consentimiento informado, atendiendo al interés superior del niño.

Por otro lado, la Ley Nº 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género (Uruguay, 2017), cuyo objetivo principal es la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres en todas sus formas, prevé para su interpretación e integración la Constitución e instrumentos internacionales de Derechos Humanos entre los cuales cita la CDN. La Ley menciona entre sus principios rectores el interés superior del niño, estableciendo que en todas las medidas concernientes

a niñas y adolescentes debe primar su interés superior, definido como el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana.

Asimismo, la Ley Nº 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas (Uruguay, 2018), tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas. Para su interpretación e integración se remite a la Constitución de la República y a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por el país, entre los cuales cita la CDN. Entre sus principios rectores se prevé la atención del interés superior del niño en aquellos casos en que se vean afectados, ya sea como víctimas directas o como familiares de estas, disponiendo la priorización de la protección de sus derechos. Así como también para el caso de víctimas NNA, se debe tener especialmente en cuenta su opinión, el grado de autonomía y madurez, adoptando las decisiones que mejor garanticen sus derechos. Establece también la presunción de la minoría de edad en caso de que existan dudas acerca de la edad de la víctima y existan razones fundadas para considerar que sea un NNA, adoptando las medidas específicas para su protección. Prevé los derechos de los NNA víctimas o testigos de la trata de personas, citando su reconocimiento como sujetos de derecho, debiendo considerarse sus necesidades específicas y a ser escuchados a través de profesionales especializados. Menciona que previamente a la adopción de medidas que pudieren afectarles, como la separación o el reintegro familiar, deberá evaluarse los riesgos y beneficios que implican, priorizando sus derechos y el interés superior. Establece medidas de prevención con relación a factores de vulnerabilidad a la trata y explotación, entre ellos cita a los NNA, así como los migrantes irregulares, previendo a las víctimas derechos desde el punto de vista migratorio, y para el caso de NNA proceder a la evaluación de los riesgos de las medidas que se pretenden adoptar, optando por aquellas que mejor garanticen sus derechos. Prevé la garantía del trato a brindar a los NNA testigos y víctimas de delitos de trata y explotación en los procesos administrativos o judiciales, asegurando que sean informados sobre sus derechos, evitar su concurrencia a la sede judicial, fiscal o policial, que su testimonio sea recabado en lugares adecuados y por personal

especializado, todo tendiente a la debida protección de su integridad física y emocional, así como a la privacidad e imagen.

La Ley Nº 20.376 (Uruguay, 2024) que regula las garantías para la primera infancia, infancia y adolescencia (Ley GAPIIA), tiene como objeto la promoción de las garantías para el desarrollo, atención y protección integral de los NNA, así como el cumplimiento efectivo de sus derechos, consagrados en la Constitución, la CDN, el CNA y demás normas nacionales e internacionales vinculadas. Entre sus objetivos se destaca la promoción de políticas públicas que buscan el bienestar integral de la niñez, asegurando el cumplimiento de los derechos de NNA. Es importante mencionar que entre los derechos reconocidos cita a la identidad, contar con nacionalidad (aunque adiciona “de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República”), a la educación (donde se hace expresa mención al respeto del interés superior del niño), y al derecho a vivir en familia salvo para preservar su interés superior.

En suma, el ordenamiento jurídico uruguayo contempla un conjunto articulado de normas orientadas a la protección integral de NNA, reconociéndolos como sujetos plenos de derecho y garantizando su desarrollo en condiciones de dignidad y equidad. Tanto la Constitución de la República (Uruguay, 1967) como el CNA (Uruguay, 2004) constituyen los pilares fundamentales de esta protección, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Esta base normativa establece el marco general desde el cual se analiza la adecuación de la normativa migratoria uruguaya a los estándares internacionales en materia de derechos de la niñez.

La inclusión progresiva del principio del interés superior del niño en diversas normas internas —como el Código de la Niñez y la Adolescencia, las leyes de educación, salud, violencia basada en género y trata de personas— y Ley GAPIIA, permite interpretar con mayor profundidad el grado de incorporación sustantiva de los estándares internacionales de derechos de la niñez en el ordenamiento jurídico migratorio uruguayo.

Protección específica de Derechos Humanos de NNA en contexto de movilidad humana, principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales.

Es dable precisar, que además de la normativa detallada, seguidamente se relacionará aquella que específicamente aborda la temática de la movilidad y sus derechos humanos, la cual complementa los tratados y demás instrumentos referenciados.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1951) es el primer y más importante instrumento internacional vinculante sobre movilidad humana y derechos, enfocado en garantizar la protección de las personas refugiadas.

Este instrumento detalla los derechos de las personas refugiadas con el objetivo de proporcionarles protección, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, y la DUDH. Define el término “refugiado” y establece la protección legal para quienes no pueden o no quieren acogerse a la protección del país de su residencia habitual debido al temor fundado de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, siempre que se encuentren fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual. Asimismo, detalla los derechos y la asistencia a los que estas personas tienen derecho.

Uno de los principios fundamentales de la Convención es el de no devolución ni expulsión (*non-refoulement*), que prohíbe devolver a una persona refugiada a un país donde su vida o libertad corran grave peligro. Este principio admite excepciones únicamente por razones de seguridad nacional del país de acogida o cuando la persona represente una amenaza para la comunidad.

La Convención establece las normas básicas sobre el trato hacia las personas refugiadas, garantizando igualdad de condiciones con los ciudadanos nacionales en áreas tales como, el acceso a asistencia pública, trabajo, educación y justicia. Asimismo, la emisión de documentos de identidad y de viaje válidos, con el propósito de permitirles llevar una vida digna e independiente. El derecho a la

libertad de circulación dentro del territorio en el que se encuentren legalmente, incluyendo la posibilidad de escoger su lugar de residencia y desplazarse libremente por el país.

Por otro lado, la Convención también prevé las obligaciones de las personas refugiadas en los países de acogida, así como los criterios para el reconocimiento de su condición. Incluye disposiciones sobre los deberes de los Estados para garantizar la protección internacional de los refugiados bajo su jurisdicción, facilitando su integración o repatriación voluntaria y segura. Se hace especial hincapié en la aplicación del tratado sin discriminación por razones de raza, religión o país de origen. También se detallan las causas por las cuales puede cesar la aplicación de la Convención, incluyendo la posibilidad de facilitar su naturalización.

Además, la Convención prohíbe la imposición de sanciones penales a las personas refugiadas con motivo de su entrada o permanencia irregular en el territorio del país de acogida.

Inicialmente, la Convención presentaba limitaciones geográficas, permitiendo a los Estados contratantes delimitar su alcance, y limitaciones temporales, ya que los eventos que daban lugar a la condición de refugiado debían haber ocurrido antes del 1º de enero de 1951.

Por otro lado, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (ONU, 1954), como instrumento complementario, establece un marco de protección internacional para las personas apátridas y sus derechos. Define el concepto de “apátrida” y normas básicas de tratamiento en igualdad de condiciones con otras personas no nacionales. Exige que los Estados faciliten la asimilación y la naturalización de estas personas.

La Convención para Reducir los Casos de Apatridia (ONU, 1961) complementa la anterior y es el principal instrumento internacional que regula la concesión de la nacionalidad como también el no retiro de la misma, con el objetivo fundamental de prevenir la apatridia, en cumplimiento del artículo 15 de la DUDH en el cual se declara el derecho de toda persona a tener una nacionalidad, sin privaciones arbitrarias ni al derecho a cambiar la misma.

La Convención establece salvaguardias, como la concesión de la nacionalidad a niños nacidos en su territorio, o a aquellos nacidos de nacionales en el extranjero y la prohibición de retirar la

nacionalidad por razones de pérdida, renuncia o la privación de la nacionalidad, si ello resulta en apatridia. Los Estados asumen el compromiso de adecuar su normativa interna a las disposiciones internacionales para prevenir y erradicar la apatridia.

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1967), complementario a la Convención de 1951, eliminó las restricciones geográficas y temporales, ampliando su alcance a personas refugiadas de cualquier parte del mundo y de cualquier época. Este instrumento permitió la universalización de la protección de los derechos de las personas refugiadas, contemplando las diferentes casuísticas de la movilidad humana.

Estos instrumentos internacionales consolidan el marco jurídico para la protección de personas refugiadas y apátridas, promoviendo muy especialmente la dignidad humana y el respeto integral de los derechos fundamentales.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados (Coloquio sobre Protección Internacional a Refugiados y Desplazados, 1984), es uno de los acuerdos regionales no vinculante más relevante para América Latina y el Caribe de las últimas décadas, que hace al desarrollo de la protección internacional de refugiados en la región. Consolida el Proceso de Cartagena como espacio para la evaluación de los avances y desafíos emergentes para la generación de soluciones duraderas. Por otro lado, reafirma principios fundamentales como el de no devolución y la prohibición del rechazo en frontera, así como también el respeto del debido proceso en los procedimientos de asilo y el carácter humanitario, pacífico y apolítico del asilo. Se destaca el señalamiento de la importancia que conlleva su adopción por los Estados y su incorporación en las leyes internas de protección a los refugiados y la obligación de asegurar el acceso a derechos económicos, sociales y culturales que protejan su dignidad e integración local.

La Declaración es esencial por su aporte en relación con el concepto regional del término “refugiado”, complementario de la Convención del 51, extendiendo su alcance para aquellas personas que han debido huir de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas como consecuencia de la violencia general, la agresión extranjera, por conflictos internos, violación masiva

de los derechos humanos y otras causas que perturben de manera grave el orden público. Por otro lado, la preocupación por los desplazamientos forzados en Latinoamérica, incorporando los desplazamientos internos, destacando la importancia de que los Estados de la región adopten medidas de protección y asistencia también con relación a estas personas.

Si bien la Declaración no posee efectos vinculantes, es importante entre otros, por su amplio reconocimiento por los Estados que la han posicionado como guía fundamental para la formulación y evaluación de las políticas de la región en la materia.

Por otro lado, es importante recordar que en diciembre 2024 se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034, con el fin de fortalecer la protección de los desplazamientos forzados, incluyendo aquellos causados por desastres y de las personas apátridas.

La Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU, 1990), establece un marco integral para garantizar los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Comprende las diferentes etapas del proceso migratorio, incluyendo la preparación para la migración, la salida, el tránsito, la estancia en el país de destino donde se ejerce una actividad remunerada y el retorno al Estado de origen o de residencia habitual.

Este instrumento excluye de su aplicación a personas refugiadas y apátridas, salvo que exista normativa interna o internacional que amplíe su alcance. La Convención reconoce como familiares a la pareja, incluyendo aquellas uniones con efectos equivalentes al matrimonio; los hijos a cargo; otras personas dependientes reconocidas como familiares. Asimismo, regla la regularidad migratoria en función de la autorización de ingreso, permanencia y desempeño laboral, extendiendo estos derechos a la familia del trabajador migrante.

Como principios fundamentales prevé la no discriminación, garantizando los derechos reconocidos en la Convención sin distinción por condición alguna; el derecho a la libertad de movimiento, sujeto a excepciones legales. En cuanto a los derechos básicos regula la protección de la vida, libertad de pensamiento, religión y expresión, a la personalidad jurídica, entre otros.

En materia de protección para trabajadores y sus familiares prevé la igualdad de condiciones con los nacionales en los procesos legales, los menores en conflicto con la ley deben ser ubicados separados de los adultos y recibir un trato acorde a su edad. Con relación a la seguridad migratoria, no se permite la privación de residencia, el permiso de trabajo o la expulsión por incumplimientos contractuales, salvo en casos excepcionales. En cuanto a las garantías laborales establece el derecho al pago de salarios pendientes de cobro, entre otros. Regula la protección consular o diplomática, en cuanto al derecho de acceso a la asistencia de su Estado de origen en caso de necesidad. Sobre los derechos de los familiares, para cónyuges e hijos menores, prevé el derecho a la residencia en caso de fallecimiento del trabajador migratorio o disolución del matrimonio; la consideración de motivos humanitarios y tiempo de residencia en casos de expulsión. Aborda la regularización migratoria mediante la promoción de medidas a tales efectos. En relación con el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales establece el derecho a la sindicalización y acceso a la seguridad social; en materia de salud el derecho a la atención médica; el acceso a la vivienda y a la educación para los hijos en condiciones de igualdad con los nacionales, independientemente del estatus migratorio. El derecho a preservar la identidad cultural y recibir enseñanza en la lengua y cultura materna. Referente a los hijos, establece el derecho al registro de identidad, reconoce el derecho al nombre, al registro de su nacimiento y a la nacionalidad, prevé el derecho a la protección de la unidad familiar y el acceso a la educación pública en igualdad de condiciones con los nacionales.

La Convención es un instrumento clave para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares. Promueve su integración social, el acceso igualitario a derechos y la eliminación de barreras discriminatorias, estableciendo estándares internacionales que velan por la dignidad y el bienestar de esta población.

En suma, los instrumentos internacionales, regionales y nacionales relativos a la protección de personas en contextos de movilidad humana conforman un entramado normativo complejo que, aunque no siempre centrado específicamente en NNA, incluye previsiones fundamentales para la salvaguarda de sus derechos.

La evolución normativa y doctrinaria en la materia ha contribuido a reforzar estándares de protección especial para la niñez migrante, reconociéndola como un grupo con vulnerabilidades particulares que exige respuestas diferenciadas. La afirmación del principio de no devolución, el reconocimiento del derecho a la unidad familiar, a la educación, a la identidad y a no ser discriminado, junto con el deber de considerar el ISN como criterio primordial en todas las decisiones que les afecten, constituyen pilares esenciales del enfoque de derechos humanos en la movilidad infantil. Estos marcos normativos internacionales proporcionan bases sustantivas y operativas indispensables para evaluar la armonización de la normativa migratoria uruguaya con los compromisos internacionales asumidos por el Estado, y observar la implementación efectiva del ISN en los procedimientos administrativos migratorios.

Otros Aportes al Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos en relación con las Personas Migrantes, Refugiadas y Apátridas, con Especial Atención en los NNA.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (ONU, 2016) se adoptó por la Asamblea General, a efectos de examinar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, expresando que es un fenómeno mundial creciente sin precedentes, multicausal, contemplando aquellas asociadas al cambio climático o desastres naturales, reafirmando los propósitos y principios de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. En la declaración los Estados miembros asumen determinados compromisos tendientes a la mejora de la protección de los derechos de esas personas. Entre ellos se menciona la declaración de solidaridad con estas personas, el pleno respeto de sus derechos humanos, reconociendo los riesgos que muchos enfrentan. Así, se expresa “estamos decididos a salvar vidas”, por lo que se transita hacia una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y de destino, para la protección de las personas refugiadas, buscando soluciones duraderas, con una gestión humana centrada en las personas. Se acuerda la adopción del

Pacto mundial sobre refugiados y el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, con el objetivo, entre otros, de atender las necesidades especiales de todas las personas, aquellas que forman parte de grandes desplazamientos y en situación vulnerable y en particular de las mujeres y los niños, con especial atención a los no acompañados o separados de sus familias, minorías étnicas y religiosas, víctimas de violencia, entre otros.

La Declaración expresa, con relación a los controles de frontera, que deben realizarse atendiendo las obligaciones asumidas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas migratorias.

Asimismo, se hace hincapié en la protección de los derechos y libertades fundamentales de la niñez migrante y refugiada, con independencia de su condición, considerando especialmente el interés superior del niño en todo momento, y las previsiones de la CDN (ONU, 1989), reafirmando el compromiso con los derechos humanos de la infancia.

Por otro lado, prevé la adopción de mecanismos para la identificación de personas con necesidades de protección internacional y aquellas con necesidades específicas -víctimas de trata de personas, los niños-, priorizándose la unidad familiar y la prevención de la violencia por razón de género y sexual, atendiendo sus opiniones, con acceso inmediato a la asistencia humanitaria para los refugiados, con una respuesta integral.

En esta Sección es importante referir a la jurisprudencia de la Corte IDH, así como a su Opinión Consultiva (OC) N° 21/14, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, al amparo del artículo 64.1 de la CADH (OEA, 1969), la cual refiere a los derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

La OC citada hace hincapié en el artículo 2 de la CADH en cuanto a la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a las previsiones convencionales, así como sus prácticas, de manera tal que se garantice el efectivo cumplimiento de los derechos allí reconocidos. Hace referencia a los

cuatro principios rectores de la CDN que deben respetarse en todo sistema de protección de la niñez, como es el derecho a la vida, supervivencia, desarrollo y el principio al respeto de su opinión en todo procedimiento que lo afecte y a que sean tenidas en cuenta para la decisión, garantizando de esta manera su participación.

Respecto al principio del interés superior del niño, expresa que es un criterio rector para considerar en el diseño de las políticas públicas y en las normativas, así como también en las decisiones administrativas relacionadas con la entrada, permanencia o expulsión del niño o niña o sus progenitores, planteando la necesidad de su evaluación, determinación, consideración y protección de manera primordial.

Resalta que la evaluación no es sólo del requerimiento de medidas especiales, sino ponderar factores personales, pertenencia a determinados grupos de especial vulnerabilidad, así como también la situación en la que se encuentra en el contexto de la migración -separado, no acompañado, víctima de trata, entre otros-, en forma previa a la adopción de medidas positivas específicas.

La OC Nº 21/14 (Corte IDH, 2014) aporta los procedimientos para identificar necesidades de protección internacional o complementaria de la niñez migrante por parte del personal que pueda realizar dicha evaluación inicial para la adopción de medidas de protección, con la inclusión de la perspectiva de género, por lo que se expresa la necesidad de habilitar su ingreso al país para la determinación del ISN, menciona los componentes específicos de la primaria evaluación. Se expide con relación a las garantías del debido proceso, el cual debe de ser accesible a la niñez y adaptado a los mismos para su participación efectiva y atención primordial de su interés superior, entendiendo que tales aspectos deben de estar regulados. Prevé la necesidad de la actuación en los procedimientos migratorios de personal especializado a fin de identificar sus posibles necesidades de protección en atención a su interés superior. Adiciona el deber de efectivizar su derecho a ser oído, habilitando la participación del niño o niña en el proceso, la cual puede ser reemplazada por la opinión de sus padres o tutores, con asistencia gratuita de traductor y/o intérprete si fuere necesario, así como jurídica especializada, y la designación de tutor para el caso de niños y niñas no acompañados o separados. Las

decisiones que se adopten deben de estar debidamente fundadas y reflejar la atención del ISN y sus opiniones. Además, hace hincapié en la atención prioritaria de sus derechos y en especial de aquellos en situación irregular, ya que conllevan una mayor vulnerabilidad.

Por otro lado, y sobre el principio de no devolución, precisa que comprende no sólo a la persona refugiada o solicitante, sino también a cualquier persona extranjera, en el ámbito interamericano, ante determinadas características, cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, ofreciendo una protección complementaria, evaluando las necesidades de protección de cada persona. Para el caso de la niñez, la valoración del riesgo de vida se considera concatenado con la obligación del Estado de garantizar la supervivencia y desarrollo del niño, conforme a la CDN. El término “desarrollo” se interpreta de manera amplia abarcando lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social, referenciando aquellas circunstancias listadas por el Comité, entre las que surge la opinión del niño o niña, las condiciones socioeconómicas, el nivel de integración en el país de acogida, el acceso a la salud y servicios alimentarios, entre otros. El retorno sólo es posible si se desprende de su interés superior, y prohibido ante “riesgo razonable”.

En suma, la Opinión Consultiva Nº 21/14 constituye un hito interpretativo fundamental en el desarrollo del corpus iuris sobre la protección de la niñez en contextos de movilidad humana, estableciendo estándares vinculantes que obligan a los Estados a incorporar de forma transversal el principio del ISN en sus normativas y prácticas migratorias. Estos lineamientos resultan esenciales para el análisis de la adecuación de la normativa uruguaya a los estándares internacionales, dado que reafirman la centralidad del enfoque de derechos de la niñez en todos los procedimientos migratorios y en la adopción de medidas que afecten directa o indirectamente a NNA en situación de movilidad. En esta línea de evolución de instrumentos que aportan al sistema universal de protección de los derechos humanos de personas en situación de movilidad humana, es importante referir a la Observación General (OG) conjunta Nº 3/17 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU, 2017) y Nº 22/17 del Comité de los Derechos del

Niño (ONU, 2017) sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

La citada OG conjunta (ONU, 2017) aborda las obligaciones de los Estados con relación a la protección de los derechos humanos de los niños en dicho contexto, en los países de origen, tránsito, destino y retorno, fundamentada en las respectivas Convenciones. Se abordan los derechos de los niños migrantes ya sea acompañados con sus padres o cuidadores habituales, no acompañados o separados, hayan retornado, nacidos de padres migrantes en los países de tránsito o de destino, o permanezcan en su país de origen mientras uno o ambos progenitores han migrado, con independencia de su situación migratoria o la de sus padres. Entre los derechos se referencia aquellos reconocidos en la CDN (ONU, 1989) que deberán ser respetados sin discriminación, tratados en primer lugar como niños, respecto a todos aquellos que se encuentren en su jurisdicción. Además, prevé que las autoridades responsables de los derechos de la niñez cumplan una función rectora en las políticas, las prácticas y las decisiones que afectan sus derechos, con datos cualitativos y cuantitativos sobre la niñez migrante para la fundamentación de una política global de protección de los niños.

Señala la OG, que los Estados deben adoptar medidas para garantizar que los principios y derechos reconocidos en la CDN reciban efecto jurídico en la legislación, las políticas y en las prácticas nacionales. Específicamente aborda el derecho a la no discriminación de derecho y de hecho con relación a la niñez y su familia. Aborda la consideración primordial del ISN, como de máxima prioridad, que se adopte en la legislación de inmigración, la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de migración y en las decisiones de autorización o denegación de las solicitudes de ingreso o residencia en un país o la devolución, en el acceso a derechos sociales, a la unidad familiar, o sobre la detención o expulsión de un padre.

Por otro lado, hace hincapié en los deberes de los Estados a la consideración del interés superior del niño, consignando la definición de criterios guías para las personas que intervienen en los procedimientos migratorios en relación con la forma de determinar el mismo y su importancia para aquellos relacionados con la entrada, residencia, reasentamiento y retorno, con mecanismos

tendientes al contralor de su aplicación efectiva. De igual manera en todos aquellos procedimientos que dieran lugar a la separación de la familia como la expulsión migratoria, evaluando los efectos en el desarrollo de los niños, incluida su salud mental.

Adicionalmente, se expresa la necesidad de la detección temprana de niños en los controles de frontera y su derivación con celeridad a las autoridades encargadas de la protección infantil y otros servicios pertinentes, designado tutor si se encuentra no acompañado o separado. Asimismo, señala el deber de llevar a la práctica la determinación del interés superior del niño, con la guía de las autoridades mencionadas, dirigido a la aplicación de soluciones globales, seguras y sostenibles en relación con la niñez con familia o no acompañada, entre lo cual se menciona la obtención de la residencia.

En el contexto se aborda el derecho a ser oído, a expresar su opinión y a la participación, que sea tomada en cuenta, atendiendo la edad, la madurez y la evolución de sus facultades, de manera previa a la toma de decisiones que les afecte, siendo debidamente informados. La designación de representante legal cualificado para todos los niños, incluidos los que están bajo cuidado parental y un tutor capacitado para aquellos no acompañados y separados, traductor si fuere necesario y apoyo de alguien con conocimiento del origen étnico, contexto religioso y cultural del niño. Estos deben ser escuchados con independencia de sus padres en los procedimientos de inmigración, particularmente cuando pueda afectarle, como el derecho a no ser separado de ellos.

Asimismo, se pronuncia en cuanto a las obligaciones de los Estados de garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño, los que pueden estar en riesgo en los procesos migratorios debido a la violencia, tanto aquellos no acompañados o separados como los acompañados que pueden ser testigos de esta. Señala que la falta de canales regulares y seguros para la migración dan lugar a viajes que los exponen a peligros, para lo cual se debe de trabajar en las oportunidades para la reunificación familiar oportuna y vías de regularización para prevenir y reducir los riesgos mencionados. Hace referencia a la protección de los niños indocumentados, sean acompañados, no acompañados o separados, y a los solicitantes de asilo, los apátridas y víctimas de la trata, la venta de

niños, la explotación sexual comercial y el matrimonio infantil. Además, aborda la concreta vulnerabilidad de los niños por razón de género y otros como la pobreza, el origen étnico, la discapacidad, la religión, la orientación sexual, la identidad de género, entre otros, que los expone a mayores riesgos. También, señala que de manera independiente a su situación migratoria o la de sus padres, tengan un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual y moral, adicionando que la regularización migratoria promueve la integración y previene la explotación y marginación de los niños y su familia.

Por último, plantea la obligación de los Estados de respetar el principio de no devolución, como garantía de respeto y protección de sus derechos humanos, ni a rechazarlos en frontera, si existen motivos racionales para entender que existe peligro de daño irreparable.

En igual sentido que la anterior Observación General, la OG conjunta del Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares N° 4/17 (ONU, 2017) y del Comité de los DN N° 23/17 (ONU, 2017), refieren a las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

Estas Obligaciones son complementarias y deben ser consideradas e interpretadas conjuntamente como se señala en el documento. Ambas abordan los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración internacional, abarcando el país de origen, tránsito y destino y retorno, emergentes de consultas a nivel mundial y regional, tanto por parte de países como de diferentes organismos. Referencia la doble vulnerabilidad de los niños se encuentren no acompañados o acompañados, por el impacto de la migración implica, también por su origen nacional, étnico o social, género, orientación sexual o identidad de género, religión, discapacidad, situación migratoria, ciudadanía, edad, económica, opinión política u otra condición.

En ese sentido, proporciona orientaciones en relación con la adopción de medidas generales, legislativas y políticas que se deben adoptar a efectos de dar cumplimiento con las obligaciones

asumidas en las Convenciones respectivas, brindando de esta manera protección plena a los derechos de la niñez en contexto de migración internacional.

La OG conjunta menciona en primer término que los Estados deben velar por el trato de los niños como tales en dicho contexto, independientemente de su situación migratoria, cumpliendo con los compromisos de respeto, protección y hacer efectivos sus derechos con relación a todos aquellos que se encuentren bajo su jurisdicción. Para ello se plantea la necesidad de que los sistemas de protección infantil y las autoridades migratorias, en todas las etapas de elaboración y aplicación de políticas que afecten a la niñez migrante, tengan en consideración los efectos sobre ellos y sus necesidades, a fin de darles respuesta. Menciona la necesidad de contar con datos cualitativos y cuantitativos desagregados, necesarios como evidencia para la elaboración de las políticas tendientes a la protección de sus derechos, con la participación de la sociedad civil, contando con presupuesto para su aplicación y capacitación de los funcionarios.

Por otro lado, hace referencia a la atención de los principios fundamentales de la CDN en el contexto de la migración internacional, para ello expresa que deben incorporarse en la legislación, en las políticas y prácticas nacionales. Entre los principios que cita está el de no discriminación, el ISN, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, su derecho a expresar su opinión en todos aquellos asuntos que les afecte y sea tenida en cuenta, y que también deben reflejarse en las prácticas. En ese sentido, hace hincapié en la aplicación de la norma más garantista a la efectividad de sus derechos, ajustando la interpretación de los Tratados hacia un enfoque centrado en la niñez. En cualquier situación del contexto de la movilidad internacional, los NNA tienen derecho a la garantía de su disfrute pleno, estén acompañados o no, documentados o no, en tránsito o cualquier otra situación, sin discriminación, señalando la necesidad de inclusión de la perspectiva de género y la atención de la discapacidad.

Asimismo, la observación general desarrolla la aplicación del interés superior del niño como consideración primordial en todas las medidas que se adopten en los ámbitos judiciales, administrativos y legislativos que les afecte. Expresa que es un derecho sustantivo, un principio jurídico

interpretativo y una norma de procedimiento, como ya lo señaló el Comité de la CDN en su OG N° 14 (ONU, 2013), como guía principal para los Estados parte, entendiendo que el ISN como primordial refiere que los intereses de la niñez están primero en las consideraciones, su evaluación y determinación es a los efectos de garantizar el disfrute pleno y efectivo de sus derechos reconocidos en la CDN.

Es esencial señalar que la OG se extiende sobre este principio, especificando su atención en todas las etapas de las políticas migratorias y en la toma de decisiones sobre casos individuales, como en la concesión o denegación de las solicitudes de entrada al país, la residencia, las expulsiones y devoluciones, en las restricciones de acceso a derechos sociales, relativos a los niños, sus padres o tutores, así como también en aquellas decisiones relativas a la unidad familiar y la guarda de los hijos. Hace referencia también a la integración debida del principio, su interpretación de manera coherente y se aplique a todas las actuaciones que les afecte. Precisa que las evaluaciones y determinaciones deben estar orientadas a la efectividad de los derechos, con garantías procesales, y realizada por personal independiente de las autoridades migratorias, con las vías necesarias para la vigilia de su aplicación efectiva.

Por otro lado, pone énfasis en la detección inmediata de los niños en los controles fronterizos y procedimientos de control de la migración, con derivación a las autoridades de protección infantil. Mandata a brindar orientación a las autoridades competentes con vigilancia de su aplicación adecuada. Asimismo, prevé la adopción de soluciones globales con relación a niños no acompañados o con familia, en aplicación del ISN, seguras y sostenibles, como la obtención de la residencia. Si la solución es la devolución, corresponde realizar una planificación individual para su reintegración efectiva.

Asimismo, aborda el derecho del NNA a expresar su opinión libremente y que éstas sean tomadas en cuenta en atención a la edad, madurez y evolución de sus facultades, y a la participación, aportándoles toda la información sobre sus derechos, en el propio idioma, acorde a su edad. La designación de asistente legal, para todos los niños, incluso los que están bajo el cuidado parental, y de un tutor para aquellos no acompañados o separados, de forma gratuita, así como de un traductor

o apoyo según los casos, sobre origen étnico, contexto religioso y cultural. Los niños deben ser escuchados con independencia de sus padres, con evaluaciones específicas del ISN, considerando las razones del niño para migrar.

Por otro lado, se pronuncia acerca del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, que los Estados deben garantizar, tomando en consideración que estos derechos en los procesos migratorios pueden estar en riesgo por múltiples razones y los niños no acompañados o separados pueden quedar expuestos a mayores vulnerabilidades y riesgos, lo cual se agrava por la falta de canales regulares y seguros para la migración. Los Estados deben reducir al mínimo esos riesgos que pueden poner en peligro su vida y desarrollo, debiendo proteger muy especialmente a los indocumentados, sin perjuicio de ser no acompañados, separados o con familias, así como a los solicitantes de asilo, los apátridas y los que son víctimas de la delincuencia organizada transnacional como es la trata, la venta, la explotación sexual comercial de los niños y matrimonio infantil. También menciona la atención de diferentes circunstancias de vulnerabilidad como es el género, la pobreza, la discapacidad, orientación sexual, que pueden agravar los riesgos.

Se hace hincapié en la obligación de los Estados de garantizar que los NNA migrantes, con independencia de su situación o la de sus padres, tengan un adecuado nivel de vida, con mecanismos de regularización que habilite la integración y previene la explotación de ellos y su familia.

Por último, se aborda el principio de no devolución y prohibición de la expulsión colectiva, que brinda garantías de los compromisos de respeto, protección y efectividad de los derechos humanos reconocidos, así como la cooperación internacional para salvaguardar los derechos de la niñez en contexto de la migración internacional, considerando de manera prioritaria su interés superior.

Ambas OG conjuntas -del Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares N° 4/17 (ONU, 2017) y del Comité de los DN N° 23/17 (ONU, 2017)-, refuerzan la importancia de garantizar que los niños en situación migratoria sean tratados ante todo como niños con derechos, instando a los Estados a desarrollar políticas humanitarias e inclusivas,

centradas en el interés superior del niño, evitando la criminalización de la migración infantil y asegurando su protección integral.

En este relacionado de instrumentos internacionales de protección, es dable incluir al Pacto Mundial sobre los Refugiados (ONU, 2018), acuerdo que representa la voluntad política de los Estados de fortalecer la cooperación internacional en la gestión de los refugiados y las comunidades de acogida, asumiendo una responsabilidad compartida y de movilización de la comunidad internacional, de manera tal que la carga y responsabilidades emergentes de los Estados Miembros de las ONU y organizaciones internacionales sea equitativa.

Si bien el acuerdo no es jurídicamente vinculante, es representante de las voluntades de los Estados en cuanto al fortalecimiento de la cooperación y solidaridad con los refugiados. Su propósito es fortalecer la autosuficiencia de los refugiados, el acceso a soluciones duraderas, su integración local y facilitación del retorno voluntario. Se basa en los principios de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas y se rige por los instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y otros instrumentos internacionales en la materia.

Los principios fundamentales que presenta son la responsabilidad compartida, la inclusión, la participación de los refugiados en la toma de decisiones que los afectan directamente, innovación y alianzas, es decir, la participación de otros actores como la sociedad civil, el sector privado y organizaciones internacionales. La creación de programas de acción que faciliten la respuesta integral puntualiza consideraciones especiales en relación con la edad, el género y la diversidad, promoviendo la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, erradicación de la violencia sexual y de género, la trata de personas, la explotación y los abusos sexuales, el respeto del interés superior del niño y la lucha contra la discriminación.

Sus objetivos son la mejora de la calidad de vida de los refugiados y de las comunidades que los acogen, facilitar respuestas equitativas, sostenibles y humanas a nivel global y fomentar la

solidaridad internacional en la gestión de los desplazamientos forzados, reduciendo las desigualdades entre países en el manejo de estas situaciones.

Por su parte, el Pacto Mundial sobre las Migraciones (ONU, 2018), es un acuerdo intergubernamental con el objetivo de mejorar la gestión migratoria, promovido por Naciones Unidas. Se funda en la DUDH y los tratados fundamentales de derechos humanos, siendo el primer consenso para abordar un enfoque común hacia dicha gestión, de efectos no vinculante. Busca facilitar la migración y que la misma sea segura, ordenada y regular, reduciendo los efectos negativos y riesgos a causa de la irregularidad. Ante un marco de cooperación, se establecen 23 objetivos y medidas de aplicación, seguimiento y examen. Para su cumplimiento, los Estados se comprometen a la realización de acciones tanto normativas como prácticas para el alcance del fin, a lo largo de todo el ciclo migratorio. Su finalidad, entre otros, es reducir los riesgos y las vulnerabilidades que enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, creando condiciones que habiliten el respeto, protección y ejercicio de sus derechos humanos.

El Pacto se expresa con relación a la protección infantil, promoviendo los derechos de los niños y la aplicación del principio del interés superior del niño en todo momento, como consideración primordial en cualquier situación que de alguna manera afecte a los NNA en el contexto migratorio internacional. En el marco del objetivo se propone el abordaje y reducción de las vulnerabilidades en la migración, se asume el compromiso de prestarles asistencia y protección a sus derechos humanos, defendiendo en todo momento el ISN, para lo cual se prevé el examen de las políticas y prácticas, así como su interpretación y aplicación de manera apropiada en coordinación con las autoridades de protección infantil. Se pronuncia sobre la protección a los menores no acompañados y separados durante todo el proceso migratorio, mediante procedimientos especiales para su identificación, derivación, cuidados y reunificación familiar, con acceso a los servicios esenciales. Asimismo, se prevé la protección de su derecho a ser escuchado en los procedimientos administrativos y judiciales, facilitando el acceso a soluciones sostenibles que tengan en cuenta su interés superior. Con independencia de su estatus migratorio, brindar apoyo en todas las etapas del proceso, mediante la

identificación, asistencia y protección de sus derechos ante los riesgos de violencia y explotación, discriminación, entre otros.

En suma, tanto el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ONU, 2018) como el Pacto Mundial sobre las Migraciones (ONU, 2018) reafirman el compromiso de la comunidad internacional con la protección integral de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad, incorporando de manera explícita principios fundamentales en relación con las infancias como es la atención del ISN en los procedimientos migratorios. Aunque no vinculantes, estos instrumentos constituyen referencias normativas esenciales para evaluar la adecuación del marco jurídico migratorio uruguayo a los estándares internacionales.

Complementariamente, procede citar por su importancia, la Resolución N° 04/19 de la CIDH (OEA, 2019) que adopta los Principios internacionales sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, sin importar su situación migratoria. Esta tiene como objetivo la consolidación de directrices y lineamientos que guíen a los Estados de la OEA en la protección y promoción de los derechos humanos de ese grupo. Aporta una definición de migrante comprensiva a toda persona que se encuentre fuera del territorio social, afectivo o político al que pertenezca.

Entre los principios fundamentales que menciona está el derecho a la vida; el respeto de la dignidad humana, garantizando un nivel de vida adecuado; pro persona, aplicación de la disposición más favorable para la protección de sus derechos; de la personalidad jurídica, derecho a la inscripción de su nacimiento, a contar con documentos para el goce de los derechos; incentivo a la regularidad migratoria; de no devolución, reafirmando la prohibición de devolver, expulsar, extraditar o trasladar a cualquier persona a un país donde su vida o libertad peligren o donde existan riesgos de padecer actos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o cualquier otro daño irreparable. Se expresa el no rechazo en frontera y de devolución inmediata de las personas que buscan asilo u otra forma de protección internacional; presunción de inocencia; perspectiva de género y enfoque diferenciado, reconociendo que los movimientos migratorios son diversos y requieren de enfoques de

protección específicos para diferentes grupos, previendo que las leyes y políticas migratorias incorporen la perspectiva de género, que atienda los riesgos específicos y los efectos diferenciados que sufren mujeres, hombres, NNA y personas LGBTI migrantes.

Por otro lado, aborda la protección de la niñez y adolescencia en contexto de movilidad, aportando principios rectores, como el interés superior del niño, expresando que refiere a su desarrollo integral, aplicable a todos sin discriminación, como una consideración primordial en todos los ámbitos en los que se adopten decisiones que les afecten. Precisa que en las políticas migratorias, decisiones administrativas o judicial referidas a la entrada, estancia, detención, expulsión o deportación, o cualquier otra acción del Estado relacionada con sus progenitores, cuidador primario o tutor legal, priorizarán la evaluación, determinación, consideración y protección del interés superior del niño. Asimismo, aborda el derecho a ser escuchado, expresar opiniones y participar en todos esos asuntos, en su propio idioma, directamente o por medio de un representante u órgano competente y de manera independiente a sus progenitores o tutores. Preceptúa los derechos a la no discriminación e igualdad de protección; a la prevención y protección contra la estigmatización, el racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia; la prohibición de toda forma de violencia, mediante medidas preventivas, de investigación y sanción a los responsables. Además, establece el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Refiere especialmente a la protección de migrantes en situación de vulnerabilidad, brindando respuestas específicas, indicando grupos: los migrantes irregulares, refugiados, apátridas, NNA, personas indígenas, LGBTI, mujeres, mujeres embarazadas, así como la vulnerabilidad por motivos raciales, religiosos, discapacidad, adultos mayores, entre otros. Se establece la prohibición de desapariciones forzadas, esclavitud, servidumbre y condiciones análogas, trata de personas y tráfico de migrantes.

La Resolución aborda el derecho a la nacionalidad y a no ser apátrida; la libertad de circulación, y residencia, entre otros. Asimismo, señala la protección de la familia, el derecho a la unidad familiar y la reunificación, que deben atenderse de manera primordial en cualquier decisión migratoria, en atención al ISN. También señala el derecho a un adecuado nivel de vida, el acceso a la justicia y al

debido proceso. Para el caso de NNA considerar como elemento principal el ISN con garantías adicionales como ser el acceso al territorio, cualquiera sea su documentación y derivación a las autoridades de protección de la niñez y el derecho a ser escuchado.

Por último, detalla la protección del asilo y refugio, no pudiendo ser rechazados en frontera y también en el caso de NNA no acompañados o separados, deberá priorizarse su interés superior. Establece la necesidad de identificar a personas con necesidades de protección internacional; tender a la regularidad migratoria; y la flexibilidad de la documentación si compromete el ejercicio de un derecho humano. Seguidamente aborda la reunificación familiar de este grupo, la prohibición de la separación familiar salvo que corresponda al ISN; y la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, entre otros.

Con relación a los puestos migratorios, se expresa que las acciones deben estar orientadas a la protección de los migrantes y sus derechos, para los casos de expulsión, si conlleva la separación de la familia, debe de ser excepcional y respetando el debido proceso.

La Resolución es una orientación para que los Estados desarrollen legislaciones, reglamentaciones, decisiones administrativas, políticas públicas y prácticas que respeten y promuevan los derechos humanos de estas personas, asegurando su dignidad y bienestar en todas las etapas de la migración.

Por último, corresponde referir a la Declaración de la Asamblea General de la OEA (2023), para la protección e integración de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en las Américas. La Declaración se adopta a fin de fortalecer la cooperación regional hacia una migración segura, ordenada y regular de NNA, reforzando la protección internacional compartida, previniendo las causas de la migración irregular, refugio, solicitud de asilo y apatridia; reconociendo los derechos de la niñez como inherentes a ellos y de aplicación independiente a su estatus migratorio. Se asume el compromiso de poner en marcha vías de migración regular para este grupo, incluso aquellos acompañados, que transitan vías irregulares y riesgosas, con acciones de asistencia, atención y protección, atendiendo al ISN. La Declaración insta a los Estados a tomar medidas para la supresión de barreras normativas que

impidan el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones con los nacionales del país de acogida, flexibilizando requisitos que impacten en el ingreso regular, como la reunificación familiar, entre otros. El desarrollo de programas para su integración, con la atención de la perspectiva de género y las necesidades de los NNA en contextos de migración.

En síntesis, tanto la Resolución Nº 04/19 de la CIDH, como la Declaración de la OEA sobre niñez migrante y refugiada constituyen aportes fundamentales para los Estados de Las Américas al establecer estándares claros y principios orientadores en la protección de NNA en contextos de movilidad. Su especial énfasis en el principio del interés superior del niño, junto con la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado y garantizar condiciones de igualdad y no discriminación, resultan claves para evaluar en qué medida el ordenamiento jurídico uruguayo se adecua a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de la niñez migrante.

Definición y Alcance del Interés Superior del Niño.

Respecto al concepto del Principio del ISN, si bien la CDN (ONU, 1989) no lo ha brindado explícitamente, existen pronunciamientos específicos al respecto, precisando que refiere a la garantía del goce efectivo de todos los derechos humanos del NNA que le son reconocidos, y de ahí la exigencia de su consideración primordial, sin perjuicio de lo cual, existen desafíos en cuanto a la forma en que deberá aplicarse, para la identificación de las necesidades, los términos para la evaluación y determinación del mismo.

A continuación, se describen aportes específicos de la Corte IDH, el TEDH y OG del Comité de los Derechos del Niño.

En el caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, (Corte IDH, 1999), se prueba la violación de varios derechos reconocidos en la CADH (OEA, 1969), en el cual el Tribunal se extiende en conceptos en relación con la niñez, destacando el *corpus juris* de la temática en la que hace referencia a la conexión con la CDN (ONU, 1989). En ese contexto, expresa las

obligaciones de protección especial y asistencia de la niñez, de manera específica, que detalla. En ese sentido señala que “el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos del niño”. Menciona la aplicación del principio del interés superior del niño, indicando su sustento en “la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.

En la OC Nº 17/02 (Corte IDH, 2002), la Corte se expide acerca de las medidas y la protección del Estado y el interés superior del niño, expresando la necesidad de ponderación entre la necesidad de medidas especiales y las particularidades del niño, a los efectos de la tutela efectiva de sus derechos. La Corte declara en relación con el ISN que “implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.

En el caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, (Corte IDH, 2004), la Corte se pronuncia acerca del alcance de las obligaciones complementarias de protección, indicando que se brindan en atención a la condición de sujeto del niño, recordando que el Estado debe garantizar su desarrollo de forma holística, comprendiendo derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales.

En cuanto al alcance del ISN, la Corte ha reiterado las consideraciones expuestas en diferentes fallos subsiguientes, cuando aborda las “medidas de protección” a que refiere el artículo 19 de la CADH en consonancia con la CDN, donde se puede observar que aquellas, si bien de modo general se repiten, de forma particular se dispone la adopción de medidas especiales y específicas para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos, orientadas a la prevalencia y satisfacción del ISN.

En el caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, (Corte IDH, 2009), en el cual la Corte destaca la situación de los niños y niñas quienes poseen derechos especiales y en función de ello existen deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Reiterando como en otros

casos, que su condición exige una protección especial que se considera un derecho adicional y complementario a los ya reconocidos en general a todas las personas. Por lo que señala que:

...la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención. (Corte IDH, 2009)

Por otro lado, en el caso “Fornerón e hija Vs. Argentina” (Corte IDH, 2012), la Corte destaca que en ocasiones la CDN aporta el contenido de esas medidas de protección, como en el artículo 35, donde se prevé la adopción de medidas nacionales, bilaterales y multilaterales para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma; por lo que el Estado no tiene la posibilidad de optar entre diferentes acciones.

Finalmente, se cita el caso “Comunidad La Oroya Vs. Perú”, (Corte IDH, 2023), con relación a actos de contaminación por perjuicios a dicha comunidad, donde la Corte aborda el interés superior del niño, expresando su condición de principio regulador de la normativa que reconoce derechos a la niñez y señalando que estos encuentran su fundamento en la dignidad humana, las características propias de ellos y la atención de su desarrollo. El fallo cita un pronunciamiento del Comité sobre los Derechos del Niño efectuado en la OG Nº 26/22, y reproduce que “los Estados deben adoptar medidas para hacer frente a los peligros y riesgos que la contaminación del medio ambiente local plantea a la salud infantil en todos los entornos (...) el derecho a un medio ambiente sano se constituye como un interés universal que se debe a las generaciones presentes como a las futuras”, de ahí el respeto y garantía de los derechos humanos de la niñez. La Corte expresa que “el principio del interés superior constituye un mandato de priorización de los derechos de las niñas y niños frente a cualquier decisión que pueda afectarlos (positiva o negativa), tanto en el ámbito judicial, administrativo y legislativo”.

En definitiva, las medidas que se deben adoptar dependerán de las necesidades existentes para la satisfacción del ISN en cada caso concreto, las cuales serán diversas y dependerán de las circunstancias particulares y emergentes del procedimiento respectivo. En otros casos, las medidas a

adoptar son de prevención, integrales, entre otras, como en el caso de niñas y adolescentes, que requieren de medidas especiales de protección ante determinados contextos como la movilidad.

Por su parte, el TEDH ha integrado el ISN en sus fallos, sobre niños no acompañados. Al respecto, se cita un caso de expulsión, donde se considera el derecho a la vida privada y familiar, al desarrollo, al bienestar, entre otros. Tanto en el caso “Maslov c. Austria”, (TEDH, 2008), como en el caso “Moustahi vs. Francia” (TEDH, 2020), sobre detención administrativa y devolución, el Tribunal se expide acerca de las necesidades de protección en general; y en el caso “ND y NT vs. España” (TEDH, 2020), refiere a la atención del interés superior del niño, y la necesidad de su detección temprana, así como la realización de una evaluación inicial de su situación y vulnerabilidades a los efectos de la protección de sus derechos, mencionando la privación de libertad, a expresar su opinión y debido proceso, a la salud y alimentación, de no devolución, entre otros.

En conclusión, la evolución jurisprudencial tanto del sistema interamericano como del europeo ha sido determinante para la consolidación del principio del ISN como parámetro interpretativo y de actuación obligatoria para los Estados. La Corte IDH y el TEDH han delineado criterios clave para su aplicación efectiva, enfatizando en la necesidad de evaluaciones individualizadas, medidas específicas de protección y participación activa de los NNA en los procesos que los afecten y que suman a la valoración del marco normativo y las prácticas administrativas del Estado uruguayo con relación a la protección integral y efectiva de esos derechos.

Es importante, en forma complementaria a lo expuesto, referir a las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, que se pronuncian acerca de la definición y alcance del principio del interés superior del niño. La OG Nº 6/05 (Comité DN, 2005), relativa al trato de los menores no acompañados, separados de su familia fuera de su país y apátridas. La Observación expone la vulnerabilidad de los NNA no acompañados y separados de su familia, dada la mayor exposición a peligros, por lo que, los Estados deben incrementar las acciones tendientes a la garantía del disfrute de sus derechos humanos, con especial atención del ISN, a la no discriminación y su derecho a expresar sus opiniones. La observación se dicta a fin de brindar una orientación en cuanto a la forma de proceder

en estos casos, aplicando con efectividad los instrumentos internacionales de derechos humanos. Aporta las definiciones de la CDN (ONU, 1989), así como los principios de atención obligatoria por los Estados Parte, reafirmando que las previsiones del Tratado comprenden a toda la niñez que esté en su jurisdicción, y aplica a todos los poderes de este, y el deber de incorporar en la legislación. Asimismo, alienta a la ratificación de otros instrumentos internacionales que refieren a la temática y asociada, así como a considerar las Directrices del ACNUR.

En relación con la consideración del interés superior del niño, señala que su determinación debe de ser clara atendiendo diferentes datos de su identidad, así como la nacionalidad, cultura, crianza, etc., su vulnerabilidad y necesidades de protección especiales, nombramiento de tutor, representante legal, entre otras, para lo cual se debe permitir el ingreso al país, teniendo en consideración sus opiniones. Aporta las medidas que deberán adoptarse para la atención del ISN, indicando la forma de proceder para la evaluación de las necesidades de protección, así como el acceso al asilo, garantías y derechos, como a la protección complementaria y soluciones duraderas.

Por su parte, la OG Nº 12/09 (Comité DN, 2009) refiere al derecho del niño a ser escuchado. En primer lugar, destaca la disposición del CDN como una previsión sin precedentes en lo que hace a los acuerdos sobre derechos humanos, posicionando al niño como sujeto de derechos y como tal debe poder expresar su opinión de manera libre en los asuntos que le afectan, en los términos de la Convención. La Observación señala que es uno de los reconocimientos fundamentales que realiza, así como también uno de los cuatro principios que se aporta, por lo que debe considerarse para el respeto de todos sus derechos. Ello ha dado lugar en los hechos a la conceptualización amplia del concepto, como “derecho a la participación”, más allá de lo previsto expresamente en la Convención. La observación se dicta a fin de apoyar a los Estados en su aplicación, considerando las dificultades que a la fecha se habían presentado.

La OG se divide en 4 secciones, donde se aporta un análisis jurídico del artículo 12; la vinculación con los otros principios generales y otros artículos; condiciones y efectos del derecho; y las condiciones básicas para la atención de este. En ese sentido, menciona el deber de alentar al niño a

formarse una opinión libre, así como un espacio y entorno adecuado para ser escuchado, componente esencial en los procesos referenciados, como obligación jurídica cuya observancia los Estados deben garantizar, generando mecanismos a tales efectos y tomando en consideración sus opiniones de manera previa a resolver. Para ello deben evaluarse las condiciones del niño para formarse un juicio propio, capacidad que no debe ser objeto de prueba por parte de aquel, facilitando todos los medios para que pueda expresarse en todos los asuntos que lo afectan. Asimismo, se expresa que, si el niño decide ser escuchado, debe indicar si lo hará directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, el Comité recomienda que sea directamente en todo procedimiento, ante los posibles conflictos de intereses, indicando también las características de los representantes. Por otro lado, cuando se expresa en el Tratado que será en consonancia con las normas nacionales, no refiere a aquellas restrictivas de este derecho. Se aportan cinco medidas tendientes a la observancia de este, sobre preparación, audiencia, evaluación de la capacidad del niño, comunicación de los resultados al niño y procedimientos de quejas, vías de recurso y desagravio.

En cuanto a las obligaciones de los Estados indica la revisión de su legislación, capacitación, garantía de condiciones para que los niños se expresen. Luego referencia las obligaciones específicas en relación con los procedimientos judiciales y administrativos, en este último caso señala el deber de incorporar en la legislación los términos del artículo 12 de la Convención, procedimientos accesibles y adaptados a ellos.

Expresamente menciona los procedimientos de inmigración y asilo, señalando que los niños poseen una especial situación de vulnerabilidad y es esencial garantizar su derecho a expresar sus opiniones en todos los aspectos de tales procesos, aportándoles toda la información necesaria, en su idioma, sobre éstos, sus derechos y servicios disponibles, designación de tutor o asesor gratuito, entre otros.

Finalmente aborda las condiciones básicas que se deben atender a fin de alcanzar la efectividad del derecho, de manera ética. Se pronuncia acerca de la complementariedad entre este principio general y el ISN, este como meta y el primero como forma de alcanzarla.

Adicionalmente, la Observación General N° 14/13 (Comité DN, 2013) refiere particularmente al derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Destaca que conforme lo expresa la Convención, esta atención es en relación con todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en el ámbito público como privado, siendo uno de sus valores fundamentales y es uno de los cuatro principios generales que enuncia para la aplicación de todos los derechos del niño, de naturaleza dinámica, por lo que requiere de su evaluación en cada caso, para lo cual aporta un marco para ello y su debida determinación.

Señala que no es un concepto nuevo, dado que ya fue considerado en la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959), en la CEDAW (ONU, 1979), entre otros, así como en los protocolos facultativos de la CDN (ONU, 2000, 2011). Expresa que su objetivo es la garantía del goce de manera efectiva de todos los derechos que se les reconoce, así como también su desarrollo integral, todos ellos conforman el ISN. Expresa que posee una triple dimensión, como derecho sustantivo, principio jurídico interpretativo fundamental y norma de procedimiento.

A efectos de su garantía, indica las medidas que los Estados Parte deben adoptar, a efectos de que el ISN sea una consideración primordial en todas sus actuaciones, entre ellas están la legislación y los procedimientos judiciales y administrativos, en las políticas, generación de mecanismos de denuncia, capacitaciones a todos los tomadores de decisiones que puedan afectarlos de manera directa o indirecta, entre otros.

Analiza el alcance, indicando su atención en todas las decisiones y medidas vinculadas al niño, incluyendo la inactividad u omisiones, por lo que posee un sentido amplio, el ISN como un derecho no sólo individual sino también colectivo, sin perjuicio de su evaluación personal en atención al caso concreto. En cuanto al término “autoridades administrativas” señala que es muy amplio y comprende las decisiones de diferentes materias, entre las que menciona el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, por lo que todas ellas deben atender el ISN y ser evaluadas en función a ello. Asimismo, expresa que, en todas las leyes, reglamentos, convenios debe considerarlo con relación a la niñez en general pero además de forma individual, por lo que debe surgir de manera explícita.

En cuanto al concepto del ISN expresa que debe determinarse caso a caso, atendiendo las previsiones de la Convención y la situación de cada niño, el contexto, necesidades y situación específica, lo cual implica que deba evaluarse y determinarse de manera particular, salvo en materia legislativa y políticas públicas. Como consideración primordial pauta que no es posible la discrecionalidad por cuanto es una obligación jurídica.

Asimismo, señala que cuando se evalúa y determina el ISN debe garantizarse el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, respetando el derecho a expresar libremente su opinión y que esta sea tenida en cuenta al momento de resolver.

Para la evaluación y determinación, la recomendación es conocer el contexto de los hechos, valorando todos los elementos que lo integran, caso a caso, las características particulares de cada niño, que detalla, pero señalando que no son exhaustivos. La determinación inicia con la evaluación realizada, que orienta la misma con el fin último que es el disfrute pleno de todos los derechos reconocidos por el Tratado. Específicamente menciona la atención de la opinión del niño, su identidad que comprende el sexo, la orientación sexual, el origen nacional, la religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad. Incluye la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones, que son derechos reconocidos en la Convención, interpretado en un sentido amplio, indicando, entre otros, el caso de la interrupción de la relación por causa de la migración. Por otro lado, indica que debe atenderse la protección y cuidado para su bienestar no sólo con relación a su seguridad, evitar daños, sino también en cuanto a la satisfacción de sus necesidades en general y su desarrollo. Otro elemento es su situación de vulnerabilidad entre las cuales se menciona el tener alguna discapacidad, pertenecer a un grupo minoritario, ser refugiado o solicitante de asilo, etc., en este sentido la determinación del ISN comprende no solo los derechos reconocidos en la CDN sino también en otros instrumentos de derechos humanos que refieren a tales especificidades.

El Comité expresa que los Estados deben regular procesos oficiales para la evaluación y determinación, con personal cualificados, representación letrada, decisión fundada, justificada y explicada en relación con la atención del interés superior del niño, no de manera genérica, incluyendo

la creación de mecanismos para la evaluación o revisión de la determinación y de los resultados finales, así como del impacto en los derechos del niño de las políticas, legislación, reglamentación o cualquier decisión administrativa.

Como viene de exponerse, las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño constituyen un aporte fundamental para esta investigación, en tanto permiten precisar el contenido normativo, los alcances prácticos y las obligaciones jurídicas derivadas de los principios, tal como se encuentran previstos en la CDN. En particular, las citadas OG N.º 6, 12 y 14 ofrecen criterios técnicos y jurídicos que orientan a los Estados en su correcta interpretación y aplicación en contextos administrativos, incluyendo expresamente los procedimientos migratorios. Este cuerpo de recomendaciones es clave para examinar si la normativa migratoria uruguaya vigente incorpora adecuadamente dichas garantías como componentes obligatorios en la toma de decisiones, cumpliendo con el segundo objetivo específico. Asimismo, la descripción detallada que brindan sobre los procesos de evaluación y determinación del ISN —con énfasis en las condiciones de vulnerabilidad, el rol del niño como sujeto de derechos y la necesidad de representación especializada— resulta esencial para identificar los mecanismos jurídicos e institucionales que Uruguay ha previsto (o no) para garantizar su aplicación efectiva, permitiendo avanzar hacia el cumplimiento del cuarto objetivo específico de la investigación. En definitiva, las OG brindan un marco interpretativo autorizado que posibilita evaluar el grado de alineación entre el derecho interno y los estándares internacionales que protegen a la niñez migrante.

Aplicación del ISN en contexto de movilidad humana

Adicionalmente a lo expuesto y para la aplicación del ISN en contexto de movilidad humana, es importante referir a las diferentes guías para la atención del ISN y en particular en relación con la niñez migrante dictadas por parte de organismos internacionales. En el año 2021, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), a los efectos de promover y fortalecer el diálogo y la

cooperación regional, con la participación de ACNUR, OIM, UNICEF y OIT, se aprobó la “Guía operativa para la aplicación del Interés Superior de la niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana”. El documento menciona la necesidad de ampliar los desarrollos existentes sobre la aplicación concreta del ISN, fortaleciendo los mecanismos para su evaluación y determinación.

La guía aporta el concepto del principio, fundamentos legales acerca de los derechos del grupo en estudio, otros principios de protección y aquellos específicos, a quienes aplica y en particular en contexto de movilidad humana. Seguidamente aborda la identificación de NNA en situación de vulnerabilidad, el procedimiento para su evaluación, y para la determinación. Se especifica el alcance, estableciendo que está diseñada para el personal que tiene el primer contacto con la niñez migrante y refugiada, así como para los profesionales del sistema de protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

Establece que el interés superior del niño comprende todos los derechos reconocidos en la CDN (ONU, 1989) y es de aplicación a todas las personas menores de 18 años sin distinciones, describiendo los principios de la Convención y otros específicos para la protección de la niñez migrante y refugiada, como es la consideración como sujetos de derecho, y que en los procedimientos migratorios se debe de atender en primer lugar su condición de NNA antes que su estatus migratorio, reconociendo sus vulnerabilidades. Además, prevé el derecho a la unidad familiar si correspondiere a su interés; el principio de no devolución; no detención; la confidencialidad de su información, respetando el derecho a la intimidad, utilizada a los solos efectos de su protección, mencionando entre otros los emergentes de los registros migratorios o de refugiados; y la presunción de minoría de edad.

Se precisa que el interés superior del niño aplica a los NNA no acompañados, separados o con la familia, y su atención en las políticas migratorias, decisiones administrativas o judicial acerca de la entrada, estancia, detención, expulsión o deportación de un NNA o cuidador primario o legal. En cuanto a la evaluación y determinación, es importante destacar que señala que no siempre aplica todo el proceso, evaluación y determinación, que la determinación es en situaciones excepcionales, iniciando primariamente con la identificación de situaciones de riesgo y vulnerabilidad, aportando sus

elementos, e indicadores para su detección, forma de abordaje y medidas primarias de protección, con registro de todo lo actuado.

Subraya, asimismo, que la identificación mencionada, debe ser realizada por el personal de primer contacto con capacitación y experiencia, acorde a los requerimientos para la entrevista inicial. Además, preceptúa que la evaluación debe realizarse antes de adoptar cualquier decisión que pueda afectar al NNA, correspondiendo la evaluación completa al personal del sistema nacional de protección de niñez y adolescencia.

Señala también, que aplica para la entrada al territorio y permiso de residencia en relación con NNA identificados en situaciones de riesgo y vulnerabilidad, y en casos de devolución o expulsión de sus progenitores o familia. Por último, en cuanto a la determinación, menciona que es el procedimiento que se realiza bajo estrictas garantías procesales ante la toma de decisiones trascendentales para la vida de un NNA.

En síntesis, la aplicación del principio del ISN en contextos de movilidad humana exige procedimientos específicos, adaptados y garantistas, que reconozcan la particular situación de vulnerabilidad de NNA migrantes. La Guía operativa aprobada en el marco de la CRM constituye un valioso instrumento técnico para orientar la identificación, evaluación y determinación del ISN, fortaleciendo la actuación de los Estados y operadores del sistema de protección. Su enfoque integral, basado en los derechos reconocidos por la CDN y los estándares internacionales, resulta fundamental para asegurar que las decisiones administrativas en materia migratoria prioricen la condición de NNA por sobre su estatus migratorio.

Conclusión del Marco Teórico

El recorrido desarrollado ha permitido construir un andamiaje conceptual y normativo robusto para abordar el objeto de estudio propuesto. A través del análisis de la evolución de los principales instrumentos internacionales, opiniones consultivas, jurisprudencia interamericana y europea, observaciones generales y guías operativas especializadas, se delinearon los estándares que deben guiar la actuación estatal respecto de NNA en contextos migratorios. Así, el principio del interés

superior del niño se posiciona como pilar fundamental de atención por las autoridades decisoras en todos los procedimientos administrativos y como se analizó, en el sistema migratorio, respetuoso en su integralidad de los derechos humanos de este grupo en situación de especial vulnerabilidad.

Este Marco Teórico permite avanzar hacia el análisis crítico de la normativa uruguaya a la luz de esos estándares, tal como lo plantea el primer objetivo específico. El abordaje normativo internacional aquí expuesto ofrece criterios para identificar en qué medida Uruguay ha armonizado su legislación y prácticas migratorias con los compromisos asumidos a nivel internacional. En este sentido, los aportes de la Corte IDH y del Comité de los Derechos del Niño son claves para comprender la dimensión sustantiva y operativa de estos principios.

Asimismo, se sentaron las bases para examinar si las garantías previstas en la CDN (ONU, 1989) han sido efectivamente incorporadas al ordenamiento jurídico migratorio uruguayo, tal como plantea el segundo objetivo específico. La identificación de los actores responsables de su interpretación y aplicación, así como los momentos procedimentales donde deben ser considerados, será orientada por los marcos analíticos y jurisprudenciales abordados, cumpliendo con los objetivos tercero y cuarto. Las guías operativas regionales, por su parte, brindan criterios técnicos esenciales para la evaluación y determinación del ISN en las distintas etapas del procedimiento migratorio.

Como mencionan Hernández Sampieri et al. (2014), el marco teórico proporciona una visión desde la cual se sitúa el planteamiento de la investigación propuesta, y a partir de él se interpreta el fenómeno a estudiar (p.60). En definitiva, el Marco Teórico construido no solo contextualiza jurídicamente la evolución de los derechos humanos de la niñez, sino que se desarrolló hacia la especificidad de los procesos migratorios, en los compromisos asumidos de atención de los principios rectores, en especial del interés superior del niño en contextos de movilidad humana. Asimismo, se provee de herramientas analíticas para evaluar críticamente la legislación y práctica uruguaya. A través de este sustento, la investigación podrá identificar vacíos normativos, buenas prácticas y oportunidades de mejora institucional que contribuyan al fortalecimiento de un enfoque de derechos humanos en la política migratoria nacional, asegurando la protección integral de la niñez migrante. El marco teórico

guiará el desarrollo de la investigación, proporcionando una base sólida para la recolección y análisis de los datos, y ayudará a interpretar los resultados.

Capítulo III - Estrategia Metodológica

Enfoque del estudio

El enfoque del estudio es cualitativo con el objetivo de comprender en profundidad cómo se implementan y garantizan los derechos fundamentales de la niñez migrante en el marco normativo y administrativo de Uruguay. Este enfoque permite explorar el grado de armonización de la normativa nacional con la internacional, así como indagar sobre las percepciones y prácticas que surgen en la aplicación de los estándares internacionales, en especial el principio del ISN en los procedimientos administrativos migratorios.

Como señalan Hernández Sampieri et al. (2014), los estudios cualitativos pueden revelar patrones, categorías y temas significativos a través del análisis de datos obtenidos directamente de los participantes (actores) o mediante la observación de prácticas institucionales y documentales. Los datos cualitativos permiten comprender la compleja interacción entre los individuos y sus contextos; y su objetivo es proporcionar una visión rica y holística de las experiencias de las personas y los fenómenos sociales.

Diseño de la investigación y técnicas de recolección de datos

Respecto al diseño de la investigación y como mencionan Hernández Sampieri et al. (2014) cada estudio cualitativo es por sí mismo un diseño, no encontrándose dos investigaciones cualitativas iguales. El diseño -en pocas palabras- refiere al abordaje general, al plan, que se habrá de utilizar en el proceso de investigación, y “al igual que la muestra, la recolección de los datos y el análisis, va surgiendo desde el planteamiento del problema hasta la inmersión inicial y el trabajo de campo, y desde luego sufre modificaciones” en el transcurso de la investigación (p.470). El diseño adoptado en este estudio

es flexible y emergente, lo que permite ajustar el proceso de recolección y análisis de datos conforme se avanza en la comprensión del fenómeno.

Hernández Sampieri et al. (2014) expresa que en los estudios cualitativos lo que se busca es obtener datos para convertirlos en información (p.396). El principal instrumento de recolección de datos es el propio investigador y su mayor reto consiste en captar lo que las unidades de análisis expresan, para adquirir una comprensión profunda del fenómeno estudiado (p.397).

En la investigación se utilizaron datos primarios y secundarios. Los datos primarios se obtuvieron a través de entrevistas semi estructuradas con actores clave vinculados a la temática, mientras que los datos secundarios incluyen fuentes normativas nacionales e internacionales, documentos institucionales, informes de organismos y jurisprudencia internacionales.

Asimismo, se planteó realizar entrevistas semi estructuradas, a partir de la determinación de las personas con competencias en la materia en Uruguay, la definición y elaboración de las preguntas pertinentes. Se realizaron entrevistas a integrantes de la sociedad civil, académicos y funcionarios de UNICEF, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), y autoridades migratorias, con los correspondientes consentimientos informados, confidencialidad y opción de entrevista innominada a fin de preservar la identidad.

Análisis de datos

Una vez recolectados los datos, se analizaron con las técnicas de análisis de contenido y análisis comparativo. La investigación se centró en el análisis de contenido normativo, complementado con las entrevistas efectuadas.

En el análisis de contenido se examinaron los documentos normativos, protocolos y entrevistas para identificar patrones, conceptos y categorías emergentes relacionadas con la garantía del ISN y del derecho a ser escuchado. Este análisis facilitó la comprensión de cómo se articulan estos principios en la normativa nacional y en particular en la práctica institucional de la DNM.

En el análisis comparativo se contrasta los estándares internacionales con las disposiciones normativas nacionales, con el objetivo de identificar convergencias, vacíos o contradicciones en la aplicación de los derechos de la niñez migrante.

Para la generación de las categorías de análisis se siguió la codificación cualitativa, en la cual “el investigador considera segmentos de contenido, los analiza y compara. Si son distintos en términos de significado y concepto, de cada uno induce una categoría; si son similares induce una categoría común” (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 426).

Las categorías implican conceptualizaciones analíticas desarrolladas por el investigador para organizar los resultados o descubrimientos realizados con el fenómeno objeto de estudio (Hernández Sampieri et al., 2014, p.426). Por tanto, las categorías de análisis se establecen a medida que se obtienen resultados y se analizan.

Universo de estudio, unidades de análisis

El universo del estudio está conformado por los marcos normativos, protocolos administrativos y experiencias institucionales en Uruguay vinculadas al tratamiento de la niñez migrante.

Galtung (1966, como se citó en Batthyány y Cabrera, 2011) expresa que “la elección de la unidad probablemente es la primera elección decisiva que se hace en muchas investigaciones. Una vez hecha, es difícil volver atrás porque todo el procedimiento de la investigación habrá sido edificado alrededor de esta elección” (p.68).

Para esta investigación se seleccionaron como unidades de análisis el principal ordenamiento jurídico nacional e internacional; documentos y directrices institucionales; opiniones consultivas, observaciones generales y jurisprudencia de tribunales internacionales; y actores clave institucionales y sociales.

Capítulo IV - Resultados y Discusión

Introducción del Capítulo

El capítulo presenta el análisis de los hallazgos obtenidos en relación con la evolución de la normativa internacional, regional e interna en materia de protección y garantía de los derechos humanos de la niñez, con especial énfasis en la niñez migrante. Se basa en la información recolectada mediante la utilización de un enfoque cualitativo, lo que permite comprender los avances del tratamiento de NNA, que han transitado hacia su visibilidad plena como sujeto de derechos, y de esa forma evaluar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en Uruguay, especialmente en el período 2019-2024.

El análisis busca responder las preguntas de investigación y cumplir con los objetivos de la investigación, brindando una visión sobre la manera en que el país ha incorporado y aplicado el principio del ISN y el derecho a ser escuchado en los procedimientos administrativos migratorios de la DNM.

Se procederá a examinar la correspondencia entre los estándares internacionales establecidos en la CDN (ONU, 1989), con la incorporación del principio del ISN y el derecho a ser escuchado en las disposiciones del CNA (Uruguay, 2004) en el ámbito interno.

Seguidamente, se analizará de igual manera en relación con la normativa interna migratoria, vinculada con los NNA migrantes, solicitantes de refugio, refugiados, y apátridas, considerando también la política migratoria nacional.

Los hallazgos dialogarán con los antecedentes citados en la tesis, las normas internacionales relacionadas y con los aportes obtenidos a partir de las entrevistas semi estructuradas realizadas a actores clave, lo que incluye autoridades migratorias, de la INDDHH, académicos y representantes de la sociedad civil.

El capítulo se estructura por objetivo específico y dentro de cada uno por temas para facilitar la comprensión y el análisis.

Objetivo específico 1: Analizar las normas adoptadas por Uruguay a fin de armonizar su legislación en materia de niñez con los estándares internacionales, con énfasis en el principio del ISN

Análisis del marco internacional y nacional en materia de niñez

Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) y otras normas internacionales.

Los instrumentos internacionales han incorporado los derechos de la niñez en expresiones generales como “todos los pueblos”, “toda persona”, “hombres y mujeres”, sin discriminación de especie alguna, con relación a los derechos humanos reconocidos en sus cuerpos normativos (PDCP, 1966, PIDESC, 1966, CADH, 1969).

La DUDH (ONU, 1948) -hito histórico en la materia- declara por vez primera los derechos y libertades fundamentales, destaca la igualdad de todos los seres humanos, en dignidad y derechos, como inherentes a todas las personas, por lo que se integran en su alcance general, declarando el derecho de la infancia a cuidados y asistencia especiales, protección social y a la educación. Si bien carece de efectos vinculantes, sus previsiones se han incorporado en múltiples tratados de derechos humanos que, paulatinamente, fueron transitando hacia la especificidad de aquellos.

Sin perjuicio de lo cual, es importante hacer un paréntesis y recordar en primer término, que con relación a la niñez y sus derechos específicos fueron referidos por primera vez en la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (Sociedad de Naciones, 1924), considerada como un importante acontecimiento histórico, aunque también sin efecto vinculante. Este documento es destacado por acentuar la responsabilidad de los adultos con relación a los niños, pero no la consideración como sujetos de derechos. Igualmente es considerado también como un texto vanguardista para la época, ya

que hace hincapié en las necesidades esenciales de los niños, su bienestar, desarrollo, asistencia, socorro y protección.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (ONU, 1959), destacada por el importante consenso internacional que obtuviera, estableció diez principios específicos, pero no desarrolla el concepto de “niño” ni parámetros de edad. Aborda la protección especial que debe de gozar. Su aporte más relevante fue la declaración en cuanto a la necesidad de que las leyes incorporen la consideración fundamental del interés superior del niño, calificándolo como principio rector para quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación, mencionando en primer término a sus padres; el que es abordado especialmente en la CDN.

En esa línea, el PDCP (ONU, 1966) reconoce el derecho del niño a la protección sin discriminación y a los derechos económicos, sociales y culturales.

Posteriormente, la CEDAW (ONU, 1979) de manera indirecta aborda la protección de la niñez y su bienestar a través del reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, en igualdad de condiciones con el hombre. Es importante destacar que la Convención prevé la consideración primordial del interés superior de los hijos con relación a su educación y desarrollo, a igualdad de derechos y responsabilidades de los progenitores, pero sin un enfoque específico en cuanto a los derechos de la niñez. Sin perjuicio de lo cual, es esencial la atención que se otorga al matrimonio de niños, expresando que no tendrán ningún efecto jurídico, comprometiendo a la adopción de medidas para fijar una edad mínima a tales efectos.

Es en 1989, con la aprobación de la CDN (ONU), y sus protocolos, los que han marcado el punto de partida de la normativa internacional específica sobre niñez, lo que representó un compromiso histórico con todos los niños, siendo el acuerdo de derechos humanos más ratificado. Es el primer instrumento internacional vinculante que reconoce de manera integral y específica los derechos humanos de los niños, niñas y adolescente. Los aportes destacados ya fueron detallados en el Marco Teórico, pero es dable recordar que los Estados tienen la obligación de cumplir e incorporar en su legislación interna.

La CDN permitió la visibilidad de los NNA, sus necesidades específicas, reconociendo sus derechos y libertades, así como su condición de sujeto pleno de derechos, lo que marcó un antes y un después con relación a su posición frente al Estado, la sociedad y la familia.

El Tratado aporta 4 principios transversales fundamentales. El primero es el de igualdad y no discriminación (art. 2) asegurando el respeto y aplicación de la Convención por los Estados Parte, a todos los niños sujetos a su jurisdicción, sin distinción alguna con relación a su condición o la de sus padres o representantes legales. El deber de adopción de todas las medidas pertinentes para garantizar su protección contra toda forma de discriminación o castigo a causa de aquellas. El Comité de Derechos Humanos en su OG N° 18/89 (1989) ha definido el concepto de discriminación.

El segundo principio es el de interés superior del niño (art.3) como consideración primordial en todas las medidas concernientes a ellos, que adopten las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Respecto a ello el Comité de los Derechos del Niño se expide en la OG N° 3 (2017), otorgándole una triple dimensión, como principio jurídico, norma de procedimiento y derecho sustantivo, y se pronuncia sobre su alcance y aplicación.

El tercer principio es el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo (art.6), por el cual los Estados Parte además de reconocerlos, deben garantizar su supervivencia y desarrollo con la adopción de las máximas medidas posibles.

Finalmente, el cuarto principio es el derecho a ser oído (art.12) que garantiza al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, debiéndose tener debidamente en cuenta sus opiniones, en función de la edad y madurez. El Comité de los Derechos del Niño se pronuncia en la OG N° 12 (2009), considerándolo como un elemento fundamental en aquellos procesos; por lo que incluir a los niños es un punto de partida de intercambio de pareceres para la elaboración de políticas, programas, medidas en todos los contextos de su vida, por lo que no puede ser algo puntual o aislado, o algo simbólico y limitante de su atención.

Posteriormente, la evolución normativa ha permitido visualizar la incorporación de los principios y derechos reconocidos en la CDN, en otros instrumentos internacionales, como en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) en la que explícitamente lo hace con relación al interés superior del niño como un criterio prioritario.

Por su parte, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ONU, 2006) también incorpora el principio del interés superior del niño y el derecho de los niños a ser escuchados, en el marco de las medidas de protección.

En cuanto al ámbito regional, la evolución de los derechos de la niñez ha sido similar a la descrita, partiendo de la atención generalista de protección de sus derechos hacia los reconocimientos normativos específicos. La consolidación de estos en este ámbito ha tenido un destaque muy importante, particularmente en el sistema interamericano, donde se verifican avances de relevancia.

En primer lugar, es importante detenerse en la DADDH de abril de 1948 (OEA), la cual posee un valor trascendental, al declarar el principio de igualdad ante la ley, así como el de no discriminación en el goce de los derechos humanos, comprensivo a todas las personas, por lo que los niños se encuentran integrados. La Declaración ha dado paso al desarrollo progresivo de tales derechos, hacia la especificidad.

Por su parte, en 1969, la CADH (OEA) reguló una protección más amplia, al reconocer que todos los derechos en ella consagrados debían ser garantizados sin discriminación, aplicándose a todas las personas bajo la jurisdicción de los Estados. Asimismo, al definir el concepto de “persona” como “todo ser humano”, dio lugar a la inclusión de la niñez dentro de su ámbito de protección. Sin perjuicio de ello, también incorporó disposiciones específicas para la niñez, como la prohibición de aplicar la pena de muerte a menores de 18 años de edad, ni a las mujeres en estado de gravidez. La previsión de medidas de protección especial como la separación de los adultos en caso de ser procesados, haciendo mención del interés y conveniencia de los niños para el caso de la disolución del matrimonio. Incluyó

un artículo titulado “Derechos del Niño”, reconociendo su derecho a recibir protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado, marcando un avance hacia una protección singular y reforzada.

En 1988, el Protocolo de San Salvador (OEA) introdujo garantías en materia de derechos económicos, sociales y culturales, con énfasis en la protección laboral de la niñez y la promoción de condiciones tendientes a la garantía de su pleno desarrollo.

Más tarde, en 1994, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (OEA) previó ciertas medidas de protección especiales de niños y niñas en los casos de desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores. Asimismo, impuso a los Estados la obligación de cooperar en la búsqueda, identificación, localización y restitución de los niños afectados, reconociendo de este modo el impacto particular de este crimen en la niñez.

En definitiva, es con la aprobación de la CADH (OEA, 1969) y sus desarrollos posteriores que se van incorporando garantías específicas para la niñez en el sistema interamericano de derechos humanos.

Con relación al sistema europeo de protección de derechos humanos, la CEDH (Consejo de Europa, 1950) tampoco contempló de manera específica los derechos de los NNA, pero introdujo disposiciones que los comprende, en particular, en las excepciones a la privación del derecho a la libertad y en cuanto a la publicidad de las sentencias, se prevé la necesidad de adoptar medidas especiales para los menores. Además, contempló regulaciones en materia de educación y vigilancia de menores, con un claro enfoque protector y tutelar.

Por otro lado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Consejo de Europa, 2000) incorpora derechos previstos en la CDN, estableciendo una protección avanzada y específica de los derechos de los niños. El instrumento reconoció expresamente el principio del interés superior del niño como criterio fundamental en todas las decisiones adoptadas por autoridades públicas o instituciones privadas. Además, reafirmó el derecho de los niños y niñas a expresar libremente su opinión y a que esta sea debidamente considerada en los asuntos que les afecten, afianzando la importancia de su

participación activa en procesos administrativos y judiciales, reforzando la obligación de los Estados de implementar medidas de protección específicas que garanticen su bienestar y desarrollo integral.

Por su parte, el sistema africano de protección de derechos humanos, en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (OUA, 1981) se aporta una mirada particular sobre los derechos humanos, por el alcance que se les brinda a los derechos de los pueblos, reconociendo en el mismo cuerpo los derechos económicos, sociales y culturales como los civiles y políticos. En cuanto a los derechos de la niñez, se aprueba la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (OUA, 1990) y se nutre muy especialmente de las previsiones de la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) para su protección, incorporando derechos, libertades que los Estados deben garantizar, así como deberes.

De esta manera se puede apreciar que, en el ámbito regional, el reconocimiento de los derechos de la niñez también ha transitado un proceso gradual de especificidad, con una clara influencia de las previsiones de la CDN en los instrumentos de derechos humanos aprobados con posterioridad.

Estos avances han aportado sustantivamente al desarrollo de un marco regional más robusto para la protección de la niñez, destacando los importantes pronunciamientos del Comité de la CDN en sus observaciones generales, la jurisprudencia interamericana y europea, que han ilustrado acerca del concepto y alcance de los derechos reconocidos a la niñez y en particular la atención del principio del interés superior del niño.

Su abordaje depende de las acciones y capacidades de los Estados para incorporar estos principios en políticas y normativas concretas.

Es imprescindible su internalización en las regulaciones nacionales, así como también el desarrollo de mecanismos que permitan su efectividad, a fin de que todos los NNA del mundo disfruten de los derechos que les fueron reconocidos, lo que se visualiza como un enorme desafío en los hechos y ante la realidad que se vive.

Análisis de la normativa nacional con relación a la niñez.

En lo que hace al orden interno de Uruguay, la CDN fue ratificada en el año 1990 por Ley Nº 16.137 (Uruguay), sin perjuicio de lo cual, es dable recordar que en atención a la doctrina del bloque de constitucionalidad de derechos fundamentales, el corpus iuris de derechos humanos, aun cuando no estén contemplados expresamente en la Constitución, se integran a la misma a través del art.72 de la Carta, por ser derechos inherentes a la personalidad humana, existiendo pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia sobre el particular en la Sentencia Nº356/009 (Uruguay, 2009).

Tal como se describió en el Marco Teórico, la normativa nacional, que incluye la Constitución de la República, abordaba la infancia desde una perspectiva de protección, sin el reconocimiento de los niños y adolescentes como sujetos de derecho. Recién con la actualización del Código del Niño, vigente desde 1934 con sus modificaciones, se va adecuando la normativa a los estándares internacionales.

Es con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) aprobado por la Ley Nº 17.823 (Uruguay, 2004), que se inicia el proceso de incorporación, de manera formal, de los compromisos que ha asumido el país con la ratificación de la CDN en 1990. Los derechos humanos de la niñez previstos en la CDN en general se incorporaron en el Código, como norma específica en la materia, realizando importantes adecuaciones. En primer lugar, se reafirma el reconocimiento de niños y adolescentes como sujetos de derechos, y se establecen sus deberes y garantías en base a su condición de persona. Además, se prevén los principios de protección integral por parte de la familia, la sociedad y del Estado, y se incorpora el derecho a ser oído y obtener respuesta cuando se tomen decisiones que afecten su vida (art.8), reiterándose en varias disposiciones.

Ahora bien, en relación con el principio del interés superior del niño como criterio específico de interpretación e integración del CNA, el artículo 6 establece que “consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana” y adiciona que no puede invocarse para menoscabar tales derechos. Asimismo, se cita como elemento a considerar para la adopción de decisiones por las autoridades en materia de visitas, tenencia, adopción y procedimientos

especiales penales, de atención integral, trabajo y acerca de la reserva de información del INAU, pero no lo hace completamente en los términos de la Convención.

La CDN prevé que el principio del interés superior del niño debe ser una consideración primordial “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos”, y tal como ya fuere destacado por UNICEF (2019, p. 375), en el CNA se le brinda un alcance limitado, y no acorde con las previsiones de la CDN en su art.3. Tal limitación se extiende en materia de interpretación, ya que remite a los criterios generales en caso de dudas, así como a las normas propias de cada materia, por tanto, se visualiza que no lo atiende como norma de procedimiento según se prevé en sus artículos 4 y 5.

Es importante recordar la OG Nº 14 del Comité de la CDN (2013), en la cual define el principio como derecho sustantivo, principio interpretativo fundamental y una norma de procedimiento para cualquier decisión que se tome en relación con ellos. Explicando que cuando una disposición jurídica permite varias interpretaciones, se adoptará la que brinde satisfacción efectiva al ISN. Es una orientación para los Estados a los efectos de clarificar conceptos, alcance y ser guías hacia la aplicación efectiva de la Convención.

Por otro lado, si bien el CNA reconoce el derecho del niño a ser oído, no es suficiente para dar por contemplada la integralidad del alcance del principio del ISN, ya que lo comprende como derecho, y al momento de una resolución atendiendo el principio, se debe cumplir con el derecho a ser escuchado, debiendo la autoridad decisor fundar la misma en el ISN, aportando los elementos que se consideraron para arribar a la misma.

Siguiendo con las observaciones con relación a la adecuación normativa del Código a la CDN, UNICEF (2019) da cuenta de omisiones sustanciales en relación con otros derechos, pero es importante destacar que el mismo fue actualizado por subsiguiente normativa en relación con otros tópicos. Los principios que la CDN reconoce son de preceptivo cumplimiento por lo que orientan la interpretación y aplicación de todas las normas regulatorias en materia de NNA.

En ese sentido, y continuando con el marco normativo interno con relación a la consideración del interés superior del niño, se observa que existen otras regulaciones que lo han incorporado explícitamente. Así, la Ley Nº 18.437 General de Educación (Uruguay, 2008) en sus artículos 9, 48 y 72 aborda el derecho a la participación. De igual manera el art. 117 en los literales c y e, incorpora el derecho a la opinión, pero el art. 120 expresamente aborda la atención del interés superior del niño como principio específico de interpretación e integración de la ley, señalando que “consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana” adicionando que “este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos”.

La Ley Nº 18.335 sobre Derechos y Deberes de los Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud (Uruguay, 2008) en su Decreto reglamentario Nº274/010 (Uruguay, 2010) prevé de manera general el derecho de los pacientes a ser oídos (artículos .9 y 18), y en cuanto a la atención del principio del interés superior del niño se menciona en relación al otorgamiento del consentimiento informado, considerando la autonomía progresiva de los adolescentes, grado de madurez y evolución de sus facultades, a efectos de ejercer el derecho de consentir en relación a los procedimientos de salud.

Por su parte, la Ley Nº19.580 sobre Violencia hacia las Mujeres basada en Género (Uruguay, 2017), comprende a las mujeres de todas las edades, sin discriminación alguna, incorporando principios rectores, como la prioridad de los derechos humanos de las víctimas y aborda la autonomía progresiva de las niñas de acuerdo a la edad y madurez, indicando expresamente como principio rector el interés superior de las niñas y las adolescentes, señalando que “consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana”. Asimismo, el art. 46 lo menciona con motivo de la valoración de la prueba.

La Ley Nº 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas (Uruguay, 2018), entre los principios rectores que menciona cita el interés superior del niño, indicando que “en las situaciones en que se vean afectados niñas, niños o adolescentes, sea en calidad de víctimas directas o como familiares de estas, debe priorizarse la protección de sus derechos”. Señala que “tratándose de víctimas niñas, niños o adolescentes, se tendrá especialmente en cuenta su opinión, el grado de autonomía y

madurez alcanzado, debiéndose adoptar las decisiones que mejor garanticen sus derechos”, incorporando la presunción de minoría de edad, ante la existencia de dudas de la edad de las víctimas. Asimismo, se les reconoce como sujetos plenos de derechos (art.6) con relación a NNA víctimas o testigos de la trata de personas. La evaluación de riesgos y beneficios de las medidas a adoptar se realizará priorizando el ISN.

Las disposiciones de esas normas legislativas internas refuerzan la tesis de que Uruguay ha iniciado un proceso de armonización normativa con la Convención sobre los Derechos del Niño, reconociendo a los NNA como sujetos de derecho en distintos ámbitos sectoriales, robusteciendo la protección de los derechos de la infancia, posicionando de manera positiva al país en relación con las obligaciones contraídas y la atención de los estándares internacionales.

Sin perjuicio de ello, se visualizan ausencias en otras normas sustanciales, que a modo de ejemplo mencionaremos, el Código Civil con relación al enfoque que le brinda con relación a la capacidad jurídica de las personas, en el cual incorpora a la niñez como “incapaz” por lo que, para el ejercicio de derechos, su capacidad de obrar está limitada, reconociéndoles derechos específicamente en materia de protección.

La Ley Nº 20.376 (Uruguay, 2024) sobre garantías para la primera infancia, infancia y adolescencia es especialmente relevante por su alcance integral con relación a las garantías para el desarrollo y la protección de todos los NNA, referenciando la CDN como el CNA. Aporta un enfoque intersectorial a los efectos de las coordinaciones necesarias para la atención de los derechos humanos de las infancias y el fortalecimiento de las políticas públicas. Es dable destacar que referencia en dos oportunidades a la atención del interés superior del niño en relación con el derecho a la vida en familia y el acompañamiento a las comunidades y las familias para el cumplimiento de su función educativa.

Conclusiones parciales

Claramente la evolución ha sido sustantiva y totalmente relevante, se puede apreciar la paulatina transición con relación a la incorporación formal de los estándares internacionales en materia

de niñez. Ello condice con la evolución que la normativa internacional fue desarrollando hasta el reconocimiento como sujeto de derecho de los NNA. Se puede destacar un cambio radical en cuanto a la mirada y visualización efectiva de la niñez, lo que no fue un proceso sencillo ni lo es en la actualidad. En ese sentido, la efectividad del cumplimiento de los estándares internacionales depende de la aplicación oportuna por parte de las autoridades estatales y otros actores responsables, en debida forma, no solo a nivel normativo sino también procedimental. Asimismo, en lo que hace a la atención prioritaria de los principios de la CDN y en particular en relación con el principio del interés superior del niño, en todas las decisiones que se adopten que pudieren afectarlos, tanto en el ámbito administrativo, como el legislativo y judicial. Es un desafío real y que se irá abordando y relevando a partir de la evidencia. Es posible señalar que su abordaje, en los términos de la CDN, especialmente del principio del interés superior del niño, requiere de mayor internalización y particularmente en la normativa migratoria, como se verá seguidamente.

La integral internalización de las previsiones de la Convención, por los Estados ratificantes, se visualizan como un desafío y así fueron expuestos en los antecedentes aportados, tanto en el ámbito europeo que se abordan, como en América Latina y el Caribe.

Rea (2021) señaló que, aunque el Estado mexicano tiene un marco legislativo a favor del ISN, incluyendo a los NNA no acompañados y con necesidades de protección internacional, así como una jurisprudencia que ha comenzado a sentar las bases de la interpretación de este concepto, aún existen retos en cuanto a la aplicación del ISN.

En igual sentido, Rinaldi, (2021) indicó que, si bien las leyes de los dos países han aceptado el principio del ISN en términos generales, éste no es obligatorio en el ámbito de la inmigración y por ello se vuelve frágil frente al interés de los Estados.

Finalmente, Namuche (2022) también reconoció que “se requiere que el Estado logre una adecuada compatibilidad entre el ejercicio de su soberanía, la cual le permite fijar los requisitos de entrada y salida del país; y las obligaciones internacionales asumidas para garantizar la protección de la unidad familiar” (p. 48), los que califica como retos pendientes también con relación a los operativos

de fiscalización migratoria. Ello por entender que compromete la debida observancia de los principios migratorios de unidad familiar e interés superior del niño, considerando la celeridad de los procedimientos y las prontas decisiones administrativas de expulsión.

Es una realidad que, así como el reconocimiento de derechos humanos a la niñez llevó un proceso de evolución paulatino, en el derecho interno fue igual, tomando en cuenta que las normas reflejan una mirada centrada en los adultos, donde la voz de la niñez ha sido por largo tiempo invisibilizada. Así lo expresó la representante del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), quien, consultada sobre su abordaje, respondió “no, me temo que no, me temo que el interés superior del niño y del niño migrante no aparece, sobre todo en la planificación o en la forma de ver las normas (...) creo que por la visión adultocéntrica en la que vivimos, porque seguimos pensando también en los niños y niñas como, de alguna manera como objetos, ...y no necesariamente como sujetos de derecho”.

En igual sentido, la representante del Instituto Interamericano del NNA y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, consultada sobre su valoración en cuanto a la aplicación de la CDN, señaló “supe focalizar el tema de chicos en contexto de movilidad, pero al final de la tesis yo me he dado cuenta de que las instituciones son sumamente adultocéntrica y muy lejanas a los niños”. Además, agregó que “para aplicar la CDN, obviamente es importante todo el tiempo estar fortaleciendo el trabajo interdisciplinario, porque una sola mirada te deja muchos puntos ciegos”, y por ello, “el interés superior queda sujeto mucho a la interpretación personal y se pierde mucho de vista qué implica un interés superior finalmente”.

Objetivo específico 2: Examinar si la normativa migratoria uruguaya vigente incorpora las garantías establecidas en la CDN respecto a la atención del principio del interés superior del niño en la toma de decisiones administrativas.

En esta Sección se analizan las medidas normativas y administrativas que Uruguay ha implementado con el objetivo de armonizar su legislación migratoria y de protección a la niñez con los estándares internacionales de derechos humanos, en particular aquellos consagrados en la CDN (ONU, 1989).

Este proceso de adecuación normativa ha implicado la adopción de leyes específicas, como la Ley N.º 18.076 sobre derecho al refugio y protección complementaria (Uruguay, 2006), la Ley N.º 18.250 sobre migración (Uruguay, 2008) y la Ley N.º 19.682 sobre apatridia (Uruguay, 2018), así como la aprobación de Decretos y Resoluciones orientadas a garantizar los principios fundamentales. A través del análisis de estas disposiciones y su aplicación concreta en el ámbito administrativo, se busca identificar los avances, desafíos y vacíos existentes en la efectiva protección de los derechos de los NNA en situación de movilidad humana que se encuentran bajo la jurisdicción del país.

La Constitución de la República (Uruguay, 1967), en su artículo 37 se expide expresamente sobre la inmigración. En el capítulo de derechos, deberes y garantías, consigna el ingreso y egreso del país de manera libre, así como su permanencia conforme a las leyes. Comisiona a la ley su reglamentación, limitando la inmigración a las personas que posean defectos físicos, mentales o morales que puedan generar un perjuicio a la sociedad.

Es un artículo que, en atención al DIDH ya referenciado, y las normas legales relativas a la movilidad humana que han abordado los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y apátridas, así como las internas, brinda un enfoque restrictivo hacia la inmigración y en esencia discriminatorio, que claramente responde a otros contextos históricos.

Ley de Migración N.º 18.250 y su reglamentación

La Ley Nº 18.250 (Uruguay, 2008) y sus actualizaciones, regula las condiciones de ingreso, permanencia y egreso de las personas al territorio nacional. Establece un marco jurídico para promover una política migratoria basada en el respeto de los derechos humanos.

Como principios generales, la ley reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales y a la no discriminación.

En relación con los mencionados principios generales, la norma se adecua a los estándares internacionales descritos, desde el momento que les reconoce derechos más allá de su situación migratoria. En ese sentido cumple con las previsiones de la DUDH, el PIDCP, la Convención de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y muy especialmente la CDN, entre otros.

Asimismo, prevé la garantía de los derechos y privilegios que acuerdan las leyes del país y los instrumentos internacionales que ha ratificado. Sin perjuicio de lo cual, realiza una definición de migrante como “toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria” (art. 4).

Es a partir de dicha concepción que se garantizan los derechos antes expresados, y otros que se relacionarán, sin perjuicio de lo cual, al amparo del corpus iuris internacional de derechos humanos, quedan comprendidas aquellas personas que integran la concepción amplia del término migrante (OEA, CIDH, 2019).

Seguidamente, la ley les reconoce a la persona migrante y a sus familiares el derecho a la salud sin perjuicio de su situación migratoria, al trabajo, seguridad social, vivienda y educación en igualdad de condiciones con el nacional en este caso, sin importar la situación irregular de los padres. También, el derecho al acceso a la información acerca de sus derechos, deberes y garantías, en especial con

relación a su condición migratoria. Se prohíbe la contratación laboral a personas extranjeras que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional.

Por otro lado, en lo que refiere a las atribuciones de la Dirección Nacional de Migración, prevé la posibilidad de regularizar la situación de las personas migrantes cuando así correspondiere (artículo 29 literal I). Asimismo, establece requisitos para el ingreso y egreso del país, las categorías migratorias como residentes y no residentes, como las causales de rechazo para el ingreso, la expulsión – en determinados casos se valora el parentesco con nacional, condiciones personales y sociales del migrante, previamente se debe intimar a regularizar la situación-, la denegación de la residencia o su cancelación; previéndose en este último caso que no se realizará si la persona es madre, padre, cónyuge o concubino del nacional.

En cuanto a la reagrupación familiar, se garantiza con relación a los familiares directos (padres, cónyuge, concubinos, hijos solteros menores de edad o mayores con discapacidad), cumpliendo determinados requisitos, y de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución (Uruguay, 1967). La Carta reconoce a la familia como la base de la sociedad, velando el Estado por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.

En materia de protección a migrantes en situación de vulnerabilidad, establece medidas especiales para las víctimas de trata o tráfico de personas.

Como obligaciones de los migrantes prevé el respeto a las leyes y normas de convivencia en el país, así como el cumplimiento de los trámites requeridos para regularizar su situación migratoria.

Por otro lado, prevé que lo dispuesto deberá interpretarse y aplicarse atendiendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

Por su parte, el Decreto Nº 394/009 (Uruguay, 2009) reglamentario de la Ley de Migración, prevé la garantía de acceso a servicios esenciales como la salud - en igualdad de condiciones que el nacional-, presentando documento nacional que acredite su identidad, y si se encuentran en situación de irregularidad podrá acceder presentando documento de identidad extranjero o declaración jurada,

y para el caso de menores de edad la mencionada declaración será aportada por las personas que estén a su cargo. Asimismo, se reconoce el derecho al trabajo, a la seguridad social y educación, previendo la pronta incorporación al sistema. Para los hijos se dispone la inscripción provisoria por un año para los casos que no cuenten con documentos de identidad. Asimismo, se establecen las condiciones de ingreso y egreso del país, así como las categorías y requisitos para la permanencia definitiva o temporaria, entre otros.

El Decreto regula las exigencias para habilitar la salida del país de los menores de edad, nacionales o extranjeros, con residencia habitual en el país superior a un año (art.18). En relación con los procedimientos vinculados a tripulantes y polizones a bordo de los buques, establece obligaciones, en el caso de polizones de informar la situación antes del arribo y las responsabilidades para su conducción, con la excepción para solicitantes de refugio.

Por otro lado, la Resolución del Poder Ejecutivo Nº 576/016 (Uruguay, 2016) homologa el “Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay”. Éste hace hincapié en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas migrantes, presentando objetivos, principios y lineamientos de acción, así como los logros alcanzados. Expresa su fundamento en una mirada positiva de las migraciones internacionales tendientes al bienestar y desarrollo humano. Como principios se menciona el reconocimiento de los derechos humanos de estas personas y su garantía tanto en el marco jurídico nacional como internacional. Hace referencia a las previsiones de la Ley Migratoria, igualdad de trato y goce de los derechos en relación con el nacional, a la no discriminación incorporando una perspectiva étnico-racial, y destaca la importancia de la integración sociocultural y participación en las decisiones de la vida pública, el respeto de la diversidad e identidad cultural, y la igualdad de género como perspectiva transversal en los procesos migratorios, entre otros. Además, reconoce la protección integral a grupos de migrantes en situación de vulnerabilidad, mencionando a las víctimas de trata y tráfico, los NNA separados o no acompañados, las mujeres víctimas de violencia de género y las personas privadas de libertad, entre otros. En ese sentido, promueve el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, atención y protección, la coordinación interinstitucional e

internacional, así como la capacitación de los funcionarios migratorios y de las fuerzas de seguridad del Estado.

Por otro lado, el documento menciona las necesidades de protección de las personas solicitantes de refugio y refugiadas, remitiendo a las previsiones de la Ley de Refugio. Establece como uno de los objetivos generales el garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa nacional e internacional ratificada en materia de derechos humanos de la población inmigrante y sus familiares. Como objetivos específicos reconoce la protección de la población inmigrante más vulnerable, atendiendo a las mujeres víctimas de violencia de género, NNA no acompañados y/o separados, víctimas de trata y tráfico y personas privadas de libertad. Entre los lineamientos estratégicos se hace referencia a la regularidad migratoria para la integración en la sociedad y el efectivo goce de los derechos reconocidos.

Con relación a la política migratoria, la representante de la Facultad de Información y Comunicación expresó en la entrevista realizada que “faltó profundizar sobre todo lo que tenía que ver con el aspecto de inmigración que fue la parte más débil”. Hizo referencia a los cambios sustanciales producidos en los últimos años, “sin un debate adecuado, sin una problematización adecuada que implicaron un debilitamiento de esos avances”, aludiendo a las previsiones normativas en materia migratoria.

En síntesis, del análisis de la Ley de Migración N.º 18.250 (Uruguay, 2008) y su reglamentación, se advierte un esfuerzo normativo nacional orientado a la armonización con los estándares internacionales de derechos humanos, particularmente en lo que respecta a la protección de personas migrantes en situación de vulnerabilidad. La ley reconoce expresamente el derecho a migrar y promueve la igualdad de trato y no discriminación, principios que se alinean con el enfoque de derechos humanos de la CDN (ONU, 1989) y con el corpus iuris internacional integrado también por los fallos de la Corte IDH y observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño descritos en el Marco Teórico.

Sin embargo, si bien se reconocen derechos económicos, sociales y culturales —como la educación, la salud y la seguridad social— en condiciones de igualdad con el nacional, no se advierte un desarrollo específico y exhaustivo en relación con los derechos fundamentales de NNA migrantes. Tampoco un marco claro para la aplicación del principio del interés superior del niño en los procedimientos migratorios. Por otro lado, sin perjuicio de detallar el reconocimiento de derechos, aún en situación de irregularidad, así como los requisitos para acceder a la regularidad, no se aborda de manera diferenciada la forma en que se atenderán los derechos de la niñez migrante en las distintas etapas del procedimiento migratorio: ingreso, egreso, rechazo, permanencia, denegación, cancelación y expulsión.

Como ya se expresó, la ley realiza una remisión a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país, pero no internaliza los estándares internacionales en relación con la niñez y la atención de su interés superior como fueren analizados. En este sentido, la representante de la Facultad de Información y Comunicación mencionó “que hay un desafío enorme en poder trasladar esos grandes titulares, esas grandes disposiciones a prácticas concretas a nivel territorial..”, agregando que “particularmente en el tema de la niñez migrante, ... hay una mirada predominantemente androcéntrica y también adultocéntrica, las dos en relación al tratamiento de la población migrante y eso obviamente determina el seguimiento que se le da a cada uno de los casos”.

Por consiguiente, se evidencia que existe un vacío en la normativa migratoria con relación a la atención del principio, y a su aplicación como consideración primordial ante todas las decisiones que pueda afectar a NNA. En este sentido, procede recordar la OG N° 14 (ONU, 2013) y las observaciones del Comité DN sobre los Informes Periódicos Uruguay (ONU, 2015) en el que se expresa la necesidad de que el país “intensifique la labor para garantizar que este derecho se integre adecuadamente y se aplique de forma coherente en todos los procesos legislativos, administrativos y judiciales”. Por consiguiente, resulta sustancial el avance y la generación de medidas para su aplicación efectiva, por razones de especificidad, así como también por la importancia que conlleva la atención del interés

superior del niño como derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo y como norma de procedimiento.

Por su parte, el Decreto Nº 394/009 (Uruguay, 2009) refuerza la visión de la migración como derecho humano, describiendo el acceso de las personas migrantes a servicios esenciales, pero su desarrollo en materia de niñez es limitado y focalizado, especialmente en lo que refiere a procedimientos administrativos como el egreso de menores y el acceso a servicios básicos.

La Resolución Nº 576/016 (Poder Ejecutivo, 2016), al homologar el Documento Marco de Política Migratoria, representa un avance importante en cuanto a la incorporación de una mirada interseccional y de derechos, ya que reconoce expresamente la necesidad de protección diferenciada para los NNA migrantes no acompañados o separados. Este enfoque se encuentra en sintonía con las Observaciones Generales del Comité del Niño, en particular las OG N.º 6 (ONU, 2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen y la OG Nº14 precedentemente citada (ONU, 2013), que exigen una atención primordial en la toma de decisiones, que impactan en la realización de todos los derechos que les son reconocidos. No obstante, lo expresado, la implementación práctica de estos principios y su traducción en normas operativas específicas es una tarea pendiente en el ordenamiento jurídico uruguayo.

Por otro lado, como toda política pública, debe ser contemplativa de las diferentes etapas del ciclo que la conforma, para la creación como para su implementación, entre los cuales está la participación de los actores que se verán comprendidos en las previsiones. En el caso puntual, hablamos de la niñez migrante, y en ese sentido en la entrevista a la referente del Instituto Interamericano del NNA y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales indicó que “el ideal siempre sería que hubiese una consulta al beneficiario de la política pública, en este caso los niños, niñas y adolescentes, en contexto de movilidad”. En igual sentido, la representante de la INDDHH señaló que “está instalada una cierta política, ... una cierta mirada hacia la migración, (pero) desde la perspectiva de la niñez y la adolescencia falta mucho, no se suele aplicar en los hechos la mirada del interés superior”.

Normativa relativa al refugio, apatridia y protección internacional

La Ley Nº 18.076 (Uruguay, 2006), conocida como Ley de Refugiados, establece el marco normativo para la protección de las personas refugiadas en el país, en conformidad con los principios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 que fuere descriptas en el Marco Teórico.

Como características principales se destaca el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir refugio en el país, tendiente a la salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad.

Como cláusula de inclusión se prevé la existencia de fundados temores de persecución por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas y se encuentren fuera de su país de nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de dicho país. También personas que hayan huido de su país de origen debido a situaciones de violencia generalizada, la agresión y ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos o violaciones masivas de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público. Como se puede apreciar, se brinda un alcance del concepto de refugiado ampliado, incorporando los términos de la Declaración de Cartagena (Coloquio sobre Protección Internacional a Refugiados y Desplazados en América Central, México y Panamá, 1984).

Asimismo, la norma incluye a las personas apátridas que se encuentren en las mismas condiciones descriptas. Por otro lado, regula las causales de no aplicabilidad y las causales de exclusión, la nulidad y revocación, así como las causales de pérdida de la calidad como es la adquisición de la ciudadanía legal uruguaya, entre otras.

Como principios fundamentales, prevé el de no devolución, por el cual las personas no pueden ser devueltas o trasladadas a un país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro, así como el de no discriminación y no rechazo en frontera. Seguidamente, asegura la no expulsión de una persona solicitante de refugio o refugiada, salvo por razones fundadas en la seguridad u orden público del país, y conforme los procedimientos legales vigentes.

Por otro lado, la ley establece la no sanción por ingreso ilegal al país, adoptando una interpretación y trato más favorable, aplicación del principio “pro hominis” a favor del solicitante en la evaluación, en relación con aquellos aspectos que no puedan ser debidamente acreditados, así como la confidencialidad de la información.

En cuanto a los derechos de las personas solicitantes de refugio y refugiadas, se reconoce el derecho al goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales, así como todos los demás derechos inherentes a la persona humana reconocidos a los nacionales en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estados, así como en su normativa interna. También, la norma incorpora el derecho a solicitar asilo en Uruguay y a no ser sancionado por el ingreso irregular, mientras tramitan su solicitud. El acceso a los servicios básicos, como educación, salud y asistencia social, en igualdad de condiciones con los nacionales. El derecho a trabajar legalmente en el país, derecho a la documentación, incluyendo un documento de identidad. Toda persona refugiada tiene derecho a un documento de viaje válido con vigencia de dos años, renovables. Para las personas refugiadas se le reconoce el derecho a la reunificación familiar, comprendiendo al cónyuge, concubino e hijos, así como a cualquier otro pariente por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, salvo aplicación de causales de exclusión o de cesación.

En relación con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, se garantiza el derecho a contar con un intérprete, así como a la asistencia legal en todas las etapas del procedimiento.

Ahora bien, para el caso de NNA, se reconoce el derecho a solicitar y que se le reconozca su condición de refugiado, en forma independiente a las personas que ejercen su representación legal. En caso de NNA no acompañados, se prevé la designación de asistencia letrada con tramitación en forma prioritaria, comunicando al Juez de Familia que adoptará las medidas pertinentes. En caso de dudas en relación con su edad se estará a la declarada mientras se realizan los estudios técnicos del caso. Expresamente se determina que deberá prevalecer la defensa del interés superior del niño a lo largo de todas las instancias del procedimiento, tomando en consideración el desarrollo mental y madurez

del NNA. Se regula que las mujeres deberán ser entrevistadas individualmente. La notificación de las actuaciones se realizará de forma personal al solicitante y a la oficina que represente al ACNUR, las cuales son pasibles de recurso conforme las previsiones de la Constitución de la República y normas concordantes. Acerca de las obligaciones de las personas refugiadas se establece el respeto de las leyes y regulaciones del país.

En esta norma se destaca muy especialmente la visibilidad que se le da a la niñez, dado que incorpora previsiones específicas, alineadas a los estándares internacionales referenciados en la materia, y especialmente en relación con la CDN relativo a la atención del interés superior del niño.

En cuanto a la citada norma es importante destacar que, si bien es promulgada en el año 2006, es decir con anterioridad a la Ley Migratoria ya descrita, internaliza los estándares internacionales y en particular la CDN con relación a la consideración del ISN en el caso de NNA no acompañados, lo que no se visualiza, como ya se expresó, en la ley de migraciones que es posterior, promulgada en el año 2008.

La ley también crea la Comisión de Refugiados (CORE), un organismo interinstitucional encargado de evaluar y decidir sobre las solicitudes de refugio, de garantizar la protección y asistencia a las personas refugiadas, promoviendo la integración de estas personas en la sociedad, así como la coordinación con organismos internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, ACNUR), para la implementación de políticas de protección. Prevé que, en el caso de cesación o denegación de la condición de refugiado, la persona podrá optar por permanecer en el país, en otra condición migratoria aplicable. La norma regula la aplicación directa del derecho internacional, especialmente el DIDH, el DIH y el DIR, contenidos en normas, Tratados y Convenciones ratificados por el Uruguay o Declaraciones de organismos internacionales de los cuales el país forma parte y ha adherido.

En este contexto es importante destacar que el país carecía de esta regulación y la realidad de la región exigió la adopción de otras medidas contemplativas de la Declaración de Cartagena, ante la presencia continua de desplazamientos forzados, no sólo por los motivos previstos en la Convención

del 51, es decir políticos, sino también económicos y sociales amenazados por la violencia. Los términos del instrumento transitan de la rigidez de los conceptos hacia una flexibilidad que permite atender la realidad de los hechos que fundamentaron las peticiones, y que también demandaron la necesidad de adoptar acciones regionales coordinadas y colaborativas que brindaran respuestas y soluciones duraderas a las mismas, llamando a la armonización de la normativa nacional.

En la época de la sanción de la Ley de Refugio, que adopta el concepto ampliado de la Declaración de Cartagena, se venía verificando en el país un incremento en la inmigración, retorno de nacionales y solicitantes de refugio, en este último caso la mayoría de nacionalidad colombiana, dada la situación apremiante que se vivía en el mismo, como consecuencia de los conflictos armados internos y violencia generalizada que causaron desplazamientos internos y en la región, con graves consecuencias humanitarias (Uruguay, 2013). Asimismo, en atención al Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004, se acordó con el ACNUR un programa de reasentamiento de refugiados en Uruguay por Ley Nº 18.382 (2008).

Ahora bien, a fin de reflexionar sobre la aplicación efectiva del principio del interés superior del niño en materia de refugio, se entrevistó a integrantes de la Comisión de Refugiados de Uruguay, es decir, a un representante de la sociedad civil y a un representante estatal. El primero de ellos expresó que “cuando se analiza la solicitud de refugio de un niño o una niña, todas las actuaciones, para que sean válidas, se tienen que hacer a través de un defensor, sino no podría seguir adelante ese proceso”. Preguntado específicamente en relación con niños acompañados o separados, si tienen una entrevista individual, respondió citando la Ley de Refugio en cuanto al derecho a presentar una solicitud individual, más allá de la familia. Consultado respecto a si tenía conocimiento de protocolos nacionales para la aplicación de los estándares internacionales, mencionó un protocolo para NNA indocumentados, aprobado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, pero refiriendo desconocer si el mismo se aplicaba al 100%.

Es importante el aporte que hace este entrevistado también, en cuanto a la percepción de desafíos en relación a la llegada de NNA para el inicio y culminación de la residencia, especialmente de menores de 9 años de Venezuela, por los problemas en relación a su documentación que el país de origen no les emite para su identidad, y viajan sin pasaporte, y en cuanto a las partidas de nacimiento que en ocasiones se encuentran dañadas o sin las formalidades exigibles como es la apostilla, lo que genera desprotección. Es muy relevante mencionar la reflexión que realizó sobre una situación de hecho que se presentaría reiteradamente, en la cual señala que los padres o algún hermano de ese niño inician la residencia porque tienen la documentación exigida en la legislación, pero el niño que no la tiene debe ir al sistema de refugio de forma obligatoria para documentarse. Además, adicionó que la problemática no ha sabido atenderse integralmente por las autoridades, para que la familia tenga la misma categoría migratoria. Destacó asimismo como necesidad, la capacitación para la toma de mejores decisiones en el marco de la Convención y de las leyes que el país aprobó, tendiente al efectivo cumplimiento del ISN. Hizo especial hincapié en la relevancia de esto, en atención a los nuevos flujos migratorios, así como a la situación de niños y niñas que nacen en el camino de la movilidad. Finalmente, reflexionó sobre las consecuencias de la separación de las familias, que daría lugar a la necesidad de estudios específicos en la materia, así como también sobre la necesidad de contar con datos cualitativos y cuantitativos para el análisis, y que los diferentes programas gubernamentales puedan dialogar entre sí, buscando una mayor eficiencia y eficacia en la implementación del interés superior del niño.

Por su parte, el representante del Estado señaló que en relación con los NNA se debe actuar en presencia del defensor de oficio y que debe de estar en todo el procedimiento, para el caso de no acompañados, pero que no han tenido casos y que cuando están acompañados “en ese caso es el adulto o mayor responsable que lo acompaña, quien puede estar presente en la entrevista”. En forma adicional, menciono que tal como surge de la ley, se debe tener en cuenta el interés superior del niño, refiriendo que “se debe tener en cuenta la edad, tener en cuenta la situación del país de origen, si va en interés de ese niño”. Amplió su concepto indicando es posible escucharlos en función de la edad, se

trata de hacer la entrevista por separado y agregó que “la realidad es que no hemos tenido muchos casos en que difiera tal vez el interés del adulto que lo acompañe con el interés del niño”. Señaló, además, que no cuentan con una guía o manual de cómo realizar esa entrevista y que en los hechos les “está resultando bastante desafiante”.

Ambos testimonios coinciden en la necesidad de la presencia del defensor en los procedimientos y en la atención del interés superior del niño, como consigna de la ley regulatoria; pero reconocen que, en los hechos, es desafiante. También concuerdan en relación con la necesidad de capacitación y guías de actuación específicas.

Retomando el análisis de las normas de protección internacional, corresponde referir a la Ley Nº 19.682 (Uruguay, 2018), conocida como Norma de Reconocimiento y Protección al Apátrida, la cual prevé su definición, derechos de protección y reconocimiento, igualdad de trato, a la reunificación familiar, facilitando la misma. Recoge los principios de no rechazo en frontera, no devolución y no expulsión. En caso de denegación del reconocimiento de la condición, la persona podrá optar por permanecer en el país en otra categoría migratoria, conforme la normativa. La condición de persona apátrida cesa, entre otras causas, cuando haya obtenido la ciudadanía legal en el país.

La ley garantiza a los solicitantes y apátridas el goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos aquellos inherentes a la persona humana, reconocidos a los habitantes del Uruguay en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país. Se reconoce el derecho a todo NNA no acompañado o separado de su familia, a solicitar y que se le reconozca su condición de apátrida por derecho propio y con independencia de su edad, en atención a su madurez y desarrollo intelectual.

De acuerdo con la norma, la solicitud de NNA no acompañado o separado de su familia, se comunicará al Juzgado competente y autoridad nacional en materia de infancia, siendo obligatoria la asistencia letrada, pudiendo designarse Defensor Público. En el caso de dudas acerca de su edad se estará a la declarada hasta el informe técnico de autoridad competente. Establece que prevalecerá la defensa del interés superior del niño en todas las instancias del procedimiento, considerándose su

grado de madurez y desarrollo intelectual. Prevé también, la aplicación directa del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos vigente ratificado por el país o Declaraciones de organismos internacionales.

Para este caso, la entrevista realizada a uno de los representantes del Estado en la CORE indicó que no se han tenido casos de niñez apátrida, pero que deberían aplicarse los mismos principios que rigen para el acceso a la condición de refugiado, y adicionó que, para el caso de la apatridia, en relación con la resolución de la situación “va a ser bastante complicado, al menos aquí en Uruguay, porque el niño no va a dejar de ser apátrida, aunque se le otorgue la ciudadanía”.

Ante la pregunta de cuáles serían a su criterio las necesidades de mejora, el representante de la CORE señaló la necesidad de contar con capacitación especializada, con especialistas en la materia, con manuales que hagan referencia al tema, y fundamentalmente, con datos desagregados con los diferentes tipos de variables para realizar análisis de datos estadísticos. Asimismo, señaló la necesidad de mejoras legales comprensivas de este enfoque especial para con la niñez.

Atendiendo las apreciaciones del representante del Estado en la CORE, es importante consignar que si bien la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (ONU, 1954) como la Convención para reducir los casos de apatridia (ONU, 1961) fueron incorporadas por la norma nacional legal antes mencionada, cumpliendo el país con la internalización de la misma, aún no ha avanzado en relación al objetivo de erradicar la apatridia. Es así por cuanto la protección en relación con el derecho a la nacionalidad y el derecho a cambiarla, en los términos ya descriptos por los instrumentos internacionales referenciados en el presente trabajo de investigación, tienen la limitante de la Constitución Nacional.

Uruguay no ha atendido ese compromiso, por cuanto la Ley Nº 19.682 (2018) prevé el cese de la condición de apátrida de la persona, cuando se le concede la calidad de “ciudadano legal”, lo cual no brinda la protección que regula la Convención, por cuanto hasta el momento no existe consenso para su asimilación a la nacionalidad. Ambos términos han dado lugar a disímiles interpretaciones, unos que vinculan la nacionalidad al “ius soli” o “ius sanguinis”, y otros en relación con el vínculo jurídico con el

país. Ello arroja como consecuencia que, en la primera concepción, fuera de esos casos, nadie podría adquirir la nacionalidad uruguaya y en el segundo caso sí, interpretando el concepto de ciudadanía legal como proceso de naturalización. Esta consideración se realiza en atención al art. 81 de la Constitución (Uruguay, 1967) que, en su segundo apartado expresa que “la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior”.

El presente es un tema que se mantiene en la agenda gubernamental, y sin perjuicio de los importantes avances realizados en relación al derecho a la no discriminación, la libertad de circulación, entre otros, refiriendo a los cambios efectuados en el pasaporte nacional tendientes a reflejar el vínculo jurídico entre el país expedidor y el portador del mismo -esto es la inclusión de la palabra ciudadanía a continuación de nacionalidad, lo que habilitó a colocar la palabra “uruguayo/a”-, continúa en estudio. La aprobación de una ley interpretativa que permita cumplir con los estándares internacionales se visualiza como una alternativa positiva hacia la debida adecuación normativa. Estos estándares no realizan distinciones entre nacionalidad y ciudadanía, por lo que se están vulnerando los derechos de todas las personas y en particular los derechos de la niñez migrante, y muy especialmente de la niñez migrante apátrida en cuanto al derecho a la identidad.

Sobre el particular, la CIDH dictó la Resolución Nº 2/023 sobre el derecho a la nacionalidad, prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad y apatridia (OEA, 2023), en la cual da cuenta de los desafíos existentes aún para su adquisición y/o goce efectivo. Por tanto, el órgano hace mención expresa a la obligatoriedad de los Estados a la adopción de salvaguardas contra la apatridia en sus leyes de adquisición de nacionalidad. Asimismo, señala que los Estados deben facilitar en todo lo posible la naturalización de las personas apátridas, entre otros.

Con relación a Uruguay, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2025) realizó un extenso análisis también sobre la temática, y efectuó recomendaciones tendientes a la armonización de la normativa a los estándares internacionales, así como la facilitación de la naturalización a las personas refugiadas y apátridas. Abordó específicamente la situación de los

NNA, recomendando que las disposiciones internas contemplen medidas de facilidad para su naturalización, comprensivas del interés superior del niño en movimiento.

Como se puede apreciar, sin perjuicio de los avances en materia de derechos humanos en el país, por demás significativos, existen brechas y desafíos pendientes de atención en relación con la niñez, que imponen adecuaciones efectivas que permitan la atención de aquellos en los términos previstos en los diferentes instrumentos internacionales y en especial la consideración del interés superior del niño y que no quede en los hechos como una mera enunciación normativa.

Otras medidas administrativas migratorias vigentes

Ante el crecimiento de la movilidad humana en la región y en especial de la inmigración en el país, especialmente de personas en situación de vulnerabilidad, se aprobó el Decreto N° 118/018 (Uruguay, 2018) que refiere a la concesión de la residencia definitiva a los ciudadanos/as extranjeros que permanezcan en el país en especial situación de vulnerabilidad y no cuenten con mecanismos apropiados y efectivos para obtener la regularidad migratoria. Su finalidad es facilitar la regularidad de las personas migrantes, a fin de proteger y garantizar el ejercicio de sus derechos.

El Decreto estableció que la situación especial de vulnerabilidad refiere a la condición de toda persona que no cuente con los recursos apropiados y efectivos para obtener su regularidad migratoria, situación que será evaluada por el Ministerio de Desarrollo Social, previéndose el procedimiento a seguir, con la expedición del documento de identidad con vigencia de seis meses, prorrogables. En sus Considerandos se establece como prioridad los NNA separados y/o no acompañados, víctimas de posible trata, tráfico, y/o violencia de género.

Si bien la norma reglamentaria mencionada viene a complementar la normativa migratoria a efectos de atender a las personas en situación de vulnerabilidad, no incorpora en su parte dispositiva los pasos a seguir en relación con los NNA, ni la atención del principio del interés superior del niño en los términos de la CDN. No se aportan las vías y mecanismos de atención que permitan arribar a la toma de decisiones administrativas comprensivas del principio.

Por su parte, el Decreto N° 356/018 (Uruguay, 2018) reglamentario del artículo 30 de la Ley de Migración, crea diferentes tipos de visa para el ingreso al país, con relación a aquellas nacionalidades que así la requieran. Se prevé la visa de turismo, negocios, trabajo, estudio, reunificación familiar, humanitaria y de urgencia, también para congresos, convenciones y seminarios con carácter nacional o internacional, definiendo cada una, el tiempo de permanencia y condiciones a cumplir. Para el caso de la reunificación familiar se prevé que el residente en el país puede ser permanente o con residencia en trámite, acreditando medios de vida en legal forma y preste su consentimiento.

La presente disposición es muy importante por cuanto diversifica los tipos de visa para aquellas nacionalidades que el país les exige contar con ellas para el ingreso regular. Asimismo, prevé los diferentes requisitos a cumplir según el tipo de visa, sin perjuicio de lo cual, la mirada especial sobre la niñez no se ve reflejada, especialmente en el marco de la visa de reunificación familiar. Es dable recordar que la reunificación familiar es un derecho humano reconocido en los instrumentos internacionales, esencial para la protección de la unidad familiar, como se encuentra previsto en las disposiciones normativas ya citadas con relación a las personas migrantes, refugiadas y apátridas.

En este recorrido por diversas disposiciones administrativas migratorias, corresponde referir a la Resolución N° 412/022 (MRREE, 2022) que aprobó el Protocolo para la atención en frontera de niñas, niños y adolescentes extranjeros indocumentados. La aprobación del instrumento se funda en el incremento de la llegada al país de NNA solos e indocumentados, por lo que se hizo necesario estandarizar procedimientos que resguarden el interés superior del niño. Establece que tiene como objetivo el fijar criterios y pautas de acción para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección de NNA, así como establecer los mecanismos adecuados de derivación de los casos para la atención y cuidados por parte de los organismos competentes de protección de la niñez. Por otro lado, se hace referencia a principios rectores como el ISN, la igualdad y no discriminación, protección especial, principio de unidad familiar, de no devolución, de no privación de libertad, entre otros. Aporta el alcance de cada principio siguiendo los parámetros de la Guía Regional Mercosur.

Como objetivos generales establece el definir criterios de actuación ante la presencia de NNA indocumentados o en situación de documentación irregular o incompleta por parte de cualquier autoridad perteneciente al Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) o del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), a fin de velar por el ISN. Adiciona la instrumentación de mecanismos adecuados que habiliten el ingreso condicional al país y su inmediata derivación hacia los organismos competentes en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia, y tender a su regularidad migratoria.

En cuanto a la actuación funcional prevé el ingreso por razones humanitarias en relación con NNA separados, planteando el caso de no portar documento hábil de viaje, y como proceder en casos en que no se pueda acreditar el vínculo con sus acompañantes, se considera que ingresa solo. Para ello, establece la realización de una declaración jurada con determinadas formalidades a esas personas, con la obligatoriedad de concurrir a la oficina de INAU más próxima al domicilio donde residirán, el día inmediato siguiente al ingreso, estableciendo que para el egreso deberán portar documento hábil de viaje. Dispone, además, la remisión de copia a los organismos suscriptores del Protocolo y comunicación telefónica. Prevé que el INAU realice la evaluación inicial y su determinación, así como la puesta en conocimiento del Juez de Familia y derivación al MRREE o DNM para la gestión de su residencia, en caso de que exista intención de radicación en el país. Asimismo, menciona las acciones a seguir en caso de no concurrencia, por parte del INAU, así como en el caso de vulneración de derechos de los NNA.

Para el caso de NNA no acompañados y sin documento hábil de viaje, se prevé su ingreso condicional, y comunicación a la oficina del INAU más próxima y en caso de no responder, a la autoridad competente, atendiendo el ISN.

Por otro lado, para el caso en el que existan dudas sobre la documentación o de estar ante una situación de trata o tráfico de personas, prevé el ingreso condicional, con retención de los documentos de los acompañantes y comunicación a la autoridad competente. Además, hace referencia al ingreso

irregular de un NNA estableciendo que se procederá a realizar las acciones previstas precedentemente según el caso.

El Protocolo citado se visualiza como muy positivo tomando en consideración la inexistencia de previsiones específicas con relación a la primera etapa del procedimiento migratorio, que es la resolución administrativa del ingreso de la persona por los puntos migratorios habilitados a tales efectos. Sin perjuicio de ello, los desafíos se presentan en el conocimiento, capacitación y aplicación efectiva del mismo, como de la regulación integral de la temática objeto de la investigación.

Si estamos a las entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección Nacional de Migración, de diferentes rangos de responsabilidad y de distintos puntos de control migratorio, que abarcan terrestres, marítimos y aéreos, se verifica en la mayoría de los casos una ausencia de conocimiento sobre la existencia del Protocolo y en otros casos, expresan conocimiento de un mecanismo establecido, pero con mucha imprecisión.

Se consultó en las entrevistas efectuadas a los jefes de Inspectorías, que abarcan los tres tipos de frontera (terrestre, aérea y marítima) que atiende la Dirección Nacional de Migración, acerca del conocimiento del Protocolo para NNA indocumentados, el primer entrevistado respondió directamente no conocerlo y en relación con la existencia de vínculos interinstitucionales para el abordaje de alguna temática en especial (se incluía implícitamente NNA), respondió: "no, no específicamente".

El segundo entrevistado se le preguntó acerca de la forma de proceder cuando llega un NNA a la frontera, y ante ello señaló que "cuando el niño llega solo (...) hay un mecanismo que está establecido que se debe comunicar a INAU y a Fiscalía. Nosotros retenemos el menor tratando de contenerlo lo mejor posible, viendo que necesidades tiene que se puedan contemplar en ese momento (...) el INAU es el que se hace cargo de ese menor en el momento que van a buscarlo a la frontera".

El tercer entrevistado, funcionario de Inspectoría, que se ha desempeñado en diferentes puntos de control migratorio, incluso control único, se le preguntó acerca del conocimiento de la existencia de algún protocolo con relación a NNA indocumentados, respondiendo lo siguiente: "en

Migraciones no; lo he estudiado aparte en cursos”. Consultado en particular, en cuanto a la existencia de vínculos con otros organismos del Estado para las tareas que se realizan en relación con NNA, respondió que “específicamente sobre NNA no”.

En la siguiente entrevista a funcionario de inspectoría, habiéndose desempeñado en fronteras terrestres, aéreas y marítimas, se le invitó a responder si tenía conocimiento de la existencia de algún protocolo de actuación de atención a NNA indocumentados, respondiendo “lo conozco, pero no por Migración. Me he enterado de alguna cosa, pero no por Migración”.

Respecto a este desconocimiento del Protocolo por parte del personal encargado de aplicarlo, resulta relevante referir a la reflexión de la representante del IPPDH, quien sobre el particular expresó: “muchas de las veces ... las personas que están encargadas de aplicar la norma no necesariamente la conocen”, y por ello “es indispensable la formación y la capacitación del funcionariado”.

En definitiva, es dable destacar que, si bien la aprobación en el año 2022 del Protocolo para NNA indocumentados es muy positivo, en atención a la casuística que se aborda, conforme a las entrevistas practicadas y ya referenciadas, más allá del pasaje de dos años desde su vigencia, su conocimiento y aplicación efectiva no se ha realizado. Lo que viene de exponerse, ratifica los diferentes desafíos existentes en cuanto a las previsiones normativas y la aplicación en los hechos por los operadores de los procedimientos administrativos previstos, que se deben atender en los diferentes puntos de ingreso al país, lo que se visualiza como un gran desafío. Asimismo, una observación no menor, es que, en el cuerpo procedimental de la Resolución Nº 412/022, no se hace referencia a la atención del interés superior del niño, ni en su etapa de evaluación ni para su determinación. En realidad, lo que se destaca es una mirada de seguridad, referido concretamente a los casos de NNA indocumentados y no con el alcance que le brinda la CDN (ONU, 1989).

Finalmente, y antes de concluir esta Sección, es importante referir al Decreto Nº 138/024 (Uruguay, 2024) también reglamentario de la Ley de Migración, que crea el programa de residencia por arraigo laboral, familiar y para formación. Allí se expresa la necesidad de regularizar a personas solicitantes de refugio como medida de excepción, cumpliendo determinados requisitos, previendo en

relación con la exención de documentación del país de origen, la consideración del interés superior del niño del solicitante de regularización. Por otro lado, se menciona la necesidad de diseñar políticas públicas para la atención de los migrantes. El programa prevé una vigencia de doce meses prorrogable por seis más, por única vez.

En este caso se visualiza que es la primera vez -año 2024- que se consigna expresamente la atención del ISN en una disposición migratoria relacionada con la temática de residencias. Ahora bien, en cuanto a los mecanismos para su atención efectiva, se advierten vacíos y desafíos para la aplicación práctica al caso concreto, una norma que prevé múltiples requisitos para el acceso, pero sin mecanismos específicos para el abordaje de la situación de la niñez y su interés superior. Es una primaria visualización de los derechos de la niñez en la contemplación del principio, pero con un enorme vacío en relación con su aplicación efectiva.

En definitiva, la evolución de la normativa interna va dando pasos lentos pero firmes hacia la atención de los NNA como sujetos de derechos y en especial de la niñez migrante. Como ya se ha podido apreciar, la temática de la infancia se encuentra en la agenda desde diferentes puntos de vista, y su voz se está atendiendo de manera sustantiva.

La referente de UNICEF en su entrevista destacó los avances significativos y esfuerzos de mejora, pero evidenciando que en el país “cuesta lograr recursos y capacitar al personal”. Además, reflexionó sobre la necesidad de profundizar y dar más prioridad a los NNA, sintetizando su idea con estas palabras: “la niñez debería tener alfombra roja en estos espacios”.

Conclusiones parciales

Siguiendo lo referenciado en el OE1, donde se analizaron los diferentes instrumentos internacionales, regionales y nacionales en materia de derechos humanos, especialmente los referidos a la niñez, en esta Sección se examinó directamente la normativa migratoria nacional para determinar si ella incorpora las garantías establecidas en la CDN respecto al ISN.

En tal sentido, y en relación con la internalización de los estándares internacionales en materia de protección a la niñez, se evidenció que si bien la CDN fue aprobada en el año 1989 -aportando un importante cambio de paradigma- y ratificada por Uruguay en el año 1990, asumiendo un compromiso histórico, en lo que hace al cambio normativo y de políticas para su armonización con los estándares internacionales, existieron avances, pero también persisten vacíos sustantivos.

Con base en el análisis normativo realizado, es posible afirmar que Uruguay ha dado pasos significativos en la incorporación de los principios establecidos CDN, en su legislación general en materia de infancia. El CNA constituye un hito fundamental en este sentido, al reconocer expresamente a NNA como sujetos de derechos, y al consagrar de manera explícita el ISN y el derecho a ser oído como orientadores de toda actuación pública o privada que los involucre.

No obstante, cuando se examinan las disposiciones específicas del marco normativo migratorio, se advierte una aplicación parcial y no uniforme de estos principios. Si bien leyes como la de refugio (2006) y la de apatridia (2018) incorporan de forma clara y específica tanto el interés superior del niño como el derecho de los NNA no acompañados y en la segunda se adiciona a los separados de su familia, a participar en los procedimientos que les afectan —incluyendo garantías procesales como la designación de tutor, asistencia letrada obligatoria y la consideración de su edad y madurez—, esta misma profundidad no se observa en la Ley de Migración de 2008 ni en su reglamento de 2009 y tampoco en aquellas aprobadas posteriormente. Estas normas, aunque reconocen algunos derechos de los hijos de personas migrantes (como el acceso a la educación y a la salud), no incluyen de manera expresa las garantías establecidas en la CDN respecto a la participación de los NNA en las decisiones que los afecten, ni la atención del interés superior del niño como principio rector en los procedimientos administrativos migratorios.

Esto constituye una omisión relevante, especialmente al considerar que las decisiones migratorias pueden tener un impacto profundo y duradero en la vida de los NNA, como ocurre en los casos de admisión/ inadmisión, permanencia, reunificación familiar o expulsión. La falta de previsión

expresa en estos procedimientos, debilita la efectividad de los derechos reconocidos y plantea desafíos para su aplicación uniforme y garantista.

Además, persisten desafíos en materia de coordinación interinstitucional, capacitación especializada, así como el seguimiento de las medidas que se adoptan, para determinar si en definitiva se han cumplido con los objetivos trazados y la atención de los estándares internacionales en relación con la niñez y en particular con la niñez migrante.

Por otro lado, se evidencian vacíos en cuanto a la generación de mecanismos que de manera efectiva permitan atender el ISN, tomando en consideración que la CDN no lo determina expresamente. Es necesario brindar pautas al decisor para la adopción de resoluciones que puedan afectar a los NNA, en las diferentes etapas del procedimiento administrativo migratorio.

Por ello, en lo que sigue se analizarán las pautas internacionales vigentes que refieren a la interpretación y aplicación efectiva del principio del interés superior del niño y su contemplación a nivel nacional.

Objetivo específico 3: Identificar a los actores institucionales responsables de interpretar y aplicar el principio del interés superior del niño, en los procedimientos migratorios de Uruguay.

Antes de identificar a los actores institucionales responsables, es importante esclarecer las propuestas que a nivel nacional, regional e internacional se brindan en aras de interpretar y aplicar el ISN. Para ello, se iniciará con el análisis de las Observaciones Generales números 6 y 14 del Comité de los Derechos del Niño, para luego referir a diferentes Guías nacionales y regionales que explicitan cuestiones más prácticas en la aplicación del principio.

Pautas para la interpretación y aplicación del ISN

Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño N° 6 y 14.

En relación con las Observaciones Generales -que ya fueron mencionadas anteriormente- es relevante hacer un breve recordatorio de los temas que abordan, tomando en consideración que luego se identificará a los actores institucionales nacionales encargados de interpretar y aplicar directamente el ISN en los procedimientos migratorios y estas poseen bases interpretativas fundamentales.

Ambas OG pretenden poner de manifiesto la especial vulnerabilidad del grupo de atención prioritaria que son los NNA y que requieren de acciones concretas que garanticen la efectividad de sus derechos humanos. Como se visualizó en el presente estudio, existe un enorme desafío, no solo en la incorporación normativa, sino también en los procedimientos administrativos para reflejar el interés superior del niño en todas las decisiones que se toman y les afectan directa o indirectamente.

La OG N° 14 (ONU, 2013) es importante por los aportes que el Comité de los Derechos del Niño realiza para la atención de la niñez y especialmente en la comprensión del alcance del principio del ISN y su consideración primordial. Brinda una orientación o guía para su aplicación, considerando que para ello debe de existir una evaluación y posterior determinación del principio, para la toma de medidas acordadas y fundadas en la valoración realizada, previa escucha del NNA, en los términos expresados por la CDN, sin la existencia de discriminación por ninguna condición.

La OG conduce a la concepción de que el principio es un concepto tripe: como norma de procedimiento, es decir, se debe incluir la estimación de los posibles impactos de la decisión en los NNA, sean positivos o negativos; como un derecho sustantivo, es decir, un derecho a que se evalúe y se considere entre diferentes intereses para la adopción de resolución; y como un principio jurídico interpretativo, cuando la norma admite más de una interpretación, se adoptará la que satisfaga de mejor manera y en forma efectiva el interés superior del niño.

Como concepto señala que refiere a la garantía del disfrute pleno y efectivo de todos los derechos que le son reconocidos por la CDN, y que esta no establece un orden jerárquico de unos sobre

otros. De esta forma se explica que la idea es la adopción de un enfoque basado en derechos, promoviendo la dignidad humana, por lo que se debe incorporar en la legislación, reglamentación, en los propios procedimientos y políticas, así como en la reunión de datos.

La OG indica que el interés superior del niño es un concepto dinámico dada la constante evolución, por lo que el objetivo es aportar hacia la comprensión, la debida evaluación y la determinación, para lo cual se requiere de la debida capacitación a los tomadores de decisión. Apunta a un claro cambio de actitud hacia la niñez y para ello expresa que se debe integrar y aplicar en todas las medidas que se adopten en los procedimientos administrativos, entre otros. Así, exige que se consigne claramente dicha consideración, explicando la forma en que se evaluó y se actuó. Asimismo, entre las decisiones de las autoridades administrativas que cita esta las de “asilo e inmigración”, “nacionalidad”, entre otras.

Señala, además, que es un concepto que debe aplicarse caso a caso, por lo que, es flexible y adaptable, y se define de forma individual, atendiendo a la situación, el contexto y las necesidades personales. Para ello se requiere de un proceso de valoración de los efectos sobre los derechos del niño y su disfrute. Es una obligación jurídica de los Estados en cuanto a su atención como consideración primordial, brindando la máxima prioridad y conceder vital importancia a lo que sea mejor para el niño.

En la evaluación pregona por el deber de garantizar el respeto de su derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Además, exige garantizar que el niño pueda ser escuchado y se tome en cuenta, lo cual complementa la evaluación del interés superior del niño. Para el caso de los niños pequeños que no pueden o no quieren expresar su opinión, establece mecanismos adecuados, como la representación. Para ello menciona que en primer lugar se debe evaluar y sopesar todos los elementos fundamentales para la decisión, ponderando su importancia y con la participación del niño, velando por la garantía de la aplicación del derecho. Posteriormente, corresponderá determinar cuál es el interés superior del niño en base a la evaluación realizada.

En esa evaluación inicial se toma en cuenta las características del niño: edad, sexo, grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, alguna discapacidad física, sensorial o

intelectual, el contexto social y cultural, la presencia o no de los padres, si vive o no con ellos, la relación que tienen y con su familia o cuidadores, su opinión, la salud, educación, entre otros. Lo importante que se destaca es que la evaluación no es definitiva, ya que las capacidades evolucionan y otros factores pueden hacer variar la evaluación inicial y ajustarse.

De acuerdo con la OG, para la determinación del interés superior del niño, se deben evaluar esas circunstancias de manera transparente y objetiva, contando con las salvaguardas del debido proceso. Para todo ello, es necesario contar con personal capacitado, en ambientes agradables y seguros, brindando prioridad a los procedimientos y la debida representación letrada, un curador o representante en caso de conflicto entre las partes en la decisión. La decisión debe de ser motivada, justificada y explicada -no basta con términos generales-, y además se prevé la posibilidad de recurrir las decisiones.

Por su parte, la OG N° 6 (ONU, 2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, o apátridas, aporta definiciones y prevé los principios que les son aplicables, con relación a todos los niños que se encuentren bajo su jurisdicción, conforme a la CDN. Destaca la necesidad de identificar a estos niños, especialmente en la frontera a fin de atender el interés superior del niño. Es relevante mencionar que la Observación, señala que el párrafo 3 del art. 2 del PIDESC no será aplicable a los NNA no acompañados y separados de su familia, referente a la posibilidad de los países en desarrollo, el determinar el alcance de la garantía de esos derechos con relación a las personas que no sean sus nacionales. Eso es así en atención al carácter absoluto de la CDN y la especial vulnerabilidad de estos niños. En ese contexto refiere al principio de no discriminación, el interés superior del niño en los términos de la Convención, con especial consideración a su naturaleza evolutiva, consignando la exigibilidad de una evaluación clara y a fondo de la identidad del niño, su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección. Para ello, como condición previa, se establece el permitir el ingreso al país, para su realización en un ambiente de amistad y seguridad, a cargo de profesionales especializados. Seguidamente, menciona las garantías procesales que se le

deben brindar (tutor y representante legal) y refiere a la tutela de los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo (ante la exposición a diferentes riesgos). Además, aborda el derecho a expresar su opinión libremente, el principio de no devolución, la confidencialidad de la información recibida y el derecho a la intimidad.

La OG aporta la respuesta que se debe dar a las necesidades de protección generales y concretas a partir del cumplimiento del interés superior del niño, para lo cual detalla el proceso a seguir en cuanto a la evaluación y medidas iniciales. Se referencia la determinación de la condición de menor no acompañado o separado de su familia en el punto de frontera o inmediatamente de tomar conocimiento de ello por parte de las autoridades. De acuerdo con la OG, se determinará la edad en atención a su madurez y físico, y ante la duda se le debe tratar como menor. Además, debe realizarse una entrevista por personal especializado, que el niño pueda comprender, reuniendo datos y antecedentes personales a los efectos de su identidad, como información adicional para seguir el proceso de inscripción y su estatuto en el territorio del Estado. Corresponde abstenerse de hacer seguir los procedimientos de solicitud de refugio, si no se está en presencia de necesidades de protección internacional, y en caso positivo, garantizar las medidas adecuadas a tales efectos.

Prosiguiendo con los derechos que se deben de atender en el marco de la CDN, con relación a todos los NNA, incluye la posibilidad de acceso a los procedimientos para obtener refugio, con independencia de la edad, brindándoles prioridad y definición sin dilaciones, como a formas complementarias de protección conforme a sus necesidades.

La Observación pretende destacar la situación de estos NNA de especial vulnerabilidad, tendiente a que los Estados presten especial atención a la garantía del acceso y disfrute de sus derechos, otorgando soluciones duraderas que den respuesta a todas sus necesidades de protección, lo que incluye la reunificación familiar si atiende su interés superior. En ese sentido recuerda que “toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Parte de manera positiva, humanitaria y expeditiva”. Por otro lado, establece que, si corresponde al interés superior del niño podrá darse su

retorno al país de origen, si no existe un riesgo razonable de posible violación de sus derechos humanos fundamentales. A tales efectos brinda los elementos a ponderar para la toma de decisión sobre el particular que van en línea con la atención primordial del ISN.

Por último, la OG realiza aportes en relación con su integración en el país de acogida, lo que incluye su permiso de residencia, entre otros derechos conforme a la CDN, en igualdad con el nacional. Destaca especialmente, la importancia de contar con datos y estadísticas en un sistema detallado e integrados a los efectos de la articulación de políticas eficaces para el ejercicio de los derechos de la niñez.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la OG Nº 6, es importante destacar que en relación con los NNA no acompañados, indocumentados o separados de su familia, en Uruguay existe la protección legal de la ley de refugio, que prevé expresamente la atención del interés superior del niño y el principio de no devolución. Por lo que, en el ámbito de las fronteras, en cuanto a la primera etapa del proceso migratorio, si se está ante una solicitud de refugio, se recibe y activan los procedimientos legales respectivos. Por otro lado, en el país, con la aprobación del Protocolo de atención a NNA indocumentados (Resolución 412/022), se produjo un avance importante, dado que se hace especial hincapié en la niñez migrante, con el alcance ya analizado. Sin perjuicio de lo cual, y como ya expresó, existen enormes necesidades de capacitación en la materia para su aplicación efectiva y de ello dieron cuenta los funcionarios entrevistados.

Guías internacionales, regionales y nacionales que brindan orientación para la atención del interés superior del niño en los términos de la CDN, especialmente en relación con los procedimientos administrativos migratorios voluntarios o forzados.

En el contexto internacional y regional se han dictado guías que han permitido conocer los elementos sustanciales a considerar al momento de la evaluación del interés superior del niño y su

determinación, que fundamenten las decisiones que se adopten en los procedimientos administrativos migratorios integrales.

Estas también contribuyen sustantivamente a operacionalizar el principio del interés superior del niño en la toma de decisiones, incorporando criterios claros y preguntas orientadoras. Sin embargo, su utilidad en el ámbito migratorio dependerá en gran medida de su adopción por parte de las autoridades administrativas competentes, de su integración en los procedimientos migratorios y la capacitación de los operadores responsables de la toma de decisiones.

En el ámbito regional se cita el aporte del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos, con el dictado de la Guía Regional del Mercosur (IPPDH, 2017), en la cual se aportan lineamientos para la atención a NNA migrantes. La misma comprende contribuciones del Foro Especializado Migratorio, organismo competente en materia migratoria en el MERCOSUR (FEM), y de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR (RAADDH). En cuanto a su alcance y ámbito de aplicación, se expresa que se dicta a fin de 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, así como a las instituciones de protección de los derechos del NNA y todas aquellas que desempeñan funciones vinculadas a su atención en relación a todo NNA extranjero con necesidades de protección internacional u otra forma de protección de sus derechos. Expresa que, para la implementación de la guía, los Estados podrán desarrollar progresivamente las adecuaciones o regulaciones complementarias necesarias para la efectiva aplicación de sus lineamientos. En su marco normativo cita la Opinión Consultiva Nº 21/2014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CDN, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Asimismo, referencia principios rectores fundamentales y pautas para la evaluación del ISN, mencionando la integración de esta y la determinación de manera adecuada en todas las medidas institucionales y decisiones de autoridades administrativas que afecten directa o indirectamente a los NNA, incluye las adoptadas con relación al asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, como consideración primordial en cada medida que pueda afectarles. En relación con su

contenido expresa que debe determinarse caso a caso. Que la autoridad administrativa debe llevar a la práctica el concepto atendiendo las otras obligaciones que prevé la CDN (ONU, 1989).

Por otro lado, aborda el deber de valorar el contexto del niño, la situación y necesidades personales, para la adopción de la decisión en base a ese interés de consideración primordial. En cuanto a la evaluación expresa que es valorar todos los elementos necesarios antes de tomar una decisión y que debe realizarse de manera sistemática, señalando su alcance, indicando que comprende la identificación hasta la implementación de una solución duradera para el caso individual, siempre que no sea necesaria la determinación del interés superior. Adiciona que puede ser realizada por el funcionario que intervenga personalmente o en consulta con otros agentes. En cuanto a la determinación referencia que es un proceso más formal con garantías estrictas, efectivizada por expertos en materia de protección de los derechos de NNA. Señala, además, que los elementos de la evaluación son dinámicos, y que quienes realizan la gestión migratoria deben estar capacitados para aplicar las pautas que menciona. Refiere que esto comienza con las circunstancias personales y aporta los elementos a tomar en cuenta: la opinión, la identidad (sexo, orientación sexual, origen nacional, religión, creencias, identidad cultural y la personalidad), la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones, el cuidado, la protección y la seguridad del NNA para su bienestar, la situación de vulnerabilidad (solicitante de refugio, discapacidad, haber sufrido algún tipo de violencia en el proceso de migración). Asimismo, el derecho a la salud y a la educación, la identificación y documentación. Por otro lado, la atención del derecho a ser escuchado, en la entrevista de identificación inicial, por personal capacitado y en un ambiente adecuado. Además, hace hincapié en la necesidad de brindar celeridad a todos los procedimientos migratorios, así como la formación continua en derechos humanos y de NNA en particular, entre otros.

De acuerdo con la Guía, el procedimiento de identificación permite la detección de necesidades inmediatas de protección y asistencia, y derivación a las autoridades competentes. En ese sentido, explicita que las autoridades de control migratorio por ser el primer contacto institucional deban contar con directivas claras de actuación. Por ello, como primer paso indica la determinación si se está en

presencia de un NNA no acompañado o separado, así como situaciones de vulneración de derechos, y de riesgo que requieren atención urgente, lo que será previo al procedimiento de identificación y la entrevista. La guía aporta la forma en que debe de realizarse indicando en una única oportunidad, así como la manera, señalando el lenguaje, que sea comprensible, con privacidad y confidencialidad, adicionando que debe realizarse por personal capacitado y de ser posible, en presencia de una autoridad de infancia. Se aportan preguntas orientadoras para la identificación, y la detección de encontrarse acompañados por otros adultos. Posteriormente, prevé realizar la derivación al organismo competente del sistema de protección de los derechos del NNA. De igual modo, brinda para la detección de necesidades de protección internacional como refugiados, preguntas orientadoras, así como ante NNA víctimas de trata internacional, aportando indicadores, también para el caso de vulneración de otros derechos o de riesgos y para aquellos con otras necesidades de protección internacional o complementaria.

Por otro lado, en relación con NNA que no cumplan con los requisitos migratorios, y no requieran de protección en los términos anteriores, indica que la autoridad migratoria actuará de acuerdo con la legislación migratoria en vigor.

Luego menciona los mecanismos para la derivación a los organismos responsables para la adopción de medidas de protección y cuidado, conforme las necesidades identificadas, y la evaluación del interés superior del niño, procediendo a efectivizar su ingreso al país. Es importante el abordaje que se realiza en materia de reunificación familiar y la definición amplia del concepto de “familia”, así como la atención del interés superior del niño en diferentes procedimientos migratorios.

Por otro lado, la Guía operativa para la aplicación del Interés superior de la niñez y adolescencia en contexto de movilidad humana (OIM, 2021), resultante del cumplimiento del Plan Estratégico de la Conferencia Regional sobre Migraciones, señala que está realizada para el personal de primer contacto con NNA migrantes y refugiados, así como para profesionales del sistema de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Expresa que su objetivo es mejorar las capacidades operativas de los actores clave en la materia. Define el principio, expresando que compromete a todas las autoridades en la garantía del respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales, ante cualquier decisión y situación relativa a la niñez. Aborda los principios específicos, y el alcance de la aplicación del interés superior del niño, consignando que es con relación a toda persona menor de 18 años, acompañados, no acompañados o separados, así como a las medidas que adoptan los Estados cuando elaboran leyes, políticas, y en todas las medidas que les afecten individualmente. Detalla las decisiones administrativas relativas a la entrada, estancia, detención, expulsión o deportación de un NNA o cualquier otra acción del Estado en relación con sus cuidadores, primarios o tutor legal, incluidas las relativas a la condición de migrante o refugiado. Se prioriza su condición de NNA frente a la aplicación de las políticas migratorias en cualquiera de las etapas de la movilidad.

Además, aporta los casos en que amerita el despliegue de todo el procedimiento, evaluación y determinación, o cuando sólo realizar la evaluación. En primer lugar, señala la necesidad de identificar situaciones de riesgo y vulnerabilidad, para la activación de la primera etapa de evaluación del interés superior del niño, aunque realiza un abordaje integral con relación al momento de realizar el proceso, los lugares, los responsables y funciones. Indica situaciones de vulnerabilidad y riesgo que requieren de protección, que no se agotan en ellas, mencionando la necesidad de que el personal preste atención a las señales, aportando indicadores, y los pasos a seguir en caso de la detección de alguno de ellos. Plantea el identificar y atender la necesidad emergente, ofrecer información en atención a la edad y grado de madurez y registro de la obtenida, aplicando los principios de no devolución, no detención, confidencialidad, unidad familiar y no revictimización. A fin de completar el proceso de identificación y evaluación derivarlo al personal designado y capacitado a tales efectos, antes de adoptar decisión. Asimismo, contempla la situación de que no exista tal personal o el caso no lo permita, menciona que se comunicará con el superior para contactar con las autoridades competentes en la protección de niñez, entre otros, garantizando la seguridad del NNA y atención adecuada.

Indica especialmente, la forma de proceder si se está ante NNA no acompañados o separados, a efectos de identificar la relación con la persona con la que se encuentra. En caso de solicitantes de refugio o apátrida, señala el garantizar el ingreso y contactar a las autoridades de protección de la niñez, notificando a aquellas responsables de la determinación de la condición, aplicando la normativa vigente. Para el caso de víctimas del delito de trata, establece que se debe proceder al ingreso y ante la valoración de riesgo y peligro contactar a las fuerzas de seguridad. Aporta el concepto de evaluación rápida del interés superior del niño, cuándo se debe aplicar, por quién y cómo se realiza. Se expresa que, en los contextos de movilidad, la evaluación implica la valoración de todos los elementos necesarios para resolver, en función a las necesidades específicas de protección. Indica que se debe de realizar antes de decidir cualquier acción o medida que le pueda afectar, y por ello requiere de personal especializado para su protección integral y la debida restitución de derechos. También menciona, los elementos a tener en cuenta a tales efectos, con relación a procedimientos migratorios, como la entrada, residencia, políticas, expulsión, protección consular, entre otros.

Por otro lado, brinda los pasos a seguir para la designación de la persona responsable para la evaluación, requiriendo un equipo multidisciplinario, con protocolos al efecto, como la elaboración de un plan de gestión de casos de protección, que comprende las necesidades y recomendaciones identificadas en la evaluación, luego la debida ejecución, seguimiento y valoración.

La Guía aporta la metodología para la determinación del interés superior del niño, con atención en las garantías procesales, ante la adopción de decisiones esenciales para la vida del NNA. Indica que debe abordarse ante casos de NNA no acompañados, separados o en situaciones de riesgo y decisiones que impactan en su vida y a largo plazo, refiriendo como objetivo el brindar una solución integral y sostenible, resolviendo todas sus necesidades de protección y restitución de derechos, citando las situaciones excepcionales que requieren la determinación del ISN.

Finalmente, en el ámbito nacional, corresponde mencionar que recientemente se ha aprobado la Guía para la aplicación del ISN en Uruguay (UNICEF - SCJ, 2024) la cual representa un avance importante. Esta herramienta, destinada a los operadores judiciales del país, busca orientar a los

decisores en cuanto a los elementos a considerar para la debida determinación del principio en cada caso concreto. Si bien es un aporte específico para el ámbito judicial, se desarrollan conceptos que en general pueden ser replicables a otros procedimientos en el ámbito administrativo. En ese sentido, en la entrevista realizada a representante de UNICEF señaño “es una guía que, si bien es específica para operadores de justicia, es un marco bastante claro y metódico de qué elementos tienen que tomarse en consideración cuando un operador, ya sea de la justicia, del área social o del área migratoria, se enfrenta a la situación de un niño y adolescente, y tiene que tomar una decisión que le va a impactar”. Es importante destacar lo que mencionó esta funcionaria, con relación al ISN: “sigue siendo un concepto abstracto, sigue siendo un concepto difícil de entender en esto de que tiene un método y que no es cualquier cosa en interés superior del niño y que hay muchos malentendidos”.

Luego de este amplio recorrido, es oportuno pasar a identificar a los diversos actores institucionales responsables.

Actores institucionales claves

En Uruguay, como actores institucionales responsables de interpretar y aplicar el interés superior del niño, en el contexto de los procedimientos administrativos migratorios de Uruguay, se identifica claramente a la Dirección Nacional de Migración, tomando en consideración sus competencias en la temática y especialmente en relación con los procedimientos administrativos migratorios.

Es así, por cuanto entre sus cometidos se encuentra no sólo las facultades sobre el ingreso y egreso de las personas en los diferentes puntos de frontera del país, habilitados a tales efectos, sino también en cuanto a la permanencia en el territorio nacional. Esto comprende a todas las personas en las diferentes categorías migratorias, también en materia de expulsiones administrativas, en la recepción de solicitudes de refugio y su análisis como integrante de la CORE, así como también en la proposición de la política pública en la materia y de las modificaciones normativas como integrante de la Junta Nacional de Migración.

Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores también es un actor responsable, como organismo del cual depende la Junta Nacional de Migración, que tiene como cometido esencial proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, la reglamentación de la normativa migratoria y la coordinación para la implementación necesaria a nivel intergubernamental. Además, le corresponde la toma de decisiones en cuanto al otorgamiento de las visas con relación a aquellas nacionalidades que le son requeridas, entre otras. Asimismo, a la Comisión de Refugiados como organismo responsable de determinar la condición de refugiado y de apátrida.

El Ministerio de Desarrollo Social, más allá de sus competencias generales, en relación con la formulación, ejecución, supervisión y coordinación de las políticas públicas sociales inclusivas y sostenibles, está el garantizar el ejercicio de los derechos sociales de todos los habitantes, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad. En ese contexto, también se incluye a las personas migrantes y la atención de los casos de especial vulnerabilidad.

Por su parte, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, también es un actor relevante como organismo estatal rector de las políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes, que articula en el Sistema Nacional de Infancia, en el marco de la protección integral, siendo la dependencia especializada en la materia de niñez, por tanto, actor indispensable para la determinación profesional del ISN.

Por otro lado, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en especial en cuanto a su competencia de observar que las normas, las prácticas administrativas del Estado, las políticas públicas y los tratados internacionales estén debidamente armonizados y contribuyan a la protección de los derechos humanos.

El elenco de actores responsables de interpretar y aplicar el ISN no se agota en los actores relacionados, dado que la actuación de la academia, como de organismos internacionales en materia de niñez como de migrantes, refugiados y apátridas es esencial para el abordaje integral de los derechos humanos de este grupo de especial vulnerabilidad y la atención de los derechos reconocidos en la CDN.

Conclusiones parciales

La identificación de los actores institucionales encargados de interpretar y aplicar el principio del interés superior del niño en los procedimientos migratorios de Uruguay requiere, como punto de partida, una comprensión profunda de los marcos normativos y orientadores que definen dicho principio a nivel internacional, regional y nacional.

Las Observaciones Generales Nº 6 y 14 del Comité de los Derechos del Niño constituyen documentos clave que establecen los fundamentos interpretativos del ISN, concibiéndolo como un principio dinámico y tridimensional, que debe integrarse tanto en el diseño de políticas como en cada decisión que afecte a NNA especialmente en contextos de movilidad humana.

Estas orientaciones han sido complementadas por diversas guías operativas y metodológicas —como la Guía Regional del Mercosur (IPPDH, 2017), la Guía de la OIM (2021) y la reciente Guía nacional de UNICEF y la Suprema Corte de Justicia (Uruguay, 2024)— que aportan herramientas prácticas para la evaluación y determinación del ISN en procedimientos migratorios.

En conjunto, estos instrumentos evidencian la necesidad de un abordaje técnico y multidisciplinario, con personal capacitado, procesos garantistas y una visión centrada en los derechos de la niñez, que asegure respuestas individuales y duraderas a cada situación.

En este marco, se identifican en Uruguay diversos actores institucionales con responsabilidades específicas en la materia. La Dirección Nacional de Migración ocupa un rol central por ser el órgano competente en los procedimientos de ingreso, egreso, permanencia, expulsión y solicitudes de refugio. A su vez, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Junta Nacional de Migración y la Comisión de Refugiados, contribuye a la formulación de políticas y decisiones vinculadas a las personas migrantes. Complementan este entramado institucional el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, cada uno desde sus respectivas áreas de competencia.

Evidentemente, el trabajo en conjunto de los actores clave permite garantizar la protección de los derechos de la niñez migrante, así como la generación de mecanismos para la atención de su interés superior.

En el siguiente apartado se abordará específicamente los mecanismos nacionales previstos para la evaluación y aplicación del ISN, que se utilizan en los procedimientos de la DNM.

Objetivo específico 4: Describir los mecanismos nacionales previstos para la evaluación y determinación del interés superior del niño en las distintas etapas del procedimiento migratorio

Etapas del procedimiento administrativo migratorio nacional

Primera etapa: ingreso.

El procedimiento administrativo migratorio en el que participa la Dirección Nacional de Migración inicia con la pretensión de ingreso de la persona en los puntos de frontera habilitados para ello. Como ya fuera mencionado, el país cuenta con 21 puntos fijos de ingreso, 32 a requerimiento, con atención directa de funcionarios migratorios, que comprende las fronteras aéreas, terrestres, marítimas y fluviales. Las competencias de la DNM están reguladas por la Ley migratoria (Uruguay, 2008) y su Decreto reglamentario (Uruguay, 2009), sin perjuicio de resultar integradas con las previsiones de la Ley de Refugio (Uruguay, 2006) y la Ley de Apatridia (Uruguay, 2018). Este marco normativo ha sido ampliamente desarrollado en los objetivos previos.

Además, y como ya se explicitó, si bien la ley migratoria no menciona la atención del interés superior del niño, si hace referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país. En ese contexto es que se aprobó el mencionado Protocolo para la atención de NNA indocumentados (MRREE, 2022) que cita la normativa internacional y especialmente la atención del interés superior del niño. Sin perjuicio de lo cual, como fuera señalado, por un lado, se visualiza

como un gran avance por el abordaje de este caso en particular, pero limitado al caso específico y con una mirada esencialmente de seguridad, no contemplándose los diferentes componentes, la identificación, evaluación y determinación del ISN para otras situaciones.

Entonces, la primera etapa del proceso migratorio coincide con la solicitud de ingreso. Para analizar esta etapa y si se contempla en la misma la aplicación efectiva del interés superior del niño, corresponderá referir a las diversas entrevistas efectuadas.

A modo de adelanto, es oportuno destacar que, en los hallazgos obtenidos, se visualizan tensiones entre la mirada de seguridad que surge de los procedimientos migratorios y las previsiones normativas que citan los instrumentos internacionales de derechos humanos en general, como rectores en las mismas. Dicha realidad se hace explícita a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios migratorios en las cuales surge que el control en el procedimiento es esencialmente a nivel documental, poniéndose énfasis particular en el control del documento.

En relación con esto, específicamente expusieron la forma de proceder cuando se encuentran en presencia de NNA en frontera, señalando que: “se les pide la documentación necesaria para entrar al país. Se verifica que esté todo bien, que esté de acuerdo con las normas”. Agregando que, si el niño viene solo también se procede de igual forma. Es decir, se controla el documento y si está indocumentado no se le otorga la entrada al país”.

Pero más aún, al preguntarles la forma de proceder si el documento está vencido o si el acompañante del NNA no porta un documento, uno de ellos expresó “no entra tampoco, porque si no entra el mayor, el adulto, el menor no va a entrar solo”. Este funcionario que relató un procedimiento en el que personalmente participó, refirió que tuvo capacitación en relación con “las pautas normales de los documentos que (se) necesitan para entrar al país”, pero no en específico sobre NNA. Preguntado, en particular, respecto a la existencia de material a disposición para consultar o personal especializado en el tema de NNA en el área de frontera, respondió “no, que yo sepa no”, agregando desconocer si existen vínculos con otros organismos para efectuar coordinaciones en relación con situaciones vinculadas a NNA en puntos fronterizos.

En otra entrevista a otro funcionario que trabaja en puntos de control migratorio, al consultársele con relación a la forma de proceder al ingreso al país de un NNA no acompañado, expresó lo siguiente: “se le solicita la documentación”, “pedimos la autorización del menor para poder viajar”, y “si no trae la documentación, no puede ingresar al país”. Además, explicó que se procede de igual manera si los documentos están vencidos. Este entrevistado, también, mencionó que no han recibido capacitación en relación con la detección de riesgos, vulnerabilidades y necesidades de protección de NNA, y que la capacitación que se les brinda es sobre documentación y su actualización. Refirió, que no cuentan con vínculos institucionales en situaciones de vulnerabilidad de NNA y que en caso de detectar algo deben llamar al superior.

El responsable de inspectoría fue preguntado en cuanto al tratamiento para el ingreso al país de NNA indocumentados, o con documento vencido o sin visa, y enunció lo siguiente: “nosotros permitimos el ingreso porque no es un motivo de impedirle la entrada; todo solicitante de refugio, aunque esté indocumentado, tiene derecho a ingresar al país”. Sobre lo mencionado, se le consultó la forma de proceder si no se está en presencia de un solicitante de refugio, indicando “nosotros tenemos que rechazarlo”. En particular y en relación con la capacitación recibida, señaló que refiere a la validez de los documentos de identidad, pero no sobre niños en particular.

Como viene de señalarse, la temática de las capacitaciones y formaciones que se brinda al personal, para el desempeño de tareas en los procedimientos migratorios, todos los entrevistados son contestes en referir a que reciben exclusivamente formación sobre la documentación exigible en el control migratorio de ingreso y egreso de frontera, pero no sobre la evaluación y determinación del interés superior del niño. En ese sentido, se advierte una oportunidad, ante la necesidad de ampliar la capacitación, contemplativa de la materia de derechos humanos y en particular de personas migrantes, especialmente NNA, mediante la articulación con otros actores clave como organismos públicos, la academia y organizaciones de la sociedad civil.

Sin perjuicio de lo expuesto, se hallaron, además, algunas limitaciones operativas para dar cumplimiento a lo previsto en las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño y en

las Guías nacionales e internacionales referidas en el objetivo anterior, relativas a efectuar las entrevistas a los NNA en espacios especialmente acondicionados a tal fin. Uno de los responsables de inspectoría expresó lo siguiente: “no tenemos un lugar físico donde podamos hacer esa entrevista, que lamentablemente ese es un punto muy importante porque un lugar cómodo le hace sentir mejor a la persona”. En este contexto procede revisar las posibilidades de mejoras en materia económica, y/o de articulación a fin de adecuar la infraestructura y equipamiento a las necesidades operativas, lo que se visibiliza como otra ventana de oportunidad.

Fue posible detectar sensibilidades e iniciativas personales de los funcionarios para la atención de la niñez. Una funcionaria de inspectoría refirió que: “si el niño viene solo...yo por iniciativa propia le hago preguntas aleatorias para ver realmente si sabe a dónde va, con quién va, quién lo viene a buscar, cuántos días se va a quedar”. En igual sentido, el responsable de inspectoría señaló: “nosotros lo que intentamos hacer cuando llegan menores y vemos que la situación, la relación como que no nos llena..., es tratar de separar al menor de los mayores y tratar de que entiendan que si están en una situación de molestia, de riesgo, de que se puedan sentir amenazados por algo, nosotros lo vamos a proteger”. Sin perjuicio de esto, corresponde mencionar que expresó no haber tenido que intervenir en circunstancias como la citada.

Tanto los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración como los integrantes de la Comisión de Refugiados son contestes en sostener la necesidad de capacitaciones sobre la CDN y la aplicación efectiva del interés superior del niño, así como la aprobación de protocolos que guíen la actuación del personal de la DNM, en sus diferentes áreas de competencia.

En primer lugar, el responsable de inspectoría en la Dirección, al preguntarle por las capacitaciones del personal, señaló que “la capacitación se realiza casi siempre en un módulo de una semana, en donde se proyectaban tres horas diarias”. En relación, al abordaje de la CDN en las capacitaciones, tomando en cuenta que referenció que ha recibido formación acerca de la misma relacionada a la vulnerabilidad de la niñez migrante, se le preguntó si en las capacitaciones se estudia la CDN y respondió que no, y que no existe personal especializado en la temática. El funcionario

mencionó como una necesidad imperiosa de mejora, “la capacitación permanente y protocolos firmes y exactos en cuanto al tratamiento de un parámetro tan importante y fundamental”.

El segundo entrevistado de la DNM expresó que no ha tenido capacitación específica sobre niñez, y que siempre recibió capacitación a nivel general, incluyendo a los niños. Además, indicó que al ingreso a la Dirección Nacional “se hace una capacitación muy por arriba sobre la validez de los documentos de identidad”.

En igual sentido al antes referido, se expresó otro funcionario de inspectoría, señalando que cuando se ingresa se les da un manual, “el manual de migración”, y ahí están compiladas todas las pautas de cómo trabajar, pero “sobre los niños específicamente no”. Corresponde señalar que, adicionalmente, este entrevistado argumentó que en su dependencia no se cuenta con personal especializado para efectuar consultas ante dudas, y que ha realizado cursos voluntarios brindados por la OIM y la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) -organismo dependiente de la Oficina Nacional del Servicio Civil encargada de la formación y capacitación a nivel nacional de funcionarios públicos-.

Otro de los entrevistados, integrante del personal de inspectoría de la DNM, mencionó que reciben capacitación, y se hace una prueba de verdadero o falso, aunque no específicamente sobre NNA. Por su parte, el jerarca de la DNM entrevistado planteó la necesidad de capacitación especializada.

Por otro lado, la representante de UNICEF, más allá de destacar la aprobación de la Guía para la aplicación del ISN en Uruguay (UNICEF - SCJ, 2024) -que como ya se refirió se aplica en los procedimientos judiciales-, señaló que “la clave es esa, fortalecer a las personas que ya están, que tienen toda la experiencia en la materia migratoria, (...) que les falta combinarla con esta perspectiva de niñez”.

En igual sentido, la representante de la Facultad de Información y Comunicación, en relación a la atención del interés superior del niño en el ámbito migratorio, expresó “yo creo que habría que generar mecanismos que pudieran garantizar la participación de los niños de una manera cuidada y

adaptada en ese proceso de regularización”, “que hubieran procedimientos específicos y adaptados a las infancias migrantes”, adicionando la importancia de poner en el centro del procedimiento migratorio a las infancias, así como la formación específica.

De igual forma, la representante del IPPDH subrayó “la ausencia de esos temas” en los funcionarios responsables de su aplicación en los contextos migratorios, pero adicionando que esa ausencia también está presente “en la sociedad uruguaya en general”. La funcionaria indicó además que, “lo que sucede muchas de las veces es que las personas que están encargadas de aplicar la norma no necesariamente la conocen ... (y) para eso es indispensable la formación y la capacitación del funcionariado”.

Por consiguiente, se evidencia de las entrevistas practicadas, la inexistencia de protocolos de actuación integrales en la atención del principio del interés superior del niño en las diferentes etapas del procedimiento migratorio, como la necesidad de formación específica del funcionario migratorio, por cuanto su capacitación se restringe a los requisitos exigidos por la ley y reglamentación interna de migración.

La ausencia de previsiones específicas, así como la escasa actualización en la formación del personal, especialmente en lo referente a los derechos y principios que se deben atender en relación con la niñez migrante, debilita el cumplimiento efectivo de los estándares internacionales ampliamente referenciados en esta investigación.

Sucesivas etapas: permanencia, expulsión, refugio.

En relación con la siguiente etapa del procedimiento migratorio -permanencia-, el cual comprende el otorgamiento de las residencias en el país y cuyos requisitos están regulados en la normativa migratoria, no se internaliza la atención del principio del interés superior del niño, con excepción en las residencias por arraigo.

Para esta etapa del procedimiento tampoco se han aprobado mecanismos o protocolos internos que permitan la atención de NNA, en los términos previstos por la CDN (ONU, 1989) y las normas de soft law mencionadas, que sirven de guía para su implementación efectiva.

Iguales consideraciones se realizan en relación con los procedimientos administrativos migratorios de expulsión.

Ahora bien, en cuanto a las previsiones para la solicitud como el otorgamiento de la condición de refugiado, la ley de refugio (Uruguay, 2006) prevé la consideración del principio del interés superior del niño en relación con el NNA no acompañado y aquella relacionada a la condición de apátrida (Uruguay, 2018). Ésta norma efectúa la previsión de su atención en cuanto a los NNA no acompañados o separados de su familia para todas las instancias del procedimiento, conforme a su madurez y desarrollo intelectual. Tales previsiones se destacan como un enorme avance en comparación con la norma migratoria, pero no existen mecanismos nacionales específicos para su evaluación y determinación en los términos de la CDN.

Como limitaciones se entiende que, más allá de los aspectos normativos ya relacionados, se hace especial hincapié en la necesidad de fortalecer las capacitaciones a todo el personal que actúa en los procedimientos, sea en la etapa de desarrollo como en la de resolución, ya que en ocasiones unas condicionan las otras.

Conclusiones parciales

Resulta imprescindible destacar que la correcta aplicación del principio del interés superior del niño en el ámbito migratorio requiere no solo de marcos normativos adecuados, sino también de una profunda transformación cultural y operativa dentro del Estado. Esto implica consolidar capacidades técnicas, asegurar espacios de escucha activa de NNA y construir procedimientos sensibles al contexto de vulnerabilidad que implica la movilidad humana. El compromiso con el interés superior del niño no puede ser solo declarativo, sino que debe traducirse en decisiones concretas que reflejen su centralidad en todas las instancias del proceso administrativo migratorio.

En definitiva, se identifican buenas prácticas como es la aprobación del Protocolo para la atención de los NNA indocumentados (MRREE, 2022) y la Guía para la atención del ISN en el ámbito del Poder Judicial, (UNICEF,2024). Sin perjuicio de lo cual, existen nudos críticos que hacen al conocimiento de las previsiones de la CDN y en particular acerca del principio del interés superior del niño, su alcance y efectiva aplicación, muy especialmente con relación al protocolo mencionado que pretendió incorporar los estándares internacionales en materia de niñez a la operativa en frontera.

Es evidente la necesidad de continuar trabajando en el tema, como se ha realizado con los procedimientos judiciales, a efectos de que los funcionarios migratorios cuenten con mecanismos claros al momento de tomar decisiones, que comprendan todas las etapas del procedimiento migratorio.

En atención a los hallazgos obtenidos de las entrevistas practicadas, se advierte que por un lado existe una ausencia de capacitación específica en la materia, sin perjuicio de lo cual, algunos de los entrevistados expresan iniciativas particulares y sensibilidades en el abordaje de necesidades en cuanto a las personas migrantes y en particular respecto de NNA, más allá de la formación recibida por la Dirección Nacional de Migración.

Por otro lado, existen tensiones entre la práctica operativa expresada y los estándares internacionales que la normativa migratoria interna incorpora de forma genérica, al citarlos, pero sin ingresar a su abordaje de manera específica, en relación con la atención del interés superior del niño, en los términos de la CDN, para su debida atención.

Cierre del Capítulo de Resultados y Discusión

El Estado ha asumido compromisos internacionales en relación con los derechos humanos de todas las personas y en particular en cuanto a los NNA. De esta manera tiene la responsabilidad de su internalización en las normativas, políticas y decisiones administrativas, judiciales o legislativas que se adopten con relación a la niñez. Ello referenciado a todas las etapas de su vida en las cuales se adopten

decisiones que les pueda afectar, para lo cual se debe de atender el principio del ISN reconocido en la CDN y por consiguiente todos los demás derechos humanos.

En ese contexto se evidencia que las normas internas si bien han incorporado los estándares internacionales, no lo hacen de manera integral.

Por otro lado, se advierte que fue un cambio radical en cuanto a la mirada y visualización efectiva de la niñez, y en ese sentido, la efectividad del cumplimiento de los estándares internacionales dependerá de la aplicación oportuna por parte de las autoridades estatales y otros actores responsables, en debida forma, no solo a nivel normativo sino también procedimental.

Es una realidad que, así como el reconocimiento de derechos humanos a la niñez llevó un proceso de evolución paulatino, en el derecho interno fue igual, tomando en cuenta que las normas se dictaron con ausencia de la perspectiva de niñez, la cual fue transitando hacia la incorporación de los estándares internacionales.

Específicamente en relación con las medidas legislativas y administrativas migratorias adoptadas por Uruguay, reflejan una evolución normativa positiva y una clara voluntad institucional orientada a alinear el marco migratorio nacional con el corpus iuris internacional de DDHH. Sin perjuicio de lo cual, se verifican necesidades de fortalecimiento en materia de capacitación vinculada a las disposiciones vigentes, así como de aprobación de protocolos de actuación claros e integrales, como de personal especializado para el abordaje de los derechos de la niñez migrante, y en especial del ISN.

De los hallazgos resulta la persistencia de desafíos en cuanto a su consideración como sujetos de derecho y, por consiguiente, la obligatoriedad de atender el ISN en todas las decisiones administrativas que puedan afectarles, como lo prevé la CDN. Todo ello vinculado a su implementación efectiva, la comprensión del alcance del principio del INS, que, a pesar de existir lineamientos a nivel regional y nacional, aún son de difícil interpretación. También existen desafíos en materia de coordinación interinstitucional, así como de seguimiento de las medidas que se adoptan.

En definitiva, se identifican buenas prácticas, pero una clara contradicción entre la actuación del operador migratorio, signado por la vital importancia del control documental, y el conocimiento y aplicación efectiva del protocolo aprobado en el año 2022.

La ausencia de previsiones normativas específicas en relación con la atención de la inmigración en los términos antes expresados, de capacitaciones, de material que orienten la actuación funcional, como de referentes especializados, inciden negativamente en el respeto de los derechos humanos de los NNA migrantes acorde a los estándares internacionales.

Capítulo V - Conclusiones y Recomendaciones

En relación con el objetivo específico N° 1, se analizaron las normas internas en materia de niñez, evidenciando que el procedimiento de internalización de los estándares internacionales consignados en la CDN fue paulatino y transitaron del pasaje de la invisibilidad hacia su atención, siguiendo la evolución que a nivel internacional llevó el tratamiento de los NNA hacia su reconocimiento como sujeto de derecho. Se hizo evidente la mirada adultocéntrica en las disposiciones generales internacionales, priorizando la protección de la niñez, para luego reconocer a los mismos como sujetos de derecho.

La integral internalización de las previsiones de la Convención es un desafío, sobre el que se va avanzando lentamente, como surge de la normativa interna específica sobre NNA y la inclusión de la atención del ISN en normativa dictada posteriormente, en la cual se hace referencia al principio. Este avance jurídico va consolidando no solo la protección de la niñez sino también su posición en el centro de la atención en materia de derechos humanos.

En cuanto al objetivo específico N° 2, se relacionaron las disposiciones internas que regulan los procedimientos migratorios con las garantías establecidas en la CDN y demás normas de protección internacional en la materia. Del análisis realizado se desprende que, si bien el marco normativo nacional en materia de migración adopta principios generales compatibles con los estándares internacionales, el cumplimiento pleno del objetivo de armonización requiere de la revisión de algunas disposiciones y avanzar en la reglamentación concreta de mecanismos para la evaluación del interés superior del niño en cada etapa del procedimiento migratorio.

Uruguay ha avanzado hacia el diseño de marcos de protección de todas las personas que migran, ya sea de manera voluntaria como forzada, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos humanos, en particular de los niños migrantes, refugiados y apátridas y del principio del ISN en los términos de la CDN y Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. Sin embargo, aún existe el desafío de implementar adecuadamente esos marcos, de manera integral. De

las entrevistas resultó la necesidad de contar con protocolos de actuación, manuales, capacitaciones específicas, que orienten a los operadores y decisores en la manera de proceder ante NNA migrantes, así como con referentes o especialistas para la consulta oportuna. Asimismo, como áreas de oportunidad se destaca la posibilidad de articulación con organismos públicos de derechos humanos, la academia y organizaciones de la sociedad civil para reforzar la capacitación del personal de la Dirección Nacional de Migración en la temática, así como la revisión de las posibilidades de mejoras en materia presupuestal, y/o de articulación a fin de adecuar la infraestructura y equipamiento a las necesidades operativas.

Con relación al objetivo específico N° 3, se procedió a la individualización de actores clave en la materia, a partir de las competencias que le son propia, y de la interoperabilidad imprescindible para la actuación con relación a la niñez migrante, solicitante de refugio, refugiada y apátrida.

A partir de la evidencia obtenida de las entrevistas practicadas, resultó la ausencia de coordinación interinstitucional y capacitación específica en la materia, sin perjuicio de lo cual algunos de los entrevistados expresaron iniciativas particulares para la efectivización de dichas coordinaciones de actuación con otros organismos, y sensibilidades en el abordaje de necesidades en cuanto a las personas migrantes y en particular de la niñez.

Por otro lado, se visualizan tensiones entre la práctica operativa expresada y los estándares internacionales que la normativa migratoria interna prevé o incorpora a partir de su referenciación en el cuerpo legal, para su debida atención.

En definitiva, se advierte que el trabajo en conjunto con los actores clave garantizan la protección de los derechos de la niñez migrante, así como la generación de mecanismos para la atención de su interés superior.

Finalmente, en relación con el objetivo específico 4, se procedió a exponer la existencia de mecanismos para la evaluación y determinación del ISN en el marco jurídico e institucional uruguayo, a partir de la descripción de los lineamientos existente para la atención de NNA.

En ese sentido se abordó el Protocolo para la atención de los NNA indocumentados (MRREE, 2022), el cual, si bien hace referencia a los instrumentos internacionales de DDHH y en especial a la CDN, mencionando la atención del interés superior del niño, en el desarrollo procedimental no se aborda. Sin perjuicio de lo cual se consideró como un gran avance, no es integral en los términos del alcance que se le debe dar a la atención del ISN conforme la CDN.

Por otro lado, la aprobación de la Guía para la atención del ISN en el ámbito del Poder Judicial (Uruguay,2024), también se visualiza como de vital importancia, lo que pauta las necesidades del país de contar con mecanismos que orienten al operador para la atención de los derechos de los NNA en los diferentes ámbitos de decisión estatal.

Dicha necesidad se evidencia en relación con la niñez migrante, en todas las etapas del procedimiento migratorio, de refugio y apatridia, a fin de cumplir efectivamente con los estándares internacionales en la materia.

En definitiva, la realidad interpela a la acción y la adopción de medidas positivas para garantizar y proteger los derechos humanos de manera integral, con especial atención al derecho de todos los NNA a ser escuchados y a fundamentar las decisiones que les pueda afectar en el interés superior del niño. Esto exige un proceso de evaluación y determinación previo a la toma de decisiones, llevado a cabo por personal especializado, así como la implementación de políticas y mecanismos que aseguren el ejercicio efectivo de estos derechos.

Recomendaciones

A partir de la evidencia presentada, se proceden a realizar recomendaciones que se orientan a la efectiva armonización del marco normativo vigente en materia migratoria, refugiados y apátridas, con los estándares internacionales.

En primer lugar, se propone la adecuación normativa migratoria, incorporando específicamente los derechos y principios previstos en la CDN a los efectos de que el país cumpla con las obligaciones asumidas, en particular la atención del principio del interés superior del niño en los

términos regulados por la Convención sobre los derechos del niño, como en las normas de soft law referenciadas en la presente investigación.

Asimismo, la aplicación del principio de convencionalidad a fin de que la autoridad migratoria realice la debida valoración en cuanto a la compatibilidad entre las normas internas que va a aplicar al caso concreto con la CDN, garantizando de esta manera la efectividad de los derechos humanos de los NNA migrantes en los procedimientos administrativos migratorios.

La creación de mecanismos que permitan guiar la actuación operativa, tendientes a la aplicación efectiva del ISN, en la cual se podrá aportar indicadores que se deben atender en frontera para la detección de vulnerabilidades y necesidades de protección, garantizando los derechos humanos de la niñez migrante. De igual manera, con relación a las diferentes etapas del procedimiento administrativo migratorio, de refugiados y apátridas.

Finalmente, el fortalecimiento de las capacitaciones en materia de derechos humanos y en particular en relación con la niñez migrante, con personal especializado, que permita contar con actualizaciones periódicas, tendiente a la formación integral y sostenida de todo el personal que actúa en los diferentes procedimientos migratorios, como de aquellos que deben adoptar resoluciones.

La atención de las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, como los aportes de la jurisprudencia interamericana y las guías de actuación son esenciales para el perfeccionamiento de los protocolos existentes, así como el desarrollo de otros mecanismos internos que permitan abordar de manera fundada las diferentes etapas para la atención del principio del ISN, en relación con su evaluación y determinación, etapas y actores clave.

Es importante tener presente que los factores que inciden en la movilidad humana se mantienen y la migración mixta de niños, niñas y adolescentes continúa, por lo que las políticas migratorias, normativas, protocolos de actuación y acciones vigentes o que se resuelvan, deben alinearse a los estándares internacionales, cumpliendo con los compromisos asumidos. Se entiende que los aportes de este trabajo abonan a la discusión y construcción de propuestas.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR, 2011), Niños, niñas y adolescentes no acompañados, separados, solicitantes de asilo y determinación del interés superior del niño (DIS).

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8281.pdf>

ACNUR, (2023). Tendencias Globales. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-08/ACNUR-Tendencias-Globales-2023.pdf>

ACNUR, (2024). Tendencias Globales. <https://www.acnur.org/tendencias-globales#:~:text=A%20finales%20de%202023%2C%20había,alteraron%20gravemente%20el%20orden%20público.>

ACNUR, (2025). Derecho a la nacionalidad y prevención y resolución de la apatridia: observaciones y recomendaciones relativas al estatuto de ciudadanía legal en Uruguay. https://www.nacionalidad.uy/downloads/ACNUR_042025_CiudadaníaLegal_Observaciones_recomendaciones.pdf

ACNUR, (2025), Hoja informativa estadística. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2025-09/hoja-informativa-estadistica-uruguay-junio-2025.pdf>

Batthyány y Cabrera (2011) Metodología de la investigación. Apuntes para un curso inicial https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26551/1/Metodologia%20de%20la%20investigación%20en%20CCSS_Batthyany_Cabrera.pdf

Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos. (Organización para la Unidad Africana, 1981) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. (Organización para la Unidad Africana, 1990) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8025.pdf>

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, (1984). Declaración de Cartagena sobre refugiados.

<https://www.acnur.org/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.acnur.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Flegacy-pdf%2F5b076ef14.pdf>

Conferencia Regional sobre Migración, (2021), Guía operativa para la aplicación del interés superior de la niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana. https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/guia_operativa_del_isn_en_contexto_de_mov._humana-final.pdf

Consejo de Europa, (1950), Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_spa

Consejo de Europa, Protocolos Adicionales (CEDH, 1952, 1963, 1983,1984, 1994, 2000, 2002, 2004, 2013 – Nos. 4,6,7,11,12,13,14,15 y 16). https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

Consejo de Europa, TEDH (2008) MASLOV v. AUSTRIA” <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-87156>

Consejo de Europa, TEDH (2020) “AFFAIRE MOUSTAHI v. FRANCE” <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-201353>

Consejo de Europa, TEDH (2020) “N.D. and N.T. v. SPAIN” <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-201353>

Constitución Política de la República Oriental del Uruguay, (1967). <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Declaración y Plan de Acción de Chile, (2024 – 2034). <https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-12/Declaracion-y-Plan-de-Accion-de-Chile-2024-2034.pdf>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. 6ta. Edición.

https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas, (INE, 2023) (consultado el 2 de febrero 2025) <https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Población%20estimada,%20crecimiento%20intercensal%20y%20estructura%20por%20sexo%20y%20edad.pdf>

Instituto de Políticas Públicas en derechos humanos del Mercosur (IPPDH, 2017) Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes. <https://ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2021/07/ESP-Guía-Regional-del-MERCOSUR-para-la-Identificación-y-Atención-de-Necesidades-Especiales-de-Protección-de-los-Derechos-de-Niños-Niñas-y-Adolescentes-Migrantes.pdf>

Namuche, Claudia, (2022). Fortalecimiento de la actuación estatal para asegurar una adecuada protección de los derechos de las personas extranjeras en contextos de operativos de fiscalización migratoria. Tesis de Maestría. Universidad de Perú. <https://hdl.handle.net/11042/575> <https://pirhua.udep.edu.pe/item/8efbb353-adbc-4580-b8d0-ba4426a2e1a6>

Organización de Estados Americanos, (OEA,1948), Carta de la Organización de los Estados Americanos. <https://www.cidh.oas.org/basicos/carta.htm>

OEA, (1948), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

OEA, (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

OEA, (1985), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

OEA, (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

OEA, (1990), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la Pena de Muerte. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/protocolo-abolicion-pena-muerte.pdf>

- OEA, (1994), Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-interamericana-desaparicion-forzada-personas.pdf>
- OEA, (1994), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- OEA, (1999), Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>
- OEA, (2013), Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-interamericana-racismo-discriminacion-intolerancia.pdf>
- OEA, (2013), Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.pdf
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015). Informe: Movilidad humana - Estándares Interamericanos. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>
- OEA, (CIDH, 2019) Resolución N.4. Principios americanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>
- OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Corte IDH, OC -17/02), Condición Jurídica y Derechos del Niño. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

OEA, Corte IDH, (OC- 21/14), Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

OEA, Corte IDH – Jurisprudencia, (“Niños de la Calle” vs. Guatemala – 1999; Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay – 2004; “Campo Algodonero” vs. México – 2009; Fornerón e hija vs. Argentina – 2012; Comunidad La Oroya vs. Perú – 2023). <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr>

OEA, (2023), Declaración para la protección e integración de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en las Américas. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2023/08/Declaracion-Ninez-Migrante-Adoptada-junio-OEA-1.pdf>

OEA, Instituto Interamericano del niño, la niña y adolescente, (2021). Niñez y adolescencia en contexto de movilidad humana. Aproximación al rol de los sistemas de promoción y protección de derechos. <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/publicaciones/2021/movilidad/Niñez%20y%20adolescencia%20en%20contexto%20de%20movilidad%20humana.pdf>

OEA, (2023). Resolución Nº 2/2023 sobre derecho a la nacionalidad, prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad y apatridia). <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2023/Res-2-23-ES.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones, (OIM, 2021), Guía operativa para la aplicación del interés superior de la niñez y adolescente en contexto de movilidad humana. https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/guia_operativa_del_isn_en_contexto_de_mov._humana-final.pdf

OIM, (2022). Informe sobre las migraciones en el mundo 2022.

<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022->

[interactive/?lang=ES#:~:text=Europa%20y%20Asia%20acogían%20en,mundial%20total%20de%20migrantes%20internacionales](https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES#:~:text=Europa%20y%20Asia%20acogían%20en,mundial%20total%20de%20migrantes%20internacionales)

OIM, (2023). Matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM) 5ª ronda: educación y niñez migrante.

<https://dtm.iom.int/es/reports/uruguay-educacion-y-ninez-migrante-en-uruguay-dtm-ronda-5-montevideo-febrero-junio-2023>

OIM, (2024), Uruguay, reporte anual 2023, p.8.

https://uruguay.iom.int/sites/g/files/tmzbd1161/files/documents/2024-05/oim-uruguay_reporte-anual-2023_2.pdf

OIM, (2024) Estudio de la OIM: Los migrantes y refugiados en Colombia generan un impacto económico equivalente a 529,1 millones de dólares. <https://www.iom.int/es/news/estudio-de-la-oim-los-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-colombia-generan-un-impacto-economico-equivalente-5291-millones-de-dolares#:~:text=Colombia%20acoge%20a%20la%20mayor,económica%20y%20cultural%20de%20Colombia>

Organización de las Naciones Unidas, (ONU, 1945) Carta de la ONU. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf

(ONU, 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

ONU, (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf

ONU, (1954). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006.pdf>

ONU, (1959). Declaración de los Derechos del Niño.

https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/33_d_declaracionderechosnino.pdf

ONU, (1961). Convención para Reducir los Casos de Apatridia

<https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5b43d0e44.pdf>

ONU, (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

ONU, (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

ONU, (1966), Protocolo facultativo del PIDCP. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr-one.pdf>

ONU, (1967), Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

<https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5b076dcd4.pdf>

ONU, (1979), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

ONU, (1984), Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>

ONU, (1989), Convención sobre los Derechos del Niño.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

ONU, (1989), Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/second-optional-protocol-international-covenant-civil-and>

ONU, (1990), Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores

Migratorios y de sus Familias. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

ONU, (1990), Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores

Migratorios y de sus Familiares. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

ONU, (1999), Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-elimination-all-forms>

ONU, (2000), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>

ONU, (2000), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children>

ONU, (2002), Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel>

ONU, (2003), Observación general Nº 5/ 2003 Comité de los Derechos del Niño. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>

ONU, (2005), Comité de los Derechos del Niño. Observación General Nº 6. <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-6-trato-menores-no-acompanados-separados-de-familia-fuera-de-su-pais-de-origen-2005.pdf>

ONU, (2006), Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

ONU, (2006), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-persons-disabilities>

- ONU, (2006), Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>
- ONU, (2008), Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>
- ONU, (2009), Comité de los Derechos del Niño. Observación General N.º 12. El derecho del niño a ser escuchado. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf>
- ONU, (2011), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-communications>
- ONU, (2013). Comité de los Derechos del Niño. Observación general N.º 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/crc/2013/es/95780>
- ONU, (2015). Comité de los Derechos del Niño. Observaciones sobre informes periódicos Uruguay 2007 – 2015. https://www.cdnuruguay.org.uy/wp-content/uploads/2020/05/Observaciones_Comit%C3%A9_DN_a_UY_2007_2015.pdf
- ONU, (2016) Declaración de New York para los Refugiados y los Migrantes. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_SP.pdf
- ONU, (16 de noviembre 2017). Observación general conjunta del Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares N.º 3 y del Comité de los derechos del niño N.º 22. Sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrMulHhdD50s6dX7ewCBgofxxT0I9nDrP0z0mv2jWNaoJC%2BVTjKXbM%2BLBK73cdwxz3H1Gfjdfl8QT6uU8jBdl4XsyYjHHB%2FUA7Zup2j3%2BDxD>

ONU, (16 de noviembre 2017). Observación general conjunta del Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares Nº 4 y del Comité de los derechos del niño Nº 23. Sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. [https://repositorio.mpd.gov.ar/documentos/Observación%20General%20Conjunta%20Nº%204%20y%20Nº%2023%20\(CDT\).pdf](https://repositorio.mpd.gov.ar/documentos/Observación%20General%20Conjunta%20Nº%204%20y%20Nº%2023%20(CDT).pdf)

ONU, (2018), Acuerdo sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-internacional/19773-2019>

ONU, (2018), Pacto Mundial sobre los Refugiados.

<https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c782d124.pdf>

ONU, (2018). Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular.

https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/gcm_spanish.pdf

ONU, (2020). DAES. Visitado el 5 de junio 2024.

https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020

ONU, (Madi, Gehad, 2024). Los derechos humanos de los migrantes.

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/217/32/pdf/n2421732.pdf>

Organización de la Unidad Africana, (OUA, 1981), Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Carta de Banjul”.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>

OUA, (1990), Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño.

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8025.pdf>

Portal de Datos Sobre Migración (consultado el 2 de febrero 2025)

<https://www.migrationdataportal.org/es>

Rea, Sergio (2021). Aplicación del Interés Superior para el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados y solicitantes de asilo en México. Tesis de grado. Universidad de Chile.

<https://repositorio.uchile.cl/bijhbop0'o0iptstream/handle/2250/184859/Aplicación-del-interes-superior-para-el-caso-de-niños-niñas-y-adolescentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rinaldi, Patrizia (2021). Menores migrantes no acompañados en España e Italia: la aplicación del principio del interés superior del niño. Tesis Doctoral. Universidad de Granada.

<https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/71415/101357.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Sociedad de Naciones (1924) Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño.

<https://www.humanium.org/es/ginebra-1924/#:~:text=En%201924%2C%20la%20Sociedad%20de,de%20los%20adultos%20hacia%20ellos>

UNICEF (2006) “Convención sobre los derechos del niño”

<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

UNICEF, (2019). La adecuación normativa a la Convención sobre los derechos del niño en América Latina y deudas con la niñez.

<https://www.unicef.org/lac/media/9646/file/PDF%20La%20adecuacion%20normativa%20a%20la%20Convencion%20sobre%20los%20Derechos%20del%20Nino%20en%20America%20Latina.pdf>

UNICEF, (2023). Historia de los derechos del niño.

<https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/historia>

UNICEF, (2023). La infancia en peligro: La niñez migrante en América Latina y el Caribe.

<https://www.unicef.org/es/infancia-peligro/ninez-migrante-america-latina-caribe#:~:text=Mundialmente%2C%20los%20niños%2C%20niñas%20y,América%20Latina%20y%20el%20Caribe.>

UNICEF, (2023), El rostro cambiante de la niñez migrante en América Latina y el Caribe.

<https://www.unicef.org/sites/default/files/2023-09/UNICEF%20Migration%20Child%20Alert%20050923%20ES.pdf>

UNICEF, (2024), Interés Superior del Niño, Guía de aplicación práctica para el Sistema de Justicia.

https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=322

UNION EUROPEA, (2000), Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, (2024) Bitácora Migratoria.

<https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-06/reporte-junio-de-bitacora-migratoria.pdf>

URUGUAY, Presidencia de la República (2013)

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/desde-2003-uruguay-brindo-refugio-134-personas-aprobo-reasentamiento-47>

Normas Nacionales.

Decreto Nº 394/009. Reglamenta Ley de Migraciones. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/394-2009>

Decreto Nº 274/010. Derechos y Obligaciones de los Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/274-2010>

Decreto Nº 118/018. Atención de la situación de vulnerabilidad para conceder la residencia definitiva. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/118-2018>

Decreto Nº 356/018. Reglamenta Ley de Migraciones, regula diferentes tipos de Visa. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/356-2018>

Decreto Nº 138/024. Residencia por arraigo. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/138-2024>

Ley Nº 16.137 de 1990. Por la cual se ratifica la Convención sobre los derechos del niño. 9 de noviembre de 1990. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16137-1990>

Ley Nº 17.823 de 2004. Por la cual se aprueba el Código de la niñez y la adolescencia y actualizaciones.

14 de setiembre de 2004. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/17823-2004>

Ley Nº 18.076 de 2006. Por la cual se regula el estatuto para los refugiados. 5 de enero de 2007.

Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18076-2006>

Ley Nº 18.250 de 2008. Por la cual se aprueba el estatuto para las migraciones. 17 de enero de 2008.

Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18250-2008>

Ley Nº 18.382 de 2008. Acuerdo Marco para Reasentamiento de refugiados entre la República Oriental del Uruguay y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados suscrito el 15 de junio de 2007.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18382-2008>

Ley Nº 18.335 de 2008. Derechos y Obligaciones de Pacientes y Usuarios de los Servicios de Salud.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18335-2008>

Ley Nº 18.437 de 2008. Ley General de Educación. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18437-2008>

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18437-2008>

Ley Nº 18.446 de 2008. Por la cual se crea la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>

Ley Nº 19.580 de 2017. Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19580-2017>

Ley Nº 19.643 de 2018. De Prevención y Combate de la Trata de Personas.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19643-2018>

Ley Nº 19.682 de 2018. Por la cual se aprueban normas para el reconocimiento y protección al Apatrida.

7 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19682-2018>

Ley Nº 20.376 (Uruguay, 2024) Garantía para la Primera Infancia, infancia y adolescencia – Ley GAPIIA.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20376-2024>

Resolución Nº 576 de 2016. Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay.

<https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/576-2016>

Resolución N° 412 de 2022. Por la cual se aprueba el protocolo para la atención en frontera de niñas, niños y adolescentes extranjeros indocumentados. 22 de noviembre de 2022.

https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/protocolo_nna_indocumentados_web.pdf

Suprema Corte de Justicia, (Uruguay, 2009) Sentencia N° 356/009.

<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2017-11/Sentencia%20365%20de%202009%20SCJ.pdf>

Anexo I

Residencias Iniciadas a Menores de 18 años - DNM

	Año 2023		Año 2024
Total	1521	Total	1927
Cubana	409	Cubana	435
Argentina	240	Argentina	419
Brasileña	167	Venezolana	237
Venezolana	107	Brasileña	229
Rusa	95	Peruana	98
Colombiana	75	Colombiana	94
Alemana	69	Alemana	52
Peruana	60	Rusa	40
Dominicana	57	Ecuatoriana	37
Chilena	38	Boliviana	34
Otras	204	Otras	252

***A partir del 17/02/2023 las residencias permanentes con vínculo con uruguayo y permanentes Mercosur pasaron a la órbita de la Dirección Nacional de Migración**

**** A partir de octubre de 2024, se incorporan las Residencias por Arraigo Laboral y Reunificación familiar, de carácter permanente, y Arraigo por Estudio, de carácter temporario.**

**DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA**

Anexo II

Entrevista a Representante de UNICEF.

Fecha: 18.11.2024

Entrevistador: Buenas tardes. He tomado contacto con usted para la realización de una entrevista en el marco de la tesis sobre la aplicación del interés del niño y el derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay, en función a la maestría de Derechos Humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objeto de la investigación es conocer los mecanismos de protección internacional de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos migratorios de Uruguay y en especial con relación al interés superior del niño y su derecho de ser escuchado. Antes de empezar, necesitamos que manifieste si está de acuerdo con participar luego de notificarle algunas cuestiones que se leerán. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita y no será beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicios si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento una vez comenzada esta actividad. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales, de modo que no puede identificarse lo que usted plantea con su nombre, si así lo desea. Si decide participar, debe saber que la información que nos dará será analizada y desgravada por la investigadora. Si hay algo que no le quede claro o tiene alguna duda, puede preguntarme ahora o en cualquier momento de la entrevista. En caso de estar de acuerdo, comenzamos.

R: Estoy de acuerdo

E: Bueno, primero, ¿cuál es tu nombre y cuál es tu especialidad o qué organismo formas parte?

R: Soy parte del equipo de protección de la niñez de UNICEF. El equipo de protección es el que trabaja, digamos, dentro de UNICEF, los temas vinculados con violencia y la protección especial que algunos grupos de niños, niñas y adolescentes deben tener debido a su situación. Por ejemplo, los niños y niñas adolescentes que están en el sistema de protección especial de INAU tienen una vulnerabilidad especial

por estar en el sistema, entonces requieren de una mirada más profunda y dedicada. Los adolescentes privados de libertad o en conflicto con la ley también la tienen y la niñez migrante es otro de los grupos vulnerables. Entonces, el equipo de protección digamos que mira todas esas infancias con especial vulnerabilidad y trabaja y lidera de alguna forma la temática de la niñez inmigrante y refugiada acá en la oficina.

E: ¿Se ha realizado algún trabajo que aborde justamente esta temática y preste alguna atención o se explore o se extienda sobre el tema de la aplicación del interés superior y el derecho a ser escuchado?

R: En específico sobre el derecho a ser escuchado y el interés superior, digamos que nosotros somos una oficina de Uruguay, pero bueno, estamos en coordinación con la oficina regional y la Sede. Entonces, a nivel de la oficina regional sí hay un trabajo muy bueno de, no sé si conoces, que lo elaboró Pablo Ceriani, que es argentino. Bueno, Pablo elaboró una nota técnica hace un par de años para la toda la regional, pero bueno, que tomamos todas las oficinas de la región, sobre la importancia que tiene la regularización para el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes y cómo regularizar su situación los protege. Y él ahí aborda todo lo que tiene que ver con el interés superior del niño como un argumento para que las autoridades migratorias en cada país tomen ese liderazgo del tema y puedan pensar soluciones duraderas para esos niños, niñas y adolescentes.

El interés superior del niño acá en la oficina de Uruguay, sobre todo lo estamos trabajando, digamos que en un plano más general. Es un concepto bastante complejo, es un concepto que en el último tiempo ha tenido bastante notoriedad pública, especialmente a raíz de la discusión parlamentaria de tenencia compartida, que ahí se empezó a manejar, a veces bastante estirado, a veces mal entendido y tal. Pero de alguna forma, un efecto colateral que tuvo toda esa discusión bastante compleja que se dio, fue bueno que la gente empezara a prestar más atención a qué es ese concepto, cómo se aborda, cómo se tiene que trabajar.

Y eso fue de alguna forma, lo que nos llevó a trabajar en alianza con la Suprema Corte de Justicia en ese material que nosotros sacamos este año, que es una guía que si bien es específica para operadores de justicia, es un marco bastante claro y bastante como metódico de qué elementos tienen que

tomarse en consideración cuando un operador, ya sea de la justicia, del área social o del área migratoria, se enfrenta a la situación de un niño y adolescente y tiene que tomar una decisión que le va a impactar. Entonces, creo que ese documento, si bien está pensado para jueces y defensores sobre todo, es un documento que si lo agarra alguien de Migración o lo agarra alguien de Cancillería, establece claramente cuáles son esos elementos que la persona tiene que tomar en cuenta para decir, bueno, yo acá estoy evaluando el interés superior al niño, estoy considerando todos los derechos, no solo uno, y estoy tomando y ponderando cuáles voy a sopesar más en este caso para tomar una decisión y para darle una solución al problema que se plantea.

Eso, por un lado, no sé si quieres...

E: Sí, en materia de niñez migrante, puntualmente, ¿considera que esos derechos que están también explicados en la guía que tú mencionas del Poder Judicial, han sido tomados o han sido aplicados en el ámbito migratorio, si tienes conocimiento?

R: Nosotros no hemos hecho un estudio ni de resoluciones administrativas ni de sentencias relacionadas con el tema. En otros temas sí hacemos estudios de sentencia y vemos si se reflejan o no y demás. Lo que sí tenemos pensado para adelante es hacer un seguimiento a las sentencias que de ahora en más se empiecen a elaborar en el Poder Judicial con la aplicación de la guía para ver un poco el termómetro, si se aplica, cómo se aplica, si mejora la técnica de litigio de los defensores y también de cómo se elaboran esas sentencias. Y ahí puede haber algún caso de niñez migrante que haya sido parte de ese proceso. No lo tenemos medido. Si una primera, de repente, una sensación térmica tal vez que tengamos o una hipótesis es que sigue siendo un concepto abstracto, sigue siendo un concepto difícil de entender en esto de que tiene un método y que no es cualquier cosa en interés superior del niño y que hay muchos malentendidos, no solo en el Poder Judicial sino en otros ámbitos. Entonces, una primera aproximación al tema diría que probablemente si nosotros vamos a ver esas decisiones, y probablemente miremos, haya un entendimiento en el mejor de los casos parcial sobre el tema y en el mejor de los casos con suerte encontraremos algunas resoluciones que apunten a ese principio y que

lo utilicen de una forma adecuada. Pero no tenemos evidencia como para decir si nosotros encontramos esto y esto en el análisis que hicimos.

E: ¿Considera que ese análisis para la aplicación del interés superior debe ser realizado por personal especializado en el tema o con capacitación al personal, en este caso digo migratorio porque es el objeto de la maestría?

R: Ahora, yo creo que en general, y esto lo hemos hablado con la DNM y lo hemos hablado en el marco de algunas otras organizaciones y oficinas del Estado, la capacitación en los temas de niñez, en la perspectiva de infancia y en la convención en general, es algo que, no sé si es un debe, pero es algo que está ahí para ser explotado con mucha más intensidad. Y que, de lo cual se podría beneficiar tanto el personal que está en frontera como en las distintas oficinas en todo el país para tener mejores herramientas a la hora de abordar las situaciones. **Creo que la clave es esa, es fortalecer a las personas que ya están, que tienen toda la experiencia en la materia migratoria, pero bueno, que les falta combinarla con esta perspectiva de niñez.** No solo del interés superior del niño, sino en general, desde cómo están dispuestos los espacios, desde cuáles son las prioridades a la hora de hacer la lista de los casos que yo voy a tener en el día de hoy. Si es una familia con niños, debería tener alfombra roja y se rastrea número uno, y así sucesivamente. **No solo es el principio, sino es pensar todo en función de que los niños y niñas adolescentes tienen una vulnerabilidad especial por su edad y por cómo afecta no tener su situación documental regularizada y demás.** Entonces entendemos que eso, que se pueden beneficiar con la perspectiva de niñez para brindar un servicio integral mucho mejor del que se brinda actualmente. No solo en la Dirección Nacional de Migratoria, me refiero en general, ¿no? En muchas áreas del estado.

E: ¿Considera que la política pública migratoria comprende estos aspectos o requeriría adecuación digamos...? o no sé, qué te parece la política pública.

R: Si, yo creo que se ha avanzado un montón y que ha habido esfuerzos de mejorar, hay voluntad de acercarse a las agencias de Naciones Unidas, de dialogar con la sociedad civil, creo que la junta nacional ha hecho un esfuerzo bastante grande es ese sentido, pero eso, a veces cuesta como bueno, dar los

siguientes pasos, profundizar y lograr recursos también, porque en definitiva, capacitar al personal, destinar tiempo, horas de docencia y demás, conlleva una serie de recursos que a veces no es tan fácil lograrlo, a veces los presupuestos no tienen tampoco una mirada de niñez, y mucho menos en estas áreas del estado, donde no están tan alejados, por ejemplo, de INAU, de educación, de salud, verdad. Entonces, este, argumentar que se necesitan recursos para capacitar en estas áreas, a veces cuesta mucho también, y es entendible frente a otras prioridades, entonces si entiendo que hay un debe en eso y que se puede profundizar mucho más y que debería ser como una prioridad, de vuelta, la niñez debería tener alfombra roja en estos espacios.

E: Muchas gracias, por tu colaboración

Entrevista a REPRESENTANTE DEL IPPDH

Fecha: 24.10.2024

E: Bueno, quiero informarte que te he conectado para realizar una entrevista en el marco del trabajo de tesis final de la Maestría de Derechos Humanos de la Universidad CLAEH. El objetivo de la investigación es conocer la aplicación efectiva de la Convención sobre los Derechos del Niño en los procedimientos migratorios, en especial con atención al principio del interés superior del niño y el derecho a ser oído en cada una de las etapas. Antes de empezar, necesito que manifiestes si estás de acuerdo con participar, informando que la presente es voluntaria, gratuita y no dará beneficio ni riesgo alguno a tu persona, pudiendo interrumpirla en el momento que entiendas necesario. La confidencialidad de los datos se garantiza conforme a la ley de protección de datos personales, si así lo deseas en cuanto a tu nombre y demás. La información que aportes será utilizada en el marco de la investigación. Si estás de acuerdo con expresar y participar en la entrevista, quiero recibir tu consentimiento.

R: Claro que sí, de acuerdo.

E: Perfecto. Bueno, primero me gustaría saber a qué te dedicas, cuál es tu profesión y demás.

R: Bueno, en este momento soy la directora de investigación del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos de MERCOSUR, pero anteriormente fui parte, digo, a los efectos de la entrevista, que creo que es lo que te interesa, fui la directora de Derechos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social y, como tal, también representé al Ministerio en la Junta Nacional de Migración. Y bueno, en el último año concretamente fui la coordinadora general de la Red Sin Fronteras, una organización no gubernamental de apoyo a las personas migrantes, a los derechos de las personas migrantes.

E: Perfecto. En ese contexto te hago la pregunta, si tienes presente en este momento para la entrevista las previsiones de la Convención de los Derechos del Niño y el cambio de paradigma que representó.

R: Perdón, se me cortó. Si tengo presente que...

E: La Convención de los Derechos del Niño y el cambio de paradigma que significó la convención.

R: Ah, sí, claro, claro que sí. La importancia no solo para el mundo, sino también para Uruguay, que la aprobó en 1990.

E: En ese aspecto, ¿ha realizado trabajos o lo ha abordado como temática en alguna de las actuaciones en las que ha participado?

R: Específicamente no he trabajado en los temas de niñez y migración, pero lo que sí es verdad es que constantemente en el trabajo con otros temas migratorios, específicamente, por ejemplo, con mujeres migrantes, las consecuencias, digamos, de la migración, ya sea sobre los niños que viajan o a través de... con estas mujeres, ¿no?, o que quedan en los lugares de origen, es una constante que aparece. También por trabajar con el tema, muchas veces llega información también sobre el crecimiento de la niñez, de niños, niñas y adolescentes no acompañados en el continente, ¿no?, que es un problema que va creciendo de manera desmedida.

E: Y el tema del interés superior, de los principios de la Convención, en los momentos que participó, tanto en el Mides como en la Junta Migratoria, ¿fue un tema que mereció o estuvo en algún momento en discusión o en abordaje, en alguna circunstancia que haya participado?

P: No, me temo que no, me temo que el interés superior del niño y del niño migrante no aparece, sobre todo en la, no sé, en la planificación o en la forma de ver las normas y los avances en las normas en los distintos niveles del Gobierno y, bueno, a veces también de las organizaciones sociales, aunque las organizaciones sociales sí lo tienen más presente. Creo que por la visión auto céntrica en la que vivimos, porque seguimos pensando también en los niños y las niñas como, de alguna manera como objetos, no lo quería decir así, pero sí como, y no necesariamente como sujetos de derecho a los que se les puede preguntar y que tienen el derecho y que tienen además una opinión clara de que sería lo mejor para ellos y para ellas. Creo que no, que en ningún momento, y bueno, ni hablar que hemos visto, como vos sabes, casos incluso donde el interés superior del niño es realmente aplastado, como en el caso de los niños de República Dominicana que igual fueron devueltos a República Dominicana, que son absolutamente atropellados, y que a nadie se le pasó por la cabeza escuchar o dar un espacio de, primero de entendimiento, pero después también de aplicación de la normativa, porque sabemos que

ningún niño, por ejemplo, debe ser devuelto sin ningún tipo de precaución a un país y no se siguió ninguna de las normativas más allá de que, o sea, no sólo no se siguió la normativa, sino que la persona que lo decidió está totalmente por fuera de sus posibilidades, ¿no? Ni siquiera contactó a la autoridad idónea para tomar esa decisión. Entonces, bueno, eso habla de que hay todo un sistema donde alguien puede regresar los niños a un país X, no importa cuál sea, y no le parece que está cometiendo un atropello terrible como el que estaba haciendo. Habla del entorno, ni a él ni a los demás le pareció que era nada grave lo que estaba haciendo esa persona. Entonces habla de eso, de la ausencia de esos temas en nuestro funcionariado, y bueno, yo creo que también en la sociedad uruguaya en general.

E: Y claramente el caso que tú hablas es un caso que se da en frontera, y digamos en lo que hace al resto del procedimiento migratorio que no es sólo el ingreso al país, ¿no? Y la convención habla de que cada vez que se vaya a tomar una decisión que pueda afectar a la niñez, debe de velar el interés superior del niño y también la posibilidad de ser escuchado, obviamente. En el resto de las etapas del procedimiento, digamos, por ejemplo, en lo que es en materia de residencia, dado que Mides tenía bajo su competencia también algunas gestiones migratorias, así como también el decreto de vulnerabilidad, ¿eso estaba integrado, sin perjuicio de lo que es propiamente la Dirección de Migración y el abordaje que la Junta le pudiera haber dado?

P: ¿Tú decís si en otras instancias, digamos, el Gobierno que no fuera estrictamente frontera? Bueno, sí, yo creo que en alguna medida sí está considerado. Creo que el ámbito de hecho nacional que mejor lo considera o lo atiende o lo garantiza es la educación, la educación pública, porque en términos reales sí, los niños migrantes inmediatamente son acogidos en el aula, más allá del cómo posterior, que sería otro tema, ¿no? Todo lo que hace al bullying, a la violencia institucional, a la forma solo de inclusión, eso es otro tema. Pero lo que hace estrictamente en el ingreso a los sectores educativos me parece que es el mejor ejemplo con el que se cuenta. Incluso cuando es secundaria, bueno, todavía hay muchos problemas de regularización, sobre todo para el ingreso. Pero en primaria, por ejemplo, yo creo que es el espacio de mayor integración. Creo que todo podría ser, primero porque la normativa, eso es muy importante, pero la normativa sí reconoce esto, sí reconoce el lugar que deben ocupar, sí

reconoce la igualdad de derechos con los nacionales en todos los ámbitos de la vida social. Lo que sucede muchas de las veces es que las personas que están encargadas de aplicar la norma no necesariamente la conocen. Y otras que sí, pero bueno, siempre queda muy dejado al arbitrio y a la buena voluntad de los que lo hacen. E incluso cuando no estamos cumpliendo la ley, sino que estamos siendo buenas personas, terminamos también generando otro tipo de complicaciones, ¿no? Por eso es tan importante que tanto la ciudadanía como el funcionariado público pueda entender claramente que son procedimientos y que los procedimientos hay que hacerlos porque eso es lo justo, lo correcto, y no porque soy una buena persona o porque le permito o no le permito, ¿no? Y para eso es indispensable la formación y la capacitación del funcionariado. Sin lugar a duda, tener en cuenta, como dices tú, no solo en fronteras, pero en todos los demás ámbitos de la vida qué implicancias tiene eso. Por ejemplo, en la escuela, que es donde yo sí creo que es donde mejor se despliega todo el sistema de protección. Pero, por otro lado, también es verdad que sufren bullying. O sea, sufren otro tipo de situaciones, a veces debido a las modalidades del español que hablan o porque hablan español no como su primera lengua, su lengua madre. O bueno, ni hablar que también en algunos casos por su genotipo. No sé, hay muchas cuestiones que a veces interfieren en eso y que no permiten la realización. E: También me interesaría saber si conoces que existan, para no apelar a la buena voluntad, si existen mecanismos efectivamente establecidos, ya sea en el ámbito de la dirección de migración o en el ámbito del Mides que aborda el tema migratorio, que permitan guiar al funcionariado en cómo trabajar con estos derechos y estos principios de niñez. Si existen mecanismos que los puedan guiar, ¿no?

P: Claro, sí, tipo guías operativas, digamos, para la aplicación del interés de los niños. Bueno, por ejemplo, existen, sí, existen. Por ejemplo, en el Mides en su momento no sólo había, que capaz, estoy tratando de recordar, era guía de procedimiento y atención, sí, donde no me acuerdo si tenía particularidades sobre los niños migrantes, la verdad. Pero, por ejemplo, ANEP, la educación pública, tiene claramente guías de atención o para facilitar la información y el acceso de los niños y las niñas a todo lo que es el sistema educativo. Después, por ejemplo, que también colaboré en eso, por eso me acuerdo, UNICEF realizó una guía para el abordaje de estos contenidos en los centros educativos. O

sea, sí hay desde distintos lugares guías operativas, que ya sean sobre los procedimientos o sobre los propios contenidos, ¿no?, como es esta de UNICEF que te digo, de cómo abordar los temas en el aula y sobre todo cómo abordar cuando hay niños y niñas migrantes en el aula. Entonces, creo que sí, en esos casos. Pero no, me imagino que muchas veces, aunque hay una guía operativa, no llega a hablar específicamente de niños y niñas, ¿no? Pero no lo sé, la verdad, no lo sé a ciencia cierta.

E: Y, por último, en cuanto a la existencia de datos desagregados como para poder realizar algún estudio o, a partir de los datos, la generación de políticas, ¿sabe si existen en los distintos ámbitos?

P: Mira, sobre niños y niñas, yo lo he visto en Uruguay. También es verdad, por ejemplo, que, a la vez, hace relativamente poco, haciendo una sistematización, bueno, fue en realidad hace un año ya, pero en enero del 2024, realizando en Rocha una sistematización, por ejemplo, sobre indicadores de gobernanza migratoria. La persona encargada de la Intendencia de Rocha de atender a los migrantes que llegan por la frontera con Brasil, por ejemplo, me decía que para su... que le llamaba la atención que, por ejemplo, en esa frontera no había niños y niñas no acompañados, que eran muy pocos los niños y niñas y que los que cruzaban eventualmente, los que llegaban, sí estaban acompañados. Que no es un dato menor, porque es muy, muy importante que tengan compañía, claramente. Me imagino, pensando bien, que hay algunos, ahora no me acuerdo el nombre técnico, pero hoy OIM tiene algunos estudios que son, tú debes de saber de eso, que son como territoriales muy concretos, que son abordajes como con pequeñas muestras que hay en Rocha, en Rivera, en Maldonado, en distintas partes del país. Me imagino que tal vez ahí alguna cosa he visto de, me parece recordar, más cualitativa, claramente, pero no, la verdad es que no sabría decirte.

E: Bueno, la última pregunta, desde el punto de vista de la política migratoria, ¿cómo consideras que realmente, si estamos en presencia de una política migratoria, ¿cómo aborda todo lo que es la perspectiva de derechos humanos y bueno, focalizando en lo que es niñez?

R: ¿Qué debería de tener decís?

E: ¿Cómo ves la política de Uruguay migratoria? Si hay una política y si lo hay, si aborda o no lo que es la perspectiva de derechos humanos.

R: Yo creo que hubo atisbos, intentos, creo que hay una excelente ley, que eso es fundamental, creo que hay un marco, el que redactó la Junta en 2018, por ahí un marco que también da los lineamientos clarísimos de qué debería de tener una política migratoria, que además son lineamientos amplios, como la no discriminación, la ausencia de racismo, xenofobia, etcétera. Creo que tenemos un excelente marco de trabajo. Bueno, ahora el plan que hizo el gobierno, creo que ya hace casi un año, el plan de inclusión para las personas migrantes, igualmente creo que a todo eso le falta un espacio de articulación interinstitucional en términos reales. Eso habla mucho del proceso uruguayo, que siempre nos gusta hacer eso, siempre coordinamos, ordenamos, ponemos todo en la normativa como debería de ser, pero bueno, capaz que después falta todo ese proceso de formación que es indispensable, de campañas de conocimiento público también, porque si no tenemos una masa crítica general de la población que nos permita poder identificar cuáles son los problemas, hablar de racismo, de xenofobia, saber qué es, cuándo lo estamos repitiendo, cuándo no, me parece que es muy difícil llegar a la concreción. Entonces bueno, me parece que sí tenemos buenos documentos, y como contrapartida tenemos organizaciones no gubernamentales y algunas sí gubernamentales y estatales que trabajan el tema, que lo hacen hasta bastante bien, pero que siempre es de alguna manera un remiendo, digamos, sino una solución que sea para todas las personas, en todos los lugares, en todo momento. Sigue siendo incluso el centro de atención a las personas migrantes que se abrió en el Palacio Peñarol, que es una iniciativa que está muy buena, pero no deja de ser una mínima, mínima expresión de intención cuando en realidad necesitamos que haya, hay modelos distintos a lo largo del mundo. Algunos donde hay, bueno, muchos pequeños espacios de atención, de ventanilla única, o un gran centro de atención para la migración a la ciudad como un único espacio, pero donde las personas migrantes puedan entrar y salir, digamos, con toda la información que necesiten y también con la documentación como lo básico. Pero también las informaciones sobre todos los aspectos de la vida social, que puedan entrar, y eso hay en muchas ciudades del mundo y funciona muy bien. El último que visité fue en Portugal, hace un año y medio, que es una casa de atención a las personas migrantes donde entro a pedir mi número de documento de identidad, pero también hay una oficina que me explica cómo funciona el sistema de

salud, hay otra que me explica cómo funciona el sistema de educación, cómo puedo tomar cursos de idiomas si no hablo el idioma, dónde puedo buscar trabajo, dónde puedo revalidar mis títulos en caso de tenerlos. O sea, ventanilla única, entro, me informo y cuando salgo puedo ya tener un mapa de qué es lo que necesito hacer, etc. Entonces, bueno, creo que hacía ahí deberíamos de apuntar y eso, también hay otras aristas de las cuales no hablamos, pero de alguna manera entran directamente en este concepto amplio de movilidad humana, que son, por ejemplo, las personas refugiadas y la apatridia, que tú ya lo nombraste antes, y lo mismo, nunca tenemos completa, en algún caso, forma de resolver los temas, sino que cada uno tiene que ir resolviendo de a poco y muy artesanalmente, nunca hay como una gran carretera que los lleve a todos, sino cada uno resolviéndolo por su lado. Entonces, sí, bueno, coordinación, coordinación interinstitucional, nos falta infinita, pero también claridad en que eso es necesario y justo.

E: Quizás podríamos estar hablando de un poco de evaluación, un espacio de evaluación de esas políticas que comprenden muchos lineamientos que son muy positivos, pero al momento de la efectividad sería necesario que se haga esa articulación, pero para una evaluación de impactos de las cosas que se hacen, como decís, tan artesanales o unos por aquí o por allá, pero ver si tuvo el impacto deseable cuando llegó el momento de escribir, y si tuvo el impacto que se quería, porque hay muchas voluntades como tú decís. No sé, ¿qué opinas de la evaluación?

R: Sí, indispensable. Lo que pasa es que a veces, viste, que no llegamos ni siquiera, no, la evaluación, indispensable, pero a veces que no sé ni qué tendría que evaluar, porque si lo que tengo es un centro de atención que reparte folletos, bueno, sí puedo evaluar cuántos folletos repartió, a qué personas, a cuántas, cómo eran esas personas, de dónde venían esas personas, si les pareció útil, pero me explico, a veces lo que necesitamos también en este tema, porque no es en todos, en muchos otros temas sí necesitamos evaluar y listo, pero en este tema necesitamos hacer también, porque lo que hacemos es muy poco, creo yo.

E: Sí, sí, enfocándonos en la existencia de una política migratoria, si hay una política que tiene indicadores y tiene evaluación.

R: Bueno, no la tenemos, o sea, claro, porque tenemos marcos, tenemos un plan de acción, un plan de inclusión nacional, pero eso no hay proyectado en términos, ponle de gobierno, en cuatro años, en cinco años, en diez, realizar evaluaciones u objetivos a mediano y largo plazo, no contamos con eso, contamos con un plan, pero que eso no se traduce en una temporalidad, ¿no?

E: Bueno, muchas gracias por tu tiempo, realmente, y todo tu conocimiento.

R: A vos, a vos, Miriam.

Entrevista a REPRESENTANTE DEL IINNA Y UNIVERSIDAD FLACSO

Fecha: 25.11.2024

Entrevistador: he tomado contacto contigo para realizar una entrevista en el marco de la tesis sobre la aplicación del interés superior del niño y del derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay en función a la maestría de derechos humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objeto de la investigación es conocer los mecanismos de protección integral de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos migratorios de Uruguay y en especial, la atención del interés superior del niño. Antes de empezar, necesitamos que manifieste si está de acuerdo en participar luego de notificarle algunas cuestiones que se le dirán. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita y no será beneficio ni riesgo alguno. No implica para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento una vez comenzada la actividad, si usted así lo desea. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la ley de protección de datos personales, de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantea con su nombre, si así lo decide. Si decide participar debe saber que la información que nos da será grabada y desgravada y analizada por la investigadora sin que su nombre figure en ningún momento. Si hay algo que no le quede claro o tiene alguna duda, puede preguntarme ahora o en cualquier momento de la entrevista. En caso de estar de acuerdo, si lo manifiesta, comenzamos.

R: Dale, estoy de acuerdo.

E: La primera pregunta es, ¿cuál es su profesión, la especialidad y dónde se desempeña?

R: Bien, mira, yo te cuento. De base yo soy psicóloga, me especializo en psicología educacional. Mi primer trabajo fue en Chile, yo soy chilena, en un programa que se llamaba programa de guía de la red propedéutica. Entonces lo que tratábamos era sortear todo el tema de la desigualdad en el acceso a la educación en Chile, el acceso a la educación universitaria. Luego de haber trabajado ahí, me vine a vivir a Uruguay, ahí hice la maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas del UDELAR y actualmente

soy parte del NEMMPO, un poco por ahí me vinculo al tema de migraciones, hice también en el marco de esta maestría que te comento, la tesis, que mi tutora fue la doctora Pilar Uriarte de la Facultad de Humanidades, y hoy por hoy lo que estoy haciendo es trabajo en el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente, coordino el Programa Interamericano de Cooperación para el Uso Seguro de Internet y a su vez soy docente y coordinadora académica de dos diplomas del Programa de Infancia de Flacso Uruguay, el de Derechos de Infancia y Políticas Públicas y el de Migración, en el fondo, el de Niño y Niña en Contexto de Movilidad Humana.

E: Perfecto. Entonces, ¿ha realizado trabajos que aborden la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en general, en qué contextos, si es así, podría explicar cuál ha sido su valoración al respecto?

R: Sí, mira, un poco en la tesis, en todos lados, me cruza todo el tiempo esto. En el tema de la tesis, cuando hacía este análisis de cómo era la experiencia de niños, niñas y adolescentes en el contexto educativo público, en las escuelas públicas en el Uruguay, esto que tú me comentabas, la comparación entre las dos escuelas, claro, ahí todo el tiempo estaba la convención cruzándome cómo se respetaba sobre todo el derecho a la participación y el de la identidad de los niños y adolescentes. En un inicio, supe focalizar el tema de chicos en contexto de movilidad, pero al final de la tesis yo me he dado cuenta de que las instituciones son sumamente auto céntricas y muy lejanas a los niños, propiamente tal, por su historia, por el cómo se vinculan, por el trabajo interinstitucional que logran o no logran tener. Entonces, claro, ahí te das cuenta de que más allá de ser niño o niña migrante, los problemas son cuando te salís de esta norma impuesta desde el mundo adulto. Entonces, ese era un poco el análisis que hacía yo en mi tesis de maestría. Ahora, en el trabajo que hago, más que nada en el IIN, porque en Flacso es más de docencia y coordinación académica no se aplica tanto, sino que es como más invitar a pensar y generar esas masas críticas. En el IIN, sí, porque es un trabajo mucho más técnico. Entonces, estás ahí todo el tiempo dándote cuenta de la necesidad de que, para aplicar la convención de los derechos del niño, obviamente es importante todo el tiempo estar fortaleciendo el trabajo interdisciplinario, porque una sola mirada te deja muchos puntos ciegos. Pero también el trabajo

interinstitucional, una sola institución no puede abordar la problemática de la infancia. Como que muchas veces los niños son vistos como pequeñas parcelitas y no se ve esa globalidad. Y ahí entra el tema, por eso me interesó tanto tu mail, el tema del interés superior del niño. Si se trabaja de una manera muy sectorializada, sin esta visión intergeneracional, obviamente, pero también interinstitucional, interdisciplinaria, el interés superior queda sujeto mucho a la interpretación personal y se pierde mucho de vista qué implica un interés superior finalmente. También la importancia de fortalecer las metodologías, en las metodologías de investigación, pero también de aplicación de políticas públicas, el ideal siempre sería que hubiese una consulta al beneficiario de la política pública, que son en este caso los niños, niñas y adolescentes, en contexto de movilidad. Y sé que es caro, y sé que muchas veces es complicado, pero tendría que ser como un check list, que sí o sí tiene que pasar por revisión. En algún punto tiene que haber un grupo focal, o quizá un acercamiento, un trabajo de campo, una etnografía, donde se pudiese hablar con estos chicos y preguntarles qué entienden de la ley que se está aplicando, qué entienden del proceso, cómo lo están viviendo. Por otro lado también, cuando trabajas con temas de derechos de infancia, muchas veces queremos como inventar la pólvora. Y no necesariamente conocemos o hacemos vínculos reales, no más que reales, efectivos, con instituciones de otros países que tienen mucha más experiencia que el nuestro. Entonces el trabajo ahí entre la región también tendría que ser mucho más fortalecido en todos los temas. Como te decía, yo en el instituto actualmente coordino el programa de internet, pero se extrapola a todas las experiencias.

E: Gracias.

Entrevista a REPRESENTANTE DE LA INDDHH

Fecha: 25.11.2024

Entrevistador: Buenas tardes, he tomado contacto contigo a fin de realizar una entrevista en el marco de la tesis sobre la aplicación del interés del niño y el derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios del Uruguay, el interés del niño, y en función de la maestría de derechos humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH.

El objeto de la investigación es conocer los mecanismos de protección integral del niño y niña de adolescentes en contexto de movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos migratorios y en especial en relación con el interés superior del niño.

Antes de empezar, necesito que manifiestes si estás de acuerdo en participar, luego de notificarle algunas cuestiones.

Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita, no será de beneficio o riesgo alguno, no implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento, una vez comenzaba la actividad, si usted lo desea. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la ley de protección de datos personales, si es que usted desea que su nombre no se mencione. Debe saber que la información que será brindada será desgravada y analizada por la investigadora, sin que su nombre figure en ningún momento.

Si hay algo que no le quede claro, si tiene alguna duda, puede plantearme ahora o en cualquier momento de la entrevista. En caso de estar de acuerdo...

-R: Estoy de acuerdo

-E: Comenzaremos.

Por la institución de derechos humanos, en realidad lo que me interesa es conocer un poco cómo la institución tiene su mirada en relación con la aplicación de la convención de los derechos del niño, los derechos que allí se regulan, pero muy especialmente en lo que hace al interés superior del niño y el derecho a ser escuchado, y muy en particular en lo que es los procedimientos migratorios.

Pero puedes describirme de alguna forma igual, cuál es el conocimiento general en cuanto a la convención, que es muy importante obviamente y luego ir bajando en cuanto al tema migratorio.

-R: Primero, darte un poco de contexto lo que hablábamos antes de cómo se trata o de dónde se trata el tema migratorio dentro de la institución.

Existe una unidad específica para eso, para trabajar el tema migratorio, y allí se trabaja de la mano, muy de la mano de la sociedad civil organizada, quienes establecen en cierto modo las prioridades que vamos a tratar en una planificación, y en la alianza, sobre todo con ACNUR y OIM.

En ese contexto, por dónde nos llegan, más allá de la Unidad en sí, cuáles son los temas que aparecen, que tienen que ver que cruzan niñez y donde se cruzan migración. Ante todo, y evidentemente es a la llegada y la existencia o no de denuncias acá a través de la Defensoría sobre situaciones que podrían dar lugar a alguna vulneración de derecho. Esa es una primera puerta de entrada de temáticas relacionadas con lo que planteas.

La otra tiene que ver con el propio grupo, lo que puede plantear el grupo en términos de niñez y adolescencia en general, y ahí, hoy en día, ha pasado básicamente por dos temas:

Uno es el de la nacionalidad y ciudadanía y las consecuencias sobre la legislación tal como existe sobre los niños, niñas y adolescentes, sea por su derecho a la movilidad, sea por su derecho a la identidad, sobre todo, el tema del derecho a la identidad ahí. Y después también surgen temas que tienen que ver, te digo los principales que se me ocurren, que tienen que ver con educación. Niños, niñas, adolescentes, migrantes y educación.

Entonces, en esos casos, la mirada desde la institución es la de siempre para migrantes o para cualquier otro si estamos hablando de niños, niñas, adolescentes, es el interés superior del niño. Siempre el análisis tiene que ser hecho desde esa perspectiva. O sea, puede parecer de perogrullo, pero tiene que ser así.

Lo que vemos, no solo en esta área específica que es la de migrantes, en términos generales, es que si bien desde lo teórico, Uruguay y sus diferentes instituciones sea a nivel, sobre todo a nivel ejecutivo,

pero también a nivel judicial, tienen esto claro, en términos teóricos, al momento de bajar su aplicación no es siempre así.

No es siempre así, digamos, en terreno, eso puede ser, no lo tengo totalmente identificado, o por un tema de capacitación de algunos funcionarios, o por un tema de información, pero no es siempre así en el terreno.

Y no es siempre así desde otras temáticas, es decir, a veces el tema del interés superior del niño queda como tapado por una temática de género u otra temática, que se me ocurre de este momento, es género.

No siempre surge el chip de la interseccionalidad entre los diferentes temas, es decir, migrantes, o que hablamos de migrantes, hablamos de sus dificultades, nos olvidamos a veces el interés superior del niño.

En este caso un poco menos, los de la sociedad civil nos lo ha marcado mucho.

Tema de trata, por decir así, surge mucho desde lo que tiene que ver con mujeres y mujeres migrantes, pero no siempre se hace el análisis real, en la práctica, no el teórico, cuando vamos a un seminario, en la práctica de las personas, los niños, niñas, adolescentes, y cómo lo viven y dónde está su interés.

Por lo tanto, si bien desde la institución, vemos que en el correr de los años, eso es todo desde Uruguay tiene como una nueva ola migratoria, sin duda se han venido haciendo avances y esto no tiene a ver con las administraciones, yo como política, creo que está instalada una cierta política, ha estado una cierta mirada hacia la migración, desde la perspectiva de la niñez y la adolescencia falta mucho, no se suele aplicar en los hechos la mirada del interés superior al nivel.

-E: Muchas gracias.

Entrevista a REPRESENTANTE DE LA FACULTAD DE INFORMACION Y COMUNICACION

Fecha: 27.11.2024

-Entrevistador. He tomado contacto contigo para realizar una entrevista en el marco de la tesis sobre la aplicación del interés del niño y derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay en función a la maestría de Derechos Humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objeto de la investigación es conocer los mecanismos de protección integral del niño, niña y adolescente en el contexto de la movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos migratorios y en especial en relación con el interés superior y el derecho a ser escuchado. Antes de empezar necesitamos que manifieste si está de acuerdo con participar luego de notificarle algunas cuestiones. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita, no será beneficio ni riesgo alguno, no implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento una vez comenzada la actividad. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantea con su nombre si así lo desea. Si decide participar debe saber que la información que nos da será desgravada y analizada por la investigadora sin que su nombre figure en ningún momento. Si hay algo que no le quede claro o tiene alguna duda puede preguntarme ahora o en cualquier momento de la entrevista.

¿Está de acuerdo?

-R. Sí, estoy de acuerdo.

-E. Comenzamos.

-R. Estoy de acuerdo y no estoy en desacuerdo en que aparezca mi nombre si es necesario. Te lo digo por las dudas.

-E. Perfecto.

-R. Si apporto en algo.

-E. Genial. ¿Cuál es tu profesión, la especialidad y dónde te desempeñas?

-R. Soy abogada, soy abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México y también doctora en Derechos y Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Tengo magíster en Derechos Humanos y Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Lanús y soy doctoranda en la misma Universidad. También me desempeño como docente universitaria en el Departamento de Ciencias Humanas y Sociales en la Facultad de Información y Comunicación y también como investigadora de la misma Facultad.

-E. En ese ámbito, ¿cómo podría describir la política migratoria?

-R. Bueno, considero que Uruguay de alguna forma ha mostrado unas importantes modificaciones en los últimos años a partir de la aprobación de la Ley 18.250. Es un hito muy importante la manera en la que se concibe la migración en el que si hacemos un análisis de la evolución del marco normativo hay un cambio muy importante entre esa normativa y la primera normativa sobre migraciones donde se planteaba claramente una exclusión por origen étnico-racial que marcaba de alguna forma una selectividad en el tipo de migración que estaba dispuesta a recibir en ese momento el Nobel Estado Nacional Uruguayo, y bueno, en ese sentido es un cambio muy importante. Además, esta normativa permite la conformación de una gobernanza migratoria con todo lo que implicó la creación de la Junta Nacional de Migración y el Consejo Consultivo Asesor de Migraciones y bueno, después hubo avances sobre todo en la aprobación del documento marco de política migratoria, entiendo que en ese punto faltó profundizar sobre todo en todo lo que tenía que ver con el aspecto de inmigración que fue la parte más débil que quedó de ese documento marco de migraciones y después en cuanto a la institucionalidad, también la aprobación de la Ley 19.254 fue un paso muy importante para establecer por lo menos algunas líneas estratégicas en relación a los acuerdos que se daban en el marco del MERCOSUR, en ese momento sobre población prioritaria, por decirlo de alguna manera entendiéndolo los acuerdos regionales y la vocación que había de una conformación de una identidad sudamericana. Sin embargo, en los últimos años hubo cambios sustanciales sin un debate adecuado, sin una problematización adecuada que implicaron un debilitamiento de esos avances sumado a que a nivel administrativo no se logró tampoco consolidar por lo pronto la mirada que trazaba o que impulsaba

esa Ley de Migraciones que comentaba. Además, si bien ha sido reconocida la conformación del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones por parte de diferentes ámbitos de la región hay algunos estudios que dan cuenta de eso como de la particularidad uruguaya en ese sentido. Igualmente, creo que hay un desafío enorme en poder trasladar esos grandes titulares, esas grandes disposiciones a prácticas concretas a nivel territorial y que además vimos que no fueron suficientes en un contexto tan difícil como fue la pandemia porque hubo situaciones de excepcionalidad que afectaron a toda la población sin duda pero que entiendo yo que afectaron particularmente, a la población en contextos de movilidad. Así que bueno, creo que hay desafíos enormes para desarrollar creo que eso también va en la línea con la cuestión que tiene que ver con la incorporación de la perspectiva de derechos humanos ahí encontramos grandes tensiones, grandes trabas porque sigue habiendo, ahí yo, que es la parte más difícil y que es un desafío enorme para cualquier procedimiento administrativo que tiene que ver con, en el caso concreto de los ámbitos que tienen que ver con la migración la configuración de estereotipos en función al origen nacional. Creo que eso es algo que está muy velado que dentro de la propia práctica institucional no se dice públicamente, por suerte, porque eso de alguna forma detiene cualquier posible discurso xenófobo, pero quizá habría que indagar con más profundidad si en la práctica cotidiana de los funcionarios, de las funcionarias si existe ese estereotipo en función al origen nacional y también determina qué tipo de procedimiento se sigue para las autorizaciones que correspondan dependiendo de sus orígenes. Y sería algo muy interesante pensarlo en el caso, obviamente de los nuevos orígenes latinoamericanos y caribeños que forman parte de la gran novedad de los últimos años en cuanto a los flujos migratorios y por lo tanto hay un desafío enorme.

Particularmente en el tema de la niñez migrante creo que hay una mirada predominantemente androcéntrica y también adultocéntrica, las dos con relación al tratamiento de la población migrante y eso obviamente determina el seguimiento que se le da a cada uno de los casos.

Independientemente de eso, creo que por lo pronto hubo un periodo donde sí se priorizaba el poder otorgar las cédulas de identidad a las familias que tenían niñas y niños pequeños sobre todo en los casos que en un momento cuando empezaron a aumentar la llegada de población de origen cubano

que eso por lo pronto, en ese momento estoy hablando de 2019 yo activaba junto con otro grupo de compañeras y compañeros un espacio de atención a población recién llegada que eran migrantes y ahí llegaba una gran cantidad de familias que habían atravesado de alguna forma las rutas más peligrosas que existen para llegar a Uruguay y que muchas de ellas con niñas y niños y que bueno, sí se identificaba ahí que sí había habido una cierta priorización de los casos para la documentación temprana de niñas y niños y creo que eso es un acierto que habría que indagar, profundizar

-E. Perdón, esa familia que tú dices, ¿en el marco de solicitantes de refugio o como migrantes?

-R. En realidad todos los cubanos y cubanas que llegaban en ese momento eran solicitantes de refugio, claramente estaban en un contexto donde no se les iba a dar, yo en ese momento fui muy crítica e hice una columna que se llamaba Estatus Indeterminado, donde planteaban la situación de las y los cubanos, sobre todo pensando en esa necesidad de dar una respuesta, donde yo estoy convencida que tendría que haber una respuesta, entiendo yo las dinámicas diplomáticas, los acuerdos, las reciprocidades que rigen en esos ámbitos, pero por otro lado creo que estrictamente si entendemos que hay que proteger los derechos fundamentales de la población, independientemente de su origen nacional se tendría que priorizar por cualquier forma, la regularización migratoria, ese tendría que ser el principio fundamental , uno, la regularización migratoria inmediata obviamente si se pudiera, independientemente del origen nacional, independientemente del rango etario y demás, pero si se quiere priorizar para justificar una medida de estas características, por lo pronto seguro familias constituidas con niñas y niños, eso sería muy importante

-E. Un paréntesis, ¿entiendes que el decreto sobre residencias por arraigo podría estar dando una solución en ese sentido?

-R. Yo creo que tuvo una muy buena difusión comunicacional, creo que en los hechos tiene demasiadas excepciones e incluso creo que el decreto 118 era más...

-E. el de vulnerabilidad

-R. El de vulnerabilidad era más garantista incluso contar que en algún momento articulamos con la... algunos casos que recibimos con inmigrantes articulamos con la clínica de litigio estratégico por un

caso de una pareja de cubanos que no estaban pudiendo acceder a la regularización migratoria que les habían denegado el refugio, que su pasaporte se había vencido, que habían quedado en la situación que yo había descrito 4 años antes y ahí invocamos el decreto 118 y se pudo resolver por esa vía y la propia administración dio respuesta, pero yo entiendo que obviamente, y lo planteamos en ese momento con las y los estudiantes de Derecho como un desafío enorme también y que creo que es importante trasladarlo a una investigación como esta que es que la respuesta tendría que ser mucho más masiva y no el caso a caso o en la medida en la que se reclama, porque creo que está al alcance de la administración poder atender la situación de cada una de estas personas que quedan en una situación de desamparo que ahora el decreto de arraigo, en ese momento cuando activamos esto no estaba la ley de arraigo, no me acuerdo bien el número decreto, sí, no importa, no estaba todavía pero bueno, pero en realidad quizá hay algunos casos que quedarían fuera entonces también, eso me parece que es importante tenerlo como una referencia

-E. Ahora, específicamente este, yendo a lo que es el objeto de la investigación en cuanto a la atención o la incorporación de los principios y derechos de la niñez en relación con la Convención de los Derechos del Niño ¿Consideras que han sido contemplados o han de alguna forma sido incorporados a la gestión migratoria en cuanto a las distintas etapas del procedimiento?

-R. Bueno, yo creo que hay algunos hitos importantes como para pensar o enmarcar esa posibilidad y está sin duda la opinión consultiva número 21 porque creo que ahí incluso en su momento tanto el coordinador del Instituto Interamericano de Derechos del Niño como el director de la Cátedra de Derechos Humanos de UNESCO que era Michelini, en ese momento, y yo tuve oportunidad de participar en esa actividad también firmando los mecanismos de seguimiento que iban a haber a nivel interno sobre la observación consultiva número 21, y bueno, ahí lo que vemos es que en realidad entiendo yo que ha habido algunos aportes en este caso de una institucionalidad como era la Red de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur, impulsando esto, como lo ha sido por otro lado el impulso que ha dado UNICEF a determinadas guías para poder también enmarcar y accionar determinados entes u organismos o poderes concretos como es el poder judicial, **pero que en realidad,**

falta operativizar un poco más eso sobre todo en términos en que si bien los jueces pueden estar permeados con los conocimientos o sobre todo con todo lo que tiene que ver con el control de convencionalidad, quizá cuando se presenta un caso como no está previsto un proceso de justicia migratoria como en otros países donde hay otro porcentaje de migraciones cuando se da una situación que podría eventualmente ser arbitraria, como podría ser el caso de una denegación o una expulsión, creo que hoy falta profundizar en la creación de una institucionalidad que permita esas garantías yo no sé si exclusivamente tendría que ser una atribución de la Dirección Nacional de Migraciones por ejemplo, sino que sin duda ahí el INAU tiene un rol muy importante en activar también este cruce y esta articulación, la Junta Nacional de Migraciones sin duda y también el poder judicial porque también ha habido casos terribles como puede ser el caso que se dio de un niño que venía de Alepo que fue separado de los adultos referentes con los que venía y fue mandado al INAU cuando ni siquiera hablaba español y ahí fue dispuesto por una jueza que era la jueza Graziuso, si no me equivoco en ese momento, entonces me parece que ahí hay toda una cuestión que sería importante poder considerar para tener en cuenta.

-E. Sí, me interesa muy especialmente hablar sobre la atención del interés superior del niño y el derecho a ser escuchado, no tanto en el ámbito del Poder Judicial, que, sin lugar a duda, pero también en el ámbito migratorio en los momentos en que se tomen decisiones que los pueda afectar, ya sea de forma directa o de forma indirecta, en relación con su grupo familiar

-R. Sí, ahí yo creo que habría que generar mecanismos que pudieran garantizar la participación de los niños de una manera cuidada y adaptada en ese proceso de regularización, en este principio que yo comentaba de la regularización como un mecanismo de protección de derechos de las personas migrantes, pero también para evitar posibles situaciones de delito vinculada a la movilidad humana. Creo que también podría ser que hubiera procedimientos específicos y adaptados a las infancias migrantes en ese proceso de regularización migratoria, es decir, como este principio general del derecho que los secundarios siguen la suerte de lo principal, pensar que la regularización de los niños fuera lo prioritario y que de ahí se derivara obviamente la regularización de sus padres o tutores y que

eso pudiera también, obviamente, garantizarse a partir también de un intercambio, obviamente con una **formación específica en infancias**, pero que donde el niño pudiera ser escuchado en esa línea, como es cualquier persona que inicie un trámite migratorio que quiere regularizarse y que también creo que tiene un impacto muy significativo en la vida cotidiana del niño. Ni hablar como puede ser en el caso de la escuela donde incluso se dieron situaciones en un momento donde había niños migrantes que no pueden acceder a una ceibalita por no tener la cédula, entonces eso también determina o puede mostrar o dar evidencia de la importancia de poner en el centro del procedimiento migratorio a las infancias.

-E. Excelente, simplemente una última pregunta que va un poco alineado a lo que dijiste, pero consideras que existen datos desagregados que nos permitan poder realizar o tomar decisiones sobre el particular, y me interesa también esa mirada del interés superior y ser escuchado en lo que hace al punto de frontera y en este contexto, te pido algunas ideas de mejora

-R. **Creo que en relación con el tema de datos estamos en un gran debe**, el último censo estamos en espera de los datos finales, pero no estimo que haya una desagregación que nos satisfaga en cuanto a la cantidad de información que nos gustaría contar. Incluso en algún momento tuve la oportunidad de ser consultora para un informe Inter agencial donde participó OIM, ACNUR, donde estaba una recomendación de que se pudiera, como buena práctica, ver el censo que realizaban en Argentina sobre el tema migratorio, porque lograba dotar de información para la formulación de políticas públicas de una manera muy exhaustiva, era muy importante lo que lograba ese censo. Ahí hay una recomendación para el INE sobre todo de poder incorporar esa buena práctica. Entiendo que no fue así y de hecho durante la pandemia algo terrible que pasó es que, ante la ausencia de un censo entre ese periodo del 2010 hasta ahora, la encuesta continua de hogares era un espacio clave para poder contabilizar ciertas informaciones y durante la pandemia el origen nacional se sacó porque como cambió la modalidad de las encuestas eso determinó que en su momento el equipo que trabajó en esto determinara que no era relevante tampoco el origen, de mi corrección. Me parece que ahí tenemos mucho que discutir, sobre todo porque ni hablar del tema de las edades hoy es por lo menos

en la época, en ese periodo sería muy difícil saber o habría que ver quizás sí por edad se puede determinar algunas por ejemplo identificar necesidades básicas insatisfechas o alguna situación vinculada a eso, pero poder determinar por ejemplo la situación de irregularidad migratoria que pueda existir en niñas, niños y adolescentes hoy en Uruguay me parece que no tenemos medios para acceder a esa información, tenemos que seguir cruzando datos con los que ofrecen los datos más administrativos, como pueden ser las prestaciones sociales y demás pero bueno, ahí es algo para analizar, es una guía marco para ver qué es lo que falta por hacer. Y **recomendaciones**, creo que a lo largo de este intercambio lo he ido diciendo, creo que hay una cuestión de mirada necesaria para incorporar, creo que se dibujó un perímetro muy interesante durante estos últimos años con retrocesos, sin duda, considerando el impacto que tuvo la pandemia, pero también las modificaciones que hubo, las modificaciones que hubo en relación al tema migratorio en estos últimos años, pero creo que si pudiéramos considerar la posibilidad de poner en el centro el tema de las infancias donde la Junta Nacional de Migraciones participara, también el INAU, por ejemplo como algo imprescindible su participación para poder visibilizar eso y también poder incorporar algunas otras previsiones de garantía de protección de derechos fundamentales de las infancias en los espacios de frontera porque ahí, obviamente, creo que es algo que está probado, que ha habido estudios en los últimos años donde se ha visibilizado mucho que Uruguay es un país de origen, destino y tránsito de trata de personas donde a su vez hay informes pormenorizados del propio Consejo Nacional de Lucha contra la Explotación Sexual donde muestra los niveles de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en Uruguay pero creo que ahí el cruce específico sobre el tema de migración y de cómo afecta, hay situaciones de trata sexual y laboral de niñas y niños, es un desafío a profundizar ni hablar de situaciones de trabajo forzoso u otros aspectos donde, sin duda **si se prioriza esto que yo decía sobre la documentación temprana de niñas y niños y sus familiares eso también puede permitir identificar y prevenir alguna posible situación irregular pero no vinculada a la documentación sino vinculada al contexto y a alguna situación de riesgo que pudiera estar viviendo esa persona**

-E. Muchas gracias.

Entrevista a REPRESENTANTE DE LA CORE POR LA SOCIEDAD CIVIL

Fecha: 29.11.2024

-Entrevistador: ¿a qué te dedicas? ¿cuál es tu especialidad?

-R: integro el SEDHU. Es una fundación sin fines de lucro que ya este año cumple 40 años. Hemos trabajado con muchos socios nacionales e internacionales, actualmente muy fuerte con el ACNUR, integra la Comisión de Refugiados y también participa en el Consejo Constitutivo Asesor de Migraciones, asesorando a la Junta Nacional de Migración. En SEDHU hoy somos 14 personas. Tenemos dos colegas en la Secretaría Permanente de la CORE. Después tenemos colegas en el Área Contable. Y hay colegas trabajadores sociales y psicólogas en el Área de Apoyo Psicosocial y de Asistencia Humanitaria. Así que más o menos esa es la estructura de la organización.

-E: Te voy a pedir el consentimiento. Hemos tomado contacto con usted para realizar una entrevista en el marco de la tesis sobre la aplicación del interés del niño y el derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay en función a la Maestría de Derechos Humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objeto de la investigación concretamente es conocer si existen mecanismos de protección integral de niños, niñas y adolescentes en el contexto de movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos y expresamente en relación con el interés superior del niño y el derecho a ser escuchado. Antes de empezar, necesitamos que manifieste si está de acuerdo con participar luego de notificarle algunas cuestiones. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita y no será beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento, una vez comenzada la actividad. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantea con su nombre, de así desearlo. Si decide participar debe saber que la información que nos da será desgravada y analizada por la investigadora sin que su nombre figure en ningún momento. Si hay algo que no le quede claro o tiene alguna duda puede

preguntarme ahora o en cualquier momento de la entrevista. En caso de estar de acuerdo comenzaremos.

-R: Perfecto, sí, estoy de acuerdo.

-E: Bueno, ya más o menos me explicaste cuál es tu especialidad y dónde te desempeñas. En primer lugar, me gustaría comenzar por algo muy genérico que es si nos puede describir cómo visualizas la política migratoria del país que comprende a todos, migrantes y refugiados.

-R: Bueno, Uruguay históricamente, como decimos, es un país de puertas abiertas en general, si bien también hay algunas restricciones de ingreso a países de Latinoamérica como Cuba y la imposición de visa a República Dominicana que sin duda han perjudicado un poco la forma de llegar de esta última población. Califico a Uruguay como un país en términos comparativos de puertas abiertas donde hay un entorno de protección favorable para las personas en el sentido de que cuando las personas llegan acá, las personas solicitantes de refugio, las personas migrantes, hay un esquema de protección social y una facilidad también en términos comparativos para el acceso a una documentación que te permite un acceso a la educación y a la salud principalmente y a prestaciones sociales de igual manera que accede la población nacional. Al mismo tiempo, Uruguay presenta determinados desafíos que tienen que ver con hay veces que tal vez hay determinadas formalidades que en otros lugares no están y para las personas es un poco complicado de cumplir y hay un desafío grande también que tiene que ver con la carestía del país, muchas veces las personas tal vez en países vecinos con determinado trabajo viven de alguna manera y aquí no porque es un país que si bien ofrece un esquema de protección social bastante importante también tiene ese desafío que está bastante focalizado en lo que es el acceso a la vivienda digna y duradera y el acceso a un trabajo formal y que pueda retener o explotar las potencialidades de la formación técnica y académica de las personas que están viniendo que muchas veces, como lo dicen determinados estudios, están sobre calificados en comparación con la población uruguaya que tienen las mismas capacidades técnicas o académicas así que en ese sentido veo que hay un entorno de protección favorable, pero sin duda hay determinados desafíos que se tienen que seguir trabajando.

-E: Ahora vamos a ir más específicamente a lo que es la Convención sobre derechos del niño ¿cómo visualizas la incorporación de los derechos que reconoce la convención que ya es del 89 en relación con la niñez migrante?

-R: Sí, ahí lo que te pediría Miriam es que, si quieres me recuerdes porque no estoy tan al tanto de la convención ahora, no la tengo tan fresca.

-E: La convención lo que hizo fue cambiar el paradigma, el niño pasó a ser sujeto de derecho y no objeto de derecho por tanto en vez de ser adulto centrista la regulación el niño pasó a ser el centro de la regulación y por consiguiente se reconoce una cantidad de derechos. Cada vez que la autoridad va a actuar tiene que atenderlos, entonces dice que la autoridad administrativa, así como judicial cuando va a tomar una decisión que pueda afectarle a un niño, niña o adolescente debe tomar en cuenta el interés superior del niño para esa decisión y primeramente darle un espacio para que sea escuchado. Entonces recientemente, una guía que hizo UNICEF para el Poder Judicial, a fin de que se consideren estos derechos. Entonces la pregunta va ¿cómo visualizas tú que se está atendiendo el colocar en el centro de la mirada a la niñez migrante cuando se adoptan decisiones que tienen que ver y que los afectan en ese marco, de esos dos derechos, el interés superior del niño y su derecho a ser escuchado

-R: Bueno, no soy un experto en este tema sino más que nada serían mis colegas que están en atención directa, pero sin duda que a nivel de Poder Judicial que en general ahí es donde se van tomando todas las decisiones a nivel de defensores y demás. Lo que he podido visualizar en determinadas circunstancias o situaciones, es que podría haber una mayor articulación y mayores capacidades en general entre el INAU, el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Migración, Cancillería y demás, como para articular y trabajar mejor en ese sentido en lo que tiene que ver con el interés superior del niño. Por ejemplo, he visto algunos casos donde por ejemplo en la Ley de Refugio, cuando se analiza la solicitud de refugio de un niño una niña o un niño, todas las actuaciones para que sean válidas se tienen que hacer a través de un defensor sino no podría seguir adelante ese proceso y ha pasado en algunas situaciones, en un proceso de restitución internacional que sí, la niña o el niño tuvo ese defensor pero estuvo más focalizado en lo que era el proceso de restitución que en lo que era

el proceso de determinación de la condición de refugiado así que por ejemplo, ahí hubo un vacío o una falta de capacidades que tiene que ver con seguramente mayor conocimiento, son situaciones nuevas los flujos migratorios que están llegando en general de personas de Venezuela, niños y niñas que han nacido en el camino, que las familias se han separado en el camino también, generan nuevas situaciones en el entorno que hay que estudiarlas, capacitarse para tomar las mejores decisiones en el marco de la Convención y de las leyes que Uruguay promulgó, tanto la Ley de Refugio como la Ley 18.250, para que haya un efectivo cumplimiento del interés superior del niño y su derecho a ser escuchado .

E: En las instancias de la solicitud de refugio cuando hay un niño, más allá de que esté acompañado o separado ¿tiene un momento de entrevista individual el niño?

-R: Sí, puede haber, eso hay que tener en cuenta cuál es la situación, la edad del niño, no es el mismo niño de 4 años que un adolescente de 15 años, pero sí, eso puede darse y tiene que ser, como comentaba recién, hay instancias de un defensor que esté representando al niño o a la niña en esa instancia, pero sí, puede haber y ahí lo dice la Ley de Refugio, más allá de la familia, el niño o la niña tiene derecho a presentar una solicitud de refugio individual.

-E: En materia de datos, ¿considera que se dan los datos desagregados o se cuentan con datos suficientes como para la toma de decisiones para el ajuste de procedimientos o lo que fuera necesario?

-R: Uruguay en general tiene un vacío ahí, algo para mejorar en lo que son la producción de datos cuantitativos y cualitativos hablando de datos cuantitativos, muchas veces los programas que hay no dialogan entre sí, entonces no son interoperables como se dice entonces cuando se toma una medida en determinada oficina pública la otra no tiene una agilidad o un fácil acceso a esa información y lo que pasa a veces es que eso perjudica la implementación efectiva de algunos programas. Hoy por hoy, en lo que son los datos de la CORE de la Comisión de Refugiados, anualmente a través de la página del ACNUR se pueden acceder a la cantidad de solicitudes pendientes, la cantidad de refugiados reconocidos desagregados por edad y por género, ahí esos datos se pueden obtener, por supuesto que no es la gran mayoría, que no es el total universo de los y las niñas migrantes también hoy por hoy hay un lugar que se produce

también información que es la plataforma de Venezuela, eso está más focalizado en esa nacionalidad y tenemos el anuario de la Dirección Nacional de Migración que por lo que tengo entendido, no sé si públicos, no sé si están, creo que no están los datos desagregados para hacer determinado análisis o hacer determinados programas, así que siento que eso es un tema que hay que mejorarlo, integrar las diferentes calidades o estatus migratorio para hacer unos análisis que nos permitan mejorar los programas

-E: En cuanto a lo que veníamos hablando de los estándares internacionales que deben aplicarse en esta materia, ¿conoces mecanismos, protocolos que se hayan aprobado en ese sentido y la efectividad de estos?

-R: ¿A nivel regional me dices?

-E: No, a nivel nacional

-R: A nivel nacional tengo conocimiento que se aprobó hace unos años y que hubo una segunda versión, el protocolo de niñas, niños y adolescentes indocumentados pero no tengo el conocimiento total, si se está aplicando 100%, entiendo que se tienen que dar determinados pasos entre la Dirección Nacional de Migración, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el INAU en general para tener protocolos de actuación y de acción cuando en general llegan las familias con los niños, niñas y adolescentes o un niño o niña solo a la frontera para actuar de manera rápida y efectiva entre esos tres organismos, pero desconozco si hoy por hoy está operativo 100%, sé que estaban en etapa de capacitaciones, pero hasta ahí va mi conocimiento.

-E: Bien, en cuanto a la apatridia, cuando..., pongamos un caso hipotético porque no sé si existió en algún momento la llegada de un niño o niña adolescente apátrida y la función la tiene la CORE por ley ¿Cómo trabajaría en esa situación, tomando en cuenta la Convención de los Derechos del Niño? o sea, la aplicación del interés superior ¿Cómo manejarían esa situación?

-R: La Ley de la apatridia, aprobada en el año 2018, que también da la competencia a la Comisión de Refugiados, en muchos artículos es bastante similar o análogo a la Ley de Refugio así que en ese caso donde haya que tomar determinada, haya que escuchar o analizar el caso de un posible niño o niña en

ese momento, en una posible situación de apatridia, porque hasta no hacer el análisis no lo podemos saber, seguramente tenga que funcionar a través de la representación legal de un defensor o una defensora para que el niño o la niña tenga las garantías del caso, en Uruguay no ha pasado, sí hay casos de adultos que tienen el estatuto de apátridas pero no nos ha pasado con niños, niñas y adolescentes en general, eso muchas veces se da en determinados países que tienen alguna forma medio complicada de otorgar la nacionalidad, más que nada con los registros de nacimientos y por el momento acá no lo hemos vivido.

-E: Tomando en consideración que comentaste que formabas parte también de la Junta Nacional de Migración, el tema de la niñez migrante y en particular lo que son los derechos regulados en la Convención de Derechos del Niño ¿se han manejado de alguna forma como para instrumentar mecanismos de atención y demás?

-R: Sí, formo parte del Consejo Consultivo que una vez por mes tenemos nuestra participación para asesorar a la Junta, con la Junta de parte del Consejo cuando hemos hablado de forma más directa de esta temática ha tenido que ver con la promulgación y la implementación del protocolo de niños, niñas y adolescentes indocumentados y en general estamos trabajando o conversando y asesorando sobre los desafíos que están teniendo los niños y las niñas con lo que tiene que ver con el inicio y la culminación de la residencia en general la MERCOSUR y lo que tiene que ver con los niños menores de 9 años de Venezuela que muchas veces vienen sin, que no se les emite una cédula hasta posterior a esa edad muchas veces tampoco tienen pasaporte porque no todos lo tienen y las partidas de nacimiento o están dañadas o no están apostilladas y demás y ahí se ve como una desprotección bastante importante un tema que perjudica de forma transversal a toda la familia porque como te comenté hace unos minutos se han dado en muchas ocasiones que los padres o algún hermano de ese niño iniciaron la residencia porque tienen la documentación y ese niño tuvo que ir al sistema de refugio de forma obligada para documentarse porque no pudimos atender ese tema que sin duda no es sólo responsabilidad de Uruguay en este caso pero no hemos sabido cómo atender ese caso de manera integral para que la familia, por lo menos en lo que es la categoría migratoria tenga la misma.

-E: Bueno, muchas gracias realmente agradezco tu tiempo.

Entrevista a REPRESENTANTE EN LA CORE POR EL ESTADO

JERARCA DE LA DNM

Fecha: 17.11.2024

Entrevistador: Buenas tardes.

E. He tomado contacto con usted para realizar una entrevista en el marco de la tesis sobre la aplicación del interés del N y el derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay, en función a la maestría de Derechos Humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objeto de la investigación es conocer los mecanismos de protección integral de niños y niñas adolescentes en contexto de movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos migratorios de Uruguay, y en especial en relación con la aplicación del interés superior del niño. Antes de empezar, necesitamos que manifiestes si está de acuerdo en participar, luego de notificarle algunas cuestiones que se leerán. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita, y no será beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento una vez comenzada la actividad, si usted lo desea. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales, de modo tal que no pueda identificarse en lo que usted plantea con su nombre. Si decide participar, debe saber que la información que nos dé será desgavada y analizada por la investigadora, sin que su nombre figure en ningún momento. ¿Presta su consentimiento?

R. Sí, perfecto.

E. ¿Cuántos puestos de control migratorio posee la Dirección Nacional de Migración, aproximadamente?

R. Son, en total, cerca de 53. Hay algunos que son fijos y otros que son a requerimiento.

E. Perfecto. ¿Recuerda más o menos cuántos son aéreos, marítimos, terrestres? ¿Más o menos?

R. No.

E. Bueno. ¿Cuántos funcionarios posee la Dirección Nacional de Migración?

R. Ahora tenemos cerca de 580 funcionarios, aproximadamente.

E. ¿Podría informar en los puestos de control migratorio más o menos cómo son los horarios, los turnos en los puestos de control migratorio?

R. Sí, generalmente se hacen turnos de 12 horas y se cubre siempre 24 horas los 7 días a la semana.

E. ¿Conoce la Convención de los Derechos del Niño y, en especial, los derechos del interés superior del niño y el derecho a ser escuchado?

R. Sí.

E. ¿Ha recibido formación respecto al alcance de la convención?

R. No, no especialmente sobre eso.

E. El país ha ratificado dicha convención, cuya regulación comprende los procedimientos administrativos migratorios. En ese sentido, cuando se ingresa a la Dirección Nacional de Migración, ¿todos los funcionarios reciben formación sobre las normas migratorias vigentes que deben aplicarse en sus funciones?

R. En realidad sí, sobre la norma migratoria, porque se da un curso de capacitación sobre la ley, sobre el decreto, la ley de refugio y demás normativa conexas. Lo que creo que tal vez sí pueda ser un debe es sobre la normativa internacional, que muchas veces toca temas migratorios también.

E. Entonces, simplemente para clarificar, ¿incluye el abordaje de la convención y, como tal, el principio del interés superior del niño y su derecho a ser escuchado?

R. No.

E. ¿Con qué frecuencia se dan las capacitaciones que me comentabas?

R. En este último periodo de tiempo hemos hecho varias capacitaciones porque hemos tenido ingreso nuevo de personal, pero la realidad es que actualizaciones al personal ya existente, son una vez cada periodo de gobierno, más o menos.

E. ¿Cuentan con manuales que incorporen la temática de la Convención de los Derechos del Niño?

R. No.

E. ¿Existe en la Dirección Nacional de Migración Personal especializado para abordar consultas, direccionar procedimientos sobre la temática en cuanto a la Convención de Derechos del Niño?

R. No. Simplemente hay un departamento jurídico al que se le pueden hacer consultas específicas, pero sobre cualquier materia y no son especialistas en este tema en particular.

E. ¿Podrías explicar si el interés superior del niño y el derecho a ser escuchado se toma en consideración en todas las decisiones administrativas que pudieran afectarle, como dice la Convención, describiendo los casos y cómo se procede?

R. No. Creo que en todos no. Estoy segura de que en todos no. Sí, es verdad, y sobre todo para dar un ejemplo bien claro actualmente con la situación de Venezuela, por ejemplo, hemos tomado en consideración casos especiales. Hace cuestión de una semana atrás a mí me tocó resolver sobre un caso de una niña de nacionalidad venezolana que iba a hacer un viaje de egresados con su colegio y no contaba con la partida de nacimiento debidamente apostillada. El consulado aquí está cerrado, o sea que se veían en la imposibilidad de obtenerla y necesitaba un permiso de menor para salir del país. Y ambos padres daban su consentimiento. La afiliación para mí quedaba probada más allá de no contar con ese requisito formal de la apostilla. Y en ese caso tomé en consideración el interés superior del niño en cuanto a que dejarla sin ese viaje tan anhelado por ella y demás, me parecía que era perjudicarla y no tener en cuenta ese interés superior. Así que di la orden de que sí, se le emitiera ese permiso en ese caso. Lo mismo, por supuesto, para iniciar los trámites de residencia cuando hay algún requisito que falte de la documentación también se analiza. Pero no en todos los casos. Sí lo tenemos especialmente en cuenta en materia de ingreso de niños, niñas y adolescentes al territorio aplicando el protocolo de niñez migrantes indocumentadas. Pero creo que podría ser mucho mayor el alcance.

E. Ahora, tú me comentabas del ingreso y residencias. En materia de expulsiones y de visas, ¿se considera el interés superior del niño?

R. De expulsiones no conozco ningún caso de expulsión judicial ni administrativa que haya habido un niño como objeto de esa medida hasta ahora.

E. ¿Y si la expulsión refiere a sus padres? ¿Alguno de sus padres?

R. Bueno, hay un caso, por ejemplo, que se está dando ahora que es una expulsión administrativa que se pidió para una residente legal que tiene hijos en el país que todavía no les ha podido iniciar el trámite de residencia. Y, sin embargo, estamos al revés, argumentando desde Migración y así haciendo llegar en el informe al Ministerio que no se expulse a la madre por tener niños residiendo aquí en Uruguay. Así que veremos. Igual aún no está definido ese caso, pero veremos qué sucede. Eso fue lo que sucedió desde Migración. Y con respecto a visas, creo que no, que no se tiene en cuenta el interés superior en esos casos.

E. ¿Existen manuales para poder abordar lo que son los trámites de residencias, expulsiones, visas?

R. Existen protocolos de actuación. Hay un protocolo en materia de residencias, hay un protocolo en materia de visas que es de hace 5 años o más atrás, pero no recuerdo si fue actualizado y creo que no. Y en materia de expulsiones se está trabajando actualmente en uno, pero no existe.

E. Y estos manuales que tú comentas o protocolos, ¿comprenden las previsiones de la Convención?

R. En el de residencias lo incorporamos recientemente a la actualización. Igual tuvimos en cuenta, diría que todo, porque le pedimos opinión a INAU, le pedimos opinión a UNICEF y a la parte de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación y Cultura para también ver cómo influye en el tema de restitución internacional de menores, el hecho de lo que se quiere abordar que es iniciar siempre las residencias de los niños. Todavía nos falta esa parte del MEC que todavía no nos ha respondido, pero lo estamos queriendo incorporar en el nuevo protocolo.

E. ¿Ese protocolo podrías aportarlo a la investigación?

R. Sí, cuando esté terminado, que nos falta solamente eso.

E. ¿La Dirección de Migración cuenta con datos desagregados en relación con la niñez migrante que se atiende en frontera con motivo de los diferentes trámites en relación con el número de niños no acompañados, separados, acompañados, víctimas de trata, tráfico, violencia de género, doméstica, sexual, etcétera?

R. No, en realidad es un debe de toda la dirección en cuanto a recabar los datos estadísticos y sobre todo los registros administrativos, pero más allá de eso, para mí la falta más grande es no tener una

unidad de análisis de esos datos, porque tenemos los datos, los recabamos, después los transmitimos, pero no hay nadie que analice para poder determinar distintas políticas y medidas esos datos en cuestión. Sí se toma como variable el rango etario para saber, por ejemplo, cuántos niños de determinada nacionalidad han ingresado o egresado del país, cuántos han iniciado trámites de residencia, etcétera, pero no con todas estas variables que tú mencionaste.

E. Usted también es integrante de la CORE?

R: Sí.

E: ¿Podría describir el procedimiento para la atención de un niño o niña adolescente no acompañado, separado o acompañado con posibles necesidades de protección internacional?

R. En el caso de que esté separado o no acompañado, lo que indica la ley es que se le debe nombrar un defensor de oficio y que debe estar presente en todo el procedimiento. La realidad es que no hemos tenido casos, siempre han estado acompañados los niños y en ese caso es el adulto o el mayor responsable que lo acompaña, quien puede estar presente en la entrevista, pero siempre, y esto sí lo nombrará la ley, se debe tener en cuenta el interés de ese niño y hacerse la entrevista en pos de ese interés que tenga ese niño y lo mismo con el dictado.

E. ¿Y cómo se lleva adelante entonces la atención de ese principio del interés superior del niño y el derecho a ser escuchado?

R. Y bueno, ahí también creo que es un poco difícil, tomamos en cuenta un poco la edad de ese niño o niña o adolescente, por supuesto, si es un niño demasiado pequeño, un bebé, no vamos a poder escucharlo, pero yo creo que hay que tener en cuenta también la situación del país de origen, si va en interés de ese niño, aunque no lo podamos escuchar, el hecho de darle la protección internacional acá. En los casos en que sí se lo pueda escuchar, es tratando de hacerle la entrevista separada, en los casos que marca la ley cuando está no acompañado en la presencia del defensor de oficio, tratando de brindarle un intérprete en caso de que no hable el idioma. La realidad es que no hemos tenido muchos casos en que difiera tal vez el interés del adulto que lo acompañe con el interés del niño, muy poquitos se han dado sí últimamente en estos casos que ha habido, por ejemplo, un pedido de restitución

internacional y uno de los padres con una supuesta sustracción ilegal de ese menor lo ha traído acá y le han solicitado además refugio, entonces ahí confluyen los dos intereses, por un lado el interés de ese padre que ha quedado en el país de origen y por el otro, el del otro padre que estima que ese niño merece y necesita la protección internacional de Uruguay. **En esos casos yo creo que es bastante complejo analizar la situación en pos del interés superior del niño y no tenemos una guía o manual de cómo hacerlo, así que nos está resultando bastante desafiante.**

E. En el caso de la niñez apátrida, ¿podría describir cómo es el procedimiento y la aplicación también de esos derechos del interés superior y de ser escuchado?

R. No hemos tenido casos de niños apátridas hasta ahora, pero entiendo que de la misma manera se debería aplicar al momento de realizar la entrevista los mismos principios que comentábamos recién para el refugio y ni qué hablar que tratar de resolver la situación, lo cual va a ser bastante complicado, al menos aquí en Uruguay, porque el niño no va a dejar de ser apátrida aunque se le otorgue la ciudadanía, pero bueno, en realidad tratar de resolverle por lo menos todas las dificultades procesales administrativas que pueda tener a lo largo del procedimiento.

E. En atención a su experiencia, ¿podría describir necesidades de mejora en el abordaje de la temática?

R. Todo esto que veníamos hablando, las necesidades de tener una capacitación especializada, de contar con especialistas en la materia, de poder contar con manuales que hagan referencia a este tema, de poder analizar los datos estadísticos y que se recojan este tipo de variables que hoy no contamos con ellas, mejoras legales, porque la ley, si bien es muy abierta en una perspectiva de derechos, no tiene este enfoque especial, así que creo que ahí también hay la ley de refugio, la ley de apatridia.

E. Muchas gracias.

Entrevista a PRIMER ENTREVISTADO RESPONSABLE DE INSPECTORÍA.

Fecha: 5.11.2024

Entrevistador. - ¿Y qué función cumple y dónde?

R - Soy actualmente el jefe de Inspectoría.

E.- He tomado contacto contigo para realizar una entrevista en el marco de la tesis final para la maestría en Derechos Humanos que vengo realizando para la Universidad CLAEH. El objetivo de la investigación es conocer los procedimientos migratorios en cuanto a su correspondencia con los estándares internacionales. En particular, la atención efectiva del principio del interés superior del niño y el derecho a ser escuchado en las distintas etapas de ese procedimiento. Pero antes de empezar, necesito que manifieste si está de acuerdo con participar, conociendo que su entrevista es totalmente voluntaria y gratuita y no será de beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar o interrumpir la misma. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales de modo que, si no desea ser identificado, así lo podemos cumplir. La información que nos brinda será analizada y desagregada en el marco del trabajo. Si tiene alguna duda, puede expresarla ahora y si no, decirme si está de acuerdo con la presente entrevista.

R - Sí, estoy de acuerdo.

E.- Perfecto. Le voy a hacer algunas preguntas. ¿Cuánto tiempo hace que se desempeña en la Dirección de Migración?

R - Hace 37 años.

E.- En el marco de su trabajo, ¿conoce las previsiones de la Convención de los Derechos del Niño?

R - En diferentes cursos que he participado, se han abordado temáticas relativas a la Convención del Niño.

E.- ¿Podría explicar en ese marco, de la Convención, qué temas puntuales pueden haber trabajado?

R - En el marco de la Convención y en los cursos que he participado, era sobre todo lo relativo a la vulnerabilidad de la niñez migrante, al tratamiento migratorio desde el punto de vista del abordaje ante situaciones de entrada o salida de niños, niñas o adolescentes.

E.- Bien. En el marco de la normativa migratoria, ¿se aborda la temática ya sea desde el texto normativo o en materia de protocolos o mecanismos de trabajo?

R - De lo que yo tengo conocimiento, no hay un protocolo exacto o específico para la atención de este parámetro.

E. - Cuando se ingresa a la Dirección de Migración, ¿todos los funcionarios reciben información sobre las normas migratorias vigentes que deben aplicar en sus funciones?

R - Hasta que yo me desempeñé como jefe del Centro de Capacitación en el año 2021, a aquel funcionario que ingresaba a la Dirección de Migración, se le daba un curso introductorio donde se le explicaba la normativa migratoria y los alcances de esta, en correlación con la entrada y salida de personas, inicios de trámites y todo lo relativo al área migratoria.

E. - ¿Abarca entonces la capacitación a todo el personal?

R - A todo el personal, como vuelvo a repetir, hasta que yo me desempeñé como jefe de capacitación, cuestión que hoy no estoy seguro de decirlo porque la desconozco.

E.- ¿En cuánto tiempo se realiza la capacitación?

R - La capacitación se realiza casi siempre en un módulo de una semana, en donde se proyectaban tres horas diarias.

E.- Bien, ¿en el marco de esa capacitación se aborda la Convención de los Derechos del Niño?

R - No.

E. - ¿Existe en la Dirección Nacional de Migración personal especializado para abordar consultas, direccionar procedimientos sobre la temática?

R- No, lo que hay sí es una generalidad que se ha mantenido por la asistencia a cursos de género o de políticas de género, pero específicamente en la temática de la niñez migrante no. Que yo conozca, ¿verdad?

E. - Para las tareas administrativas, por ejemplo, en relación con la gestión de residencias, ¿se da un tratamiento especial cuando en el grupo familiar se encuentran niñas, niños o adolescentes?

R - No, lo que sí se da es cada residencia la persona que realiza el trámite o el encargado que está a cargo del trámite hace un análisis particular de la situación, pero en el parámetro este no hay una especificidad al respecto.

E. - ¿Conoce si en la gestión propiamente de las residencias incluye niñas, niños o adolescentes? ¿Hay algún momento de entrevista y de que el niño pueda ser escuchado?

R - No, no lo conozco.

E.- ¿En el marco de las residencias que se gestionan en el ámbito donde usted es el jefe en Migración Maldonado ¿se toma en consideración o hay algún lineamiento que le haya llegado para atender especialmente cuando hay niños migrantes?

R - No, lineamientos específicos de la niña migrante no. La normativa que nosotros manejamos es a nivel global de personas, nacionalidades y requisitos.

E.- En atención a su experiencia, ¿podría describir necesidades de mejora en el abordaje de la temática?

R - Y bueno, la mejora primaria sería capacitación permanente y protocolos firmes y exactos en cuanto al tratamiento de un parámetro tan importante y fundamental. Esa sería quizás la capacitación y la puesta en práctica.

E.- ¿Considera que, tomando en cuenta el número de puestos de frontera, que usted recuerda cuántos son?

R - Los puestos de frontera están, salvo en los departamentos de 33, Flores y Tacuarembó, están en casi todos los... y Canelones, perdón, y Canelones está Carrasco. Pero, vuelvo a reiterar, salvo 33, Tacuarembó y Flores, hay puesto migratorio en todos los departamentos.

E.- ¿Y la distribución de funcionarios, más o menos, tiene alguna idea?

R - Y la distribución de funcionarios es muy variable, pero siempre le puedo asegurar que es muy escasa.

E.- ¿Y los turnos, hay horarios específicos?

R.- Los turnos son de acuerdo con el punto de control. Si hablamos de los puentes, son turnos de 8 horas, 3 turnos. Si hablamos de un puesto como es el sector de Rivera, son turnos de 12 horas. Si

hablamos del sector donde yo estoy, la atención del aeropuerto y puerto son turnos también de un día sí y dos no, o de 12 horas por 12 horas, o 12 horas por 48.

E.- ¿Conoce el protocolo realizado para los niños y niñas adolescentes indocumentados?

R - No lo conozco.

E.- ¿Cuenta con material de formación a disposición para consulta o personal especializado que pueda evacuar las dudas o asistirlos en el lugar de trabajo?

R - En el lugar de trabajo siempre primamos, y voy a hablar por mi punto de control, que las personas que estén a cargo tengan experiencia. En el caso de nosotros, acá en Maldonado, siempre hay una persona con mayor grado o mayor experiencia para hacer una consulta en un turno determinado. Tenemos esa previsión. Lo mismo pasa en las oficinas administrativas, tanto de residencias como en la oficina administrativa de acá del sector, donde siempre hay un funcionario que se encarga como de tener una visión general y de análisis ante una duda o determinado trámite que se realice.

E.- ¿Cuentan con vínculos interinstitucionales, por ejemplo, con INAU, con el MIDES, para el abordaje de alguna temática?

R - No, no específicamente. Sabemos que se encargan de determinada especificidad en cuanto a la función, pero no tenemos vínculos permanentes.

E.- ¿Podría describir cómo se designa un destino una vez que se ingresa a la dirección de migración?

R - La dirección de migración se ingresa de acuerdo con un llamado. Ese llamado se hace o departamental o nacional, pero casi siempre primando siempre en Montevideo y después quizás en algún punto del interior. Se hace un llamado para las inspectorías del interior y un llamado para Montevideo.

E.- ¿Y los requisitos para uno u otro?

R - No quiero equivocarme, pero son tener secundaria completa y después lo que sí se hace es una evaluación de cada legajo personal, de cada funcionario, en cuanto si se desempeña mejor en la parte contable, en la parte de tecnologías de la información, en la parte de quizás tenga un nivel avanzado para el manejo de personal. Entonces ahí se hace la distribución.

E.- Excelente. La última pregunta, cuando se realizan tareas administrativas, ¿cuentan con un, por ejemplo, la gestión de residencias, expulsiones, con algún manual o guía de procedimiento?

R - Desconozco efectivamente si existe un protocolo de expulsiones. Quizás de residencias sí hay un manual, que bueno, en este momento no lo tengo encima, pero sí tenemos una serie de pasos a seguir para la prosecución del trámite.

E.- ¿En ese caso podría aportar ese manual?

R - No.

E.- Bueno, muchas gracias por la colaboración.

R - Un gusto.

Entrevista a SEGUNDO ENTREVISTADO. RESPONSABLE DE INSPECTORÍA.

Entrevistador. - He tomado contacto con usted para la realización de una entrevista en el marco de la tesis sobre aplicación del interés del niño y el derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay, en función a la maestría de Derechos Humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objeto de la investigación es conocer los mecanismos de protección integral de niños y niñas adolescentes en contexto de la movilidad humana, la efectiva participación de estos en los diferentes procedimientos migratorios y en especial en relación con la atención del interés superior del niño y su derecho a ser escuchado.

Antes de empezar necesitamos que manifieste si está de acuerdo con participar luego de notificarle algunos aspectos. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita y no será beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento, una vez comenzada la actividad. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantea con su nombre. Si decide participar debe saber que la información que nos dé será desgravada y analizada por la investigadora sin que su nombre figure en ningún momento. Si hay algo que no le quede claro o tiene alguna duda puede preguntarme ahora o en cualquier momento de la entrevista. ¿Usted está de acuerdo?

Respuesta - Estoy de acuerdo en participar.

E. - Bueno, entonces comenzamos con las preguntas. ¿Cuáles han sido sus tareas en la Dirección de Migración en los últimos diez años?

R - En los últimos diez años, tres estuve como subjefe de inspectoría y llevo siete como jefe de inspectoría.

E.- ¿Cómo procede cuando llega un niño, niña o adolescente a la frontera, sea tanto acompañado o separado o acompañado de sus tutores legales?

R - Cuando el niño llega solo, que por suerte no se ha dado ninguna oportunidad, hay un mecanismo que está establecido que se debe comunicar a INAU y a Fiscalía. Nosotros retenemos el menor tratando de contenerlo lo mejor posible, viendo qué necesidades tiene que se puedan contemplar en ese momento. Tenemos muy pocas cosas para ofrecer porque en realidad ni siquiera hay un lugar donde ellos puedan estar. Y bueno, el INAU es el que se hace cargo de ese menor en el momento que van a buscarlo a la frontera.

E. - ¿Cómo procede si el niño, niña o adolescente se encuentra indocumentado o con documentos vencidos, ya sea el documento de identidad o la visa?

R - Bueno, nosotros permitimos el ingreso porque no es un motivo de impedirle la entrada, todo solicitante de refugio, aunque esté indocumentado, tiene derecho a ingresar al país.

E.- Y si el que no cuenta con los documentos es uno de los que compone el grupo, digamos padre, madre o tutor.

R - También tiene ingreso, ingresa a Uruguay. La condición de refugiado le permite ingresar, la condición de solicitud de refugio le permite ingresar sin documento.

E.- Eso es si solicita refugio. ¿Y si no solicita refugio?

R - Si no solicita refugio, nosotros tenemos que rechazarlo, pasarlo a Migración Argentina y Argentina decide si ingresa o no. Es una particularidad muy interesante que nosotros no podemos ofrecerle refugio a la persona. La persona tiene que manifestar que viene a buscar refugio a Uruguay.

E. - Bien. ¿El trabajo que realiza contempla la detección de riesgos, amenazas, vulnerabilidades o necesidad de protección, más allá de la situación documental?

R - Nosotros lo que intentamos hacer cuando llegan menores y vemos que la situación, la relación como que no nos llena, lo que tenemos establecido, que lo hemos hecho en un par de veces, es tratar de separar al menor de los mayores y tratar de que entiendan que si están en una situación de molestia, de riesgo, de que se puedan sentir amenazados por algo, nosotros lo vamos a proteger. Es una situación muy difícil porque ellos vienen acompañados a veces por meses, meses viniendo por tierra y se genera

una relación como de dependencia con esa persona. Por suerte no hemos tenido circunstancias de esa en estos años de trabajo.

E.- Y si tuviera alguna situación similar como la que está describiendo, ¿tiene personal y un lugar apropiado como para poder hacer esa entrevista y un entorno de confianza para poder conversar?

R - No, no tenemos personal. Perdón, no tenemos un lugar físico donde podamos hacer esa entrevista, que lamentablemente ese es un punto muy importante porque un lugar cómodo le hace sentir mejor a la persona. Lo que sí siempre les he dicho, que traten de que sea una mujer mayor, que ofrecen como refresco materno y un poco más de confianza a la persona, que sea una mujer y de mediana edad para arriba la que trate de establecer si ese menor o esa menor viene en una situación de riesgo.

E. - ¿Ha recibido capacitación sobre los derechos de la niñez migrante y específicamente en cómo identificar el interés superior del niño y su derecho a ser escuchado?

R - Sí, nosotros por suerte tenemos capacitaciones dentro de migración. No últimamente, sino años atrás. En lo que respecta a mí, he tenido capacitaciones sobre el derecho de migrante, sobre migrante, la problemática. Lamentablemente la gente que entró ahora último no ha tenido la oportunidad de acceder a ese tipo de capacitación.

E.- ¿Y capacitación específica sobre niños?

R - Sobre niños no. Siempre ha sido a nivel general, incluyendo a los niños.

E.- Más o menos ya me dijo sobre el personal. En consideración a su experiencia, ¿podría indicar aspectos de mejora para la atención de esas necesidades en relación con niñas, niños y adolescentes?

R - Yo creo que lograr un lugar adecuado para atender a los chicos en este momento no sería una circunstancia de apremio porque hemos notado que vienen con los recursos necesarios como para continuar viaje. Por ejemplo, ellos vienen en taxi, se bajan del taxi, hacen la solicitud de refugio y piden otro taxi. Y la mayoría sabe a dónde dirigirse, tiene teléfonos de contacto, saben que Fray Bentos está cerca, que hay una terminal que tiene el destino, por lo general el 95% de Tres Cruces en Montevideo. Muy pocas veces me ha tocado que me llamen para decirme, jefe, mire, tenemos solicitantes de refugio

y no tienen en qué llegar hasta Fray Bentos porque el dinero les alcanza solamente para el pasaje. Yo en esas oportunidades he ido en el vehículo oficial y lo llevo hasta la terminal.

E. - Cuando se ingresa a migración, ¿todos los funcionarios reciben esta información sobre las normas migratorias vigentes que deben aplicar en sus funciones, es así?

R - No, se hace una capacitación muy por arriba sobre la validez de los documentos de identidad. Algunas formas de detectar los documentos apócrifos, pero lo que es en profundidad no se ha hecho. Inclusive yo he intentado, con la gente de identificación civil, hemos intentado hacer un curso acá para los funcionarios nuestros, por lo menos para tener certeza de cómo identificar la validez de los documentos uruguayos y la verdad es que no hemos tenido el ok del comando, que es lo único que precisamos porque tenemos el lugar, tenemos los capacitadores y bueno, eso hace ya por lo menos cuatro años, cinco años que hemos intentado y bueno, sinceramente últimamente lo dejamos de lado porque respuesta negativa durante tanto tiempo amerita poner la cabeza en otra cosa.

E.- ¿Cuentan con material de formación a disposición para consulta o personal especializado en la temática en DNM para evacuar dudas o para que los asistan en determinado momento?

R - Sobre todo lo que tiene que ver migración, no, la verdad que el personal acá se apoya mucho en mí, me llaman para diferentes circunstancias, preguntarme y asesorarse de qué es lo que deben hacer.

Yo lo que noto es que el personal tiene pocas ganas de aprender porque yo la documentación que va saliendo y cosas viejas se los he dado, pero inclusive he notado que les cuesta aplicar el decreto 500 en determinadas circunstancias, pero no es solo acá en Fray Bentos, en Montevideo también. Lo que está escrito en el decreto 500 no se aplica, inclusive he tenido algunas discusiones con algunas dependencias de inmigración que hemos terminado dirimiéndola en jurídica, que ha terminado dándome la razón y a mí me extraña porque digo, si está escrito es simplemente aplicarlo, pero bueno, es como que la gente tiene miedo de aplicar lo que aprendió, porque no se anima.

E.- En cuanto a los vínculos interinstitucionales, mencionabas el INAU, ¿tienen vínculos también con MIDES o algún otro organismo que les puedan colaborar para la atención de niños, niñas y adolescentes?

R - Bueno, no lo podría decir a nivel nacional, pero acá yo trato de tener un vínculo con todas las autoridades que tienen que ver o que pueden tener en algún momento que darnos una mano en el tema migratorio, ya sea salud pública, MIDES, INAU, jefatura de policía. Cuando el tema de la pandemia, fuimos los primeros en ponernos en contacto con el director de salud de acá y bueno, lo invité a ir y terminé como obligándolo a ir cuando llegaron los primeros ómnibus de gente que venía repatriada, inclusive él no se animaba a subir al ómnibus y bueno, tuve que subir yo con guantes, con tapabocas y demás, es como que la gente no se anima a hacer cosas, me llama muchísimo la atención porque hay gente mucho más joven que yo y es como que los cambios, no se animan a los cambios, y los cambios vienen sí o sí.

E.- ¿Se instrumentaron en ese momento o después algún tipo de protocolo para la articulación o algo?

R - ¿En el tema de la pandemia dice Usted?

E.-En la articulación con los otros organismos.

R - En realidad se formó un grupo de WhatsApp del cual terminé yéndome porque era permanentemente decir lo que habían hecho y no hacer lo que había para hacer. Se había logrado implementar en pandemia, fue muy engorroso porque los solicitantes de refugio tenían que hacerse la prueba, me costó muchísimo convencer al director de salud de que no podía cobrarse ese test, tenía que ser gratuito, tuve varias discusiones con él.

El puente es un lugar que es todo vidrio, bueno los refugiados que tenían que esperar 24 horas al principio, porque no había el test rápido, estaban en un lugar, en el piso en un lugar expuesto como en una vidriera. El personal mío compró cortinas para que tuvieran un poco más de privacidad, yo le pedía a la prefectura que les alcanzara por lo menos unos colchones, después me contacté con SEDHU y conseguí todo lo que son artículos de limpieza, shampoo, jabón, pasta de dientes, cepillo de dientes, peine, toallas femeninas, pañales, que ella me los alcanzó. Yo sabía que había un baño que estaba sin uso, entonces le ofrecía a prefectura, porque esa gente a veces estaba más de 24 horas ahí sin bañarse ni nada, le alcanzaban de comer nada más, entonces le dije a prefectura que ellos tenían un baño que estaba en desuso, yo conseguí que SEDHU me regalara un calefón, porque después que esto terminara

quedaba para ahí, para que la gente pudiera higienizarse, porque de nada valía tener los elementos de higiene y no podés ir. Y bueno, no tuve suerte con la gente de prefectura que me cediera el baño, había conseguido colchones y cuchetas con el batallón, pero evidentemente había que desinfectar todo cada vez que se iba un grupo. Bueno, no lo podía hacer la intendencia, no lo podía hacer nadie y bueno, al final termino esa pobre gente durmiendo en esos colchones que eran ventilados cada tanto. La verdad que a mí me partía el alma como un desastre, sinceramente me daba vergüenza tener que decirle a la gente que tenían que esperar, tienes que esperar acá en este lugar que no podés salir hasta que esté el resultado del test.

E.- Una cruel realidad, espero que no vuelva a pasar. Otra cosa, cómo son las designaciones o los destinos de las personas, de los funcionarios cuando ingresan a migración, cómo los seleccionan, quiénes van a la inspectoría o quiénes quedan para las tareas más administrativas.

R - ¿Ustedes una vez que entran por ejemplo acá en mi oficina?

E. - No, una vez que entran a Migración.

¿R - a la dirección nacional?

E.- Si

R - Bueno, últimamente se ha hecho un llamado a concurso, en ese llamado a concurso están los puestos que se van a destinar a cada inspectoría. La gente tiene que vivir evidentemente en un radio de 30 kilómetros, ingresan, hacen las diferentes pruebas, firman el contrato y quedan a disposición del jefe de inspectoría que es el que decide si van a ir todos para la parte inspectiva o queda alguno en la parte, digamos, administrativa.

E.- ¿Y cómo tomas esa decisión? ¿Quiénes sí y quiénes no van a la tarea administrativa o inspectiva?

R - Yo lo hice basado en que el personal que tengo en la parte administrativa está capacitado, tiene todavía años de trabajo y se necesitaba más personal en el puente. O sea, el personal que tenía en la oficina estaba capacitado y era suficiente.

Destiné los ingresos para el puente que era el lugar donde más se necesitaba. Lo que sí hice fue conseguir 6 choferes, porque manejar es una tarea bastante compleja. No es estresante ni compleja,

pero hoy por hoy estamos haciendo 5 turnos en el puente, entonces el chofer tiene que estar prácticamente todo el día al servicio del trabajo. Hago trabajar 3 un mes porque más no se pueden hacer trabajar y al otro mes trabajan otros 3.

E. -Y esas personas que son nuevas, que ingresan al puente, ¿ya vienen formados no solo en lo que es la tarea inspectiva, sino también sobre estas distintas casuísticas que se pueden brindar en el puente?

R - No, no. Se les da una muy escueta preparación. Por arriba la ley 18.250, el decreto reglamentario prácticamente no se toca y el conocimiento que adquieren es con otro funcionario al lado.

E. - En cuanto a las tareas administrativas de la inspectoría, cuando realizan trámites de residencia, permiso de menor, ¿se toma en cuenta estos principios que yo te decía sobre el interés superior del niño y su derecho a ser escuchado en esos trámites?

R - Yo le diría que sí. Nosotros, acá hemos tenido un par de casos, me viene a la mente uno que está en este momento, que los padres son venezolanos, estuvieron viviendo en Argentina, perdieron el documento de la menor en Argentina, ingresaron como refugiados y la niña no puede acceder al documento porque se necesita el... Ellos después ingresaron como refugiados, la niña sin documento y los padres con documento. Los padres cambiaron la categoría migratoria para residentes y quedó la niña. Y bueno, yo estoy dando vueltas ahí a ver cómo hacer para conseguirle el... No, perdón, fue así. La niña entró con documento argentino que se venció. Entonces ahora no se le puede dar la residencia porque necesita el documento de origen, el documento de origen no lo va a conseguir. Entonces lo que estuve mirando, porque tuve que leer un montón y un montón de llamadas a Montevideo, porque unos te dicen que sí, otros que no, lo que vamos a hacer me parece casi seguro, le vamos a hacer un refugio en la oficina, a la niña, para que pueda acceder a un documento y ahí poder ir a la escuela y bueno, lo más importante es acceder a la salud.

Yo creo que es un poco más el tema de uno que ve a la gente, que se preocupa por buscarle soluciones, que lo que nos puedan hacer entender en la misma Dirección o quienes nos dirigen, de que es necesario que la gente acceda a todo lo que le puede ofrecer Uruguay que está establecido en la ley 18.250, que tienen derecho a la salud, al estudio, a una vida digna. Yo creo que es más lo que uno lleva

adentro que lo que... no tendrían que inculcarnos eso, tendrían que obligarnos para mí, tendría que estar establecido, vos tienes que darle a esta gente la posibilidad de que viva mejor. Evidentemente, siguiendo las leyes verdad, pero por lo menos poniendo cabeza y buscando cuál es la forma de que accedan a lo que vienen a buscar.

E.- Justo en ese contexto te iba a preguntar si el manual de procedimiento de residencia contempla alguna previsión para casos como esos, cuando hay niños, niñas, adolescentes que atender.

R - Los manuales en la Dirección Nacional no existen. Yo he pedido un montón de veces que hagan un manual de residencias, pero llevado a la práctica, a lo que pasa en el escritorio, igual para los menores, llevado a la práctica lo que pasa en la frontera, para los residentes con sus diferentes categorías, qué es lo que pasa en la frontera y en el escritorio, y siempre me contesta que están para ser aprobados. Entonces más lo que uno conoce, lo que puede leer para ver dónde encontrar ese huequito y la empatía que uno trata de ponerle a la gente. Yo recuerdo que una vez, hará cinco, cuatro años atrás, había un cubano afuera de la oficina, estaba parado el tipo hacía rato, era cuando estábamos en la calle 18 que era todo de vidrio, me llamó la atención, salí y le pregunté ¿señor qué está haciendo?

- ¿sabe que yo soy cubano y no consigo trabajo?

-Lo que pasa es que nosotros no somos los que te podamos ofrecer trabajo. A la vuelta tienes el MIDES

- ¿sabe qué pasa? ¿sabe lo que me falta a mí? Es un currículum

-un currículum físico, le digo yo, y vos tienes estudios, tienes los papeles, tienes algo?

-si los tengo todos acá en una carpeta.

-Bueno, ven pasa que yo te voy a hacer el currículum.

Y le hice cuatro o cinco currículum, el hombre era panadero, ahora está trabajando en una panadería, para que pudiera trabajar. Pero son pequeñas cosas que uno busca, son detalles, no tenía dónde imprimirlo, estaba viviendo en un refugio del MIDES y no podía acceder. Tampoco el MIDES cuando le dijo, le dijo yo te hago. A mí me llamó la atención.

E.- Muchas gracias.

R - No, no, por favor.

Entrevista a FUNCIONARIO DE INSPECTORIA.

Fecha: 22.11.2024

Entrevistador. Buenas tardes. Gracias por la entrevista, voy a leer la nota de confidencialidad y te voy a informar un poquito de qué se trata esta entrevista. Hemos tomado contacto con usted para realizar una entrevista en el marco de la maestría de derechos humanos que vengo realizando para la Universidad CLAEH. El tema de la tesis es la aplicación del interés superior del niño y el derecho a ser escuchado en los procedimientos migratorios de Uruguay. Antes de empezar necesitamos que manifieste si está de acuerdo con participar, luego de notificarse de algunas cuestiones que le leeremos a continuación. Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria y gratuita, y no será beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar, así como tampoco implicará un perjuicio si decide interrumpir su participación en cualquier momento una vez comenzada la actividad, si así usted lo desea. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la ley de datos personales, de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantee con su nombre. Si decide participar debe saber que la información que nos dé será desgravada y analizada por la investigadora sin que su nombre figure en ningún momento. Si hay algo que no le quede claro o tiene alguna duda puede preguntarme ahora o en cualquier momento de la entrevista. En caso de estar de acuerdo, comenzamos.

R. Si estoy de acuerdo

E. Primero, ¿dónde se desempeña?

R. Trabajo en la Dirección Nacional de Migración, en este momento en Inspectoría.

E. Para ingresar a migración, ¿ha recibido alguna capacitación?

R. Sí, yo pasé a prestar servicios a migración en el año 2000 y recibí la capacitación migratoria después de haber ingresado, como a los seis meses de haber ingresado recibí capacitación migratoria.

E. ¿Y luego de ese año, las capacitaciones se reiteran, se actualizan de alguna forma?

R. No, ahí se actualizan por intermedio web, pero los casos puntuales, las nuevas actualizaciones que haya tanto de documentación o leyes, pero capacitación personal es muy poca, casi nada.

E. ¿Ha trabajado en puntos de frontera?

R. Sí.

E. ¿Podría describir en cuáles?

R. En Inspectoría de Salto, Paysandú, Fray Bentos, en apoyo en Chuy, en Inspectoría de Chuy. En Maldonado trabajé, bueno, sí, en Maldonado también, en Inspectoría de Maldonado.

E. ¿En los últimos cinco años, en que puestos de frontera ha trabajado?

R. En los últimos 5 trabajé en Maldonado, y en Control Único, viajo a Control Único a Buenos Aires. Eso hago hoy en día, después de la pandemia, viajamos cada seis u ocho meses. Antes viajábamos cada dos meses.

E. ¿Ha recibido capacitación en relación con la aplicación de la Convención de Derechos del Niño en cuanto a la aplicación del interés superior y su derecho a ser escuchado cada vez que se toma una decisión sobre él? O sea, por ejemplo, en los pasos de frontera, si ingresa o no al país.

R. No, no he recibido capacitación.

E. Cuando llega un niño, niña o adolescente, al paso de frontera, en el caso de estar no acompañado, ¿cómo procede?

R. Se le solicita la documentación, depende de con qué frontera estemos. En realidad, hoy en día, con Argentina, pedimos la autorización del menor para poder viajar, para poder entrar al país, en ese caso, porque nosotros, con frontera con Argentina, tenemos un control integrado. Nosotros atendemos lo que vendría a ser la salida de ellos y la entrada nuestra pasa por nosotros, cuando entran al país. Y le pedimos, en el caso de que no venga acompañado, el documento y la autorización del menor para poder salir del país y en su caso y entrar a nuestro.

E. ¿Y en caso de que no cuente con ella?

R. No ingresa al país. En realidad, se ve, se evalúa. Por lo general, los menores no vienen solos, siempre vienen acompañados por un tercero. Por lo general, o papá o mamá o algún familiar o no familiar, en el caso. Pero si no trae la documentación, no puede ingresar al país.

E. Si el documento se encuentra vencido, por ejemplo, ¿cómo se procede?

R. Se le informa que no puede ingresar al país y se le devuelve a la autoridad competente o, en el caso, si está acompañado de un adulto, obviamente, vuelve con el adulto para su país de origen.

E. ¿Y si los documentos que están vencidos corresponden a alguno de los adultos que lo acompañan? ¿Cómo se procede?

R. Si el documento del adulto está vencido, el adulto no ingresa. Pero si es solo con autorización, y el menor tiene para ingresar con una autorización de ese adulto, no ingresa el menor tampoco.

E. ¿El trabajo que realiza se los ha capacitado como para la detección de riesgos, amenazas, vulnerabilidades o necesidades de protección de estos niños, niñas y adolescentes?

R. No.

E. El alcance del personal que la recibe en su inspectoría, frecuencia y conceptos abordados, o sea, el alcance de la capacitación en realidad que les dan, ¿sobre qué puntos, grosso modo, me podrías describir que es?

R. Sobre documentación, actualización de documentación, en realidad, lo que más nos actualizan es sobre la documentación. Después, o sea, yo al menos no he recibido capacitación y no me han ofrecido tampoco capacitación.

E. ¿En base a su experiencia, podría indicar algunos aspectos de mejora que considere que podrían ser de utilidad?

R. Todo, habría que mejorar todo. Como inspectora migratoria, tendrían que mejorar en todos los aspectos, tanto en documentación como en menores más, en trata de personas, mucho. Si bien uno, yo hace muchos años que soy inspectora, uno va aprendiendo con el pasar del tiempo, pero se precisa de otro tipo de capacitación que uno no..., puede detectar ciertas cosas, pero otras no, se nos escapan por no tener capacitación. Por cosas que han sucedido, obviamente, que uno entiende.

E. ¿Cuentan con vínculos institucionales con otros funcionarios, como con el INAU o el MIDES, para la atención de alguna situación de niños y niñas adolescentes?

R. No. Que yo sepa hoy, en mi caso, por el puesto donde yo trabajo y en los lugares donde voy a trabajar muchas veces, hoy tanto control único como inspectorías que apoyo, que voy a trabajar de apoyo, que

son en frontera, no. No tenemos. Puede haber algún caso puntual, pero en realidad es por si pasa algo, en algún caso puntual pasó algo, puede aparecer, pero en realidad fijo, trabajar paralelamente, no tenemos.

E. ¿Cómo se designan los destinos internos en la Dirección Nacional de Migración? Tanto para hacer control migratorio o para hacer tareas administrativas, ¿Hay algún procedimiento preestablecido para ver cómo se hace?

R. Sí, para ser inspector migratorio hay una capacitación, en la cual se nos capacita, se da un curso, se hacen unas prácticas y ahí se nos asigna un sello, que es la manera para poder identificarnos, para nosotros poder hacer el control migratorio tanto de entrada como de salida. Hoy en día, hace unos años, que se aplica cada vez menos eso. En realidad, no se capacita tanto, más bien es una prueba, es un verdadero o falso.

E. ¿Esa capacitación, en alguna instancia de la formación, hay alguna especificación con relación a la atención de niños, niñas y adolescentes?

R. No. Que yo recuerde, no.

E. ¿Cuentan con algún manual, guía de procedimiento o algo así, donde ustedes puedan consultar si tienen alguna duda para abordar este grupo de población?

R. No, en el caso que detectemos algo, hay que llamar al superior que tengamos a cargo en ese momento, o que nos designen, pero no hay específicos.

E. ¿Conoces el protocolo de actuación de atención a niños, niñas y adolescentes indocumentados?

R. Lo conozco, pero no por migración. Sé que existe, me he enterado de alguna cosa, pero no por migración, en detalle, capaz que tendría que ser, no.

E. Bueno, muchas gracias.

Entrevista a FUNCIONARIO DE INSPECTORIA

Fecha: 7.11.2024

Entrevistador. - ¿Dónde te desempeñas?

R - En la Inspectoría de Migraciones.

E. - Bueno, le voy a informar un poquito de qué se trata la entrevista. He tomado contacto con usted para realizar una entrevista en el marco de la tesis final para la maestría en Derechos Humanos que vengo realizando en la Universidad CLAEH. El objetivo de la investigación es conocer la correspondencia de los procedimientos migratorios con los estándares internacionales. En particular, con la atención efectiva del principio del interés superior del niño en cada una de sus etapas y el derecho a ser oído. Antes de empezar, necesito que manifieste si está de acuerdo con participar conociendo que su entrevista es totalmente voluntaria y gratuita y que no será de beneficio ni riesgo alguno. No implicará para usted ningún tipo de perjuicio si decide no participar o interrumpir la misma. La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Ley de Protección de Datos Personales de modo que no se identificará lo que plantee con su nombre si así lo desea. La información que nos brinde será analizada y desagregada en el marco del trabajo. Si tiene alguna duda, puede preguntar en cualquier momento. ¿Está de acuerdo?

R - Estoy de acuerdo, sí. Doy mi consentimiento.

E. - Entonces vamos a empezar con el cuestionario.

¿Podría informar cuáles han sido sus tareas en la Dirección Nacional de Migración? en caso de ser inspectiva? ¿En qué punto de frontera ha trabajado?

R - He trabajado...

- Es decir, terrestre, marítimo o aéreo.

-He trabajado en la inspectoría de Maldonado, aeropuerto y puerto, en la inspectoría de Rivera, que es terrestre, y en el control único, como es en Buenos Aires, con BUQUEBUS y Colonia Express.

E. - ¿Cómo procede en caso de recibir en la frontera, no importa qué tipo de ella sea, si llega un niño o niña o adolescente? Sea acompañado, no acompañado o separado, que significa con otro adulto, pero que no tiene vínculo.

R. - Se les pide la documentación necesaria para entrar al país. Se verifica que esté todo bien, que esté de acuerdo con las normas. Si está todo normal, se le hace la entrada como corresponde.

E. - ¿Si el niño no está acompañado también, si viene solo?

R. - Si el niño viene solo, también se le hace. Y bueno, yo por iniciativa propia le hago preguntas aleatorias al niño para ver realmente si sabe a dónde va, con quién va, quién lo viene a buscar, cuántos días se va a quedar. Y bueno, más allá de eso, veo si lo acompaño hasta afuera o llamo a Aerolínea para que lo haga. Generalmente los he visto venir solos en el aeropuerto de Punta del Este.

E. - ¿Y en el caso de frontera terrestre?

R. - No, terrestres siempre están acompañados de los padres o de los abuelos, digo, algún familiar.

E. - Explique cómo procede si el niño o niña o adolescente se encuentra indocumentado o con documento vencido o de alguno de sus acompañantes.

R. - Bueno, el niño indocumentado, que tengo un caso, no le di la entrada al país. Se la rechacé y bueno...

E. - ¿Y si el documento está vencido?

R. - También no.

E. - ¿Y si no tiene documento o el documento está vencido en relación con alguno de sus acompañantes? Acompañantes del niño, niña o adolescente.

R. - Y no, no entra tampoco, porque si no entra el mayor, el adulto, el menor no va a entrar solo.

E. - ¿El trabajo que realiza contempla la detección de riesgos, amenazas, vulnerabilidades o necesidades de protección, más allá de la situación documental?

R. - Y bueno, en realidad, no estoy... Nunca me dieron una instrucción de cómo actuar. Lo hago por mi propia realidad. No, no, no.

E. - Justo la otra pregunta iba a ser esa. Si ha recibido capacitación para la aplicación de las medidas antes descriptas, y si pudiera explicar en qué momento, quién la brinda, pero me estaba comentando

que nunca recibió capacitación, y cuando ustedes ingresan a migración, ¿reciben algún tipo de formación para poder trabajar en inspectorías o en tareas administrativas?

R - Te dan un manual. El manual de Migración. Ahí están todas las pautas de cómo trabajar. Pero no... Sobre los niños específicamente, no.

E. - O sea que sobre las previsiones de la atención que se le debe dar a los niños, niñas y adolescentes, sobre la convención de los derechos de los niños, ¿o atender su interés superior?

R - No, no. Nada. Solamente las pautas normales de los documentos que necesitan para entrar al país.

E. - ¿Cuenta con algún material de formación a disposición para consulta y/o personal especializado en la temática, o sea sobre el tema niñez, para evacuar dudas?

R - No, que yo sepa, no.

E. - ¿Conoce la existencia de algún protocolo en relación con niños, niñas y adolescentes indocumentados?

R - En migraciones, no. Lo he estudiado aparte en cursos, pero mismo de Migración, no.

E. - ¿Cursos realizados por qué o cómo?

R - Uno a través de migraciones, pero en la OIM, de Trata de Personas. Y ahora por ENAP, por la Escuela Nacional, hice violencia de género y los derechos del niño, niña y adolescente, y las políticas públicas y los derechos humanos.

E.- ¿Esa capacitación la hace porque la Dirección Nacional de Migración la coloca en ese lugar o le pide que se inscriba o le sugiere que la haga?

R - No, esas capacitaciones salen en la Migra Web y el que quiere.

E.- Es voluntario?

R - Claro, vos te postulas para el curso y ahí eligen según el perfil del funcionario. Ahí te eligen o no. Pero no es migraciones que te dice tienes que hacerte el curso, no.

E. - Y en relación con las tareas que efectiviza, ¿tienen vínculos con otros organismos del Estado para las tareas que se realizan en cuanto a niños, niñas y adolescentes, como ser vínculos con el INAU, con el MIDES o algún otro organismo?

R - Específicamente niños, niñas y adolescentes, no. Pero con el tema en Rivera, por ejemplo, de los refugiados, sí, con el MIDES. Pero en general, no, la familia, todo refugiado que llega a la frontera. Pero no es específico con niños, niñas y adolescentes.

E - ¿Y cuál es la tarea que realizan con el MIDES en ese sentido, con refugiados?

R - Claro, tú le haces la solicitud de refugio y después, cuando está aceptado, lo derivas al MIDES. Y el MIDES después le hace todo el resto del trámite. Y les da el lugar para quedarse, la comida y ya le tramitan la cédula también inmediatamente. Pero no es que haya un trabajo directo con el MIDES. O lo derivas en el momento que ellos piden y si acepta.

E - Esa era mi otra pregunta. Si existen horarios o momentos en que se hace esa conexión o es que a la persona se le indica que puede ir a las oficinas del MIDES para acceder a tales servicios. Pero no es que ustedes o sí, se contactan directamente con el MIDES para decir, ¿le envió tal o cual persona para la atención?

R - Yo cuando atendí los refugiados fue en la pandemia. Cuando estaba terminando la pandemia. Y no, vos le haces, al hacer la solicitud, avisas al MIDES y están las personas y ellos vienen a buscarlo. Una vez que... No, no iban ellos, vos lo mandas. Lo mandas al MIDES, pero llamas para avisar de que hay personas para entrar. Entraron y fueron aceptados al refugio.

E - Bien. Cuando ingresan a Migración los funcionarios, ¿cómo se les designa el destino? Si van a trabajar en una Inspectoría o tareas administrativas.

R - Bueno, yo cuando ingresé me mandaron directo a la tarea inspectiva. Y estuve un tiempo aprendiendo y después hace como 6 meses fue que me dieron los sellos y empecé a trabajar. Pero creo que cuando ingresan ya tienen su destino, ¿no? ¿Quién se los dará?, será la dirección.

E - Bien. ¿También realizas tareas administrativas?

R - Sí.

E - ¿Haces residencias? ¿Tramitar alguna expulsión? ¿Permisos?

R - Permiso de menor. Residencias no, no hago. Y ahora estoy haciendo los trámites en línea de la renovación de la cédula de extranjeros.

E. - ¿Pero conoces cómo es el trámite de residencias en general?

R - Sí, en general, pero no punto por punto.

E. - ¿Tienes idea de que exista alguna parte en que determine cómo se debe atender una residencia en la cual están en presencia de niños y niñas adolescentes o que componen el grupo familiar?

R - No. Supongo que en residencias debe estar eso determinado.

E. -Bueno, muchas gracias.

R - No, de nada. A las órdenes cuando quieran.