

## DIÁLOGOS DEL SIPI

Conversación con  
Richard Custodio Velázquez

Encargado de la misión de la Organización  
Internacional para las Migraciones en  
Paraguay

# Niñez, migraciones y derechos humanos en América Latina

Noviembre 2014



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires



SITEAL

SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS  
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

SIPI





Richard Velázquez<sup>1</sup>

Encargado de la misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Paraguay

*«El gran desafío para los países latinoamericanos es acompañar los procesos migratorios con políticas públicas que aseguren el acceso de la infancia migrante a sus derechos en materia de identidad, salud, seguridad social y educación »*

*Richard Custodio Velázquez es Economista de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay) y Magister en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).*

*Cuenta con una trayectoria profesional en organismos públicos, privados y de cooperación internacional. Ha sido coordinador general de la implementación de los ejes estratégicos de la política de población en el Paraguay en el área de migraciones.*

*Desde el año 2010 se desempeña como Encargado de la misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Paraguay como (OIM) en Asunción, Paraguay, dando seguimiento a las estrategias globales, regionales y nacionales de la Organización. A lo largo de los últimos años ha coordinado publicaciones sobre normativa y perfil migratorio de Paraguay, trabajadores migrantes en frontera y trata de personas. Además, participó en encuentros internacionales en calidad de expositor acerca de sistemas de información migratoria, políticas públicas migratorias, modelos para reinserción a víctimas de trata de personas y programas de asistencia para el retorno voluntario.*

---

<sup>1</sup> Este texto fue elaborado por Carolina Duer. La edición final fue realizada por Vanesa D'Alessandre.

## **Para comenzar, nos interesa conocer ¿En qué aspectos los procesos migratorios pueden limitar el acceso efectivo a los derechos de los niños y niñas?**

Los procesos migratorios involucran a los niños, niñas y adolescentes de múltiples maneras, dependiendo de si acompañan a sus padres, emigran solos<sup>2</sup> o permanecen en el país de origen mientras uno o ambos de sus padres emigran. Asimismo, es preciso considerar las notables diferencias entre la migración legal y la irregular. Entre los riesgos y abusos que los emigrantes pueden sufrir -especialmente si están en una situación irregular- debemos tener en cuenta la xenofobia, el tráfico de personas y los perjuicios que devienen del endurecimiento de las políticas migratorias. Para hacer frente a estas problemáticas es fundamental la coordinación de iniciativas y acciones por parte de los países de origen y de destino. El hecho de que las familias no cuenten con la documentación requerida por el país de destino y se vean inmersos en una situación de irregularidad, limita el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas en materia de identidad, salud, seguridad social y educación.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño<sup>3</sup> plantea que los Estados Partes deben asegurar los derechos allí enunciados a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente del origen nacional del niño o de sus padres.

Sin embargo, existe una enorme brecha entre lo que declara la Convención y lo que ocurre en la práctica. El hecho de no disponer del documento de identidad del niño limita el acceso a sus derechos, sobre todo en las zonas rurales y, dentro de ese contexto, más aun en las zonas fronterizas.

---

<sup>2</sup> En referencia a los niños que emigran solos, cabe señalar que entre octubre de 2013 y mayo de 2014, 46.188 chicos y jóvenes llegaron al EEUU provenientes de Centroamérica, fundamentalmente de Guatemala, El Salvador, Honduras y México: "No es la primera vez que sucede, pero sí la primera en que el gobierno de Obama se ve desbordado por el problema. A tal punto, que mantiene alojados a miles de estos pequeños migrantes en condiciones de hacinamiento, sin una alimentación adecuada y en sitios como centros de refugiados y bases militares (...) Miles de niños duermen en el piso envueltos en cobertores de aluminio, y en lo que se asemejan a pajarreras iluminadas por tubos fluorescentes, los más pequeños descansan unos sobre otros. Se ven también bebés con sus madres, baños químicos, integrantes de las patrullas fronterizas y muchos adolescentes solos. Ese es el principal problema. Que viajan sin la compañía de un mayor a Estados Unidos o con hermanos menores y ahora, la gran mayoría, espera por la deportación." Diario *Página 12*, 23/06/2014 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-249179-2014-06-23.html>

<sup>3</sup> La CIDN fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989. Se trata de un instrumento jurídico internacional orientado a proteger específicamente los derechos de la infancia y la adolescencia. Cuando los Estados la ratifican, se convierten en garantes de las condiciones necesarias para que los niños y sus familias puedan gozar y reivindicar el cumplimiento de sus derechos. En el sitio del Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina es posible consultar las fechas de la firma, la ratificación y la entrada en vigor de la Convención en 19 países de la región <http://www.sipi.siteal.org>

En Paraguay son frecuentes los casos de padres que emigran hacia otros países de la región o a Europa. Diversos estudios realizados a nivel local dan cuenta de la situación de desprotección en materia de deserción escolar y en materia de salud y nutrición de los niños que quedan a cargo de alguna persona del entorno familiar. Además, aquellos menores que son dejados al cuidado de parientes o instituciones se encuentran más indefensos frente a la explotación sexual y el abuso que los niños que son atendidos por sus padres. Con frecuencia, los mayores asumen la enorme responsabilidad de tener que cuidar a sus hermanos menores.<sup>4</sup>

Uno de los rasgos que exhibe actualmente el perfil migratorio de Paraguay es que aquel típico fenómeno de emigración desde áreas rurales hacia la capital del país y luego hacia el exterior ha dado paso a un movimiento directo desde las áreas rurales hacia ciudades de otros países. Esta forma de circulación dificulta la producción y el acceso a información acerca de las vulneraciones de derechos de los niños y niñas que actualmente se encuentran en otros países. Pero en los casos en que los padres son quienes abandonan el país y dejan a sus hijos al cuidado de otros familiares que se quedan en Paraguay, se tiene constancia de ciertas situaciones de desprotección.

Los niños y niñas que enfrentan la migración de sus padres configuran un sector de la población que actualmente está siendo descuidado a nivel nacional debido a que no cuentan con políticas públicas que aborden de manera integral su atención; promoviendo, asistiendo y resguardando sus derechos a lo largo del tiempo.

### **¿Cuáles son las tareas que desarrolla la Organización Internacional para las Migraciones en Paraguay?**

Actualmente estamos desarrollando una línea de trabajo sobre mujeres, niños y niñas migrantes, con el propósito de analizar su situación en materia socioeconómica y de acceso a derechos. Hasta el momento, las políticas públicas de infancia y adolescencia no están considerando el impacto de los procesos migratorios. Eso es lo que estamos intentando incorporar en la agenda pública nacional, a la espera de encontrar una buena predisposición y la decisión política necesaria. Nuestras acciones deben ir de la mano de las líneas que establece el gobierno como Estado miembro de la OIM. Estamos trabajando conjuntamente, con vistas a establecer una política migratoria y una

---

<sup>4</sup> "Más de la mitad de los bolivianos, tres de cada diez peruanos, y un cuarto de los colombianos y ecuatorianos que vivían en España en 2007, habían emigrado sin ser acompañados por sus hijos y no habían podido llevarlos más tarde." Más información puede consultarse en <http://www.cepal.org/dsd/noticias/desafios/7/42147/desafios-11-cepal-unicef.pdf>

normativa nacional que incorporen las cuestiones vinculadas con la migración y la niñez, adecuándose a los flujos migratorios cotidianos que presenta el país.

Entre los ejes que debería incorporar una política migratoria en relación con la niñez, el primer paso tiene que ver con facilitar el proceso de acceso a la identidad y a la nacionalidad. Una buena política migratoria debería facilitar el proceso de integración de los niños al país de destino <sup>5</sup>.

#### **Las consecuencias de las migraciones para la infancia**

##### **Más oportunidades para el desarrollo para los niños y adolescentes**

En muchos casos, las remesas permiten a las familias alcanzar un nivel de vida adecuado para el desarrollo de sus niños, contribuyendo a brindar alimentación, vivienda, salud y educación. Incide positivamente en la reducción del trabajo infantil.

##### **Menos protección ante la ausencia de padres y madres que emigran**

Existe el riesgo de que los niños no reciban los mismos cuidados que recibirían en presencia de sus padres.

##### **Desintegración familiar**

La pérdida de los referentes afectivos directos trae aparejados sentimientos de abandono, vulnerabilidad, pérdida de autoestima. Los hijos e hijas que deben hacerse cargo de sus hermanos ante la ausencia de los padres se ven conducidos a un proceso precoz de maduración, de asunción de responsabilidades desmedidas para la edad y una mayor exposición al abandono de los estudios.

##### **Oportunidades educativas y problemas de integración en el país de destino**

Las nuevas oportunidades educativas conviven con dificultades de adaptación a nuevos currículos y, en muchos casos, a un nuevo idioma. Por otro lado, los padres y madres con intención de emigrar suelen invertir menos en la educación de sus hijos, suponiendo que no será reconocida en el país de destino.

##### **Mayor vulnerabilidad a la trata y tráfico de personas**

La migración ilegal aumenta considerablemente la vulnerabilidad de niños y adolescentes a ser víctimas de diversas formas de explotación. Los niños y adolescentes son frecuentemente usados como mano de obra barata, explotados en trabajos domésticos o dados en adopción ilegal. Los niños traficados pueden ser doblemente victimizados al ser repatriados a sus países de origen en circunstancias de absoluta desprotección.

*Resumen en base al documento Migración e infancia, UNICEF Oficina Regional para América latina y el Caribe, Unidad de Políticas Públicas, octubre 2006. Más información en [http://www.unicef.org/lac/migracion\\_e\\_infancia.pdf](http://www.unicef.org/lac/migracion_e_infancia.pdf)*

<sup>5</sup> Entre las experiencias regionales destacables en la materia cabe mencionar el Programa Finca Sana de Costa Rica que durante su implementación se orientó a proveer protección social a migrantes indígenas de Panamá. Más información en <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/health/promotion/Costa-Rica-Health-Project-Infosheet.pdf>

Por su parte, el programa de entrenamiento de Oficiales de Protección de la Infancia (OPIs) desarrollado en México desde 2008 se ha comprometido con la tarea de capacitar funcionarios dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescente migrantes, en especial a los no acompañados. Más información en [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/objetivo\\_general\\_opis](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/objetivo_general_opis)

También estamos discutiendo con organismos de gobierno una nueva ley de migraciones.

En Paraguay estamos trabajando intensamente en la elaboración de una nueva ley de migraciones. La ley actual tiene un sesgo hacia la regulación de la inmigración, mientras que el país históricamente presenta una mayor preponderancia hacia la emigración<sup>6</sup>. Sumado a esto, la actual ley es deficiente en el proceso de otorgamiento de documentación a quienes decidan afincarse o residir en el país. Nos hemos encontrado con inmigrantes que han estado 30 años sin tener un documento de identidad del Paraguay, lo que refleja un sinnúmero de limitaciones en el acceso a sus derechos. El gran desafío en el caso de Paraguay es contar con una normativa que se ajuste a sus flujos migratorios efectivos.

Afortunadamente, en la actualidad se advierte una apertura y una disposición política para sentarse a discutir y elaborar una nueva normativa. Estos esfuerzos deben traducirse en un documento que resulte aprobado, aplicable y que entre en vigencia. Se trata de una tarea compleja que requiere de la coordinación entre diversos sectores: gobierno, sociedad civil y la academia. Es un proceso que estamos iniciando a través de la conformación de una mesa de trabajo, con especialistas de la OIM capaces de coordinar la elaboración de una primera propuesta para luego seguir avanzando.

### **¿Qué instrumentos de derecho internacional abordan la situación de la infancia migrante?**

Existe una variedad de tratados internacionales orientados a la protección de los derechos de las personas afectados por la necesidad de migrar. Sin embargo la dificultad mayor radica en el momento de su aplicación. En Paraguay, por ejemplo, se han incorporado instrumentos relacionados con el trabajo infantil, con la trata y el tráfico de personas, pero los obstáculos para su aplicación nos advierten acerca de nuestras propias limitaciones. En el caso de Paraguay es preciso fortalecer y dotar de buenas herramientas a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, institución estratégica para garantizar el cumplimiento de lo que los instrumentos de derecho internacional establecen.

En materia de acuerdos de regularización migratoria, los instrumentos con los que contamos hoy en día no están dirigidos particularmente a niños y niñas. A los acuerdos de libre circulación de los trabajadores fronterizos, se ha sumado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>7</sup>, ratificada por Paraguay en septiembre de 2008 y promulgada en abril

---

<sup>6</sup> La Ley N° 978/96 de Migraciones del Paraguay se encuentra disponible en [http://www.oas.org/dii/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Paraguay.pdf](http://www.oas.org/dii/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf)

<sup>7</sup> La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, del 18

de 2009, casi 20 años después de su aprobación internacional. Para nosotros se trata de un instrumento vital en materia de protección de derechos de los migrantes y de sus familias, considerando que Paraguay es un país cuyo flujo de migración responde fundamentalmente a motivos laborales.

#### **Declaración de Montevideo**

#### **VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros, Ministras y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia, octubre de 2006**

#### **“La migración y sus efectos sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes”**

Los ministros, ministras y altos responsables de infancia y adolescencia de los Estados de la región acordaron y se comprometieron a “impulsar y desarrollar políticas públicas migratorias de integración en los países de tránsito y acogimiento, para dar cumplimiento a los compromisos acordados por los países iberoamericanos a favor de las niñas, niños y adolescentes, a través de inversión social pública más equitativa, eficaz y eficiente, que garantice el derecho a la cobertura universal y de calidad de los servicios sociales básicos fundamentalmente relacionados con nutrición, salud, educación y vivienda digna”.

El texto completo de la Declaración de Montevideo puede consultarse en <http://segib.org/upload/File/declaracioninfanciastellano.pdf>

#### **¿Es posible distinguir entre mecanismos de protección de la niñez adecuados durante y luego de la migración?**

En materia de protección de los niños y niñas durante la migración es crucial el control de la documentación en el cruce de fronteras, sobre todo con miras a revelar lo que puede llegar a vincularse con el tráfico de niños. Se están realizando notables esfuerzos para optimizar los mecanismos que apuntan a frenar el tráfico de niños migrantes y, en esta dirección, todo lo que implica el proceso de migración en materia de verificación de documentos se está haciendo correctamente.

Un área en la cual no hemos podido identificar los avances necesarios es en la continuidad de los mecanismos de protección de la niñez luego de la migración, en materia de desarrollo social, salud y educación. Es ahí donde debemos fortalecer nuestro trabajo a nivel institucional.

---

de diciembre de 1990. En su artículo 30, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, establece que el acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres. El texto completo se encuentra disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>



## ¿Qué iniciativas resultan apropiadas para favorecer la integración intercultural y la prevención de la xenofobia?

El problema de la xenofobia requiere un fuerte trabajo en materia de comunicación e información acerca de la importancia de la migración, con vistas a debilitar los estereotipos negativos en contra de las poblaciones migrantes. Por otra parte, es necesario contar con programas de integración que presenten una buena articulación intersectorial. Es preciso rebatir con argumentos sólidos aquellos mensajes que buscan asociar la migración con ciertos factores negativos o problemáticas que tienen lugar en la sociedad que acoge comunidades de inmigrantes<sup>8</sup>.

La difusión de información y la valoración de los aportes de las comunidades de inmigrantes son herramientas clave para reducir las expresiones de xenofobia y para facilitar el proceso de integración.

A nivel local, hemos realizado a inicios de 2013 una encuesta sobre la dinámica socio laboral de los trabajadores migrantes en ciudades de frontera donde se identificó que en nuestro país los inmigrantes se sienten parte de la cultura paraguaya, aunque en muchos casos no cuentan con seguro social y prácticamente con ningún mecanismo de protección de sus derechos laborales. En este sentido, hay un fuerte trabajo que debe realizarse contemplando las especificidades de cada contexto.

### **Retorno de niños no acompañados y políticas de control migratorio Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño**

“Los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior”.

El texto completo de la Observación General N° 6 (2005): “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen” puede consultarse en <http://www.unicef.org/spanish/protection/files/CRC.GC.2005.6.Sp.pdf>

En el caso de Paraguay tenemos frontera con Brasil, con Argentina y con Bolivia, países que presentan realidades sociodemográficas bien diferentes. Cada frontera tiene una particularidad y eso se transmite en la vinculación de un país con otro en los diferentes ámbitos de cooperación interestatal. Hay niños que van diariamente desde ciudades paraguayas de frontera a tomar sus clases en la ciudad vecina de Argentina. Como estas, son muchas las particularidades que se dan en las diversas fronteras. Por ello, en el campo migratorio no todas las acciones resultan aplicables a escala global. Comprendiendo la importancia de considerar las especificidades de cada contexto, en el

<sup>8</sup> En alusión a este punto, se destaca la Campaña 1+1 Hacemos Costa Rica, de sensibilización para usuario/as y funcionarios/as de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en relación a los aportes positivos de las personas migrantes que viven en Costa Rica. Más información en <http://www.unfpa.or.cr/programa-de-pais/poblaciones/personas-migrantes/campana-11-hacemos-costa-rica>



año 2011 la OIM en Paraguay elaboró un perfil migratorio del país, incorporando componentes de inmigración, emigración y trata de personas, entre otros. Es un documento que pretendemos actualizar este año, en cuanto se publiquen los resultados del último censo nacional.<sup>9</sup>

**¿Cuáles son los principales retos que se deben afrontar en los próximos años en relación con la protección de la infancia migrante?**

El gran desafío para el conjunto de los países latinoamericanos es acompañar los procesos migratorios con políticas públicas que aseguren el acceso de todos los niños y niñas migrantes a sus derechos en materia de identidad, salud, seguridad social y educación.

En varios países de la región se identifica como una regularidad la ausencia del padre o de la madre, cuyo impacto social resulta notable. Hay niños y niñas que prácticamente transitron su infancia sin la presencia de sus padres. Si bien las remesas pueden aportar a la adquisición de alimentos, vivienda, mejor educación, atención sanitaria, y también a disminuir el trabajo infantil, eso va de la mano de numerosas consecuencias sociales negativas que produce la emigración de las cabezas de hogar.

Entre las aristas deficitarias de esta clase de flujos, se incluye la exposición a más riesgos y abusos en el entorno familiar, la mayor probabilidad de deserción escolar de los hijos mayores cuando quedan a cargo de sus hermanos más pequeños y la falta de atención adecuada en materia de salud cuando los hijos quedan a cargo de terceros.

---

<sup>9</sup> Las cifras más recientes sobre la emigración paraguaya permiten estimar a inicios de 2010 en alrededor de 777.000 el total de emigrantes actuales, representando casi el 12% de la población total. Más información puede consultarse en <http://publications.iom.int/bookstore/free/PerfilMigratoriodeParaguay.pdf>. Los perfiles migratorios de cada país, actualizados periódicamente por la OIM, pueden consultarse en [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=index&cPath=42&zenid=eocbkh7instijs6q0hib1hcoj5](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=index&cPath=42&zenid=eocbkh7instijs6q0hib1hcoj5)