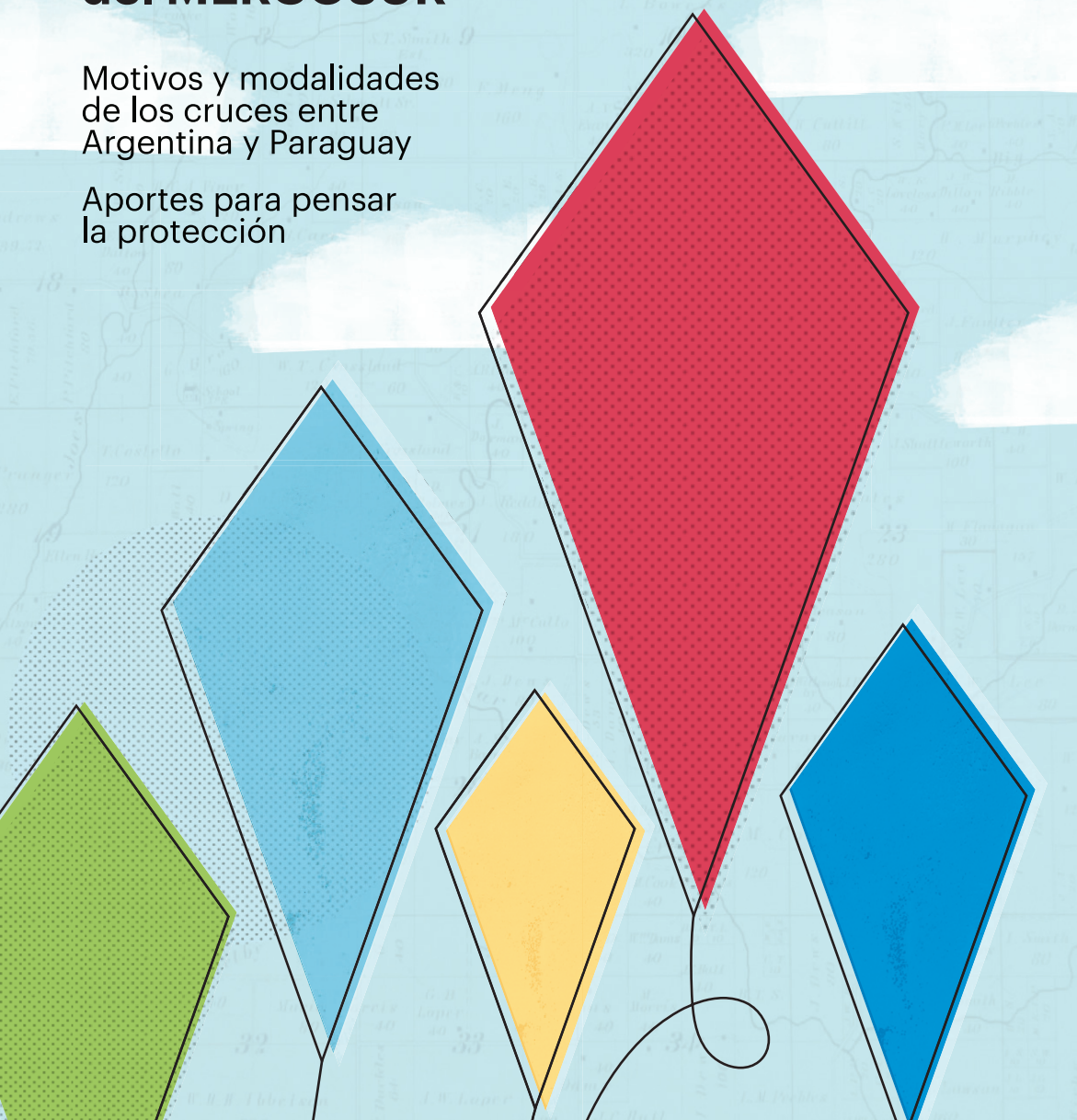


Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR

Motivos y modalidades
de los cruces entre
Argentina y Paraguay

Aportes para pensar
la protección



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



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

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
Secretario Ejecutivo | José Augusto Lindgren Alves

Equipo de trabajo

Investigación e informe | María Inés Pacecca

Coordinación | Jorge Gurrieri, Constanza Argentieri y Javier Palummo

Coordinación de edición y publicación | Corina Leguizamón

Diseño | Mateo Aldao Suaya

En los textos de esta publicación intentamos evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, no utilizamos recursos como “@” o “- a/as” para no dificultar la lectura.

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

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

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

Realización



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

**Oficina Regional de la OIM
para América del Sur**

www.robuenosaires.iom.int

www.facebook.com/OIMSuramerica

@OIMSuramerica

Av. Callao 1033 Piso 3º,
CABA, Argentina



IPPDH

www.ippdh.mercosur.int

info@ippdh.mercosur.int

www.facebook.com/IPPDH

@IPPDHMERCOSUR

Av. Libertador 8151,
CABA, Argentina

Apoyo



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

Introducción	4
I. La migración internacional de niños, niñas y adolescentes	6
Algunas preguntas clave	6
Regulaciones para el cruce de fronteras internacionales en Argentina y Paraguay	15
II. Tránsitos de niños, niñas y adolescentes entre Argentina y Paraguay	24
Parte I. El registro de ingresos, egresos y rechazos	24
Parte II. Los tránsitos de niños, niñas y adolescentes en la dinámica diaria de tres pasos	41
III. Migración adolescente: entre la autonomía y la explotación. Un análisis de casos.	68
El traslado hacia Argentina: contexto previo y motivos	68
El cruce de la frontera internacional	75
IV. Conclusiones preliminares	84
Bibliografía	96

Introducción

Este informe presenta y discute los resultados de una investigación llevada a cabo durante 2014 con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de los motivos y las modalidades por las cuales los niños, niñas y adolescentes cruzan las fronteras internacionales. Puesto que en ciertas ocasiones estos tránsitos pueden estar asociados a vulneraciones de derechos (tales como el trabajo infantil o la trata de personas con finalidades de explotación sexual o laboral), la temática ha devenido un creciente foco de preocupación gubernamental e institucional en los países del MERCOSUR, y como tal está en el centro de las discusiones relativas a migración y protección de la niñez.

En este contexto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha promovido la realización de este relevamiento, que analiza la dinámica de los tránsitos de niños, niñas y adolescentes y las razones y las formas de ciertos cruces de frontera. Iniciativa a la que se ha sumado el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

El especial énfasis que este estudio coloca en la migración de adolescentes fuera del marco parental (cuyo riesgo de explotación es considerable) ilumina la singularidad y complejidad de estos procesos, así como los desafíos que presentan a los mecanismos de protección de

derechos, en particular a los que se despliegan en fronteras y controles migratorios.

Los capítulos que componen el informe se basan en fuentes estadísticas y documentales y en el trabajo de campo realizado en la frontera entre Argentina y Paraguay durante la primera semana de diciembre de 2014. El capítulo I plantea algunas preguntas clave para abordar de manera crítica y sistemática la migración de niños, niñas y adolescentes, y analiza brevemente de la normativa argentina y paraguaya que regula los ingresos y egresos de personas menores de edad. El capítulo II indaga en los tránsitos de niños, niñas y adolescentes entre Argentina y Paraguay a partir de dos fuentes bien diversas. La primera consiste en un conjunto de datos cuantitativos generados por la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina y la segunda surge de cinco días corridos de trabajo etnográfico en la ciudad de Clorinda (Formosa, Argentina), donde se encuentran tres pasos fronterizos con Paraguay: el Puente Internacional “San Ignacio de Loyola”, la Pasarela peatonal “La Fraternidad” y el Puerto Pilcomayo. Las miradas complementarias permiten comprender ciertos aspectos de la dinámica de los tránsitos y de su control. El capítulo III analiza un corpus *ad hoc* de 200 casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros que atravesaron situaciones de explotación sexual o laboral en Argentina o se encontraban en presunto tránsito hacia ellas. Construido a partir resoluciones judiciales y de informes de casos asistidos entre 2009 y 2014 por el *Área para la prevención de las peores formas de vulneración de derechos* (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia —SENAF—, Ministerio de Desarrollo Social), este corpus muestra cómo ocurrieron puntualmente los cruces de fronteras todos esos niños, niñas y adolescentes cuyas trayectorias migratorias condujeron a abusos concretos.

En conjunto, los diversos capítulos de este informe ponen en contexto y en cuestión algunas afirmaciones generalizadas relativas a los cruces de fronteras internacionales por parte de los niños, niñas y adolescentes de la región. A la vez, a partir del análisis de las trayectorias concretas, en las conclusiones se enfoca la mirada en cuáles son efectivamente las oportunidades para intervención institucional destinada a la protección de la niñez en los puntos de control de frontera.

I. La migración internacional de niños, niñas y adolescentes

Algunas preguntas clave

Este informe presenta y discute los resultados de una investigación llevada a cabo durante 2014 con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de los motivos y las modalidades por las cuales los niños, niñas y adolescentes cruzan las fronteras internacionales. Puesto que en ciertas ocasiones estos tránsitos pueden estar asociados a vulneraciones de derechos (tales como el trabajo infantil o la trata de personas con finalidades de explotación sexual o laboral), la temática ha devenido un creciente foco de preocupación gubernamental e institucional en los países del MERCOSUR, y como tal está en el centro de las discusiones relativas a migración y protección de la niñez.

En este contexto, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) han promovido la realización de este relevamiento, que analiza la dinámica de los tránsitos de niños, niñas y adolescentes y las razones y las formas de ciertos cruces de frontera. El especial énfasis colocado en la migración de adolescentes fuera del marco parental (cuyo riesgo de explotación es considerable) ilumina la singularidad y complejidad de estos procesos, así como los desafíos que presentan a los mecanismos de protección de derechos, en particular a los que se despliegan en fronteras y controles migratorios.

Los niños, niñas y adolescentes han estado involucrados en los procesos migratorios desde larga data. Ya se trate de traslados voluntarios o forzosos, internos o internacionales, los niños se han desplazado principalmente (pero no únicamente) en el marco de relaciones parentales o familiares. En ocasiones, su migración ocurre junto a la de los adultos de referencia —cuando el viaje es emprendido conjuntamente por distintos integrantes del grupo familiar— pero en otras es posterior. A menudo, el movimiento de las mujeres, los niños y las niñas ocurría (y ocurre aún) después de la partida del varón adulto y cuando éste ya ha resuelto las cuestiones básicas para la reunificación con su familia, tales como trabajo y vivienda. Del mismo modo, cuando las mujeres/madres encabezan los procesos migratorios, frecuentemente se reúnen con sus hijos e hijas en el lugar de destino cuando éstos ya no requieren tantos cuidados y por lo tanto su presencia no es un impedimento a la hora de sostener un empleo.

En el caso de las personas adultas, las migraciones tienden a estar fuertemente marcadas por la búsqueda de oportunidades laborales. No obstante, otros motivos relevantes suelen ser las inestabilidades políticas, económicas y sociales, las situaciones de peligro, la reunificación familiar, las expectativas de estudio y aprendizaje de idiomas e incluso la curiosidad, entre muchas otras. En el caso de los niños y niñas, la reunificación con quienes migraron antes, la continuidad educativa y el mejoramiento general de sus condiciones de vida probablemente se encuentren entre los principales motivos de traslado no forzoso en contextos familiares y parentales¹.

1 Niños, niñas y personas adultas también migran internacionalmente por un conjunto de causas que jurídicamente se engloban bajo la figura de asilo y que aluden a quienes abandonan su lugar de residencia porque su vida, su libertad o su seguridad se encuentran en peligro cierto debido a cuestiones políticas, religiosas, étnicas o de género, por desastres ambientales, violencia generalizada o violaciones masivas de derechos humanos. Desde el punto de vista de los países de destino, las distinciones en los motivos que originaron el cruce de fronteras (básicamente motivos “voluntarios” o motivos “forzosos”) abren la vía para el ingreso en calidad de inmigrante o en calidad de solicitante de asilo —estos últimos, acreedores de la protección internacional.

Cuando el traslado (simultáneo o diferido) de los niños y niñas ocurre en el contexto familiar o parental no suele haber grandes interrogantes acerca de la motivación, que se supone yace en la esfera de decisión de los adultos. Los niños son concebidos como migrantes dependientes de quienes encabezan el proceso migratorio —típicamente, sus padres o madres— y con limitadas posibilidades de incidencia. Esta perspectiva es también consistente con la noción de autonomía relativa y con las normativas que regulan su capacidad jurídica y de toma de decisiones en diversos ámbitos, tal como las edades permitidas para contraer matrimonio, emplearse, comprar y vender bienes muebles o inmuebles, participar en procesos judiciales o cruzar fronteras internacionales sin autorización de la persona adulta que ejerce su tutela.

Además de los traslados en contextos parentales o familiares, las y los adolescentes han emprendido procesos migratorios autónomos. La emigración europea hacia los países americanos ocurrida entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX abunda en relatos de varones y mujeres jóvenes (de 14, 15, 16 o 17 años) que partían solos de sus pueblos de origen, en ocasiones con la expectativa de encontrarse con algún pariente o paisano en el lugar de destino, pero también encabezando un proceso al que posteriormente podrían sumarse otros integrantes de sus familias. A pesar de su corta edad², estos jóvenes se empleaban rápidamente a su arribo, realizando los mismos trabajos que las personas adultas.

En las últimas dos décadas han adquirido gran visibilidad aquellos niños y niñas que migran de manera autónoma, es decir sin compañía y sin expectativas de reunificación familiar en el lugar de destino. Aquí, las causas del traslado son varias y complejas: el abandono familiar e institucional, la percepción de riesgo de vida, el engaño o el traslado forzoso con fines de explotación, y también la búsqueda expresa de oportunidades laborales o educativas en otra región. Estos últimos ca-

2 La unificación de la mayoría de edad a los 18 años es relativamente reciente. Durante buena parte de los siglos XIX y XX, según los casos y los países, las personas adquirirían todos los derechos correspondientes a la mayoría de edad a los 18, 20, 21 e incluso 22 años.

Los casos son más frecuentes en las y los adolescentes (entre los 14 y 17 años, aproximadamente), ya que, a pesar de su limitada autonomía jurídica, suelen contar con recursos y contactos que les permiten dar inicio a un proceso migratorio a partir de la expectativa de un trabajo en el lugar de destino.

Recogiendo esta diversidad de situaciones, un conjunto de investigaciones recientes (Bhabha 2008; Edmonds & Shresta 2009 y 2012; Levinson 2011; O'Connell Davidson et al. 2007; Van de Glind 2010; Whitehead & Hashim 2005; Yaqub 2009a) ha sintetizado cuatro tipos de casos que muestran las diversas maneras en que niños, niñas y adolescentes participan en los procesos migratorios:

- *Niños, niñas y adolescentes que migran internacionalmente con uno o ambos padres:* estos son sin lugar a dudas los casos más frecuentes. Las oportunidades o dificultades que encuentren estos niños en los países de destino están ligadas a las posibilidades de regularización documentaria, acceso a vivienda e inserción laboral de sus padres y a la existencia de políticas que permitan su ingreso y permanencia en el sistema educativo.
- *Niños, niñas y adolescentes que permanecen en el lugar de origen cuando uno o ambos padres migran:* cuando ambos padres migran (y frecuentemente cuando la madre migra) los niños suelen quedar al cuidado de otros parientes —tales como tías o abuelas— que además reciben y administran las remesas enviadas por quien partió para asegurar el bienestar de su familia. Según los casos y según la duración y perspectivas de la migración de los padres, estos niños, niñas o adolescentes pueden reunirse posteriormente con ellos en el país de destino.
- *Niños, niñas y adolescentes no acompañados:* este grupo comprende potenciales solicitantes de asilo y quienes han sido trasladados mediante engaños, amenazas o coerción. Son los más vulnerables a diversas formas de violencia y explotación, incluida la trata de personas. No siempre son migrantes internacionales, sino que pueden trasladarse

dentro de sus propios países de origen. Debido a su potencial vulnerabilidad y a la documentación de diversas situaciones de explotación que muchos de ellos han atravesado, han sido foco de creciente preocupación y atención institucional particularmente a partir de la década de 2000.

- *Niños, niñas y adolescentes migrantes autónomos o independientes*: se los define como “personas menores de 18 años que han cambiado su lugar de residencia de manera temporaria o permanente sin que su padre, madre o tutor habitual haya modificado su lugar de residencia junto con ellos” (Edmonds & Shresta 2009:1, mi traducción). Estos niños migran interna o internacionalmente de manera voluntaria, casi siempre motivados por oportunidades laborales y muy frecuentemente con el acuerdo y apoyo de sus padres. A diferencia de la modalidad anterior (niños no acompañados), en estos casos el traslado no pareciera estar atravesado por engaños ni coerción, aunque sí es frecuente la explotación laboral en el lugar de destino ya que su incorporación al mundo del trabajo muy rara vez respeta las normativas locales. En tanto que involucran principalmente a adolescentes, estos casos son complejos y delicados: desde la perspectiva jurídica su autonomía es limitada por tratarse de personas menores de edad. Sin embargo, a pesar de ello, el rol social y las responsabilidades que asumen (y que sus familias les atribuyen) contrastan marcadamente con lo que establecen las leyes de protección de la niñez y la adolescencia.

Punch (2007) sostiene que la migración de niños, niñas y adolescentes comenzó a perfilarse como una temática específica de preocupación institucional hacia fines del siglo XX, por lo general de la mano de cruentas situaciones de vulneración de derechos. Los niños soldados, los niños y las niñas desplazados por conflictos bélicos o catástrofes ambientales, o trasladados para su explotación sexual o laboral (entre otras), contribuyeron a poner en foco los desplazamientos territoriales

de la niñez y a difundir la noción de que toda migración fuera del contexto parental es siempre forzosa o vinculada a engaños, amenazas y coerción. Por supuesto que estas situaciones ocurren, son harto preocupantes y han sido profusamente denunciadas y visibilizadas. Sin embargo, los numerosos casos de migración autónoma (interna e internacional) de adolescentes en la franja entre los 14 y 17 años parecieran revestir una singularidad propia. Encuadrarlos sin más dentro de las figuras de desplazamiento forzado o engañoso difícilmente contribuya a su comprensión y mucho menos a la evaluación y prevención de las potenciales situaciones de vulneración de derechos que puedan conllevar.

Puesto que una porción relevante de estos procesos migratorios (autónomos o no) implica cruce de fronteras internacionales, la preocupación institucional no radica únicamente en las situaciones de explotación en que culminan los traslados, sino también en los mecanismos de reclutamiento y las modalidades de cruce de fronteras. Efectivamente, en los últimos años, los cruces (o intentos de cruces) de fronteras internacionales por parte de niños, niñas y adolescentes no autorizados han devenido un creciente foco de preocupación gubernamental e institucional en el ámbito del MERCOSUR. Esta preocupación no ha sido ajena a inquietudes globales más vastas relacionadas a la trata de personas, al tráfico ilícito de migrantes y a la criminalidad organizada.

En efecto, la difusión que la temática de la trata de personas ha tenido durante el siglo XXI ha otorgado nueva visibilidad a ciertas modalidades de explotación que han estado históricamente presentes en el capitalismo en general y en los procesos migratorios que ocurren en contextos de informalidad y desregulación laboral. En apretado resumen, es posible argumentar que hacia fines del siglo XX la presencia de jóvenes mujeres llegadas clandestinamente desde los países de la ex - URSS y forzadas a prostituirse en los burdeles de Europa occidental comprobó una vez más la vigencia de ciertos mecanismos de tráfico y proxenetismo que proveían parcialmente al mercado del sexo comercial. Así, a fines del siglo XX, la trata de personas (visibilizada en la explotación sexual de mujeres blancas/caucásicas/europeas) devino nuevamente una preocupación a nivel internacional.

En ese contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 2000 la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* y en 2001 sus tres protocolos complementarios, entre ellos el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*³. Estos instrumentos de aplicación de la ley, ratificados por casi 120 países, unificaron una definición de la trata de personas⁴, promovieron su inclusión en los códigos penales nacionales y orientaron la perspectiva y los cursos de acción de gran parte de la comunidad internacional. La noción de una captación violenta o con engaños, seguida de un traslado nacional o internacional con finalidades de explotación sexual o laboral se difundió rápidamente bajo la bandera de “la esclavitud moderna”. Las políticas se pensaron en función de la persecución del delito, la protección de las víctimas y la prevención —esta última centrada en extensas campañas mediáticas alertando acerca de las ofertas de trabajo falsas o engañosas provenientes de personas desconocidas—.

Una década y media después, urge revisar algunos de los presupuestos de esta perspectiva, por lo menos en lo que respecta a tres cuestiones: la unificación de las finalidades de explotación, los actores que intervienen en la oferta laboral y la “contaminación” de los controles migratorios con la prevención de la trata de personas. Repensar esos aspectos localmente (es decir, en relación a los contextos laborales, migratorios y regulatorios nacionales) probablemente permita una descripción más matizada y ajustada de la clase de situaciones que conducen a diversas modalidades de explotación de niños, niñas y personas adultas. Indagar en las causas, los motivos y las modalidades

3 Los otros son el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes* y el *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego*.

4 La definición de trata de personas postulada en el artículo 3 de *Protocolo de Palermo* y recogida en numerosísimas legislaciones penales nacionales refiere a la captación, el traslado y la acogida de una persona recurriendo a medios tales como el engaño, la coacción o el abuso de una situación de vulnerabilidad, con propósitos de explotación sexual, laboral u otra. Vale destacar que el traslado puede ser tanto interno como internacional.

de los traslados contribuirá también a adecuar las intervenciones institucionales y las medidas de protección.

En cuanto a la primera cuestión, está claro que el comercio sexual, bajo cualquiera de sus formas (trabajo sexual autónomo o no coercitivo, proxenetismo, trata), da lugar a debates sociales y políticos diferentes que la explotación laboral. Prueba de ello es que existen numerosos movimientos abolicionistas y prohibicionistas de la prostitución, en tanto que nadie ha propuesto aún abolir o prohibir el trabajo *per se*. En el primer caso está en discusión qué se hace (sexo a cambio de dinero, sobre lo cual existe una discusión moral no saldada) y cómo se hace (de manera voluntaria o autónoma; bajo coacción). En el segundo caso, el foco recae en cómo (en qué condiciones) se trabaja, y habitualmente la preocupación acerca de qué se produce (y si se violan leyes de marcas) suele correr por carriles distintos a la coacción o explotación de las personas. En este sentido, cabe preguntarse si la equiparación jurídica entre explotación laboral y explotación sexual presente en la definición de trata de personas no enturbia el análisis de ambos fenómenos en la medida en que unifica hechos que responden a procesos sociales bien diversos y cuya diversidad es percibida por todas las partes involucradas – incluyendo operadores judiciales y de asistencia.

También es momento de preguntarse acerca de la fase denominada “captación” o “reclutamiento”. ¿Las ofertas provienen principalmente de personas desconocidas? ¿O se trata, al menos en parte, del modo de funcionamiento clásico de las redes y cadenas migratorias, donde las personas ya instaladas convocan mano de obra en virtud de lazos sociales previos tales como el parentesco y el paisanaje? ¿Cómo se vinculan estas ofertas de trabajo con el deseo y el interés de la persona por migrar? ¿Qué relación guardan esas ofertas con las dinámicas emigratorias e inmigratorias de las regiones de origen y de destino? ¿Y con la consolidación y reproducción de los mercados de trabajo segmentados (Piore, 1979) que buscan mano de obra migrante (y barata) para determinados empleos o sectores productivos?

En el caso de niños, niñas y adolescentes, asumir que la captación es centralmente forzosa o mediante engaños, o que involucra a personas

desconocidas, obstruye sistemáticamente la visibilización del trabajo infantil y adolescente. El corpus de 200 casos analizado en el capítulo III de este informe muestra que 90% de los niños, niñas y adolescentes que efectivamente atravesaron situaciones de explotación laboral llegaron a Argentina motivados por una oferta de trabajo concreta, realizada por una persona conocida y confiable en el 70% de los casos. También muestra que, para el 60% de casos donde hay información al respecto, tres cuartas partes de estos niños y niñas *ya estaban trabajando* antes de migrar.

Esto nos lleva al último punto: la “contaminación” de los controles migratorios debido a la creciente preocupación internacional en torno a la trata de personas. Bajo la hipótesis de que las futuras o potenciales víctimas de trata internacional cruzan las fronteras engañadas, cada vez más los controles fronterizos⁵ aspiran a desmenuzar los motivos de los traslados en la expectativa de que quienes buscan llegar a otro país por motivos que consideran legítimos y valederos se “denuncien” a sí mismos ante la autoridad migratoria. En este contexto, suele pasarse por alto el hecho de que para gran parte de esas personas —adolescentes inclusive— la frontera internacional es el principal obstáculo en el camino hacia sus proyectos e intentarán salvarlo como puedan: sea mintiendo en relación a sus motivos o cruzándola clandestinamente si consideran que existen altas probabilidades de ser rechazados.

Analizar la dinámica de los tránsitos de niños, niñas y adolescentes (Capítulo II) y los motivos y las modalidades de los cruces de frontera (Capítulo III) permitirá comprender con mayor precisión esa reducida proporción de movimientos internacionales realizados fuera del marco parental y cuyo riesgo de explotación es considerable. El trabajo efectivo de prevención y la adecuación de los instrumentos de protección no debiera pasar por alto la complejidad de estas situaciones. El posible engaño por parte de quienes reclutan u ofrecen trabajo es un

5 Si bien buena parte de los diagnósticos y relevamientos disponibles en la región destacan la prevalencia de la trata interna por sobre la trata internacional, llamativamente la mayoría de los mecanismos de prevención parecieran dirigirse al control de ingresos en las fronteras internacionales.

muy modesto y acotado campo de intervención institucional frente a los deseos, la iniciativa, la agentividad y la autonomía de adolescentes que crecieron en contextos estructurales que ya limitaron o coartaron sus oportunidades educativas y que los empujan a “buscar revancha” en el mundo laboral de los adultos.

Regulaciones para el cruce de fronteras internacionales en Argentina y Paraguay

El cruce de fronteras internacionales por parte de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años está sujeto a regulaciones específicas, que por lo general no están contenidas en las leyes migratorias sino en disposiciones de menor jerarquía. Este conjunto de regulaciones busca asegurar principalmente que los NNyA no salgan de su país de origen o de residencia sin la autorización de las personas adultas que son responsables de su bienestar: sus padres, sus tutores, el organismo de protección de la infancia o el juez competente en casos puntuales.

La autorización de egreso puede ser *tácita* o *expresa*. Es *tácita* cuando la persona menor de edad egresa del país en compañía de sus padres y con documentación que comprueba el vínculo, tal como libreta de matrimonio, partida de nacimiento o nombres de los padres en el documento de identificación del niño. La autorización debe ser *expresa* (es decir: debe estar por escrito y rubricada por las autoridades que cada legislación fije) en caso que el niño, niña o adolescente se traslade solo, con uno solo de sus padres o a cargo de terceras personas (sean familiares o no). A su vez, las autorizaciones expresas pueden ser amplias o restringidas. Son amplias cuando los padres autorizan a su hijo o hija a viajar solo por cualquier país, y restringidas cuando establecen especificaciones respecto a los destinos, a la duración del permiso y a quién está autorizado para acompañar en estos traslados. Cada país establece las formas de la autorización expresa, especialmente ante quién debe ser suscripta (organismo de protección de la niñez, juez con competencia, funcionario de frontera, etc.), y otras

cuestiones que considere pertinentes. Es decir que existen diversos documentos que permiten a las autoridades migratorias verificar que se trata de traslados internacionales autorizados⁶.

Por otra parte, las disposiciones de cada país suelen establecer distintos requisitos de salida según se trate de niños o niñas nacidos en el país y residentes en el mismo; de niños o niñas nacidos pero no residentes; de niños o niñas nacidos en el extranjero pero residentes (con distintos tipos de permisos de residencia) o de niños y niñas extranjeros en tránsito o turistas. En términos generales, puede decirse que el principio que regula es doble: por un lado, asegurar los controles en la salida del lugar de residencia habitual, y por el otro no dificultar el retorno al lugar de residencia habitual.

En el momento en que se llevó a cabo la investigación presentada en este informe (2014), Argentina regulaba las entradas y salidas de personas menores de edad a través de la Disposición N° 2.656 de la Dirección Nacional de Migraciones, vigente desde el año 2011. Según dicha disposición, todas las personas menores de 18 años de edad, argentinas o extranjeras beneficiarias de residencia permanente, temporaria o precaria requieren autorización tácita o expresa para egresar del país. Quedan exceptuadas las personas menores de 18 años emancipadas (por matrimonio o por cualquier otra forma de emancipación), las que tuvieran residencia en el exterior y las personas extranjeras menores de 18 años de edad que sean residentes transitorios (turistas). Es decir que todos los niños y niñas que residen en el país (argentinos, o extranjeros con permisos de residencia vigente) requieren autorización de salida, y no la requieren ni los emancipados ni quienes no son residentes.

La autorización la otorgan los padres (según una serie de especificaciones) o el juez competente mediante resolución judicial. La autorización puede ser tácita (cuando el niño o niña viaja acompañado por

6 Nótese que en este esquema de controles un niño solo, no acompañado o separado de sus padres no es necesariamente un niño sin permiso para trasladarse. Del mismo modo, la autorización puede ser para alguien fuera de la familia, y en el caso de que el traslado ocurra con los padres, no alcanza con invocar la relación sino que debe probarse documentariamente.

ambos padres y con el vínculo debidamente acreditado) o expresa. La autorización expresa es otorgada por uno o ambos padres (según el caso) y ante escribano público, cónsul argentino, juez competente, autoridad competente del Registro Civil o funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones especialmente habilitado.

En cuanto a los **ingresos**, la disposición establece que “necesitan autorización para ingresar al país los menores de edad que no hubieren cumplido los catorce (14) años, cualquiera sea su nacionalidad y categoría de ingreso, que no viajen acompañados o que no sean aguardados por quienes ejercen la patria potestad o por un tercero autorizado” (art. 8). Es decir que los mayores de 14 años no necesitan autorización de ingreso. Aquí, el principio que rige es que el principal control lo hace el país de salida. Si el país de salida autorizó el egreso, Argentina permite el ingreso de los adolescentes entre 14 y 17 años sin permiso de sus padres⁷. En el capítulo II se analizan con mayor detalle las implicancias de este artículo.

En caso de que la autorización de ingreso sea exigible y el niño o niña no la porte o no se encuentre efectivamente acompañado por quienes constan en la autorización, se establecen dos procedimientos diferenciales según se trate de residentes o no residentes. Si se trata de no residentes (esto es, quienes ingresarían como turistas, en calidad de residentes transitorios) se les otorga una “autorización provisoria de permanencia, de conformidad con lo establecido por el art. 35 de la ley 25.871” (Ley de Migraciones). Luego “se dará intervención a las autoridades de seguridad con jurisdicción en el lugar de ingreso para que informe de esa circunstancia a la autoridad judicial con competencia en minoridad, quien resolverá en consecuencia, labrándose el acta

7 En julio de 2015, luego de finalizado este informe, la Disposición 2656/2011 fue modificada para adecuarse a la entrada en vigor del nuevo Código Civil y Comercial (ley 26.994). Así, a partir de agosto de 2015, los ingresos y egresos de personas menores de edad se regulan mediante la Disposición 3328/2015, que redujo a 13 (trece) años la edad a partir de la cual deja de ser exigible el permiso tácito o expreso de los padres para ingresar al país. En el capítulo IV – *Conclusiones preliminares* se analiza esta nueva situación.

correspondiente” [en el anexo II de la disposición⁸]. Si se trata de niños/as argentinos/as o extranjeros residentes permanentes, temporarios o precarios, se autoriza el ingreso y también se da intervención a la autoridad con competencia en minoridad a los fines de su guarda provisoria.

En **Paraguay**, los ingresos y egresos de niños y niñas nacionales y extranjeros se regulan mediante la Resolución 63 de la Dirección General de Migraciones, vigente desde febrero de 2009. Dicha resolución establece que “en caso de que el menor viaje solo o en compañía de uno de los padres u otros familiares, deberá contar con permiso de menor otorgado por ambos padres ante el Juez de Paz de su domicilio (...) o con venia para viajar otorgado por el Juez de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia que corresponda al domicilio del menor”.⁹ La resolución recoge el *Acuerdo de Mercosur para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados* (Mercosur/RMI/Acuerdo O2/O6), e indica que el funcionario migratorio deberá estampar el sello de salida en la autorización de viaje. La resolución no establece distinción entre niños paraguayos y extranjeros, ni entre no residentes y distintos tipos de residentes.

En 2006, mediante el acuerdo MERCOSUR recién mencionado, los Estados Partes y Asociados establecieron un procedimiento de doble control (en país de salida y país de entrada) para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de personas menores de edad, con especial énfasis en el control de las autorizaciones de viaje (en los casos en que sean exigibles). Tal como se expresa en los considerandos del Acuerdo, estos recaudos tienen como propósitos “incrementar la protección de los menores que se desplazan entre los países de la región”, así como “desarrollar acciones dirigidas a evitar el tráfico [sic] de menores de edad entre nuestros países”.

8 El Acta indica que el funcionario migratorio del paso correspondiente “hizo entrega del menor [nombre], de [-] años de edad, nacionalidad [---] a fin de ser puesto a disposición de la autoridad con competencia en minoridad a los fines de su guarda provisoria”.

9 Esta resolución también establece que en casos de adopción internacional “el Juez que entendió en el juicio, en la resolución que otorga la adopción deberá autorizar expresamente la salida” del país.

En sintonía con las legislaciones nacionales, el Acuerdo indica que “la identidad del menor deberá acreditarse ante la autoridad de control migratorio respectiva, conforme a la documentación de viaje hábil aceptada entre ambos países”, y, si correspondiere, **deberá exigirse la autorización de viaje otorgada según la legislación del país de residencia**. El procedimiento establecido en el Acuerdo (art. 4) involucra a las autoridades migratorias del país de egreso y del país de ingreso. Las primeras deberán verificar la documentación de salida y “estampar el sello migratorio de salida en la autorización de viaje respectiva. [...] La autorización de viaje intervenida por la autoridad migratoria del país de egreso será exhibida ante la autoridad de control migratorio del país de ingreso, la que estampará el sello respectivo en dicha autorización”. Es decir que, **según lo que establece el Acuerdo, la autorización de viaje debe verificarse en dos oportunidades** y es necesaria tanto para la salida del país de residencia como para la entrada en el país de destino. Este criterio aplica a todas las personas menores de 18 años.

El Acuerdo indica cómo proceder al ingreso si falta la autorización o si ésta no tiene estampado el sello de salida. En el primer caso, el país de ingreso “no admitirá al menor, procediéndose a su devolución al país de procedencia. Dicha circunstancia se comunicará vía fax o email a la autoridad migratoria que debió haber intervenido en el egreso del menor”¹⁰. En caso de permiso sin sello de salida, la autoridad migratoria del país de egreso deberá comunicar por escrito a la autoridad migratoria del país de ingreso que se constató “la salida del país con la debida documentación exigible”.

Es sabido que en las fronteras internacionales ocurren, a grandes rasgos, tres tipos de cruce: los cruces regulares, los cruces fraudulentos y los cruces clandestinos. Los dos últimos son, naturalmente, modalidades de cruce irregular. A su vez, la mayor parte de las regulaciones es-

10 Las especificaciones del Acuerdo Mercosur O2/06 no siempre coinciden con lo que establecen las normativas nacionales. Por ejemplo, el Acuerdo establece que, ante la falta de autorización de viaje se devuelva al menor a su país de procedencia, en tanto que la Disposición 2656/2011 de Argentina establece que se debe realizar un ingreso provisorio y dar parte a la autoridad de protección de infancia de la jurisdicción.

tán dirigidas a controlar los cruces de personas que no son nacionales ni residentes regulares del país al que ingresan¹¹. Veamos los detalles.

El cruce regular es aquel se realiza presentándose en el puesto migratorio habilitado y con toda la documentación de viaje correspondiente: pasaporte vigente y con visa (si aplica) o documento de identidad si existen convenios bi o multilaterales; permiso de viaje en caso de niños y niñas que viajen solos, sin ambos padres o bajo la guarda de una tercera persona; documentación que acredite el vínculo en caso de cruzar la frontera con ambos padres. Este cruce queda registrado —ya sea como ingreso o como rechazo— y la persona que ingresa lo hace con un permiso de permanencia de duración diversa. El elemento que demuestra la regularidad del cruce es el sello en el pasaporte o la tarjeta de ingreso, donde constan los datos de la persona, la fecha, el paso y la permanencia otorgada.

Dentro de los cruces irregulares pueden señalarse dos modalidades: el cruce clandestino y el cruce fraudulento. En el primero, el cruce de frontera internacional evita el control migratorio habilitado: las personas cruzan a campo traviesa, vadeando un río, pasando una ruta o incluso por delante del propio control pero sin presentarse en la ventanilla. De este cruce no queda ningún registro: ni en los sistemas de control migratorio ni en la documentación de la persona. Es decir que no hay constancia de que esa persona cruzó la frontera y se encuentra en un país del que no es nacional o residente. En el cruce fraudulento, la persona se presenta ante el control migratorio pero con documentación falsa o adulterada. Por ejemplo, puede tener pasaporte o documento de identidad falsos, o pertenecientes a otra persona, o el suyo puede estar adulterado. En los casos de niños y niñas, no es raro que busquen cruzar con documentos ajenos pertenecientes a una persona mayor de edad o que adulteren la fecha de nacimiento en el propio de modo de pasar por mayores de edad. Cuando estos casos se detec-

11 Si una persona nacional o un extranjero residente regular de un país retorna a él ingresando de manera irregular —es decir: sin registrar su ingreso— no se le aplican las mismas sanciones, ya que su derecho a residencia es preexistente a ese reingreso.

tan, dan lugar a un rechazo en el ingreso y eventualmente a acciones penales por falsificación o adulteración de documentos. Pero cuando no se detectan y se autoriza el ingreso, queda un registro defectuoso: se registró el ingreso de una persona que no es la que efectivamente ingresó (en el caso de un documento ajeno o falso) o se registró el ingreso de una persona adulta cuando en realidad se trataba de un niño o de una niña.

Naturalmente las posibilidades de realizar un cruce clandestino o fraudulento dependen mucho de las características propias del lugar: en un aeropuerto es casi imposible evadir el control migratorio (por las características físicas del espacio que direccionan el desplazamiento de las personas en su interior), en tanto que en muchos pasos terrestres y fluviales los ingresos clandestinos no presentan grandes dificultades. Los ingresos fraudulentos (al igual que algunos ingresos clandestinos) suelen requerir algún tipo de logística o de apoyo: ya sea un proveedor “profesional” de documentos falsos o un pariente o amigo que preste su documento para el cruce. También en función de las características de cada frontera puntual, si el ingreso clandestino es sencillo y sin riesgos, tal vez no tenga sentido arriesgar un rechazo por documentación fraudulenta, no hábil o incompleta. En los capítulos siguientes (particularmente en el capítulo III) analizaremos estas cuestiones en los ingresos a Argentina de niños y niñas paraguayos y bolivianos.

Tal como expresa el *Acuerdo de verificación de documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Parte del Mercosur*, es evidente la percepción y preocupación en torno a un conjunto de situaciones de vulneración de derechos que se encuentran aún insuficientemente descriptas. Dentro de las preocupaciones institucionales pareciera existir una hipótesis fuerte que sin embargo debe ser corroborada, a saber: la frontera es un punto de “detección temprana” de situaciones previas de vulnerabilidad y de situaciones potenciales de explotación o desprotección en el lugar de destino. Es posible que esto sea cierto en muchas ocasiones, pero también debe tenerse en cuenta que los 200 casos analizado en el capítulo III de niños, niñas y adolescentes extranjeros que fueron derivados a circuitos de asistencia en

Argentina luego de haber atravesado situaciones efectivas de explotación sexual o laboral muestran que 40% de ellos había hecho cruce regular (con sus propios documentos y la correspondiente autorización de viaje), 20% cruce fraudulento y 20% cruce clandestino (y para 20% no hay datos).

Ante estas cifras, cabe preguntarse si el rechazo de los ingresos regulares (porque se sospeche que vienen a trabajar a edades no permitidas por la legislación argentina) y el combate a los cruces fraudulentos no redundarán en un incremento de los cruces clandestinos, sobremanera difíciles de evitar. La experiencia local e internacional ha demostrado que mayores controles no desalientan la migración: su único efecto cierto es canalizarla a través de mecanismos y traslados clandestinos. Esto, a su vez, vuelve violentas y peligrosas las travesías y las fronteras, y es entonces el temor a la muerte (en el mar, en el desierto) lo que hace tambalear la decisión de migrar.

Atender las necesidades de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en tránsito internacional implica comprender y evaluar los motivos de su traslado, además de la adecuación o no de su cruce de frontera a un conjunto de normas, cuyas exigencias cada vez mayores pueden redundar, paradójicamente, en mayor riesgo. Desde esta perspectiva, es necesario preguntarse cuáles podrían ser las consecuencias indeseadas de mayores o nuevos (pero tal vez inadecuados) controles en las fronteras. A partir del análisis de situaciones concretas, las páginas a continuación aspiran a brindar mayores elementos para enfrentar estos dilemas.

II. Tránsitos de niños, niñas y adolescentes entre Argentina y Paraguay

Este capítulo indaga en los tránsitos de niños, niñas y adolescentes entre Argentina y Paraguay a partir de dos fuentes bien diversas. La primera consiste en un conjunto de datos cuantitativos generados por la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina, y la segunda surge de cinco días corridos de trabajo etnográfico en la ciudad de Clorinda (Formosa, Argentina), donde se encuentran tres pasos fronterizos con Paraguay: el Puente Internacional San Ignacio de Loyola, la Pasarela peatonal “La Fraternidad” y el Puerto Pilcomayo. La primera sección de este capítulo se basa en los registros de tránsitos de la Dirección Nacional de Migraciones y la segunda en el trabajo de campo.

Parte I. El registro de ingresos, egresos y rechazos

En esta sección se analizan los datos relativos a ingresos y egresos de niños, niñas y adolescentes argentinos, paraguayos y de otras nacionalidades por todos los pasos migratorios que conectan Argentina con Paraguay. También se analizan los rechazos, es decir: los niños cuyos ingresos a Argentina no fueron autorizados por diversos motivos. Los datos corresponden a los doce meses calendarios del año 2013 y

fueron provistos por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina a partir de la información que se recoge mediante el Sistema Integral de Captura Migratoria (SI.CA.M)¹².

Entre enero y diciembre de 2013 se registraron 927.000 tránsitos¹³ (es decir: entradas y salidas) de niños, niñas y adolescentes desde Argentina hacia Paraguay y viceversa. Algunas aclaraciones respecto a las cifras:

- La información fue brindada por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina. Comprende exclusivamente los registros de **ingresos** (de personas nacionales y extranjeras) **hacia** Argentina y los registros de **egresos** (de personas nacionales y extranjeras) **desde** Argentina hacia otro país. En ambos casos (egresos e ingresos) el análisis se centra específicamente en los tránsitos de personas ocurridos entre Argentina y Paraguay.
- Es imprescindible recordar que se trata de un registro de *movimientos* y no de personas. Así, si una persona cruzó varias veces en una y otra dirección —por ejemplo, salió desde Argentina hacia Paraguay en enero, ingresó a Argentina en febrero, salió nuevamente hacia a Paraguay en agosto y retornó a Argentina en septiembre— queda el registro de dos ingresos hacia Argentina y dos egresos desde Argentina, pero la persona que los realizó es una sola. Por este motivo, no es

12 El SICAM es una aplicación informática de gestión y control de puestos migratorios que se utiliza para la registración de ingresos y egresos del territorio nacional. Los datos que solicita el sistema son cargados por el/la operador/a de migraciones en el puesto migratorio a partir de la documentación de ingreso o egreso de la persona. Como regla, la registración no lleva más de un minuto. Además, el sistema brinda alertas respecto a visas, pedidos de captura, prohibiciones y otros procedimientos especiales. Si la persona carece de la documentación habilitante para el ingreso o el egreso, el sistema genera automáticamente un reporte que da cuenta de la situación y da pie a la actuación correspondiente. En cuanto al egreso de personas menores de 18 años, el aplicativo solicita el registro de información relacionada con los acompañantes y las autorizaciones de personas o judiciales. Para más información, ver <http://www.sicam.gov.ar/>

13 En verdad, se trata de 927.584 registros. A los fines de facilitar la lectura, los números fueron redondeados.

posible establecer una equivalencia cierta entre la cantidad de tránsitos y la cantidad de personas que efectivamente realizaron esos tránsitos.

- Por la propia naturaleza del SICAM, el registro comprende, obviamente, *tránsitos registrados en los puestos migratorios*. Es decir que los cruces clandestinos no están incluidos, pero sí los cruces fraudulentos en la medida en que no fueron detectados. Por ejemplo, si un/a adolescente de 17 años ingresó con un documento ajeno, perteneciente a una persona mayor de edad, su ingreso queda registrado como el de la persona con cuyo documento ingresó, es decir: como el ingreso de una persona adulta (y en ese caso no está incluido en los datos que se analizan a continuación, referidos únicamente a personas menores de 18 años).
- En la información pedida para este relevamiento a partir de los registros del SICAM, se le solicitó a la Dirección Nacional de Migraciones que indicara dirección del tránsito (entrada hacia Argentina o salida desde Argentina), sexo (femenino o masculino), nacionalidad, edad o fecha de nacimiento, paso fronterizo por el cual se realizó el ingreso o el egreso, país emisor del documento con el que se realizó el cruce, nacionalidad de la madre y nacionalidad del padre. No se pidió categoría de ingreso, es decir que no es posible discriminar si los niños, niñas y adolescentes extranjeros comprendidos en la base ingresaron a Argentina bajo la figura de tránsito vecinal fronterizo (permiso por 72 hs.), régimen turístico único (RTU, permiso por 90 días) o como residentes temporarios, permanentes, o en otras categorías.
- Por las características de la información solicitada, también quedan por fuera los niños y niñas paraguayos/as que hubieran entrado o salido de Argentina por pasos distintos a lo que conectan con Paraguay. Por ejemplo, quienes, siendo paraguayos, hayan transitado entre Argentina y Brasil, etcétera.

También se solicitó a la DNM información sobre los **tránsitos rechazados**, es decir: aquellos niños, niñas y adolescentes que no pudieron ingresar al país por no contar con la documentación necesaria o por algún otro motivo. En esta oportunidad, la información corresponde a todos los pasos migratorios y no únicamente a los que conectan con Paraguay. Aquí figuran 6.280 incidentes de rechazo para el año 2013, de los cuales 2.400 corresponden a niños y niñas paraguayos/as y 3.400 a brasileños/as.

Este conjunto de datos permite describir algunos aspectos formales de los cruces de frontera registrados de personas menores de 18 años, así como formular algunas hipótesis preliminares en relación a su dinámica.

De los 927.000 ingresos y egresos de niños y niñas registrados entre Argentina y Paraguay, sólo 2% (18.000) corresponde a niños o niñas de otras nacionalidades. Es decir que **los NNyA argentinos y paraguayos realizaron en total 909.000 tránsitos, el 95% de los cuales se concentra en unos pocos pasos**. El puente San Roque González (que une Encarnación en Paraguay, con Posadas en Argentina) comprende 72% de los tránsitos y el Puente San Ignacio de Loyola (entre Puerto Falcón en Paraguay y Clorinda en Argentina) el 18%. El Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini (en la localidad de Ezeiza, provincia de Buenos Aires), el Puerto Pilcomayo (que une con el Puerto Itá Enramada en Asunción) y la Pasarela Peatonal “La Fraternidad” (entre Puerto Elsa y Clorinda) se reparten de modo parejo el 5% restante.

El Cuadro 1 muestra el gran volumen de tránsitos de cada uno de esos pasos y pondera el peso de los cruces de niños y niñas sobre el total. Los dos puentes (San Roque González y San Ignacio de Loyola) son las principales vías de acceso de los micros internacionales de larga distancia y de los autos particulares. El Puerto Pilcomayo recibe lanchas de transporte colectivo de pasajeros y la balsa que cruza vehículos y pasajeros desde y hacia la ciudad de Asunción, en tanto que la Pasarela La Fraternidad es estrictamente peatonal. La pasarela es un angosto puente peatonal de 100 metros de largo que cruza un delgado brazo del Río Pilcomayo y conecta directamente una calle de Puerto Elsa en Paraguay con una calle de Clorinda en Argentina. Por su ubicación en

medio de dos centros urbanos, la pasarela exhibe un gran flujo diario de vecinos (paraguayos y argentinos) residentes en la zona que, en el marco de sus actividades cotidianas, la cruzan varias veces en ambos sentidos, pero que en su gran mayoría no se registran en el control migratorio. (Más adelante volveremos sobre las singularidades de la pasarela y detallaremos los otros mecanismos que regulan este ir y venir de residentes).

Cuadro 1. Tránsitos de NNyA sobre tránsitos totales, pasos seleccionados (2013).

Paso	Total tránsitos	Tránsitos NNyA	Porcentaje tránsitos NNyA
Puente San Roque González	7.941.180	674.170	8,5 %
Puente San Ignacio de Loyola	1.621.846	170.850	10,5 %
Aeropuerto Internacional de Ezeiza	8.252.194	13.579	0,2 %
Puerto Pilcomayo	287.067	12.311	4,3 %
Pasarela La Fraternidad	380.905	11.329	3,0 %
Total pasos seleccionados	18.483.192	882.239	4,8 %

Tabulado propio a partir de datos provistos por la DNM Argentina.

El cuadro también muestra que a pesar de las grandes diferencias en cuanto a los volúmenes, en ambos puentes internacionales el tránsito de niños y niñas es significativo desde el punto de vista de la operación diaria. Aproximadamente uno de cada diez tránsitos registrados en ellos corresponde a una persona menor de edad, lo cual alude a un control documentario habitual en relación a las condiciones en que ingresan y egresan los niños y las niñas.

Estos cinco pasos (dos puentes que unen ciudades separadas por ríos, un aeropuerto internacional, un puerto fluvial y un puente peatonal) presentan diferencias en cuanto a las oportunidades de sus-

traerse al control migratorio. Esto se debe tanto a las características del paso en sí como a los medios de transporte que los cruzan. El flujo de pasajeros desde el avión hasta el puesto de control migratorio es prácticamente unidireccional y sin resquicios; los micros internacionales necesariamente deben detenerse en los controles, pero puede haber pasajeros ocultos a la fiscalización; los vehículos particulares en ocasiones pasan de largo, o si el control de ingreso no es “cara a cara” puede haber discrepancias entre el registro migratorio y las personas que efectivamente ingresan o egresan; en tanto que las personas que cruzan caminando pueden evitar sin demasiadas complicaciones el registro. Además, muchos pasos migratorios combinan control de personas (pasajeros) con control de cargas (camiones). En ciertos puntos, los camiones configuran un tráfico verdaderamente voluminoso y cuyo control —de la carga y de quien conduce— responde a regulaciones y procedimientos específicos que se realizan en puestos exclusivos.

El Cuadro 2 muestra qué país emitió el documento que los niños y niñas presentaron ante la DNM Argentina en el control de frontera. Como puede verse, los niños y niñas nacidos en Argentina cruzaron, en abrumadora mayoría, con el documento de su país de origen: solo en 920 cruces realizados por NNyA argentinos la documentación de identidad presentada en la frontera había sido emitida por Paraguay¹⁴. En cuanto a los niños y niñas paraguayos, si bien la enorme mayoría (95%) realizó el tránsito con documento paraguayo, 22.000¹⁵ contaban con documento argentino, es decir que se trata de residentes temporarios, residentes permanentes o niños/as que están regularizando su situación migratoria en Argentina.

14 De estos 900 casos, 500 fueron entradas a Argentina y 400 salidas hacia Paraguay.

15 Aquí, 10.500 fueron ingresos hacia Argentina y 11.500 salidas hacia Paraguay.

Cuadro 2. Origen del documento presentado al cruce, según nacionalidad (2013).

Nacionalidad del NNA	País emisor del documento presentado al cruce		Total
	Argentina	Paraguay	
Argentina	469.000	920	470.000
Paraguaya	22.000	417.000	439.000
Total	491.000	418.000	909.000

Tabulado propio a partir de datos provistos por la DNM Argentina.

De acuerdo con la legislación vigente en Argentina, es razonable deducir que, en la medida en que cruzaron la frontera con documentación paraguaya, las principales categorías de ingreso hayan sido Régimen Turístico Único - RTU (con permiso de 90 días) o Tránsito Vecinal Fronterizo - TVF (con permiso por 72 hs.). Quienes ingresaron con RTU pueden iniciar posteriormente el trámite de la solicitud de residencia temporaria por dos años, siempre con la autorización o tutela parental (puesto que se trata de niños y niñas).

El Cuadro 3 resume las entradas y salidas según sexo y nacionalidad. Como puede observarse, son más los tránsitos de NNyA argentinos que paraguayos (469.000 en un caso, 439.000 en el otro), y los ingresos hacia Argentina (482.000) son superiores a los egresos (426.000). Además, los tránsitos de mujeres son levemente mayores a los de varones. En lo que respecta a NNyA argentinos, se destaca que son más sus egresos desde Argentina hacia Paraguay que sus ingresos en sentido inverso; en tanto que en el caso de NNyA paraguayos son más los ingresos hacia Argentina que los egresos desde Argentina. Este saldo positivo de los ingresos de niños y niñas paraguayos es consistente

con la creciente proporción de niños nacidos en el extranjero que indica el Censo Nacional de Población de 2010.¹⁶

Cuadro 3. Tránsitos según sexo y nacionalidad (2013).

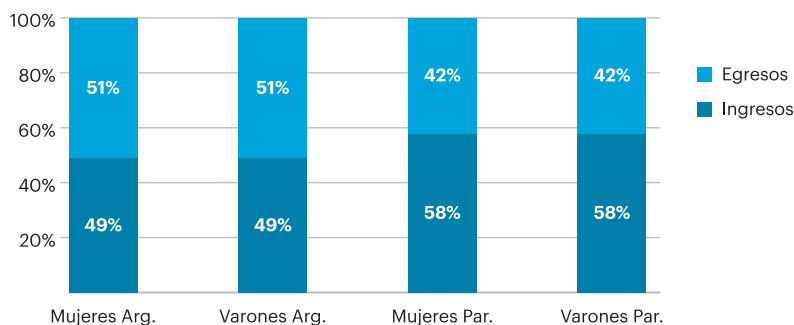
	NNyA Argentinos/as		NNyA Paraguayos/as		Total
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	
Mujeres	117.000	122.000	127.000	94.000	460.000
Varones	112.500	118.000	126.000	92.500	449.000
Total	229.500	240.000	253.000	186.500	909.000

Tabulado propio a partir de datos provistos por la DNM Argentina.

El Gráfico 1 muestra las similitudes en el comportamiento de varones y mujeres para ambas nacionalidades. En el caso de los niños y niñas argentinos/as los porcentajes de egreso e ingreso son similares para ambos sexos, con una presencia levemente mayor de los egresos por sobre los ingresos. En el caso de los niños y niñas paraguayos/as, los ingresos y egresos también son idénticos entre varones y mujeres, aunque en esta oportunidad priman los ingresos por sobre los egresos. Es decir que analizando todos los tránsitos de niños y niñas entre 0 y 17 años, las diferencias que se observan refieren a la nacionalidad y no al sexo (que es una dimensión relevante para comprender los movimientos internacionales de las personas adultas).

¹⁶ El Censo Nacional de Población de 2001 contabilizó 20.000 niños/as paraguayos/as menores de 14 años en Argentina, que representaban el 6% del total de residentes paraguayos/as. El Censo de 2010 registró 52.000 NNyA, que representaban el 9% de la población paraguaya en el país.

Gráfico 1. Tránsitos según sexo y nacionalidad (2013).

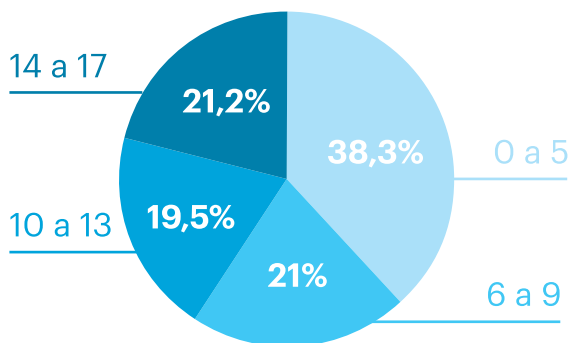


Tabulado propio a partir de datos provistos por la DNM Argentina.

Como fue mencionado en el capítulo anterior, los niños y niñas participan de diversas maneras en los procesos migratorios y cruzan las fronteras internacionales por variados motivos. En términos generales, puede afirmarse que la enorme mayoría de los desplazamientos ocurre en contextos familiares o parentales y con el consentimiento y la supervisión de las personas adultas de referencia. Analizar las edades a las que ocurrieron los cruces registrados por la Dirección Nacional de Migraciones permite afinar la mirada y el análisis.

El Gráfico 2 muestra que el 79% de los 909.000 cruces de frontera de niños y niñas argentinos y paraguayos entre ambos países comprenden a quienes tienen entre 0 y 13 años, y por lo tanto necesitan indefectiblemente trasladarse con sus padres o con las autorizaciones correspondientes. El 21% de los cruces involucró a niños/as entre 14 y 17 años.

Gráfico 2. Distribución de los cruces según grupos de edades (2013).



Tabulado propio a partir de datos provistos por DNM Argentina.

Desde el punto de vista de la normativa que regula estos cruces, la legislación paraguaya¹⁷ establece que todos estos niños y niñas deben salir del Paraguay ya sea en compañía de sus padres y con el vínculo debidamente acreditado o con las autorizaciones correspondientes (de ambos padres, del padre/madre que no cruza la frontera o de la autoridad judicial competente). Según lo que establece la normativa argentina¹⁸, para **salir** del país deben contar con **permiso** (tácito o explícito) todas las personas menores de 18 años, salvo que sean emancipadas, tengan su residencia en el exterior, sean residentes transitorios (turistas) o hubieran permanecido en el país por un lapso menor a un año luego de vencido su permiso de residencia. En cuanto a los **ingresos**, los niños y niñas mayores de 14 años pueden entrar solos a Argentina, sin exhibir autorización¹⁹. La lógica que prima es que el país

17 Resolución 63/2009, Dirección General de Migraciones, Paraguay.

18 Disposición 2656/2011 de la Dirección Nacional de Migraciones, Argentina

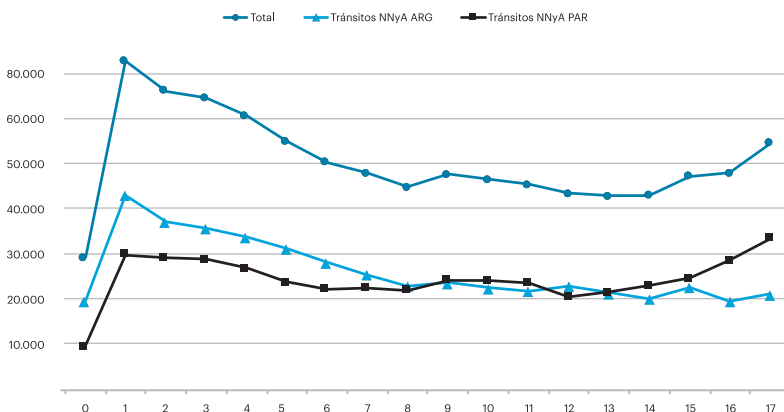
19 A partir de julio de 2015, la disposición 2656/2011 fue reemplazada por la disposición 3328/2015 que corrió esta edad de los 14 a los 13 años.

de egreso debe hacer el principal control, y si la salida del niño, niña o adolescente fue autorizada, Argentina permite su ingreso en la medida en que cumpla con los requisitos de su propia legislación.

Tal como se muestra en el capítulo 3, basado en 200 casos de niños, niñas y adolescentes que efectivamente atravesaron situaciones de explotación laboral o sexual en Argentina, más del 90% de ellos llegó al país cuando tenían entre 14 y 17 años. Ante esta evidencia, vale la pena detenerse en el análisis de comportamientos más específicos, a saber: cómo se distribuyen los ingresos y egresos según edad y nacionalidad. Esta información se presenta en los gráficos 3 y 4, a continuación.

El Gráfico 3 muestra el total de tránsitos según edad (en años) y según nacionalidad. Lo primero que se observa es que el pico de tránsitos (72.000) ocurre en el grupo de 1 año de edad, tanto para niños/as paraguayos/as como argentinos/as. A partir de allí, los tránsitos de los niños argentinos disminuyen sostenidamente con la edad, con una pequeñísima oscilación en los grupos de 9 y 12 años respectivamente. Los tránsitos de los niños y niñas paraguayos/as también descienden a partir del año de edad (aunque de manera menos pronunciada) y hasta los 8 años, y comienzan a subir nuevamente a partir de los 12 años, para alcanzar un nuevo pico en el grupo de 17 años, que es el que más tránsitos registra. Vale la pena destacar que ambas líneas (nny paraguayos y argentinos) muestran dinámicas bastante similares hasta los 13 años, pero a partir de allí se separan: los tránsitos de niños y niñas argentinos disminuyen, en tanto que los de paraguayos aumentan.

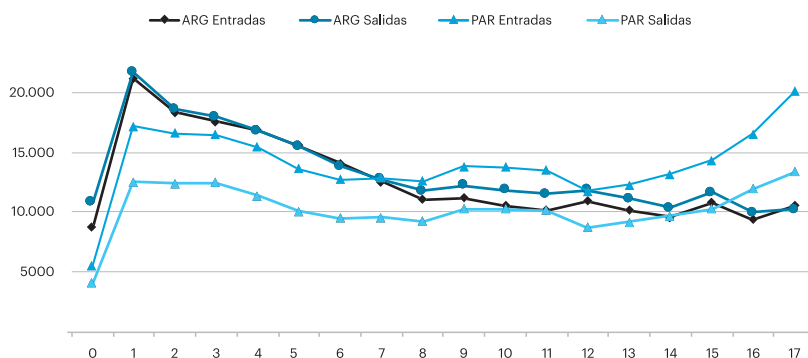
Gráfico 3. Tránsitos según edad y nacionalidad (2013).



Tabulado propio a partir de datos provistos por DNM Argentina.

El Gráfico 4 complementa el gráfico anterior y confirma que, por lo menos para el año de referencia (2013), se observan comportamientos diferenciales de egreso e ingreso según nacionalidad y según edades.

Gráfico 4. Entradas y salidas según edad y nacionalidad (2013)



Tabulado propio a partir de datos provistos por DNM Argentina.

En el caso de los niños y niñas argentinos/as, se observa que para todas las edades, el volumen de entradas y salidas es prácticamente coincidente, con una muy leve predominancia de los egresos del país por sobre los ingresos a partir de los 9 años. Entre los niños y niñas paraguayos/as el comportamiento es diferente. Por un lado, la variación de los tránsitos es menor entre las distintas edades: no hay un descenso tan pronunciado entre los 1 y 8 años como entre los NNYA argentinos. Por el otro, si bien la forma de las líneas de entrada y salida es similar, los volúmenes son diferentes: efectivamente, para todas las edades son más los ingresos hacia Argentina que los egresos hacia Paraguay. Además, en el grupo de 17 años se verifica la mayor brecha entre ingresos y egresos: 20.000 ingresos de NNYA paraguayos hacia Argentina contra 13.000 egresos hacia Paraguay.

Veamos ahora la información relativa a los **rechazos en frontera**²⁰. Durante el año 2013, 6.200 niños y niñas extranjeros no pudieron ingresar a Argentina por diversos motivos. La mitad de los rechazos afectó a niños y niñas brasileños y casi el 40% a niños y niñas paraguayos.

Cuadro 4. Ingresos rechazados, según sexo y nacionalidad (2013).

Nacionalidad	Mujeres	Varones	Total	
Brasileña	1.680	1.7230	3.403	54 %
Paraguaya	1.248	1.159	2.407	38 %
Boliviana	70	101	171	3 %
Colombiana	15	72	87	1 %
Peruana	23	31	54	1 %
Otras	75	84	159	3 %
Total	3.111	3.170	6.281	100 %

Tabulado propio a partir de datos provistos por DNM Argentina.

20 Estas cifras también fueron provistas por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina y surgen de los registros de rechazos del SICAM.

En el Puente Internacional Tancredo Neves (que une las ciudades de Foz do Iguazú en Brasil con Puerto Iguazú en Argentina) se produjeron 4.900 rechazos, en el Puente Internacional San Roque González 450 y en el Puente San Ignacio de Loyola 150²¹. Los rechazos de niños y niñas paraguayos ocurrieron principalmente en el Puente Tancredo Neves y en muy menor medida en los puentes San Roque González y San Ignacio de Loyola (Cuadro 5.) Todos los rechazos en el Puente Tancredo Neves afectaron a niños y niñas paraguayos/as que ingresaban desde Brasil, en tanto que en los demás casos ingresaban directamente desde Paraguay.

Cuadro 5. Ingresos rechazados de niños y niñas paraguayos/as, según paso fronterizo (2013).

Paso de frontera	Mujeres	Varones	Total
Puente Internacional Tancredo Neves	947	866	1.813
Puente San Roque González	218	211	429
Puente San Ignacio de Loyola	61	59	120
Pasarela La Fraternidad	22	20	42
Otros pasos	0	3	3
Total	1.248	1.159	2.407

Tabulado pro pio a partir de datos provistos por DNM Argentina.

Amerita detenerse en los motivos de los rechazos, tanto en general como en el caso de los que afectaron a niños y niñas paraguayos/as. El 90% de todos los rechazos se debe a cuestiones de documentación: cédulas o documentos de identidad de país de origen vencidos, presentarse en el puesto migratorio únicamente con certificado de nacimiento, no acreditación del vínculo con los adultos que acompañan

21 En Paso de los Libres (frontera entre Argentina y Brasil) ocurrieron 160 rechazos y en Salvador Mazza – Yacuiba (frontera con Bolivia), 120. En el resto de los pasos, el promedio de rechazos de NNyA extranjeros es de 15.

(libreta matrimonial o partida de nacimiento), autorizaciones de salida incompletas o vencidas y falta de sello de salida parecieran ser las más frecuentes. Estos motivos aparecen asentados con mayor o menor detalle en el campo específico que el SICAM dispone para ello²².

Es interesante observar que si bien en todos los pasos priman los criterios de rechazo debidos a documentación no hábil o incompleta, el criterio de evaluación de la documentación pareciera diferir. Veamos qué surge del registro de rechazos. En el Puente Tancredo Neves (que presenta la mayor cantidad de ingresos denegados), el 40% de los rechazos involucran a adolescentes mayores de 14 años pero menores de 18, y el criterio más frecuentemente citado es *“No posee autoriz. de sus padres para Ingresar (procedimientos para la verificación de la docum. de Egreso e Ingreso de menores entre los Estados del Merc y Estados asoc MERCOSUR/RMI N° 01/05 y Memorandum N° 147/07 DCM 16/02/07-NO ING”*. El mismo criterio aparece en los registros del Puente San Roque González (Posadas – Encarnación), donde casi el 50% de los rechazos está dirigido también al grupo entre 14 y 17 años. Es decir que en ambos pasos durante 2013 la documentación se evaluó se según los criterios que establece el acuerdo de MERCOSUR que exige la **dobles verificación (al egreso y al ingreso) de la autorización de viaje para todos los niños y niñas menores de 18 años**.²³ El criterio del Acuerdo primó por sobre la norma nacional (Disp. 2656/2011) que establecía que los mayores de 14 años podían ingresar sin exhibir au-

22 Las principales categorías de rechazo que figuran en el listado facilitado por la DNM refieren a deuda pendiente, documentación no hábil, pseudo-turistas, flagrancia y prohibición de re-ingresso. Una vez que el operador en frontera elige uno de esos motivos, puede agregar, en un campo aparte, un mensaje con mayor detalle en relación al rechazo. No todos los operadores completan este campo con el mismo detalle, ni con el mismo criterio.

23 Efectivamente, el art. 4º (Procedimiento) establece que “las autoridades de control migratorio (...) deberán estampar el sello migratorio de salida en la autorización de viaje respectiva o en su defecto en la fotocopia, como prueba suficiente de haberla tenido a la vista (...). La autorización de viaje intervenida por la autoridad migratoria del país de egreso será asimismo exhibida ante la autoridad de control migratorio del país de ingreso, la que estampará el sello respectivo en dicha autorización (...). La falta de autorización de viaje en el momento del ingreso en los casos en que fuera exigible, o la omisión del sello de salida (...) deberá ser comunicada a la autoridad migratoria de salida del menor.”

torización de sus padres o tutores. En estos pasos, “documentación completa” significó que todas las personas menores de 18 años que desearan ingresar a Argentina debían contar con autorización explícita o tácita de los padres.

En el Puente San Ignacio de Loyola (Clorinda – Puerto Falcón) los rechazos son menos y solo 10% corresponden a adolescentes entre los 14 y 17 años. En estos casos, el motivo más frecuente fue la cédula de país de origen vencida. Entre las causas de rechazo de quienes tenían 13 años o menos, el motivo predominante refiere a la falta de autorización de los padres o a la no acreditación del vínculo con quienes dicen ser sus padres (es decir: a la falta de autorización explícita o tácita). En este puente, qué se consideraba “documentación completa” para permitir el ingreso a Argentina difería según la edad de los niños y niñas. Si tenían entre 14 y 17 años, “documentación completa” era la que comprobaba nacionalidad, edad e identidad. Si tenían 13 años o menos, “documentación completa” incluía los permisos parentales tácitos o explícitos. Es decir que, según surge de los motivos indicados en los asientos de rechazos, la evaluación de la documentación de los niños, niñas y adolescentes pareciera haberse realizado en función de lo establecido por la Disposición 2656/2011, que exceptúa de exhibir el permiso de viaje (o de estar acompañado por los padres) a quienes tienen entre 14 y 17 años, pero no a quienes son menores de 13 años.

Sin embargo, se han encontrado algunas otras causas de rechazo asentadas en el registro que iluminan la manera en que es pensado el control migratorio. Varios adolescentes declararon que el motivo de su cruce consistía en “trabajar” (es decir, que venían a Argentina para emplearse laboralmente), entendiendo que no había nada objetable en esa motivación y que por lo tanto podía declararse ante la autoridad migratoria. En otros casos, los permisos parentales indicaban que el motivo del traslado se debía al “estudio”; aquí el rechazo se debió a que al momento del cruce, los niños/as no presentaban documentación de ninguna institución educativa (tal como comprobante de inscripción, o de alumno regular) que avalara esa afirmación. En ambos casos (“trabajar” y “estudiar”), pareciera que desde el punto de vista de las

personas que deseaban cruzar la frontera, la categoría sospechosa y que podría devenir en rechazo era la de “turista”. De todos modos, vale la pena destacar que en los dos puentes que conectan con Paraguay, el rechazo de ingreso de niños y niñas no llega al 0,1% de los tránsitos de personas menores de edad.

En síntesis, los datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones muestran que:

- Los ingresos y egresos de niños y niñas paraguayos y argentinos a través de las fronteras entre ambos países constituyen un movimiento significativo que representa casi el 10% de los tránsitos en los principales pasos.
- Son más los tránsitos de niños y niñas argentinos/as que paraguayos/as, pero esta diferencia no es pareja a lo largo de todas las edades. Entre los 0 y 8 años, los tránsitos de NNYA argentinos/as superan los de paraguayos/as, pero esta tendencia se revierte a partir del grupo de 9 años. En los grupos mayores (16 y 17 años) se encuentra la diferencia más amplia: 40.000 tránsitos de niños y niñas argentinos/as y 60.000 de niños y niñas paraguayos/as.
- En su abrumadora mayoría, los niños cruzan la frontera con los documentos de su propio país de origen. Son contados los casos (5%) en los que disponen de documentación de identidad tramitada en el país al que ingresan.

La información acerca de los ingresos de rechazados en 2013 pareciera indicar criterios dispares a la hora de evaluar cuál es la documentación que los niños y niñas extranjeros deben presentar ante la autoridad migratoria argentina. En ese momento, algunos puentes exigían permiso de viaje a todas las personas menores de 18 años que no estuvieran acompañadas por ambos padres (tal como establece el Acuerdo MERCOSUR RMI 02/06 – *Procedimiento para la verificación de documentación de egreso e ingreso de menores*) en tanto que otros se guiaron por la normativa argentina, que sólo lo exigía para autorizar el ingreso de quienes tienen menos de 14 años.

Parte II. Los tránsitos de niños, niñas y adolescentes en la dinámica diaria de tres pasos

Del lunes 1 al viernes 5 de diciembre de 2014 se realizó trabajo de campo en la ciudad de Clorinda (Formosa), donde existen tres pasos con Paraguay: el Puente Internacional San Ignacio de Loyola (que une las ciudades de Clorinda y Puerto Falcón), la Pasarela La Fraternidad (que conecta Puerto Elsa/Nanawa con el centro de Clorinda), y el Puerto Pilcomayo, que recibe el tránsito fluvial proveniente de Asunción del Paraguay. Por cuestiones relativas a las autorizaciones institucionales acordadas, las observaciones y entrevistas sólo se realizaron en los puestos de control argentinos (pertenecientes a la Dirección Nacional de Migraciones). Esta sección presenta y analiza lo que se observó durante los cinco días de trabajo de campo.



Puente San Ignacio de Loyola, Cabecera lado argentino. Control de ingreso de pasajeros de micros. En la ventanilla de la derecha se hace la salida de Paraguay y en la de la izquierda el ingreso a Argentina.

 M.I. Pacecca, dic. 2014.

De estos tres pasos, solo el Puente San Ignacio de Loyola funciona como Área de Control Integrada (ACI) y opera durante las 24 horas. Esto significa que en cada cabecera del puente hay una delegación migratoria de ambos países. En la cabecera ubicada en territorio paraguay, la delegación argentina (perteneciente a la Dirección Nacional

de Migraciones) realiza los controles de salida de Argentina y la delegación paraguaya (perteneciente a la Dirección General de Migraciones) que se encuentra a menos de diez pasos, controla el ingreso a Paraguay. En la cabecera argentina, la delegación migratoria paraguaya se encarga de la salida de Paraguay y la delegación argentina (ubicada a menos de 5 metros) se ocupa del ingreso a Argentina. Del lado argentino, una dársena (con su respectivo carril de ingreso) atiende exclusivamente a micros de larga distancia y otra a vehículos particulares y peatones²⁴. Del lado paraguayo, los vehículos ingresan por los mismos carriles pero las ventanillas de atención son diferenciadas, según se trate de peatones y vehículos particulares o de micros internacionales.



Puente San Ignacio de Loyola, Cabecera lado paraguayo. Control de ingreso de vehículos y peatones. Salida de Argentina (ventanilla al frente) e ingreso a Paraguay (ventanilla lateral).

 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Del lado argentino, los controles de ingreso y egreso de personas son realizados por operadores civiles de la Dirección Nacional de Migraciones. Tanto en las ventanillas de atención de micros como en las de vehículos particulares y peatones, cada operador trabaja desde una terminal de computadora (que corre el SICAM) conectada directa-

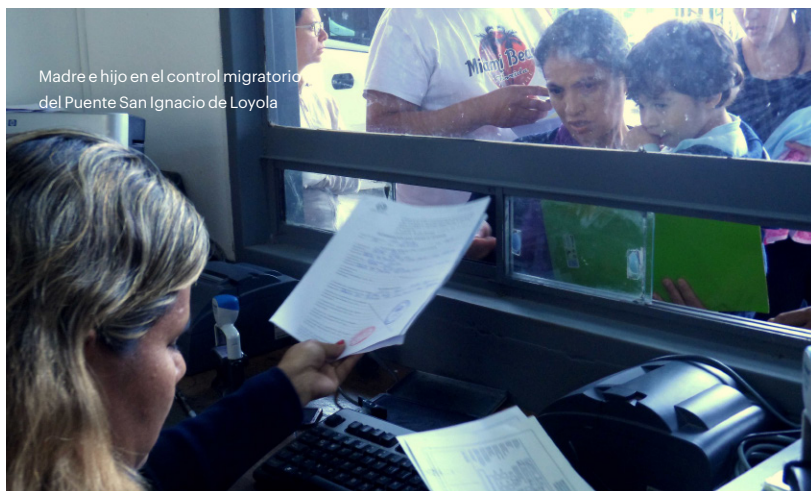
24 El control de camiones (cargas y conductores) se realiza en un sector aparte, distante unos 50 metros, que cuenta con un scanner de camiones. Allí se hace el control sanitario, el aduanero y el migratorio.

mente a la del supervisor del turno, que es quien interviene en casos dudosos y realiza los rechazos. El operador carga manualmente en el sistema el nombre de la persona, su nacionalidad, el número del documento exhibido y su fecha de nacimiento. A partir de este último dato, el sistema calcula automáticamente la edad de la persona (que aparece nítidamente en el visor de la pantalla) y de allí surgen los permisos específicos que puedan corresponder en función de la edad.

Es decir que para hacer los trámites migratorios, las personas descienden del vehículo una sola vez. Si salen de Paraguay e ingresan a Argentina, hacen ambos trámites en la cabecera del lado argentino. Si salen de Argentina e ingresan a Paraguay, los trámites se hacen en la cabecera sobre territorio paraguayo (egreso primero, ingreso después). A título de ejemplo, el control de salida y la autorización de ingreso de un micro de transporte de con 60 pasajeros que se dirige desde Paraguay hacia Argentina demora alrededor de 45 minutos entre ambos procedimientos (la salida en la ventanilla paraguaya y la de entrada en la ventanilla argentina) y el control aduanero. Según estimaciones del jefe de puente, cruzan diariamente, en ambos sentidos, unos 25 micros (más hacia fin de año y durante la temporada estival).

En la fecha del trabajo de campo, la presencia de niños y niñas resultó ser relativamente frecuente en los micros que ingresaban desde Paraguay hacia Argentina. Se trataba más bien de niños pequeños (en general, menores de 12 años) que ingresaban con uno de sus progenitores –casi siempre la madre- o en compañía de una abuela, portando la documentación de identidad y la partida de nacimiento acreditando el vínculo o el permiso de salida (válido por 90 días) a nombre del acompañante, sellado por la delegación migratoria paraguaya. En diálogo con una madre que cruzaba con dos hijas pequeñas (cuya autorización para viajar sumaba ese día el tercer sello de salida de Paraguay y de entrada a Argentina en 90 días), indicó que tramitar el permiso le había costado 100.000 guaraníes porque lo hizo con un gestor, ya que lo precisaba de un día para otro. Por su propia cuenta le hubiera costado la tercera parte pero hubiera demorado un poco más de tiempo. También señaló que “todo el mundo sabe que hay que ha-

cer el permiso para sacar a los chicos, y además la empresa de micros te dice qué necesitás”.



Puente San Ignacio de Loyola, Cabecera lado paraguayo. Control de ingreso de vehículos y peatones. Salida de Argentina (ventanilla al frente) e ingreso a Paraguay (ventanilla lateral).

 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Los choferes de los micros conocen el procedimiento y lo facilitan, ordenando a la gente en la fila de egreso y en la de ingreso e indicándoles cuáles son los documentos que deben tener en mano. Incluso uno de ellos le adelantaba a la operadora de migraciones las características del caso: “La señora es la abuela del nene; señora, muéstrele el permiso, el papel blanco...”. Más allá de la anécdota, esta pequeña viñeta muestra que tanto los choferes como las empresas de micro pueden ser (y de hecho son) una excelente vía de difusión de información relativa a documentación para viajes.

Tanto en la dársena de control de micros como en la de peatones y autos particulares se observaron varios cruces de adolescentes paraguayos (entre 14 y 17 años) no acompañados. La investigadora vio a varios ellos llegar a la ventanilla del control paraguayo con su cédula

paraguaya y con la autorización expresa de los padres en sus manos, y luego dirigirse con la misma documentación (y con el sello rojo de salida ya colocado en el permiso) a la ventanilla argentina, distante apenas unos pasos. Pero hubo también cerca de media docena de casos, en micros de larga distancia que ingresaban a Argentina, donde la situación era distinta. Se observaron algunos adolescentes varones (cuya edad aparecía en la pantalla del SICAM cuando el operador de la DNM cargaba sus datos identificatorios) que viajaban solos y presentaron ante el control argentino únicamente su cédula paraguaya –sin tener en sus manos el permiso que deberían haber exhibido ante la autoridad migratoria paraguaya para salir (exigible a todas las personas menores de 18 años según Res. 63/2009). Todo indica que estos adolescentes hicieron la salida de Paraguay presentando en la ventanilla del control de salida únicamente su cédula de identidad. Luego, al ser mayores de 14 años, ingresaron con el mismo documento a Argentina en categoría RTU (régimen turístico único), que les habilita el ingreso por 90 días, la libre circulación por todo el país y la salida solos antes de que se venza su ingreso (Disp. 2656/2011). Hubo otros casos de adolescentes que ingresaban en compañía de una persona adulta pero no se verificaba el vínculo –por ejemplo, dos adolescentes chilenos, de 14 y 16 años, que arribaron desde Paraguay junto con su padre, en dirección a una ciudad del interior de Argentina. Por sus edades, el operador de la DNM no solicitó ningún permiso de salida ni comprobante que acreditara el vínculo con el adulto acompañante.

En los más de 20 micros cuyo ingreso a Argentina se presencié, hubo un único rechazo por documentación incompleta: un matrimonio paraguayo con su hija pequeña que carecía de libreta matrimonial o de partida de nacimiento para acreditar el vínculo. Aquí, debe señalarse que el control migratorio de Paraguay autorizó el egreso (con documentación incompleta) y el control argentino rechazó el ingreso²⁵. La

25 Cuando el matrimonio con la niña llegó a la ventanilla argentina con documentación incompleta, el operador migratorio le dijo que primero debía hacer la salida de Paraguay. Ante esa indicación, el padre de la niña indicó que ya la había hecho y que los habían mandado para la ventanilla argentina. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

familia debió cruzar a pie el puente en sentido contrario con todo su equipaje y el acta de rechazo de ingreso en la mano. Según informó el supervisor que efectivizó el rechazo, a la empresa transportista se le aplica una multa equivalente a 1200 litros de combustible por vender pasajes con documentación incompleta.

En la dársena de control de vehículos particulares y peatones se observaron más cantidad de rechazos de ingreso debidos a cuestiones de documentación: algunos casos de personas que habían salido de Paraguay con cédula de identidad vencida, y matrimonios que carecían de las partidas de nacimiento o de otro documento que comprobara el vínculo con sus hijos. La impresión general en estos casos fue que no había intención de fraude o de engaño sino simplemente mala información. Un señor cuyo ingreso a Argentina fue rechazado por cédula paraguaya vencida miró ahí por primera vez con detenimiento su cédula y notó que efectivamente exhibía una fecha de vencimiento – de varios meses atrás.

Amerita señalar dos cuestiones en relación a los rechazos de ingreso a Argentina observados durante el trabajo de campo. Primero, los motivos del rechazo de ingreso (documentación inhábil o incompleta) eran también motivos que deberían haber impedido la salida de Paraguay; no obstante, esas salidas fueron autorizadas. Según establece la propia normativa paraguaya, las personas con documentación vencida no deberían poder salir del país, como tampoco los niños cuyo vínculo con la persona que los trasladaba no se puede comprobar. La segunda cuestión a señalar refiere a la manera en que la autoridad migratoria argentina comunicó a las personas lo que estaba ocurriendo. En todos rechazos observados por la investigadora, las personas fueron separadas de la fila de ingresantes y llevadas hacia el sector donde tramitan los automóviles particulares (y donde se encuentra el supervisor del turno) con la indicación de aguardar, pero sin que se les informara que había algún inconveniente con la documentación presentada. En el caso señalado más arriba del matrimonio que viajaba en micro con su hijita, el padre se quedó en la ventanilla esperando (no sabía qué) mientras su esposa, con la niña en brazos, hacía la aduana

del equipaje y se aseguraba que las maletas volvieran a la bodega del ómnibus. Ella miraba frecuentemente en dirección al control, esperando el retorno de su marido y sin sospechar lo que ocurriría. Unos diez minutos después, con el acta de rechazo ya impresa, el supervisor se la entregó al hombre y le solicitó que la firmara. El hombre la firmó sin leerla y luego de que la hubiera rubricado el supervisor le indicó que su ingreso había sido rechazado y por qué razones²⁶.

A pesar del notable movimiento que exhibe el puente, se vieron muy pocos casos de personas que cruzaban a pie por el carril de vehículos (en cualquiera de las dos direcciones) sin hacer el control migratorio. Las pocas ocasiones en que ocurrió, se trataba de personas sin equipaje o a lo sumo con una pequeña bolsa de compras. Es una situación bien corriente en fronteras donde hay población permanente separada por unos pocos cientos de metros —una franja de los cuales consiste de una frontera internacional, que pareciera ser casi imperceptible para quienes viven allí—.

El **Puerto Pilcomayo** se encuentra a unos diez kilómetros del centro de la ciudad de Clorinda. Allí llegan las lanchas de pasajeros y las balsas que transportan vehículos particulares y camiones que salen del Puerto Itá Enramada, al sur de la ciudad de Asunción del Paraguay. El trayecto fluvial entre ambos puertos, por el Río Paraguay, es breve: unos 10 minutos. El control y el registro de ingresos hacia y egresos desde Argentina están a cargo de la Prefectura Naval Argentina, que, bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Migraciones, carga datos en el mismo sistema (SICAM) que los demás pasos. Quienes no son residentes en Formosa ingresan con las categorías de TVF – Tránsito Vecinal Fronterizo (permiso por 72 hs) o RTU – Régimen Turístico Único (permiso por 90 días).

Las lanchas que transportan pasajeros son pequeñas y precarias y realizan numerosos cruces por día. Amarran en el mismo lugar que las

26 La no lectura del acta por parte de los damnificados se observó en todos los casos de rechazo presenciados, al igual que la no información por parte del operador migratorio acerca de lo que estaba ocurriendo.

balsas que transportan vehículos, los cuales necesariamente deben pasar por delante del control vehicular y de pasajeros para salir del predio donde se encuentra el puerto y llegar a la ruta. El control funciona durante el día, en los horarios en que hay cruce de balsas y lanchas, es decir de 7 a 18 hs. aproximadamente.



 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Lancha de transporte internacional de pasajeros en el control de Puerto Pilcomayo.

Según indicaron los agentes de Prefectura Naval que realizan los controles migratorios en el Puerto Pilcomayo, allí no se registran casos de adolescentes paraguayos/as que ingresen a Argentina sin autorización de salida. En la experiencia de los operadores migratorios, todos los niños y niñas menores de 18 años que embarcan en el Puerto de Itá Enramada (solos, con uno solo de sus padres o en compañía de terceras personas) lo hacen con la documentación completa, es decir: con el permiso de egreso correspondiente debidamente sellado por la autoridad migratoria paraguaya. De hecho, en la información relativa a ingresos rechazados provista por la DNM, no hay registro de niños o niñas paraguayas cuya entrada haya sido rechazada en Puerto Pilcomayo durante 2013²⁷.

27 En la visita que se hizo al paso para observar los desembarcos no hubo ni ingresos ni egresos de niños, sino únicamente de personas adultas.



 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Balsa para traslado internacional de vehículos descargando en Puerto Pilcomayo.

También se observaron los tránsitos en la **Pasarela La Fraternidad**, que une la ciudad de Clorinda con Puerto Elsa. Ambas localidades, separadas por un angosto brazo del río Pilcomayo, funcionan absolutamente integradas desde el punto de vista económico y social. Según informantes locales²⁸, la pasarela peatonal que cruza el río se colocó en la década de 1960 y contribuyó grandemente a la urbanización de Nawa/Puerto Elsa, donde hasta ese entonces predominaban las viviendas dispersas. La pasarela facilitó e incrementó el tráfico de personas y bienes, multiplicando los cruces que antes dependían exclusivamente de las canoas. Según las tasas de cambio entre moneda argentina y paraguaya, prima una direccionalidad u otra en el sentido del tránsito de mercaderías. Durante los últimos cinco años aproximadamente (2010-2014), numerosísimas personas paraguayas realizan sus compras en Clorinda: compras cotidianas quienes residen en Puerto Elsa, compras para reventa quienes residen en Asunción.

A unos 200 metros de la cabecera paraguaya de la Pasarela se encuentra una terminal de micros de transporte de pasajeros que trasladan a las personas desde la zona céntrica de Asunción hasta Puerto

28 Agradezco a Juan Fernández, Director de Cultura de la Municipalidad de Clorinda y a Alfredo Monte, periodista y director de la radio “La voz de Clorinda” por sus vívidos relatos de la historia clorindense durante la segunda mitad del siglo XX.

Elsa, en un viaje que dura poco más de una hora. Estos micros comienzan a llegar a Puerto Elsa a la mañana temprano, y se pudo observar numerosas personas descendiendo de ellos —principalmente mujeres— y luego cruzando la pasarela en dirección al lado argentino. Del lado argentino, la salida de la pasarela desemboca en una avenida costanera, que bordea el brazo del río (ver foto). Hacia la derecha, según se sale de la pasarela, la avenida costanera conduce directamente a la principal arteria comercial de Clorinda, distante unos 300 metros. El control migratorio (salida de Paraguay e ingreso a Argentina) se encuentra cruzando la avenida costanera y descendiendo los escalones del terraplén erigido en la década de 1980 para prevenir inundaciones. Por la posición de la pasarela y por su propio diseño (que no incluye rejas ni retenes en ninguna de las dos puntas), el flujo de personas no está dirigido inevitablemente hacia el control migratorio. Es decir que es posible salir de la pasarela y bajar directamente hacia la ciudad por la Avenida Costanera, o salir de la pasarela y dirigirse al control migratorio. A su vez, es posible cruzar por el espacio físico donde se encuentran los controles migratorios sin presentarse en las ventanillas.



Google Maps

Vista aérea de la Pasarela La Fraternidad — Google Maps

El control migratorio y aduanero de la Pasarela funciona de 7 a 19 hs., y las principales categorías de ingreso a Argentina son TVF y RTU. De 19 a 7 hs. el espacio físico donde se realizan los controles de aduana de mercaderías está cerrado y enrejado, pero no así el sector donde se hace control migratorio ni la Pasarela en sí. Es decir que aunque no estén disponibles los controles, el tránsito es viable en ambos sentidos durante las 24 horas.



M.I. Pacecca, dic. 2014.

Control migratorio a la salida de la pasarela.
Egreso de Paraguay e ingreso a Argentina.

Según indicaron los operadores migratorios, y según se pudo observar claramente, la mayor parte de las personas que hace ingreso con TVF viene de Asunción, y hace su ingreso para luego, a la salida, no tener inconvenientes al pasar la mercadería por la aduana. Las personas que viven en Puerto Elsa no hacen trámite migratorio y cruzan de un lado a otro numerosas veces al día, ya que la cotidianeidad entre ambas localidades es la misma que existe entre dos barrios separados por una avenida. Que en este caso la “avenida” sea un brazo del río Pilcomayo y además una frontera internacional es claramente un detalle menor en la percepción de los residentes. Por la propia imbricación de ambas localidades, muchas familias son “bi-nacionales”, con integrantes nacidos y residentes en ambos lados y a lo largo de dos o tres

generaciones. Numerosos clorindenses tienen abuelos o abuelas paraguayas, numerosos nanawenses tienen cónyuges o hijos formoseños, numerosos argentinos viven del lado paraguayo y tienen comercios o empleos en Clorinda.



 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Pasarela peatonal entre Clorinda y Puerto Elisa.

A la mañana temprano los niños y las niñas (argentinos y paraguayos) cruzan desde Puerto Elsa hacia Clorinda para asistir a la escuela. Los más pequeños cruzan con sus padres, madres o hermanos mayores, y los más grandes lo hacen solos. La gran mayoría asiste a la Escuela Provincial de Educación Primaria N° 21 y a la Escuela Provincial de Educación Secundaria N° 22, ambas en el mismo predio (a unos 300 metros de la Pasarela) y denominadas “República del Paraguay”. Al mediodía vuelven a cruzar desde Clorinda hacia Puerto Elsa, y durante la tarde se pueden observar los tránsitos de quienes van al otro turno. Ninguno de ellos se registra en el paso migratorio. No obstante, según indicaron las autoridades de la escuela, los niños que concurren son argentinos o cuentan con documentación argentina.



 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Cruces cotidianos.

En general, las zonas de frontera suelen asociarse a peligros y criminalidad: negocios ilegales, tráfico de drogas, trata de personas, riesgos diversos para niños y niñas, etcétera. La impresión que surge de la frontera en Clorinda/Puerto Elsa es diferente: no se vieron niños y niñas en situación de la calle ni trabajando como paseros. Varias personas con décadas de residencia en la zona fueron consultadas acerca de estas cuestiones y expresaron que hay unos pocos niños en la calle (significativamente, todas aludieron al mismo pequeño grupo de limpiavidrios en el mismo semáforo) pero que la mayoría va a la escuela. El comercio da trabajo a los padres y las madres, motivo por el cual los niños pequeños y en edad escolar no trabajan. Solo se vio a algunos varones adolescentes (de 16 o 17 años) cargando bultos en la pasarela u ordenando la mercadería en las veredas de las principales calles comerciales.

Durante 2014, en las calles comerciales de Clorinda se vendían productos al por menor (especialmente calzado, ropa de marca, carteras, etc.) y por mayor, y en ambos casos los precios se exhibían en pesos argentinos y en guaraníes. Los productos que se vendían al por mayor se encontraban en grandes locales que funcionaban como depósitos multirrubro: pañales descartables para niños, aceites comestibles, jugos industriales, cerveza, vino, mayonesa, harina, snacks, jabón en polvo, lavandina, bolsas de papas y de cebollas, panes dulces según

la estación, y demás productos de consumo masivo y cotidiano. Las calles desbordaban de personas comprando, circulando en autos de patente paraguaya y cambiando dinero (de guaraníes a pesos argentinos) a cambistas informales en las esquinas. Varias personas clorindenses aludieron a “los paraguayos ricos” que compran de todo.

Del lado paraguayo de la pasarela existe un gran mercado conformado por locales y puestos callejeros, dedicado principalmente a la comercialización de indumentaria, vajilla y artefactos electrónicos. Equipos deportivos, remeras de fútbol, gorras, mochilas, ropa interior, pantalones, camisas, vestidos y ojotas conviven con vajilla, termos, licuadoras, cámaras de fotos, celulares, auriculares, cargadores, etcétera. Hay también numerosos puestos de comida al paso. Muchas de las personas que residen del lado argentino adquieren su ropa en este mercado. Un hombre mostraba la chomba de mangas cortas que tenía puesta y relataba “en el mercado paraguayo la pagué \$ 60, en el centro de Clorinda está a \$ 200”. Es decir que la circulación a través de la Pasarela es intensa, y comprende tanto personas que van y vienen como mercaderías.



 M.I. Pacecca, dic. 2014.

Gendarme en la boca de la Pasarela.

En la observación del registro de tránsitos en la pasarela (específicamente el registro de ingresos hacia Argentina) se destacaron las siguientes situaciones:

- la gran mayoría de las personas que ingresa mediante TVF no informa su salida de Argentina, incluso si hacen control aduanero (cuya ventanilla está a menos de 15 metros del control migratorio, y en la misma línea de circulación peatonal hacia la pasarela). Entonces, cuando vuelven a ingresar, en el sistema informático figuran como si aún se encontraran en Argentina. Si bien los operadores migratorios les recuerdan insistentemente que así como hacen el ingreso deben hacer el egreso, lo cierto es que la ventanilla de salidas prácticamente no tiene movimiento a lo largo del día;
- una mujer adulta hizo el ingreso hacia Argentina, y al notar que le habían dado TVF por 72 horas volvió a la ventanilla a pedir RTU por 90 días, ya que iba a Tucumán a visitar a su hermana y sabía que no podría hacerlo con un permiso de TVF;
- los niños y niñas entre 14 y 17 años obtienen el permiso de TVF sin inconvenientes, contra la presentación de su cédula de identidad. El único rechazo que se observó fue de una mujer con un hijo de 13 años y sin permiso ni acreditación de vínculo. La mujer acompañó al niño hacia el lado paraguayo de la pasarela y luego volvió a tramitar su propio ingreso.

Las características de los tránsitos a través de la pasarela abren la cuestión acerca de cómo se controlan los ingresos por TVF y la circulación de las personas (adultos y niños) que no registraron su entrada en el puesto de control migratorio. Por ejemplo: una persona (mayor o menor de edad) puede cruzar por la pasarela en dirección a Clorinda y no hacer el control migratorio o ingresar bajo la figura de TVF - tránsito vecinal fronterizo. Una vez en Clorinda, puede dirigirse a la terminal local de micros y sacar pasaje para otro destino —Buenos Aires, Sal-

ta, Córdoba²⁹, etcétera, aunque se trata de una persona que no tiene ingreso o cuyo ingreso (TVF) no le permite superar las 72 hs. en el país ni alejarse más de 50 km. de la frontera. En caso de ocurrir, estos movimientos hacia el interior del territorio por parte de personas que no registraron su ingreso o que solo cuentan con un permiso por 72 hs. suelen ser detectados por la Gendarmería Nacional Argentina en los controles sistemáticos de rutas. Veamos.

En diálogo con el Comandante del Escuadrón 16 “Clorinda”, éste indicó que el primer control de rutas desde la frontera hacia el interior se encuentra en la localidad de Fermín Rolón, sobre la ruta 11, a unos 10 kilómetros de Clorinda en dirección a la ciudad de Formosa. Allí se para a todos los micros (tanto los internacionales como los locales, es decir los que cargaron su pasaje en Clorinda) para control de documentación y verificación de ingreso. Señaló que es frecuente que en los micros locales se encuentren personas que no tienen comprobante de ingreso o niños paraguayos acompañados por personas con las que no se puede comprobar el vínculo. En estos casos, el responsable de Gendarmería a cargo del procedimiento se comunica con la autoridad migratoria en el Puente San Ignacio de Loyola (que funciona las 24 horas) y la persona es trasladada hacia allí para hacer el ingreso de modo regular o para efectivizar su rechazo. El Comandante señaló que puesto que es sabido que en el control de Fermín Rolón se detiene a todos los micros, en ocasiones las personas sin documentos o con ingreso irregular se desplazan en remises o vehículos particulares, que si bien se controlan, el control es aleatorio y no se para a todos. Este mismo mecanismo de control se hace en las localidades de Docente Argentino y en La Primavera, y hay dos controles más antes de salir de la provincia.

29 En la terminal de micros local (donde parten los micros que salen de Clorinda hacia otras localidades de Argentina) quienes venden los pasajes de las distintas empresas indicaron que las personas deben contar con documentación de identidad vigente, comprobante de ingreso con permiso por 90 días, y en el caso de niños y niñas, autorización de viaje. Ante la pregunta de la investigadora de si era necesario presentar toda esa documentación para comprar el boleto expresaron que no, que ellos informaban cuál era la documentación exigible (presumiblemente en vistas a los controles que Gendarmería realiza en las rutas), pero que las condiciones de venta del pasaje exigían únicamente la presentación identificación personal.

En sintonía con esto, en los registros del Puente San Ignacio de Loyola (consultados *in situ*) se encontraron, entre otros, los siguientes rechazos de ingreso derivados por Gendarmería Nacional desde el control de Fermín Rolón:

- una madre y su hija de 14 años, ambas paraguayas, sin ingreso;
- una joven paraguaya de 16 años, sin ingreso, en un micro salido de la terminal de Clorinda y con destino a la Ciudad de Buenos Aires;
- una joven paraguaya de 18 años, con su hijo, sin ingreso, en un micro salido de la terminal de Clorinda;
- dos varones nepaleses, mayores de edad, sin ingreso, en un remis;
- dos varones colombianos, sin ingreso, en un micro salido de la terminal de Clorinda.

Es cierto que en la zona de la pasarela la frontera exhibe diversos grados de porosidad (normativa, física, de horarios de los controles, etc.). No obstante, todo indica que existen mecanismos secundarios —tales como los controles de rutas y caminos— para detectar situaciones irregulares. Las irregularidades remiten al abuso o incumplimiento de la normativa y a potenciales situaciones de vulneración de derechos, especialmente cuando ingresan niños con documentación incompleta. Desde esta perspectiva, una tensión a resolver reside en el criterio fijado por la norma argentina de permitir el ingreso sin autorización parental de los niños mayores de 14 años.

Tal como ya se señaló, en Argentina, la Disp. 2656/2011 permite el ingreso de adolescentes extranjeros menores de 18 pero mayores de 14 sin exigir permiso tácito o explícito de los padres³⁰, así como su egreso en la medida en que sean residentes transitorios (turistas, incluso con permiso vencido). No puede dejar de señalarse esta flexibilidad

30 Recordamos que en 2015 esta disposición fue reemplazada por la Disp. 3328 que fijó en 13 años la edad para ingreso al país sin necesidad de permiso tácito o explícito de los padres o tutores.

respecto al ingreso, tránsito y egreso en comparación con las exigencias para regularizar la permanencia. Efectivamente, tal como indica la página web de la Dirección Nacional de Migraciones³¹, las personas menores de 18 deben iniciar el trámite de residencia bajo la guarda de un adulto residente regular.

Estas cuestiones resultan especialmente relevantes a la luz del corpus de 200 casos de adolescentes explotados laboral o sexualmente en Argentina luego de haber cruzado la frontera internacional por ofertas laborales concretas. En el próximo capítulo analizaremos los motivos y las modalidades de estos cruces (algunos de los cuales fueron regulares, otros fraudulentos y otros clandestinos) con la expectativa de contribuir a la comprensión de las complejas dinámicas entre regulación y protección y a una más ajustada ponderación de las oportunidades para las intervenciones institucionales destinadas a la salvaguarda de los derechos de la niñez.

31 http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexN.php?mercosur_temporaria, acceso del 26 de junio de 2015.

III. Migración adolescente: entre la autonomía y la explotación. Un análisis de casos.

En esta sección se analiza un corpus de 200 casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros que atravesaron situaciones de explotación sexual o laboral en Argentina o se encontraban en presunto tránsito hacia ellas. El corpus se construyó a partir de 172 casos asistidos por el *Área para la prevención de las peores formas de vulneración de derechos* (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia —SENAF—, Ministerio de Desarrollo Social)³² y 28 casos recogidos de resoluciones judiciales, gran parte de ellas facilitadas por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal³³. Es decir que

32 Los 172 casos provenientes de SENAF comprenden prácticamente la totalidad de casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros asistidos por el *Área para la prevención de las peores formas de vulneración de derechos* desde sus inicios en 2009 hasta diciembre de 2014. Generalmente, se trató de casos derivados por operadores judiciales en el marco de investigaciones por el delito de trata de personas. Sólo se excluyó del corpus una pequeña cantidad de situaciones (aproximadamente media docena), ya fuera porque la información resultaba incompleta para los propósitos de este diagnóstico o porque ni traslado internacional ni la asistencia se vinculaban a situaciones de explotación. Naturalmente, tampoco se incluyeron en el corpus las intervenciones referidas a personas adultas (argentinas o extranjeras), ni a niños, niñas o adolescentes argentinos.

33 Se revisaron 41 resoluciones judiciales datadas entre 2008 y 2014 y relativas a hechos que hubieran afectado a niños, niñas y adolescentes extranjeros. En su mayoría, se trabajó con autos de procesamiento o sentencias en causas iniciadas por infracción al artículo 145 ter del Código Penal (trata de personas menores de edad). En no pocos casos, los NNyA hallados en el marco de los procedimientos judiciales habían sido derivados a SENAF para su asistencia.

se trata de un corpus *ad hoc*, conformado específicamente para esta investigación y basado en documentos institucionales (los informes de SENAF y las resoluciones judiciales) elaborados en el marco de procedimientos judiciales o de asistencia vinculados al tipo penal de trata de personas, que fuera incorporado al Código Penal Argentino en abril de 2008 a través de la ley 26.364 y sus modificatorias.

Para permitir su comparabilidad, la abundante información contenida en las fichas de SENAF y en las resoluciones judiciales fue sistematizada según los siguientes criterios: sexo, país de nacimiento, año de nacimiento, lugar de residencia previo a la migración a Argentina, años de escolarización, familia de origen (presencia de padre y madre; cantidad de hermanos), hijos, trabajo en el país de origen, motivo del traslado a Argentina, trabajo ofrecido, quién realizó la oferta laboral, a quién se la realizó y quién pagó el traslado. En relación al cruce de frontera internacional, se relevaron los siguientes aspectos: edad al cruce de frontera, paso de frontera, documento de viaje o de identidad, si había o no autorización válida de los padres, modalidad del cruce, mes y año del cruce. Finalmente, se indagó acerca del destino en Argentina (provincia), cuál fue el trabajo efectivamente realizado, durante cuánto tiempo y cómo finalizó la situación de explotación.

Esta información echa luz sobre un conjunto de preguntas controversiales en relación a la migración internacional de niñas, niños y adolescentes fuera del contexto parental, a saber: ¿el abandono escolar fue motivado por la migración o era preexistente?; los niños, niñas y adolescentes ¿ya estaban trabajando antes de migrar?; ¿de dónde provienen las ofertas de trabajo que motivan la migración?; ¿cuál fue la participación de padres/madres en la decisión migratoria de sus hijos o hijas? ¿la promovieron, la autorizaron, fueron prescindentes?; el trabajo que realizaron en el lugar de destino ¿es un trabajo que requiere niños/as o adolescentes o se trata del mismo tipo de trabajo que realizan otros adultos migrantes?

Los 200 casos compilados en este corpus contribuyen a construir respuestas concretas, locales y regionales a estas preguntas y además permiten poner el foco en un momento puntual: el cruce de la frontera

internacional. Puesto que contamos con información detallada sobre los motivos y las formas del cruce de frontera (por dónde fue, con quiénes, con qué documentos y con qué permisos) y conocemos también la trayectoria posterior de estos niños, niñas y adolescentes, podemos mirar retrospectivamente lo ocurrido y preguntarnos acerca de las intervenciones institucionales. ¿Es posible encontrar alguna correlación entre la modalidad del cruce de frontera y la explotación posterior? ¿Es posible implementar medidas de prevención o protección en el momento del control migratorio?

Los casos compilados en el corpus recogen parte de las historias migratorias de 135 niñas y adolescentes y de 65 varones adolescentes provenientes de Bolivia, Paraguay, China, Perú, Ecuador, Brasil y Colombia. Tal como indica el Cuadro 1, predominan muy significativamente las mujeres sobre los varones, y los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad boliviana por sobre las demás.

Cuadro 1. Composición del corpus de casos

Nacionalidad	Mujeres		Varones		Total	
Boliviana	105	52,5 %	57	28,5 %	161	80,5 %
Paraguaya	22	11 %	1	0,5 %	23	11,5 %
China	1	0,5 %	4	2 %	5	2,5 %
Peruana	1	0,5 %	3	1,5 %	4	2 %
Ecuatoriana	3	1,5 %	0	0 %	3	1,5 %
Brasileña	2	1 %	0	0 %	2	1 %
Colombiana	1	0,5 %	0	0 %	1	0,5 %
Total	135	67,5 %	65	32,5 %	200	100 %

Puesto que el corpus se construyó a partir de casos originados en intervenciones judiciales (y derivados a instituciones de asistencia), sus

sesgos aluden a las prioridades de la investigación delictiva y la fiscalización laboral en situaciones donde se sospecha explotación y eventualmente trata de personas. La alta proporción de niños/as bolivianos muestra tanto la actividad judicial en relación a los talleres de confección de indumentaria como la centralidad de procedimientos que ocurren en ámbitos urbanos (en contraste con las quintas o las ladrilleras, presentes en zonas rurales y menos accesibles al ojo fiscalizador).

La reducida proporción de NNyA provenientes de Paraguay no deja de ser llamativa, ya que las investigaciones judiciales basadas en hipótesis de trata para explotación sexual han sido numerosas y han resultado en procesamientos y condenas. Si bien las causas judiciales tramitadas recogen abundantes testimonios de mujeres extranjeras (especialmente paraguayas y dominicanas), se trata casi siempre de personas adultas. De hecho, el informe realizado por UFASE e INECIP (2012) basado en causas abiertas ante la Justicia Federal por delito de trata de personas para explotación sexual señala que 27% de las 216 víctimas eran menores de edad. El informe destaca la variación de este porcentaje cuando se analiza por nacionalidad: en el caso de las argentinas, 46% eran menores de edad y 54% mayores; en el caso de las paraguayas, sólo 9% eran menores de 18 años. En el corpus de 200 casos que en que se basa esta sección, 18 de las adolescentes paraguayas fueron explotadas sexualmente, en tanto que el único varón paraguayo trabajó en la cosecha de cebollas en la provincia de Río Negro.

Los 15 casos de adolescentes provenientes de China, Perú, Ecuador, Brasil y Colombia ameritan un comentario en vistas de su singularidad. Los cinco adolescentes chinos fueron hallados en dos tipos de situaciones: los cuatro varones fueron identificados por Gendarmería Nacional Argentina, en tránsito (dos en Misiones y dos en Entre Ríos), con pasaportes adulterados o sin sellos de ingreso al país. Los cuatro tenían como destino Buenos Aires, donde los esperaban parientes (tíos, primos) a cuyos emprendimientos comerciales tenían previsto sumarse. La mujer, de 16 años, fue encontrada trabajando en la línea de cajas de un supermercado “chino” en un control rutinario de la Dirección Nacional de Migraciones. Los jóvenes peruanos se des-

empeñaron como trabajadores domésticos, costureros y vendedores ambulantes. Las tres adolescentes mujeres provenientes de Ecuador se habían trasladado a instancias del mismo matrimonio, que había prometido pagarles US\$ 1.200 (mil doscientos dólares) a su retorno a Imbabura —su localidad de origen— luego de un año de tejer y vender pulseras y gorros de lana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el caso de las dos adolescentes brasileñas, la explotación se complementó con un cruce internacional sin ningún tipo de documentación y con el traslado (aparentemente por sus propios medios) desde Paso de los Libres hasta el Área Metropolitana de Buenos Aires. Finalmente, la adolescente colombiana arribó con su hijo de meses detrás de una falsa oferta laboral.

En lo que respecta a los lugares en que fueron explotados (Cuadros 2 y 3), 45% lo fue en talleres de confección de indumentaria. Salvo una adolescente paraguaya y dos jóvenes peruanos, todos quienes se desempeñaron como costureros o ayudantes en talleres provenían de Bolivia. En los comercios (principalmente verdulerías y tiendas de ropa) y en trabajo doméstico también se encontró una gran proporción de adolescentes bolivianas, en tanto que en las quintas predominaban los varones. La explotación sexual afectó sólo a mujeres, todas ellas paraguayas. Finalmente, un 7% no llegó a trabajar, en general porque fueron detectados en tránsito (como en el caso de los jóvenes chinos señalado más arriba).

Cuadro 2. Lugar de explotación según sexo

	Mujeres	Varones	Total
Taller de confección	36	66	45,5
Comercio	26	6	19,5
Prostíbulo	15	0	10,0
Quinta	6	14	8,5
Trabajo doméstico	12	2	8,5
Ladrillera	1	2	1,0
No trabajó	5	11	7,0
Total	100 %	100 %	100 %

Cuadro 3. Lugar de explotación de niños, niñas y adolescentes provenientes de Bolivia y Paraguay

	Bolivia	Paraguay
Taller	54,3	4,3
Comercio	21,0	0
Prostíbulo	0	78,3
Quinta	9,3	4,3
Trabajo doméstico	8,6	8,7
Ladrillera	1,2	0
No trabajó	5,6	4,3
Total	100 %	100 %

La distribución de las y los adolescentes bolivianos en talleres, comercios y quintas es consistente con la expansión y consolidación productiva y comercial que la comunidad boliviana ha protagonizado en

las últimas décadas. Efectivamente, a partir de 1980 comenzaron a ponerse en marcha emprendimientos económicos que articulan lógicas migratorias, lazos de paisanaje o parentesco y modalidades de acumulación de capital. Tanto en horticultura (quintas) como en confección de indumentaria (talleres), numerosos emprendimientos arrancaron a partir del trabajo conjunto de una pareja conyugal y se consolidaron en la medida en que podían acceder fácilmente a la mano de obra de nuevos inmigrantes. En este contexto, el parentesco y el paisanaje suelen conectar la oferta y la demanda de trabajo: los talleristas, quinteros o comerciantes bolivianos buscan y emplean de manera casi excluyente trabajadores bolivianos, ya que su propuesta combina lo laboral (el trabajo efectivamente ofrecido) y lo extra-laboral (la gestión del traslado y la vivienda en el lugar de destino) de una manera tal que sólo puede ser interesante o atractiva para quien desee migrar³⁴.

Es decir que la presencia de adolescentes bolivianos/as en quintas, talleres y comercios es consistente con el patrón migratorio de los varones y las mujeres adultas: no hay aquí un nicho ocupacional específico para adolescentes, sino que se emplean en los mismos ámbitos que sus connacionales adultos. Distinto es el caso del trabajo doméstico y el cuidado de niños, que sí parecieran ser tareas reservadas a niñas — algunas de ellas comenzaron a trabajar en Argentina a los 10 u 11 años— o a adolescentes hasta los 15 años aproximadamente.

En lo que concierne a las y los adolescentes paraguayos, la situación resulta más difícil de dilucidar a partir del corpus de casos disponible, porque comprende muchos menos casos y porque la mayoría refiere a explotación sexual. Si bien no es infrecuente la presencia de mujeres paraguayas adultas en sitios donde existe el comercio sexual (ya sea como trabajo autónomo o bajo diversas formas de coacción directa), desde 1960 por lo menos su destino laboral más frecuente en Argentina ha sido el trabajo doméstico asalariado. De hecho, según el censo nacional de población de 2010, más de 70.000 mujeres paraguayas se desempeñaban como trabajadoras en hogares o en otras actividades

34 Para más detalles, ver Pacecca 2011.

de servicios³⁵. De haber adolescentes paraguayas trabajando como empleadas domésticas en domicilios particulares (en consistencia con la ocupación principal de sus connacionales adultas), difícilmente serían foco de fiscalizaciones laborales de cualquier índole o de investigaciones judiciales movidas por hipótesis de trata de personas.

En cuanto a los varones paraguayos, el único caso del corpus señala al trabajo agrícola estacional, menguadamente representado desde el punto de la fiscalización laboral. La principal ocupación histórica de los varones paraguayos es la construcción (que hacia 2010 empleaba a 50.000 de ellos), pero en la medida en que por lo general se lleva adelante en espacios urbanos, resulta considerablemente vigilada: sindicatos, contratistas e inspectores municipales vuelven inviable y riesgosa la contratación de trabajadores adolescentes en las obras. En este sentido, podemos suponer que una mayor fiscalización laboral en la producción agropecuaria y forestal incrementará la detección de adolescentes (argentinos y extranjeros) trabajando en condiciones que infringen las normativas laborales.

En los casos en los que hay una tradición migratoria hacia la Argentina de larga o mediana data (tal como las migraciones boliviana, paraguaya o peruana), la comparación entre el trabajo de adultos y adolescentes indica, al menos tentativamente, que las y los adolescentes se incorporan a ocupaciones similares a las de los adultos y que no hay nichos de explotación específicos según edad, salvo el caso de las niñas bolivianas en trabajo doméstico. En este conjunto de casos, pareciera que la minoría de edad es un *plus*, pero no el criterio que estructura la búsqueda de los niños y niñas para el trabajo. En la explotación sexual, el plus consiste en “pases” o tarifas más caras (acompañados de mayor riesgo penal para el explotador), en tanto que en los talleres es la posibilidad de abusar más fácilmente de la desigualdad inherente a la relación laboral.

35 El censo enumera 240.000 mujeres paraguayas entre 15 y 64. Sobre esta cifra, las 60.000 que se desempeñan en hogares y las 10.000 en otras actividades de servicios representan el 35%.

Desde esta perspectiva, la situación de las jóvenes ecuatorianas es diferente: a ellas les fue ofrecido ese trabajo *porque* eran menores de edad. El matrimonio que las trajo a Buenos Aires les argumentó que puesto que eran menores “no les podían hacer nada”. En verdad, la minoría de edad disparó dispositivos específicos de protección (y no de punición) dirigidos a las adolescentes, pero agravó considerablemente la situación penal del matrimonio.

El traslado hacia Argentina: contexto previo y motivos

Tal como veremos un poco más adelante, el 90% de los 200 niños, niñas y adolescentes cuyas trayectorias estamos revisando se trasladó a Argentina debido a una oferta de trabajo concreta dirigida a ellos mismos o a algún familiar directo. La existencia de esta oferta de trabajo, realizada en el país de origen, invita analizar dos dimensiones: la escolarización y la incorporación al ámbito laboral antes del traslado a Argentina.

El Cuadro 4 muestra los años de escolarización completados según sexo. Si bien la categoría “Sin datos” es significativa (especialmente para las mujeres), más del 20% tenía 5 años o menos de escolarización, en tanto que 42% de las mujeres y 54% de los varones había asistido a la escuela entre 6 y 9 años. El conjunto de mujeres asistió un promedio de 6,8 años, en tanto que los varones asistieron durante 7,3 años³⁶. La información contenida en los informes de SENAF y en las resoluciones judiciales indica que prácticamente todos habían discontinuado su escolarización al menos uno o dos años antes de migrar a la Argentina, muchos al terminar el ciclo de educación primaria o a comienzos del secundario (es decir, en 8º o 9º grado).

36 El promedio de años de escolarización según sexo se calculó a partir de los casos con información cierta: N=96 para las mujeres y N=50 para los varones.

Cuadro 4. Años de escolarización según sexo

Escolarización	Mujeres	Varones	Total
Sin escolarización	1,5	1,5	1,5
Entre 3 y 5 años	20,0	18,5	19,5
Entre 6 y 9 años	42,2	53,8	46,0
Entre 10 y 12 años	7,4	7,7	7,5
Sin datos	28,9	18,5	25,5
Total	100 %	100 %	100 %

En consistencia con la discontinuidad escolar, el Cuadro 5 muestra que por lo menos el 40% de las mujeres y el 50% de los varones ya trabajaban en su lugar de origen. Algunas adolescentes trabajaban como empleadas domésticas desde edades muy tempranas, otras eran ayudantes de cocina o vendedoras ambulantes o en ferias. Algunos varones trabajaban en la construcción, en comercios, en fábricas de ladrillos e incluso en minas. Quienes provenían de zonas rurales trabajaban a la par de los adultos en el pastoreo y en las cosechas. Incluso, varios adolescentes bolivianos y algunas adolescentes paraguayas se habían desplazado de un lugar a otro ya sea en busca de trabajo o debido a ofertas laborales dentro del mismo país.

Cuadro 5. Trabajo previo en país de origen

Trabajo previo	Mujeres	Varones	Total
Si	40,0	49,2	43,0
No	17,0	12,3	15,5
Sin datos	43,0	38,5	41,5
Total	100 %	100 %	100 %

Tanto la discontinuidad escolar como la incorporación temprana al mercado de trabajo deben vincularse con las características de las familias de origen. Si bien la información es incompleta, en 40 casos (27 mujeres y 13 varones) el padre había fallecido o no tenía ningún tipo de contacto con sus hijos. Además, en 23 casos (15 mujeres y 8 varones) la madre había fallecido o no tenía contacto³⁷. Asimismo, 87 de estos 200 niños, niñas y adolescentes pertenecían a familias donde había 5 o más hermanos, en algunos casos hasta 10. De los restantes, 56 provenían de grupos de 4 hermanos o menos, y para 57 no hay datos. Es decir que casi el 45% provenía de familias numerosas y en el 30% de los grupos familiares el padre o la madre (o ambos) estaban ausentes.

En este contexto, casi el 90% de los niños, niñas y adolescentes expresaron que se trasladaron luego de recibir una oferta laboral. Los restantes viajaron porque les ofrecieron continuar sus estudios o atender situaciones de salud relativamente complejas (ninguna de estas ofertas se cumplió), otros se trasladaron por motivos familiares (por ejemplo, reunirse con un familiar adulto en Argentina luego del fallecimiento del padre o de la madre) y otros dijeron que viajaron para “conocer”. Esta última expresión no pareciera referir a un conocimiento turístico o de esparcimiento, sino más bien a conocer opciones de vida en Argentina, incluyendo las oportunidades laborales.

La oferta laboral fue realizada directamente a las y los adolescentes en 144 de los casos, en tanto que algún familiar directo (principalmente el padre o la madre) fue contactado en 41 casos. Vale la pena señalar que 70% de las ofertas fueron realizadas por un familiar (primos, tíos, hermanos) o por una persona conocida: amigos, vecinos o empleadores (Cuadro 7). Por supuesto, esto no significa que fueran a trabajar para quien ofrecía el empleo (aunque en unos cuantos casos sí), simplemente indica quién fue el vehículo de la oferta laboral, quién contactó al/la adolescente con el futuro dador de trabajo. En estos casos,

37 En 11 de estos casos habían fallecido o estaban ausentes tanto el padre como la madre, y la escolarización de 8 de ellos fue de 5 años o menos. Inversamente, de los 12 adolescentes con más años de escolarización (10 a 12), 9 vivían con el padre y con la madre.

es razonable suponer que el lazo social previo avalaba al menos en alguna medida la veracidad del ofrecimiento. Los casos en los que la persona que ofrecía el trabajo era completamente desconocida —y por lo tanto su propuesta podría haberse puesto en duda— rondan el 20%.

Cuadro 6. Motivo del traslado a Argentina

Motivo	Mujeres	Varones	Total
Oferta laboral	87	88	87
Estudio/Salud	5	5	5
"Conocer"	3	5	4
Familiar	3	2	3
Sin datos	2	2	2
Total	100 %	100 %	100 %

Cuadro 7. Proveniencia de la oferta laboral

Oferta realizada por:	Mujeres	Varones	Total
Familiar	35	43	38
Persona conocida	33	25	31
Persona desconocida	19	18	19
Agencia	4	3	4
No aplica	6	8	7
Sin datos	2	3	3
Total	100 %	100 %	100 %

Por lo general, las ofertas no fueron engañosas en cuanto a la tarea ofrecida. Los talleristas (o sus allegados) ofrecían trabajo como costureros o ayudantes en sus propios talleres; los comerciantes buscaban

empleadas y empleados para venta ambulante, para sus verdulerías o sus tiendas de ropa; los quinteros para sus quintas y las mujeres que trabajaban (gestionando sus propias verdulerías o tiendas) necesitaban ayuda doméstica en su propia casa. Casi todas estas propuestas estaban acompañadas por una oferta salarial siempre por debajo de lo que establece la ley laboral argentina para trabajadores adultos, pero que en la mayoría de los casos duplicaba los ingresos de las y los adolescentes que ya trabajaban³⁸.

De las 18 adolescentes paraguayas que fueron explotadas sexualmente, una sola recibió la propuesta laboral de labios de una persona desconocida y 5 de ellas sabían que se dirigían a prostíbulos, “privados” o whiskerías. A las 13 restantes les ofrecieron trabajo como niñeras o empleadas domésticas.

Al igual que en los casos de explotación laboral de adultos, la oferta venía acompañada de la gestión y el pago del pasaje para el traslado internacional, que fue asumido por el dador de trabajo en el 70% de los casos (no hay datos para el 20% de los casos; en tanto que para el 10% restante el traslado fue pagado por un familiar no dador de trabajo). Muchos adolescentes señalaron que una vez en el lugar de destino, el dador de trabajo les informó que le adeudaban el costo del pasaje y que el monto les sería descontado de sus futuros sueldos.

El Cuadro 8, a continuación, muestra las diferentes zonas de Argentina a las que llegaron las y los adolescentes. Como se puede observar, casi dos tercios de los casos se encuentran en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA³⁹).

38 Si bien el tema del pago/no pago no fue sistematizado, la mayor parte de las y los adolescentes informó no haber cobrado el dinero prometido.

39 El AMBA es la principal región productiva del país y concentra al 60% de los inmigrantes provenientes de países latinoamericanos.

Cuadro 8. Destino en Argentina

Destino en Argentina	Total	%
Área Metropolitana de Buenos Aires	126	63
Provincia de Buenos Aires	19	9,5
Córdoba	15	7,5
Chubut y Santa Cruz	9	4,5
Santa Fe y La Pampa	6	3
Río Negro	3	1,5
San Juan y Mendoza	2	1
Tucumán y Misiones	2	1
No llegó a destino	16	8
Sin datos	2	1
Total	200	100 %

El cuadro 9 muestra las edades a las que comenzaron a trabajar en Argentina. Como puede observarse, el 98% de los casos se concentra en la franja entre los 13 y los 17 años, y quienes tienen menos de 13 son sólo mujeres (generalmente niñas bolivianas que se desempeñaron como empleadas domésticas y niñeras). Los adolescentes de 16 y 17 años dan cuenta de más de la mitad de los casos, lo cual es consistente con su creciente autonomía en relación a los lazos familiares. Se destaca también que, en conjunto, las niñas arribaron a edades más jóvenes que los varones: las menores de 15 años representan el 46% contra el 38% de los varones para la misma franja etaria. Del mismo modo, el 61% de los varones migró con 16 años o más, en tanto que las mujeres que se trasladaron luego de los 16 años son el 54%. Este traslado a edades levemente más tempranas para las mujeres es consistente con su menor escolarización promedio en comparación con los varones.

Cuadro 9. Edad al arribo a Argentina.

Edad en años	Mujeres	Varones	Total
Entre 10 y 12	3,0	0,0	2,0
Entre 13 y 15	43,0	38,5	41,5
Entre 16 y 17	54,1	61,5	56,5
Total	100 %	100 %	100 %

Una vez arribados a sus respectivos lugares de destino, los niños, niñas y adolescentes trabajaron durante períodos variables: algunos apenas unos días –ya sea porque los lugares donde se encontraban fueron allanados o porque se fugaron a poco de llegar– otros varios meses, y un porcentaje considerable durante más de un año (Cuadro 10). Estos últimos casos, de explotación prolongada, ocurrieron en prostíbulos, talleres y trabajo doméstico y afectaron parejamente a varones y a mujeres.

Cuadro 10. Duración de la explotación

Meses	Mujeres	Varones	Total
No trabajó	6,7	12,3	8,5
Entre 0 y 3 meses	28,1	30,8	29,0
Entre 4 y 6 meses	14,8	18,5	16,0
Entre 7 y 12 meses	23,7	16,9	21,5
Más de 13 meses	17,8	20,0	18,5
Sin datos	8,9	1,5	6,5
Total general	100 %	100 %	100 %

Dos de los varones y trece de las mujeres tenían hijos pequeños (el mayor de 3 años), algunos nacidos en sus respectivos países de origen

y otros en Argentina. Además, varios hicieron referencia a convivencias conyugales actuales o pasadas, en algunos casos a edades tan tempranas como 13, 14 o 15 años. Sumados a las situaciones de pobreza de las familias y a los trabajos precarios o inestables que informaron en relación a sus padres (vendedores ambulantes, peones rurales o urbanos, empleadas domésticas o ayudantes de cocina, etc.), estos elementos contribuyen a comprender la necesidad de trabajar y la motivación para viajar a Argentina.

El cruce de la frontera internacional

Tal como se señaló en el Capítulo II, los cruces internacionales de fronteras deben realizarse por pasos habilitados (es decir, en lugares donde haya puestos migratorios), y quienes cruzan deben presentarse ante el control migratorio con toda la documentación exigible según el caso. Por lo general, esto implica pasaporte —que es el documento de viaje por excelencia— o documento o cédula de identidad vigente (cuando hay convenios bilaterales que los reconocen como documentos aptos para el cruce de la frontera internacional). Además, las personas menores de edad pueden egresar de su país de origen o de residencia cuando cumplen ciertos requisitos adicionales, que por lo general suelen ser los siguientes:

- si salen con ambos padres, deben contar con documentación que acredite el vínculo, tal como libreta matrimonial con el niño o niña inscripto en ella o partida de nacimiento donde figure el nombre de los padres;
- si salen con uno solo de los padres, deben contar con el permiso o la autorización expresa del otro; si salen solos o en compañía de una tercera persona, deben contar con el permiso o la autorización expresa de ambos padres o del juez competente en caso que los padres no puedan darla.

El control migratorio se realiza en dos oportunidades: al salir del país de origen y al entrar al país de destino⁴⁰, y las personas deben cumplir tanto los requisitos para salir de un país como los requisitos para entrar en el otro. En este esquema, el país de salida controla el cumplimiento de las condiciones de egreso en tanto que el de entrada controla el cumplimiento de las condiciones de ingreso. En el caso de los países en cuestión en este corpus de 200 casos (Bolivia, Brasil, Colombia, China, Ecuador, Perú y Paraguay), todas las personas menores de 18 años deben salir con autorización tácita o expresa de sus padres o del juez competente, según corresponda. Sin embargo, los requisitos de salida no necesariamente coinciden con los requisitos de entrada: puntualmente, en virtud de la Disposición 2656/2011, Argentina autoriza el ingreso de quienes tiene entre 14 y 17 sin exigirles la presentación del permiso de viaje ni la comprobación del vínculo con un adulto. La exigencia de permiso de viaje o la comprobación del vínculo sólo aplican a quienes tienen menos de 14 años.⁴¹

El cumplimiento o no de las exigencias normativas permite caracterizar tres modalidades de cruce de la frontera internacional:

- **Regular:** cuando es por paso habilitado y con toda la documentación correspondiente. En estos casos, queda registro del cruce a nombre de la persona que efectivamente cruzó.
- **Fraudulento:** cuando es por paso habilitado pero con documentación incompleta (por ejemplo, falta de autorización de los padres) o fraguada (por ejemplo, cruzar con el documento de otra persona --mayor de edad-- o adulterar el documento propio para parecer mayor de edad).
- **Clandestino:** cuando no se cruza por paso habilitado (por ejemplo cruzar por un río o a campo traviesa) o cuando se

40 En el Capítulo II se revisa con mayor detalle las normas de cada país respecto a egreso e ingreso de personas menores de edad.

41 En 2015, en sintonía con el nuevo Código Civil y Comercial vigente a partir del 1º de agosto de ese año, la Disposición 3328 redujo a 13 años la edad a partir de la cual deja de ser exigible el permiso tácito o expreso de los padres para ingresar a Argentina.

crucen por un paso habilitado pero sin presentarse en el puesto de control migratorio (es decir, evadiendo el control). En estos casos, no queda ningún registro formal del cruce.

El Cuadro 11, a continuación, muestra cómo fueron las modalidades de cruce según sexo. Lo primero que se destaca es que las categorías “Sin datos” y “Regular” son parejas para varones y mujeres. Luego se observa que en los cruces irregulares, las proporciones se invierten: en las mujeres predomina el cruce fraudulento (con documentos ajenos, con sobornos o con edades falsificadas) en tanto que en los varones predomina el cruce clandestino, es decir: evadiendo el puesto migratorio. Debe destacarse que de los cruces para los cuales hay datos sobre la modalidad (80%), la mitad fue regular y la mitad fue irregular.

Cuadro 11. Modalidad de cruce de frontera según sexo

	Mujeres	Varones	Total
Regular	40	40	40
Clandestino	18	29	21,5
Fraudulento	24	11	19,5
Sin datos	18	20	19
Total	100 %	100 %	100 %

Según se desprende de los informes de SENAF y de las resoluciones judiciales analizadas, la mayoría de los cruces clandestinos ocurrió en las intermediaciones del paso migratorio y por lugares conocidos y evidentes: por debajo del puente que une Villazón con la Quiaca o cruzando en balsa un río y atracando en sitios visibles. También se registraron al menos 3 casos donde varones y mujeres cruzaron la frontera escondidos dentro de un micro de recorrido internacional: en un caso, haciéndose pasar por hija de un chofer, en otro escondida en un sector no visible de la cabina de manejo y en el tercero en el baño del vehículo.

Sólo este último fue detectado en un control de Gendarmería Nacional Argentina (GNA) a unos kilómetros de la frontera y dio lugar a la intervención judicial (en tanto que los demás fueron relatados con posterioridad a los operadores judiciales o de asistencia).

Es decir que los caminos o las rutas por los cuales se trasladaban los niños y niñas no eran vías laterales o de poca importancia sino que conducían directamente a los puestos de frontera. Este hecho pareciera indicar que el cruce fraudulento o clandestino no fue una decisión explícitamente tomada al momento de partir del lugar de origen sino más bien el resultado de la evaluación coyuntural o circunstancial al llegar a la frontera. La excepción probablemente sean los adolescentes chinos: en la medida en que todos ellos carecían de visa para ingresar a la Argentina (y por lo tanto nunca hubieran podido cruzar la frontera regularmente), la minoría de edad era un elemento más (pero no el principal) para eludir el control. Vale señalar que las personas chinas adultas suelen ingresar del mismo modo (clandestinamente) y por el mismo motivo (falta de visa que autorice el ingreso).

El Cuadro 12 indica cuál era el documento con el que los niños, niñas y adolescentes llegaron a la frontera: la mitad tenía documento propio⁴² (y aquí nuevamente la proporción es pareja para varones y mujeres), para una cuarta parte no hay datos y el resto tenía un documento ajeno (típicamente el de una persona mayor de edad), fraudulento o directamente no tenía documento hábil para salir de su país de residencia e ingresar a Argentina. En la mayoría de los casos, los documentos ajenos o fraguados habían sido provistos por los dadores de trabajo, que a menudo acompañaban en el cruce. Pero también hubo casos donde los adolescentes obtuvieron ellos mismos documentos de otras personas (hermanos o primos mayores) para asegurarse la salida.

42 En el caso de personas menores de edad, contar con documento propio no es suficiente para salir del país de origen: también deben existir autorización de los padres.

Cuadro 12. Documento al cruce de frontera según sexo

	Mujeres	Varones	Total
Propio	50	51	50
Ajeno	19	15	17,5
Fraudulento	3	3	3
Sin documento de viaje	4	2	3
Sin datos	25	29	26,5
Total	100 %	100 %	100 %

Dos de las causas judiciales analizadas se iniciaron en la justicia federal de la provincia de Jujuy, luego de que en los controles posteriores al cruce de fronteras operadores de Gendarmería Nacional observaran discrepancias entre la foto en el documento y la persona que supuestamente era su titular. En estos casos, la cédula ajena había sido provista por el dador o dadora de trabajo, que viajaba en el mismo micro. Las cédulas habían sido entregadas a los adolescentes con dos instrucciones: memorizar el nombre y el número del documento y decir que viajaban solos (y no en compañía del dador de trabajo).

Casi la mitad de los 200 niños, niñas y adolescentes contaba con autorización de los padres para cruzar la frontera (Cuadro 13). En la mayoría de los casos se trató de una autorización expresa y por escrito⁴³, aunque algunos (12) cruzaron con sus padres (autorización tácita). Una madre, por ejemplo, cruzó con su hijo y retornó inmediatamente a Bolivia, pero también algunos acompañaron a sus hijos o hijas al taller donde trabajarían para conocer el lugar. A pesar de las autorizaciones, varios cruzaron de modo clandestino a instancias del dador de trabajo, con

43 Según lo que establecen las distintas normativas nacionales, todas las personas menores de 18 años necesitan autorización para **salir** de su país de residencia, pero **para ingresar a Argentina solo necesitan autorización quienes son menores de 14 años** (Disp. 2656/2011), o menores de 13 años a partir de agosto de 2015 (Disp. 3328/2015).

quien viajaban⁴⁴. Por otra parte, los 5 adolescentes chinos salieron de China con el permiso de sus padres pero ingresaron a Argentina de manera clandestina (no por falta de autorización parental sino por falta de visa). De ahí parte de la diferencia entre el porcentaje que cuenta con permiso (44%) y el porcentaje de ingresos regulares (40%). Además, entre quienes cruzaron con permiso hubo uno fraguado, es decir: firmado por la madrastra sin conocimiento de la madre –hecho descubierto muy posteriormente, durante la investigación judicial. Entre quienes no contaban con autorización se encuentran aquellos que cruzaron con documentos ajenos pertenecientes a personas mayores de edad (los ingresos fraudulentos) así como parte de los ingresos clandestinos.

Cuadro 13. Autorización para el cruce de frontera

	Mujeres	Varones	Total
Con permiso padres	42	48	44
Sin permiso padres	36	31	34
Sin datos	22	21	22
Total	100 %	100 %	100 %

El Cuadro 14 muestra la modalidad del cruce según paso fronterizo. La Quiaca, Salvador Mazza y Aguas Blancas son los principales pasos en la frontera con Bolivia, y por ellos cruzaron (regular o irregularmente) todos los niños bolivianos. Clorinda y Posadas son los pasos que unen con Paraguay, y por ellos cruzaron las adolescentes paraguayas. La mayor parte de los cruces para los cuales hay datos ocurrió en el paso La Quiaca – Villazón, y más de la mitad de ellos fue irregular. Se destaca que en los demás pasos la proporción entre cruces regulares e irregulares se mantiene: aproximadamente mitad y mitad.

44 No resulta claro el motivo por el cual, contando con toda la documentación para realizar un cruce regular, el dador de trabajo instó al cruce clandestino, salvo que desconfiara de la eficacia de la documentación para que efectivamente se autorizara el cruce de frontera de la persona menor de edad.

Cuadro 14. Modalidad de cruce según paso fronterizo

Paso fronterizo	Regular	Clandestino	Fraudulento	Sin datos	Total
La Quiaca Villazón	15,5	11,5	8	5	40
Salvador Mazza Yacuiba	4	0,5	5,5	1	11
Aguas Blancas Bermejo	2,5	3,5	0,5	1	7,5
Clorinda Puerto Falcón	0,5	0	0,5	0,5	1,5
Posadas Encarnación	1	0	0,5	0	1,5
Otros pasos	1	2,5	0	0,5	4
Sin datos	15,5	3,5	4,5	11	34,5
Total	40 %	21,5 %	19,5 %	19 %	100 %

La información que surge de este corpus de 200 casos está dominada por el importante peso relativo de los niños, niñas y adolescentes provenientes de Bolivia. Ello no obstante, es posible avanzar con un conjunto de reflexiones relativas al cruce de fronteras que muy probablemente resulten válidas para otros casos.

En los sectores sociales más desprotegidos de Bolivia y Paraguay (y seguramente en los demás países de la región), el fin de la infancia y la entrada a la adolescencia parecieran ser momentos de la vida en donde la necesidad por incorporarse al ámbito laboral compite codo a codo con la permanencia en la escuela. En el caso de las y los adolescentes cuyas historias conforman este corpus, hacia los 14, 15 o 16 años el trabajo era un horizonte bien próximo cuando no una actividad cotidiana. A instancias de sus padres o del adulto de crianza, algunos habían comenzado a trabajar hacia los 10 o 12 años, otros un poco más tarde, y los que aún no habían comenzado estaban a la búsqueda. En ese contexto, una oferta de trabajo en Argentina, lejos de resultar extraña o inusual aparece más bien como una oportunidad interesante y provechosa, tanto para los adolescentes como para sus padres. Es claro para todos que la aceptación de esa oferta conlleva un traslado más

o menos prolongado y oneroso, pero en la medida en que el dador o dadora de trabajo asume el pago del pasaje —costo que después convertirá en deuda— la propuesta resulta cada vez más atractiva.

Entre las cuestiones que hay que atender para llegar al empleo ofrecido, una refiere al cruce de la frontera internacional por parte de una persona menor de edad que no viajará acompañada por sus padres. El hecho de que 90 niños, niñas y adolescentes contaran con autorización de viaje de sus padres⁴⁵, obtenida según indican las leyes de cada uno de sus respectivos países de origen, muestra a las claras el consenso parental en torno a la migración y sus motivos. En gran parte de los casos donde no hubo autorización parental para la salida, los padres estaban al tanto y de acuerdo con el viaje, simplemente dejaron en manos del propio/a adolescente la gestión del cruce de frontera. En otros casos, los padres no estaban al tanto del traslado porque sus hijos o hijas ya no vivían con ellos e incluso vivían en otras ciudades. Sólo en muy pocas ocasiones (alrededor de media docena) los padres desconfiaron o dudaron de la oferta y trataron de disuadir a las o los adolescentes de viajar, pero sin éxito.

El cruce de la frontera aparece en la mayor parte de los relatos y son pocos quienes no recuerdan o no saben el nombre del paso por el que cruzaron. Quienes cruzaron clandestinamente relataron con precisión cómo fue el ingreso, al igual que quienes tenían documentos o fraudulentos. La impresión que surge de estos relatos es que se trata de un momento de inquietud y de duda (“¿podré cruzar?”) pero no de peligro. El rechazo en el control migratorio puede ocurrir, y puede resolverse por dos vías: el soborno o el cruce clandestino. Ambas situaciones ocurrieron: en la feria de un pequeño pueblo en Bolivia, la Sra. Mirta ofreció trabajo en Argentina a Jennifer y a su prima, ambas de 15 años. Las adolescentes aceptaron de inmediato, y las tres se dirigieron hacia la frontera. Puesto que ninguna de las niñas tenía sus documen-

45 Una adolescente ecuatoriana, cuyos padres estaban separados de larga data, tuvo que recorrer durante varios días las calles de su ciudad en busca de su padre (que era alcohólico y no tenía domicilio fijo) para pedirle su firma en la autorización de salida.

tos de identidad, la Sra. Mirta las proveyó con cédulas pertenecientes a otras adolescentes, *también menores de edad* ⁴⁶. Como no se les autorizó el egreso de Bolivia, esperaron a la noche y cruzaron por el río para luego abordar en La Quiaca un micro con destino hacia el interior del país. El micro fue interceptado por Gendarmería Nacional en la localidad de Tres Cruces (Jujuy), donde se verificó la falta de documentación, la falta de ingreso regular y la falta de permiso de viaje. En otro caso, la dadora de trabajo pagó \$ Bol. 450 (aproximadamente US\$ 60) para lograr el egreso sin autorización parental de una adolescente de 15 años. Dos adolescentes paraguayas cruzaron en canoa a través del Río Paraná, amarrando en Puerto Wanda (Misiones). Otra adolescente, explotada en un prostíbulo, cruzó la frontera e hizo parte del viaje escondida en la cabina de los choferes del micro, sobornados por el reclutador. El reclutador viajaba en su propio auto, detrás del micro.

Ni en los informes de SENAF ni en las resoluciones judiciales consultadas aparecen indicios de que las y los adolescentes hubieran dudado ante un cruce clandestino o fraudulento o que hubieran tomado la irregularidad como una señal de alerta. En la medida en que no se trata de fronteras militarizadas ni violentas o peligrosas (en comparación con las fronteras en Centroamérica, por ejemplo), la impresión que surge es que el mayor riesgo que perciben las y los adolescentes es el rechazo en el control fronterizo. Así, la frontera es un obstáculo a salvar del modo más expedito posible, por ejemplo recurriendo al cruce clandestino -muy sencillo en las fronteras terrestres y apenas un poco más complicado en las fluviales.

46 Este "error" ilustra también el desconocimiento o la falta de "expertise" de la Sra. Mirta en relación a los controles fronterizos. Esta situación contrasta con otra: tres adolescentes bolivianas viajaban con los dadores de trabajo en su vehículo particular. Puesto que ninguna tenía documentos, en las proximidades de la frontera (probablemente en Villazón) se contactaron con una persona que en cuestión de horas les confeccionó cédulas falsas, con otro nombre y de persona mayor de edad, pero con fotografías tomadas en el momento.

IV. Conclusiones preliminares

Los capítulos que componen este informe se basan en fuentes estadísticas y documentarias y en el trabajo de campo realizado en la frontera entre Argentina y Paraguay durante la primera semana de diciembre de 2014. En conjunto, las sistematizaciones y análisis que aquí se presentan permiten poner en contexto y en cuestión algunas afirmaciones generalizadas en relación a los cruces de fronteras internacionales por parte de los niños, niñas y adolescentes de la región.

Las cifras relativas a tránsitos entre Argentina y Paraguay (capítulo II) muestran que los cruces de niños y niñas representan cerca del 10% del movimiento en los principales puentes internacionales (San Roque González, entre Posadas y Encarnación; San Ignacio de Loyola, entre Clorinda y Puerto Falcón). También muestran cómo varían las frecuencias de los cruces según la edad: el primer pico ocurre en el grupo de niños y niñas de un (1) año, para luego descender de manera constante hasta el grupo de 8 años y comenzar a crecer nuevamente a partir de los 13 años. Hasta esta edad, los volúmenes de ingresos y egresos registrados son bastante similares para niños argentinos y paraguayos. Sin embargo, a partir de los 14 años los niños paraguayos contabilizan más tránsitos que los niños argentinos, y dentro de estos tránsitos son más los ingresos hacia Argentina que los egresos hacia Paraguay.

Significativamente, entre los niños argentinos la mayor cantidad de tránsitos ocurre en el grupo de un (1) año, en tanto que entre los niños paraguayos el mayor volumen se verifica en el grupo de diecisiete (17) años (ver gráficos 3 y 4 en el capítulo II).

Estas variaciones en las frecuencias según edad, nacionalidad y dirección del tránsito (entrada o salida de Argentina) evidencian que los cruces de niños, niñas y adolescentes presentan patrones que ameritan una mirada más detallada y que, entre otras cuestiones, deben analizarse en relación a las normativas nacionales y regionales relativas a egresos e ingresos de personas menores de edad. Tal es el propósito que este informe buscó atender, aunque sea de manera preliminar e incompleta.

La información estadística provista por la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina (que ilumina la presencia de patrones en los tránsitos registrados) fue complementada con el análisis de la normativa argentina y paraguaya que regula los ingresos y egresos de personas menores de edad y con trabajo etnográfico en tres puntos de control fronterizo (Puente San Roque González, Pasarela Internacional “La Fraternidad” y Puerto Pilcomayo). Estas miradas complementarias, desarrolladas en el capítulo II, permitieron comprender ciertos aspectos de la dinámica de los tránsitos y de su control. Finalmente, a partir de otras dos fuentes documentarias (resoluciones judiciales e informes elaborados por un área de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina) se construyó un corpus de 200 casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros que llegaron a dispositivos institucionales de protección de la niñez en el marco de procedimientos judiciales en los que se investigaba la vulneración de sus derechos, principalmente bajo hipótesis de trata de personas menores de edad con finalidad de explotación laboral o sexual. Este corpus permitió mirar retrospectivamente, en casos donde se documentó una vulneración de derechos, cómo había sido efectivamente el cruce de la frontera internacional y cuáles fueron los motivos que ocasionaron la migración. Estos aspectos se desarrollaron en el capítulo III.

Las sistematizaciones y los análisis presentados en los capítulos anteriores permiten poner en cuestión, aunque sea de manera incipiente, ciertas percepciones bastante difundidas en relación a los traslados internacionales de adolescentes. En primer lugar, resulta claro que muchos adolescentes (varones y mujeres) migran voluntariamente para trabajar en el país de destino y que su migración es resultado de búsquedas laborales activas. En la mayoría de los casos sistematizados en el corpus se trató de varones y mujeres que habían discontinuado la escolarización y ya se encontraban trabajando. En ese contexto, la migración hacia Argentina era una más entre las trayectorias laborales posibles, y consistente con la experiencia de otros co-nacionales adultos. El corpus también mostró que por lo menos en el 70% de los casos la oferta laboral había llegado por medio de un familiar directo o una persona conocida y había contado con el acuerdo o por lo menos con la falta de oposición de los padres.

En lo que respecta al cruce de la frontera internacional, suele pensarse que es una instancia en la que es posible la detección y prevención de futuros casos de explotación. El corpus analizado pone en cuestión esta suposición. Entre estos 200 niños, niñas y adolescentes que efectivamente llegaron a las instituciones en el marco de procedimientos judiciales vinculados a vulneración de derechos, 40% cruzaron la frontera con todos los permisos y papeles en regla (y por lo tanto no correspondía ninguna intervención adicional), 20% evadió el control migratorio (y consecuentemente cualquier intervención asociada a dicho control), otro 20% ingresó de manera fraudulenta (pero buena parte de esos casos no se detectaron en la frontera sino que fueron relatados posteriormente por los mismos adolescentes a los operadores de asistencia) y para el 20% restante no hay datos respecto a cómo realizaron el cruce.

Analizadas junto a las motivaciones de gran parte de las y los adolescentes cuyas trayectorias conforman el corpus analizado, estas evidencias relativas al cruce internacional plantean la pregunta acerca de cuáles son efectivamente las oportunidades de intervención institucional en el control de frontera. En la medida en que los adolescentes

desean cruzar la frontera para realizar ese trabajo que les fue ofrecido, difícilmente se “denuncien” ante la autoridad migratoria. Para ellos, igual que para muchos adultos, los controles no son más que un obstáculo que es necesario sortear de la manera que sea para llegar al destino elegido. Si la frontera puede cruzarse regularmente, así lo harán, pero ante la menor incertidumbre recurrirán al cruce fraudulento o al cruce clandestino.

Desde el punto de vista institucional, estas situaciones plantean al menos cuatro grandes cuestiones. La primera remite a lo complejo que resulta detectar o desalentar los cruces clandestinos en fronteras extensas, accesibles y con décadas (e incluso siglos) de tránsito vecinal, tal como las fronteras terrestres o fluviales entre países limítrofes. Pareciera que la principal oportunidad de detección de estos ingresos irregulares yace en los controles que realiza Gendarmería Nacional en las rutas que conducen desde las zonas de frontera hacia el interior del país. Si bien varios de los casos que conforman este corpus fueron detectados de esta manera, lo cierto es que en estos controles se verifican principalmente los micros locales y de larga distancia y en menor medida los vehículos particulares, que además pueden circular por caminos secundarios y evitar los controles conocidos.

La segunda cuestión refiere a los cruces que se realizan con documentos ajenos, adulterados o falsificados. La comprobación de que un documento no pertenece a una persona es, sin excepción, una comprobación visual que debe realizar quien autoriza la salida y quien autoriza la entrada. Si bien en los últimos años las autoridades de frontera han enfatizado que en todos los egresos e ingresos el control debe ser “cara a cara”, es posible que ciertas prácticas persistan, como cuando una sola persona se presenta al control portando su propio documento junto con los de otras personas que permanecen en el vehículo porque “están durmiendo”. La detección de documentos adulterados o falsificados es más compleja pero dista de ser improbable o imposible. Documentos burdamente adulterados generarán rápidamente sospechas (que pueden ser “disuadidas” mediante una oferta de dinero), en tanto que documentos falsos o autorizaciones de salida firmadas por

personas que no son los padres pueden no ser detectados, ya que el fraude es anterior y escapa la sencilla comprobación visual.

La tercera cuestión refiere a pensar la frontera como una zona de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, y como un ámbito donde mediante el certero accionar institucional sería posible detectar y prevenir futuras vulneraciones. Lo cierto es que en el corpus analizado, cerca de la mitad de los cruces cumplieron todos los requisitos exigibles por las normas de egreso del país de origen y de ingreso del país de destino y por lo tanto no había nada en ellos que justificara una mirada o intervención institucional que no fuera pasible de arbitrariedad. Así y todo, esos niños, niñas y adolescentes atravesaron situaciones de explotación. Pero no es claro que esas situaciones hubieran podido prevenirse en la frontera, ni siquiera sometiendo a cada adolescente a un interrogatorio acerca de los fines de su traslado (acompañado o autorizado) en la expectativa de que quienes han decidido venir a trabajar se denuncien a sí mismos. Incluso si se aplicara un cuestionario semejante para la detección, los resultados probablemente serán nulos (debido a respuestas amplias tales como “vengo para conocer” o “vengo a visitar parientes”) o directamente opuestos a los buscados: la natural desconfianza de las personas extranjeras hacia las autoridades fronterizas se vería confirmada a través de preguntas percibidas como intrusivas y redundaría en el incremento de los ingresos clandestinos. Ante una mayor intensidad de la intervención institucional, que puede aumentar las chances de rechazo en la frontera, las y los adolescentes tenderán a privilegiar los cruces que directamente eluden el paso por el puesto migratorio y los salvan de las preguntas que ponen en riesgo su traslado. Después, algunos de ellos seguramente serán detectados en los controles de ruta realizados a los micros de larga distancia y otros se trasladarán en vehículos particulares y por caminos secundarios hacia terminales de ómnibus ubicadas más allá de los controles.

Finalmente, la cuarta cuestión refiere a las inconsistencias entre las exigencias para el egreso y el ingreso. Si bien todos los países de la región regulan fuertemente el **egreso** de los niños, niñas y adolescentes que residen en ellos, no ocurre lo mismo con el ingreso. Tal como se

señaló en el capítulo II, Argentina es permisiva en relación a los ingresos de personas menores de edad. La Disposición 2656/2011, vigente hasta agosto de 2015, sólo exigía autorización **de ingreso** tácita o expresa a quienes eran menores de 14 años. A partir de 2015, cuando entró en vigencia un nuevo Código Civil y Comercial (ley 26.994) que entre otras cuestiones redefinió ciertas responsabilidades parentales, esta autorización sólo es exigible a los menores de 13 años (Disp. 3328/2015)⁴⁷. Es decir que a partir de agosto de 2015, los niños, niñas y adolescentes entre los 13 y los 17 años pueden ingresar al país por sí mismos y sin permiso expreso de sus padres o tutores. Naturalmente, es igual de problemático que la exigibilidad de autorización para el ingreso cese a los 13 que a los 14 años. Por más que puedan ingresar solos, no podrán regularizar su situación migratoria, ya que se trata de un trámite que deben realizar con venia de los padres o del tutor. Si estos niños, niñas o adolescentes que ingresaron solos permanecen en el país menos de un año (y no regularizan su situación migratoria por el motivo que fuera), pueden salir solos antes de haber cumplido 18 (ya que se los seguirá considerando extranjeros en tránsito o turistas aunque hayan excedido los 90 días acordados en el ingreso). Sin embargo, si permanecieron un año o más y aún no cumplieron 18 años, sólo podrán salir con autorización de sus padres... que en muchos casos posiblemente no estén en Argentina. Es decir que la norma argentina permite el ingreso sin autorización de los padres a partir de los 13/14 años, así como la circulación por el territorio nacional y el egreso antes de que haya transcurrido un año de la fecha de entrada. Pero no permite la regularización migratoria ni el egreso no autorizado luego de transcurrido un año de la fecha de entrada. Cabe preguntarse también acerca del criterio de protección relativamente laxo que pareciera estar detrás de una modalidad de ingreso que en la práctica convierte a

47 La disposición 3328/2015 conserva los mismos controles sobre los **egresos** (autorización tácita o expresa para todas las personas menores de 18 años residentes permanentes, temporarios o precarios en el país) y agrega que “el consentimiento expreso del menor adolescente requerido por el artículo 645 último párrafo del Código Civil y Comercial de la Nación se tendrá por materializado con su presentación voluntaria ante la autoridad encargada de efectuar el control migratorio al momento del egreso” (art. 14).

los niños extranjeros en *quasi adultos* durante 364 días y del criterio más estricto en el que se funda la prohibición de trabajar que rige para quienes tienen menos de 16 años.

Es razonable pensar que estas características de la norma argentina puedan incidir sobre los controles de egreso de los países limítrofes. Durante el trabajo de campo realizado en el control migratorio integrado del Puente San Ignacio de Loyola se observaron adolescentes (de 16 o 17 años) que hacían la salida de Paraguay con el permiso expreso de sus padres y portaban el papel en sus manos, junto con su documento de viaje, hasta la ventanilla de ingreso a Argentina, distante unos 5 metros, donde volvían a exhibirlo sin saber que no era necesario. Pero también se observaron otros casos (en la dársena de control de micros) de adolescentes que llegaron a la ventanilla argentina (distante 3 metros de la salida de Paraguay) sin dicho permiso. La impresión era que, tratándose de varones de 16 o 17 años, el control paraguayo permitió su salida sin la autorización de los padres a sabiendas que, por su edad, Argentina permitiría su ingreso.

En los casos analizados en este informe, la autorización de los padres es central para la salida del país de origen pero no para el ingreso a Argentina si quienes se trasladan tienen 13 o 14 años (según lo establecido en las disposiciones de 2015 y 2011 respectivamente). Entonces, en sentido estricto, para quienes tienen entre 13 (o 14) y 17 años, el “fraude” sólo puede ser necesario para la salida del propio país pero no para el ingreso al país de destino. Visto y considerando que los ingresos de niños paraguayos aumentan a partir del grupo de 14 años, una sencilla medida de protección consistiría en efectivamente verificar que porten autorización de los padres. Esto nos lleva nuevamente al Acuerdo O2/06 de MERCOSUR, que establece el procedimiento de doble verificación documentaria en los egresos e ingresos de personas menores de edad. El Acuerdo indica que para todos los ingresos y egresos de personas menores de 18 años debe exigirse la autorización de viaje que corresponda “otorgada según la legislación del país de residencia” (art.3). Es decir que sean cuales fueran sus criterios para autorizar la entrada, el país de ingreso debe asegurarse que la salida del

niño o niña se realizó de conformidad a la ley del país de egreso. Esta es la verificación que, en principio, Argentina no realiza a partir de los 13/14 años de edad ya que privilegia el criterio de ingreso expresado en su normativa interna, a pesar de que las disposiciones de 2011 y 2015 establecen que “las presentes instrucciones no serán de aplicación cuando exista convenio bilateral o multilateral suscripto por la República Argentina relativo a la materia que trata, salvo en los aspectos no reglados por la misma”. Para sumar a las contradicciones, el Acuerdo de MERCOSUR incluye una cláusula de salvaguarda (art. 5) que dice que “las Partes, por razones fundadas en la protección del menor, se reservan la facultad de aplicar las normas internas correspondientes sobre admisibilidad de ingreso al país”⁴⁸. ¿Cuáles podrían ser, entonces, los campos de acción posibles?

Primero, armonizar las normas nacionales de modo que todos los países de la región establezcan los mismos requisitos para el egreso e ingreso de las personas menores de edad (teniendo en cuenta si se trata de nacionales residentes, de extranjeros residentes o de extranjeros en tránsito o turistas). Si el criterio es de protección, es razonable que se proteja tanto en el egreso como en el ingreso. Esto implica también verificar la consistencia entre las normas que regulan la entrada de personas menores de edad y las normas que regulan las solicitudes de residencia o radicación de personas extranjeras.

Segundo, hacer explícitos los criterios de protección que sostienen los requisitos normativos, de modo que todos los operadores migratorios que hacen control de egreso y de ingreso extremen su vigilancia en el cumplimiento de las normas. Si las normas de ingreso de un país pueden producir efectos no deseados de relajación del control de

48 Otra tensión entre el Acuerdo MERCOSUR y la norma argentina refiere a cómo proceder en caso de inadmisibilidad de un niño o niña. El Acuerdo de MERCOSUR establece que será devuelto a su país de origen, en tanto que la norma argentina indica que, vía las autoridades de seguridad que operan en la zona del control migratorio, deberá generarse un ingreso provisorio y darse intervención a la autoridad judicial con competencia en niñez. Los rechazos registrados en el SICAM parecieran indicar que, al menos en los pasos terrestres, se procede a la devolución directa al país de origen.

egresos en el país de origen, los criterios de protección que no se cumplen en la salida se convierten en rechazos en el ingreso⁴⁹.

Tercero, fortalecer el rol de las empresas de transporte (especialmente las terrestres) en la difusión de información acerca de la documentación exigible para egresos e ingresos, para regularizar la situación migratoria y para trabajar. Esto debe incluir mención explícita a las edades a partir de las cuales está permitido trabajar en los distintos países de la región.

Si bien una primera respuesta pareciera señalar hacia un camino de mayor intervención institucional el pos de la protección de los derechos de los niños y niñas y de la prevención de posibles situaciones de vulneración, es indispensable recordar que muchas personas (especialmente si provienen de sectores populares) desconfían de las agencias de control migratorio/policial y evitan lo más posible ser "capturadas" por sus dispositivos, incluso si se trata de dispositivos de asistencia que responden a áreas de protección de derechos⁵⁰. Desde esta perspectiva, sería casi ingenuo pensar que las buenas intenciones de los operadores de control migratorio vayan a ser percibidas

49 Interesa señalar que desde el año 2014, el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) se encuentra trabajando en una *Guía regional para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de niños y niñas migrantes del MERCOSUR*. Su propósito consiste en proponer intervenciones y mecanismos adecuados a las singularidades de las situaciones que deben abordar los funcionarios y funcionarias de los países miembros y asociados que se desempeñan en áreas de control migratorio y de protección de la infancia. En este contexto, durante el año 2016, se presentó en la Comisión Permanente Niñ@Sur y en el Foro Especializado Migratorio el *Mecanismo de Seguimiento de la Guía*. También se realizó en Asunción el taller "Iniciativas Regionales para la identificación y atención de niños, niñas, y adolescentes migrantes", con el fin de desarrollar estrategias para la implementación de la Guía y reflexionar sobre el mecanismo de seguimiento propuesto por el IPPDH. Se espera que la Guía quede aprobada por el CMC durante el primer semestre de 2017.

50 Las operadoras de asistencia de la SENAF relataron a la investigadora los esfuerzos explicativos que debían hacer (por teléfono) para aclararles a los padres y madres de los niños o niñas extranjeros a los que asistían en el marco de derivaciones institucionales que sus hijos no estaban detenidos ni encarcelados en Argentina, y que el alojamiento donde se encontraban era de puertas abiertas y podían irse cuando quisieran. A pesar de ello, los padres se apresuraban en trasladarse a Buenos Aires, dudando que fuera verdad que sus hijos o hijas no estuvieran en prisión.

como tales. Es más factible que sean leídas desde experiencias previas de disciplinamiento y punición e interpretadas no como acciones destinadas a prevenir la vulneración de un derecho sino como *un obstáculo más* hacia la realización de un propósito: cruzar la frontera. Así, sumar controles en el puesto migratorio probablemente aumente la percepción de posibilidades de rechazo y derive lisa y llanamente a un incremento de los ingresos clandestinos.

Las dificultades para construir intervenciones institucionales que prevengan vulneraciones sin producir efectos colaterales no deseados se deben a las propias características de la situación que se busca atender. El corpus de casos permite pensar que, en las y los adolescentes, el cruce irregular es un indicador bastante preciso de explotación posterior. Pero también muestra que el cruce regular no es un indicador confiable de que no habrá explotación. Entonces, pareciera que la explotación posterior no correlaciona claramente con las modalidades (regulares o irregulares) del cruce sino con las intenciones o motivos por los cuales se emprendió el traslado. Y aquí se evidencia la principal tensión: aquello que desde el punto de vista de la normas y las instituciones califica como vulneración de derechos (el trabajo adolescente que no cumple con las condiciones de protección establecidas en la legislación) es justamente el motor explícito detrás de la migración de varones y mujeres jóvenes que, a pesar de su minoría de edad y su autonomía limitada, se consideran a sí mismos parte del mundo adulto y persiguen oportunidades laborales que les parecen ventajosas. Entonces ¿es esperable que en el control migratorio se comporten de modos tales que se “denuncien” a sí mismos y frustren el propósito de su traslado?

Igual que como les sucede a muchas personas adultas, los trabajos ofrecidos finalmente no resultan tan atractivos como parecían: requieren largas horas, mucho esfuerzo, el trato es malo o cuando se hacen las cuentas el dinero devengado es menor a lo prometido y los descuentos mayores. Y ahí sí la minoría de edad y la falta de experiencia les juegan en contra en la confrontación con el dador de trabajo, en el conocimiento de los recursos de protección y asistencia

disponibles en el lugar de destino y en la correcta evaluación de su situación, ya que probablemente consideren que su condición de extranjeros los excluye de cualquier tipo de protección y los vuelve “naturalmente” punibles.

Entonces, una primera tensión surge de las divergentes percepciones sociales (de los adolescentes y sus familias) e institucionales (de los dispositivos de control y protección) acerca de qué es lo que ocurre en la frontera. Para las autoridades, es posible que en la frontera comience una situación de vulneración que culminará en la explotación laboral o sexual de un niño o una niña. Para los adolescentes y sus familias, la frontera es un trámite o un obstáculo en la trayectoria hacia el trabajo (que no es pensado en relación a su informalidad ni percibido con un ámbito de potenciales vulneraciones de derechos de la niñez) y, subsidiariamente, hacia la adultez. En la frontera, los intereses y los propósitos de los adolescentes y de las instituciones parecieran no tener puntos de contacto. Esto no significa que se deba desistir del mandato de protección, sino que se lo debe implementar de modos que no sean contraproducentes con su propia finalidad –y tal vez no centralmente en el control fronterizo.⁵¹

La segunda tensión se vincula a la dimensión normativa. La experiencia institucional acumulada en Argentina muestra que las situaciones de explotación sexual y laboral afectaron en su enorme mayoría a adolescentes (de 14, 15, 16 y 17 años) y no a niños o niñas. Los criterios de ingreso que establece la normativa migratoria no solo pueden debilitar los controles de egreso del país de origen sino que además refuerzan la percepción de que si es posible entrar sin autorización de los padres, sin duda también será posible trabajar y eventualmente regularizar la situación migratoria. Tal vez avanzar en la reflexión acerca de cuál es el interés superior del niño en distintas instancias contribuya a clarificar las tensiones que operativamente existen entre distintos aspectos de

51 Retrospectivamente, muchas de estas ofertas laborales pueden calificarse de “engañosas”. Sin embargo, en la medida en que esto no es evidente en el momento del cruce de frontera, la preocupación institucional por la protección ante una potencial vulneración de derechos pareciera no tener escucha posible en los niños, niñas y adolescentes que son sus destinatarios.

la legislación migratoria, la evaluación de la autonomía creciente, la prohibición del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente.

La evidencia muestra que buena parte de los tránsitos internacionales de adolescentes se vinculan con causas económicas y sociales y con dinámicas migratorias de larga data entre países de origen y de destino. Los traslados son apenas la “punta del iceberg” de procesos estructurales mucho más vastos que se articulan con complejas y cambiantes relaciones sociales, familiares y parentales. Si bien es improbable que surjan soluciones eficaces y duraderas a partir de cambios normativos o de la implementación de nuevas prácticas de control y protección en las fronteras, es indispensable evaluar con precisión cuáles son las intervenciones posibles, razonables y adecuadas en un ámbito tan institucionalmente denso, tan “sospechado” y tan transitorio en la vida de los niños y niñas.

Bibliografía

- Bhabha, Jacqueline (2008): *Independent Children, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework*, Innocenti Discussion Paper No. IDP 2008-02. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Edmonds, E.V & M. Shresta (2012): "Independent Child Labor Migrants". En: Constant, A & K. Zimmerman (eds) *The International Handbook of the Economics of Migration*. Edward Elgar Publishing, UK.
- Edmonds, E.V & M. Shresta (2009): *Children´s Work and Independent Child Migration: A Critical Review*. Innocenti Working Paper no. 2009-19, Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.
- Levinson, Amanda (2011): "Unaccompanied Immigrant Children: A Growing Phenomenon with Few Easy Solutions". En: *Migration Information Source*, Migration Policy Institute.
- O´Connell Davidson, J. & Caitlin Farrow (2007): *Child Migration and the Construction of Vulnerability*. Save the Children : Sweden.
- Pacecca, María Inés (2011) "Trabajo, explotación laboral y trata de personas. Categorías en cuestión en las trayectorias migratorias". En *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, Año XIX - Nº 37, Brasilia, pp. 147-174.

- Punch, Samantha (2007a): *Children on the Move for Work and Education*. Paper presented at the Workshop on Independent Child Migrants: Policy Debates and Dilemmas. Organised by the Development and Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex and UNICEF Innocenti Research Centre, 12 September 2007, Central Hall, Westminster, London
- Piore, Micheal (1979) *Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge University Press.
- UFASE – INECIP (2012). *Informe. La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito*. En http://www.mpf.gob.ar/protex/tipo_de_recurso/informe-estadistico/?pag=0
- Van de Glind, H. (2010): *Migration and child labour. Exploring child migrant vulnerabilities and those of children left behind*. Working paper, ILO/ IPEC.
- Whitehead, A. & I. Hashim (2005): *Children and Migration*. Background Paper for DFID Migration Team. Sussex; University of Sussex.
- Yaqub, S. (2009a): *Independent Child Migrants in Developing Countries: Unexplored Links in Migration and Development*. UNICEF – Innocenti Research Centre – Working Paper 2009-01.
- Yaqub, S. (2009b): “Child Migrants with and without Parents: Census-Based Estimates of Scale and Characteristics in Argentina, Chile and South Africa”. Innocenti Discussion Paper N° IPD 2009-02. Florence: UNICEF Innocenti Research centre.

Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR

Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay

Aportes para pensar la protección

Este informe presenta y discute los resultados de una investigación llevada a cabo durante 2014 con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de los motivos y las modalidades por las cuales los niños, niñas y adolescentes cruzan las fronteras internacionales. Puesto que en ciertas ocasiones estos tránsitos pueden estar asociados a vulneraciones de derechos (tales como el trabajo infantil o la trata de personas con finalidades de explotación sexual o laboral), la temática ha devenido un creciente foco de preocupación gubernamental e institucional en los países del MERCOSUR, y como tal está en el centro de las discusiones relativas a migración y protección de la niñez.

