SUSTRACCIÓN DE MENORES / PROTECCIÓN DE NIÑOS

Doc. Prel. N° 15

Enero de 2012

HccH
HAGUE CONFERENCE ON
PRIVATE INTERNATIONAL LAW
*CONFÉRENCE DE LA HAYE*
*DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ*

# NOTA SOBRE EL POSIBLE DESARROLLO DE UN FORMULARIO ESTÁNDAR DE CONSENTIMIENTO PARA VIAJE

*redactada por la Oficina Permanente*

**(traducción no revisada)**

*Documento Preliminar Nº 15 de enero de 2012 a la atención de la Comisión Especial de enero de 2012 sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 1980 sobre Sustracción de Menores y del Convenio de La Haya de 1996 sobre Protección de Niños.*

Oficina Permanente | *Bureau Permanent*
6, Scheveningseweg 2517 KT La Haya | *La Haye* Países Bajos | *Pays-Bas*
teléfono | *téléphone* +31 (0)70 363 3303 fax | *télécopieur* +31 (0)70 360 4867
correo electrónico | *courriel* secretariat@hcch.net sitio web | *site internet* http://www.hcch.net

# NOTA SOBRE EL POSIBLE DESARROLLO DE UN FORMULARIO ESTÁNDAR DE CONSENTIMIENTO PARA VIAJE

*redactado por la Oficina Permanente*

**TABLA DE CONTENIDOS**

**Página**

**INTRODUCCIÓN** ..... 4

**CONVENIENCIA Y VIABILIDAD DE DESARROLLAR UN FORMULARIO ESTÁNDAR DE CONSENTIMIENTO PARA VIAJAR** ..... 6

**Objetivo de un formulario estándar de consentimiento para viajar** ..... 6

**Contenido de un formulario estándar de consentimiento para viajar y asuntos legales relacionados** ..... 6

Alcance del formulario ..... 7
Consentimiento y asuntos relacionados ..... 7
Legalización del formulario ..... 7
Documentación adjunta ..... 7
Efecto del formulario sobre las "órdenes de interdicción" preexistentes ..... 8
Modificación del formulario, que incluye la revocación del consentimiento . 8

**Limitaciones de un formulario estándar de consentimiento para viajar** .. 9

**CONSULTAS CON OACI** ..... 9

**Programa de Facilitación de OACI** ..... 9

**Caminos a seguir – trabajo con OACI** ..... 10

**CONCLUSIÓN** ..... 11

## INTRODUCCIÓN

1. Desde hace mucho tiempo se reconoce que en materia de sustracción internacional de niños, "prevenir es mejor que curar": es decir, prevenir la sustracción de niños es mucho mejor que perseguir la restitución de un niño luego de su sustracción.[1] Consecuentemente, la reunión de la Comisión Especial de 2002 sobre el *Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores*[2] (27 de septiembre – 1 de octubre de 2002) recomendó que la Oficina Permanente "debería continuar reuniendo información relativa a las medidas adoptadas en diferentes Estados Contratantes para prevenir que lleguen a ocurrir sustracciones" con vistas al desarrollo de una Guía de Buenas Prácticas sobre Medidas de Prevención.

2. En 2003, en respuesta a dicha recomendación, la Oficina Permanente redactó un Documento Preparatorio y un Cuestionario que fueron distribuidos a todos los Estados contratantes en busca de información sobre las prácticas relacionadas a las medidas de prevención.[3] Algunas respuestas al Cuestionario por parte de los Estados[4] resaltaron que un recurso útil para prevenir la sustracción internacional de niños era imponer el requisito de obtención del consentimiento de ambos progenitores[5] antes de que un niño pueda abandonar una jurisdicción.[6] No obstante, como se observó subsiguientemente en la Guía de Buenas Prácticas sobre Medidas de Prevención:

> "Las reglas que exigen el consentimiento parental antes de que un menor abandone una jurisdicción varían mucho entre los Estados. Por ejemplo, puede exigirse el consentimiento de ambos progenitores (prescindiendo de si están casados, separados o divorciados o de si solo uno de ellos tiene la custodia) antes de que un menor pueda legalmente abandonar una jurisdicción. En otros Estados, sólo se exigirá el consentimiento del progenitor (o progenitores) con derechos de custodia, generalmente mediante autorización escrita, que debe efectuarse ante notario en determinadas circunstancias".[7]

3. Las investigaciones revelaron que en los Estados donde existía el requisito de una autorización escrita, frecuentemente, no se proveía a los individuos de un formulario para completar y los lineamientos relativos a qué detalles debía contener la autorización

---

[1] Véase la Guía de Buenas Prácticas en virtud del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores - Tercera Parte - Medidas de Prevención (en adelante, la "Guía de Buenas Prácticas sobre Medidas de Prevención"), en p. vi. La Guía fue publicada en 2005 y se encuentra disponible en idioma español, francés e inglés, en el sitio web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net >, "Sección Sustracción de Niños" y "Guías de Buenas Prácticas".

[2] En adelante, el "Convenio de La Haya de 1980 sobre Sustracción de Menores".

[3] El Documento Preparatorio y el Cuestionario se encuentran disponibles en el sitio web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net >, "Sección Sustracción de Niños", "Cuestionarios y respuestas" y "Cuestionario de 2003" o "Documento sobre los antecedentes".

[4] Disponible, *ibid.,* en "Respuestas". Se recibieron respuestas de Alemania, Argentina, Austria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Hong Kong, Islandia, Israel, Italia, Malta, Nueva Zelandia, Panamá, Polonia, Reino Unido (Escocia), Suecia, Suiza y el Centro Internacional para Niños Desaparecidos y Explotados. Cabe destacar que dichas respuestas fueron provistas en 2003 y que las disposiciones de derecho interno pueden haber sido modificadas posteriormente.

[5] Si bien el término "progenitor" es utilizado a lo largo del presente documento dentro del contexto del requisito de consentimiento que debe ser prestado en pos de que un niño pueda abandonar (o, en determinados casos, ingresar a) una jurisdicción cuando no se encuentre acompañado por ambos progenitores, cabe mencionar que, en algunos Estados, el consentimiento de otras personas con responsabilidad sobre el niño puede asimismo (o en su lugar) ser requerido para que el niño en cuestión abandone / ingrese a la jurisdicción (por ejemplo, tutor(es) u otra(s) persona(s) con derechos de custodia sobre el niño). Esto dependerá del derecho interno del caso.

[6] Véase la Guía de Buenas Prácticas sobre Medidas de Prevención, *supra*, nota 1, en pág. 10 y las respuestas de 2003 de Argentina, Canadá (Autoridad Central de Québec), China (RAE de Hong Kong), Dinamarca, Estonia, Israel y Polonia. En algunos Estados no existe el requisito de consentimiento de los progenitores (ya sea por escrito o prestado de cualquier otra manera) previo al traslado internacional en compañía de un niño. En varios de dichos Estados, el requisito del consentimiento de los progenitores está limitado a la presentación de la documentación de viaje para viajes internacionales (por ejemplo, la emisión de un pasaporte o visa para el niño). Dichos Estados asumen que el consentimiento de los progenitores a la emisión de la documentación requerida para viajes incluye el consentimiento a la subsiguiente utilización de la documentación.

[7] Véase Guía de Buenas Prácticas sobre Medidas de Prevención, *ibid.*, párr. 1.2.2.

escrita eran menores. Además, en los casos en que se proveían formularios, existían variaciones en cada Estado, de manera que, "si un menor no va acompañado de ambos progenitores al cruzar más de un Estado, es concebible que se exija un formulario de consentimiento distinto en cada jurisdicción que se cruza".[8]

4. Como resultado de dichas consultas, en la Guía de Buenas Prácticas sobre Medidas de Prevención se afirma que "[s]e sugirió que ayudaría mucho a evitar la sustracción la introducción de un requisito de aplicación general para obtener el consentimiento de ambos progenitores antes de permitir que el menor abandone un Estado".[9] Donde exista dicho requisito, la Guía recomienda que los Estados consideren "[e]xigir una prueba de que se ha dado el consentimiento, caso de ser necesario, antes de permitir que el menor abandone una determinada jurisdicción".[10] En este sentido, la Guía establece que:

> "Puede ser beneficioso consensuar un único formulario estándar para dar el consentimiento (en varios idiomas), lo cual ayudaría a los agentes de aduanas a averiguar de forma rápida si se ha concedido la autorización para viajar (y, en especial, que se han cumplido los requisitos necesarios para esa autorización). Además, un formulario estándar de consentimiento haría que el procedimiento para su obtención fuese menos gravoso para los viajeros. [...] Un formulario de consentimiento estándar garantizaría la certeza y la consistencia".[11]

5. Con anterioridad a la Quinta Reunión de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 (30 de octubre - 9 de noviembre de 2006) (en adelante, la "Quinta Reunión de la Comisión Especial"), se solicitó la opinión de los Estados parte del Convenio respecto a la conveniencia de desarrollar dicho formulario estándar o recomendado de consentimiento para viaje.[12] En general, los Estados que respondieron coincidieron en que era positivo continuar la exploración del desarrollo de dicho formulario. [13] Por ende, luego del debate llevado a cabo en la reunión de la Comisión Especial, se realizaron las siguientes recomendaciones:

> "1.2.3. Se solicita a la Oficina Permanente que continúe explorando la viabilidad y el desarrollo de un formulario de autorización estándar o recomendado en consulta con los Estados contratantes y en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes que regulan los transportes internacionales. La Comisión Especial reconoce que resulta necesario tener en cuenta en primer término el objetivo y el contenido del formulario. Se acordó que este formulario no debe diseñarse para establecer nuevas reglas sustantivas sino para operar en los sistemas existentes. El formulario no debería ser ni vinculante ni obligatorio". [14]

6. Subsiguientemente, la Oficina Permanente ha iniciado investigaciones sobre asuntos de conveniencia y viabilidad relativos al desarrollo de un formulario estándar de consentimiento para viajar y ha realizado consultas informales a la Organización de Aviación Civil Internacional [15] (véase párrs. 21 y ss. *infra)*.

---

[8] *Ibid*.
[9] *Ibid*.
[10] *Ibíd.*
[11] *Ibid*.
[12] "Cuestionario sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores", Doc. Prel. N° 1 de abril de 2006 a la atención de la Comisión Especial de octubre / noviembre de 2006 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, disponible en el sitio web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net >, "Sección Sustracción de Niños" y "Cuestionarios y respuestas", en la pregunta 45.
[13] Se obtuvieron respuestas positivas a la pregunta 45 del Doc. Prel. N° 1 de abril de 2006, *ibid*., concerniente la continuación de la exploración del posible desarrollo del recomendado formulario estándar para el consentimiento para viajar por parte de Argentina, Australia, Austria, Canadá (Saskatchewan, Québec, Nueva Escocia), Chile, China (RAE Hong Kong y RAE de Macao), Colombia, Costa Rica, El Salvador, Finlandia, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Malta, Nueva Zelanda, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal.
[14] Conclusiones y Recomendaciones de la Quinta Reunión de la Comisión Especial para Revisar el Funcionamiento del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980; disponibles en el sitio web de la Conferencia de La Haya en < www.hcch.net >, "Sección Sustracción de Niños" y "Comisiones Especiales".
[15] La Organización de la Aviación Civil Internacional (en adelante, "OACI"), agencia especializada de las Naciones Unidas, fue creada en 1944 por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago, el

## CONVENIENCIA Y VIABILIDAD DE DESARROLLAR UN FORMULARIO ESTÁNDAR DE CONSENTIMIENTO PARA VIAJAR

### Objetivo de un formulario estándar de consentimiento para viajar

7. Existen varias circunstancias en las cuales puede requerirse a un progenitor que otorgue consentimiento por escrito para permitir que un niño viaje internacionalmente. Por ejemplo:

a) Como se mencionara *supra*, en algunos Estados, el derecho interno requiere la existencia de los consentimientos de los progenitores por escrito antes de que un niño pueda abandonar la jurisdicción ya sea sin uno de sus progenitores o sin ambos.[16]
b) Algunos Estados también requieren el consentimiento de los progenitores por escrito para que un niño pueda ingresar a la jurisdicción.[17]
c) Asimismo, algunos proveedores de transporte, tales como aerolíneas y líneas de cruceros, han adoptado la política de recomendar a los progenitores que lleven consigo y en todo momento prueba del consentimiento de los progenitores cuando un niño va a viajar con un sólo progenitor o sin sus progenitores.[18]
d) Por último, aún cuando no exista el requisito legal que exige consentimiento escrito, puede ser una buena práctica, en el caso de que un progenitor viaje solo con un niño y comparta la custodia o la responsabilidad / autoridad parental con el otro progenitor, que porte una autorización escrita durante el viaje para evitar vicisitudes imprevistas.

8. La situación actual respecto a los requisitos de consentimiento y, en particular, las formas para la prestación del consentimiento, puede ser confusa y gravosa para las familias. En los casos en que se requiera el consentimiento, la forma de dicho consentimiento puede variar entre los Estados o, más comúnmente, puede no proveerse lineamiento alguno relativo a la forma que debería tomar el consentimiento escrito. Ejemplos gratuitos de formularios se encuentran disponibles en Internet, pero el contenido de dichos formularios varía y puede ser muy confuso para los progenitores determinar si el contenido del formulario de ejemplo gratuito concuerda con sus necesidades.

### Contenido de un formulario estándar de consentimiento para viajar y asuntos legales relacionados

9. En consultas anteriores, algunos Estados han invocado una serie de cuestiones relativas al posible contenido de un formulario estándar de consentimiento para viajar.[19] Algunos de los puntos principales se detallan brevemente en los siguientes párrafos.

---

7 de diciembre de 1944 (en adelante, el "Convenio de Chicago"). Texto completo disponible en < http://www.icao.int/icaonet/dcs/7300.html > (consultado por última vez el 6 de diciembre de 2011). .

[16] Por ejemplo, Arabia Saudita (los niños precisan el consentimiento de su padre o tutor masculino para salir de la jurisdicción), Argentina (respuestas a Cuestionario de 2003 y 2006), Canadá (sólo se requiere al viajar a EE.UU., pero es muy recomendado que los niños porten dicho consentimiento escrito y efectuado ante notario en todos los casos en que viajen con sólo un progenitor), Chile (respuestas al cuestionario de 2006), Estonia (respuestas al cuestionario de 2003), Portugal (respuestas al cuestionario de 2006). Cabe destacar que, en dichos Estados, el requisito para brindar el consentimiento escrito para viajar puede depender, por ejemplo, de la nacionalidad o residencia de la familia / el niño. En las respuestas de 2003 de Dinamarca, Islandia y Reino Unido (Escocia), se afirmó que, en determinadas situaciones, el consentimiento del un progenitor que no viaja con el niño era requerido para que el niño salga de la jurisdicción pero no se aclaró si dicho consentimiento debía estar evidenciado por escrito para que el niño pueda salir de la jurisdicción.

[17] Por ejemplo, Argelia (se requiere el consentimiento por escrito y efectuado ante notario si el niño es nacional de Argelia y está acompañado por únicamente su madre o no está acompañado por sus progenitores), Chile (en el caso de los menores que viajan solos, se requiere la autorización escrita y efectuada ante notario de los representantes legales para ingresar y salir de Chile).

[18] Por ejemplo, las investigaciones preliminares han revelado que los sitios web de los siguientes proveedores de transporte requieren o recomiendan a los progenitores que viajan solos con un niño que porten una autorización escrita del progenitor que no viaja con ellos: Aerolíneas Argentinas, Air Canada, Jetblue, Norfolk Line, Finn Air y Air New Zealand.

[19] *Supra*, notas 12 y 13.

*Alcance del formulario*

10. Una cuestión invocada por varios Estados[20] en respuesta al Cuestionario de 2006 fue que debería estar claramente manifiesto en el formulario que el consentimiento para que el niño abandone la jurisdicción sólo se concede para un viaje temporario y que dicho consentimiento no representa de ninguna manera el permiso para un traslado permanente del niño fuera de la jurisdicción.

11. Otra cuestión que debe considerarse en relación con el alcance de cualquier formulario es si debe cubrir sólo viajes aislados o si puede utilizarse para viajes ilimitados durante un período de tiempo especificado (*e.g.,* un año, dos años, durante el período de validez del pasaporte del niño). Puede ser demasiado gravoso para las familias si se requiere que completen un formulario distinto para cada viaje internacional, en particular en los casos en los que los niños viajan internacionalmente acompañados por un solo progenitor de manera frecuente. Por otra parte, algunos progenitores (por ejemplo, aquellos que están separados o divorciados) pueden mostrarse reticentes a brindar consentimiento a todos los viajes internacionales de corto plazo durante un período prolongado, y preferir otorgar su consentimiento sólo para viajes específicos que fueron debatidos y convenidos.

*Consentimiento y asuntos relacionados*

12. En sus respuestas de 2006, dos Estados[21] manifestaron preocupaciones relativas a la posibilidad de que una parte sea indebidamente influenciada u obligada a firmar un formulario de consentimiento, o sobre el hecho de que se hagan declaraciones falsas para obtener dicho consentimiento.[22] Lamentablemente, no exista una manera definitiva para evitar la existencia de dichas prácticas. Sin embargo, en este momento, las medidas de protección disponibles para los progenitores varían entre los Estados. Adoptar e implementar un formulario estándar que incorpora determinadas medidas de protección puede minimizar la posibilidad de que dichas prácticas tengan lugar. Asimismo, el requisito de que un formulario debe estar efectuado ante testigos o notario (véase párr. 13 *infra*) puede brindar salvaguardas adicionales en tal sentido.

*Legalización[23] del formulario*

13. Es sus respuestas de 2006, varios Estados[24] sugirieron que cualquier formulario estándar debería contar con el requisito explícito de efectuarse ante la presencia de testigos. No obstante, debe destacarse que puede haber distintos requisitos en algunos Estados respecto a cómo debe autenticarse dicho formulario de consentimiento (*e.g.,* en algunos Estados, la presencia de testigos puede ser suficiente, y en otros Estados es evidente que cualquiera de dichos formularios de consentimiento debe efectuarse ante un notario[25]).

*Documentación adjunta*

14. Puede imponerse el requisito de adjuntar algunos documentos a cualquier formulario estándar, *e.g.,* 1) una copia certificada del certificado de nacimiento del niño[26]

---

[20] Australia, Canadá (Manitoba) y China (RAE de Hong Kong).
[21] Israel y Reino Unido (Inglaterra y Gales y Escocia).
[22] En caso de que se alegue que una influencia o coerción indebida tuvo lugar o que se produjeron declaraciones falsas para obtener el consentimiento, el Estado en el cual se realice dicha acusación deberá determinar el efecto legal de dichas cuestiones sobre el consentimiento aparentemente prestado mediante cualquier formulario.
[23] Cabe destacar que el término "legalización" en este contexto se utiliza para referirse al proceso de prestar testimonio o certificar ante notario el formulario, en lugar de cualquier otro proceso subsiguiente que pueda ser requerido (por ejemplo, la emisión de un Apostilla).
[24] Eslovaquia, Israel, Reino Unido (Inglaterra y Gales y Escocia) y Suecia.
[25] Las investigaciones preliminares sugieren que, aparentemente, esto constituye un requisito en algunos Estados latinoamericanos, por ejemplo, Argentina y Chile.
[26] Este parece ser un requisito en Chile y México.

(donde se identifiquen los progenitores del niño, si fuese posible); 2) en el caso de que el certificado de nacimiento no cumpla dicha función, documentos que evidencien el estado de la persona que presta su consentimiento en relación con el niño (por ejemplo, una orden judicial, acuerdo formalizado, etc.); y 3) documentación que identifique a la(s) persona(s) que presta(n) su consentimiento y a la(s) persona(s) que acompaña(n) al niño (por ejemplo, pasaporte, cédula de identidad, licencia de conducir).

*Efecto del formulario sobre las "órdenes de interdicción" preexistentes*[27]

15. En su respuesta de 2006, un Estado[28] destacó que debe garantizarse que el formulario no contradiga órdenes judiciales existentes que prohíben el traslado de un niño fuera de la jurisdicción. Esta es una cuestión que reviste importancia. Un formulario estándar podría abordar dicha cuestión al incluir la declaración expresa de que no afecta ninguna orden judicial existente, incluso aquellas que restringen el traslado del niño fuera de la jurisdicción. En los casos en que dichas órdenes se encuentren vigentes, las partes deberán solicitar asesoramiento legal en relación con cualquier viaje propuesto fuera de la jurisdicción.

*Modificación del formulario, que incluye la revocación del consentimiento*

16. Una respuesta[29] al Cuestionario de 2006 indicó correctamente que el formulario no puede poseer una naturaleza irrevocable.[30] En relación con el deseo de un progenitor, previo al viaje, de extender su viaje o modificar las fechas de viaje o de modificar el formulario de cualquier otra manera, pareciera que la solución más factible es solicitar que se complete un nuevo formulario. Respecto a la intención de un progenitor de revocar el consentimiento ya prestado con anterioridad al viaje del niño,[31] el enfoque recomendado sería que el progenitor: 1) revoque su consentimiento por escrito de manera que quede claro para el otro progenitor; y 2) solicite el asesoramiento legal de un abogado sobre si debería tomar más medidas para evitar el posible traslado del niño fuera de la jurisdicción sin su consentimiento, tales como obtener una "orden de *in statu quo*".

*Efecto legal del formulario y su interrelación con el Convenio de La Haya de 1980 sobre Sustracción de Menores*

17. Como se indicara con anterioridad, ningún formulario podrá invalidar una "orden de *in statu quo* " preexistente. De modo similar, no podrá alterar la atribución o existencia de ningún derecho de custodia relativo al niño.[32] El efecto legal de cualquier formulario estaría limitado a dar consentimiento al viaje internacional temporal de un niño. El uso de cualquier formulario estaría disponible no sólo para los Estados parte del Convenio de La Haya de 1980 sobre Sustracción de Menores, sino para cualquier Estado.

18. Si bien ningún formulario estándar tendrá efecto legal sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 1980 sobre Sustracción de Menores, podrá ser de utilidad para las autoridades que entiendan en la solicitud de restitución del niño y que deban lidiar con cuestiones tales como el consentimiento a un traslado o retención supuestamente ilícito o su aceptación. Asimismo, no debe subestimarse su efecto disuasivo respecto a la sustracción internacional. Si un progenitor es consciente de que existe un documento notarial que establece claramente las fechas de su viaje con el niño, es posible que se vea disuadido de retener al niño en contra de la intención declarada en el formulario ya

[27] El término "orden de in statu quo" se utiliza en este documento para denotar una orden judicial que prohíbe el traslado del niño de una jurisdicción.
[28] Israel.
[29] Austria.
[30] Particularmente en relación con los niños, las circunstancias cambian y la capacidad de un progenitor para reaccionar a dichos cambios no debe estar limitada.
[31] Cuestión invocada por cuatro Estados: Australia, Austria, Reino Unido (Escocia) y Suecia.
[32] Ya sea que fuere obtenido *ex lege*, mediante una orden judicial, acuerdo o a través de cualquier otro método.

que será consciente de que el formulario podrá ser utilizado como evidencia en su contra en cualquier procedimiento subsiguiente.

**Limitaciones de un formulario estándar de consentimiento para viajar**

19. En circunstancias donde exista el requisito de que un individuo obtenga determinados consentimientos con anterioridad a viajar internacionalmente con un niño, como así también el requisito de poseer prueba escrita de dicho consentimiento y la verificación policial de dicho requisito en la frontera, podrán surgir varios problemas importantes en la práctica al promover el uso de un formulario estándar. Por ejemplo, parecería ser muy engorroso para los funcionarios de inmigración y / o los proveedores de viajes ubicados en un puesto de salida verificar la autenticidad de un formulario, así como también garantizar el cumplimiento de los requisitos legales del Estado del cual sale el niño. Esto podría tener un grave impacto sobre las demoras en la frontera. Además, aún si los funcionarios de inmigración y / o los proveedores de viajes ubicados en el puesto de salida estuviesen de acuerdo con procesar formularios de viaje originados en el Estado del cual el niño sale, el procesamiento de los formularios de viaje emitidos por otros Estados (que pueden poseer distintos requisitos legales y pueden estar completados en un idioma diferente) podría ser mucho más difícil. Esta última situación sería igualmente cierta para los funcionarios de inmigración que deben procesar dichos formularios en el puesto de entrada.

20. Asimismo, un consentimiento estándar para viajar tendría un efecto limitado si no fuese verificado en la frontera. Es un hecho bien sabido que el nivel de control fronterizo en los puestos de salida y / o entrada varían ampliamente entre los Estados conforme al medio de transporte utilizado, posiblemente la nacionalidad del viajante y frecuentemente el Estado de destino, sin mencionar los Estados en los cuales no hay control de inmigración. Se espera que, en el caso de que algún formulario estándar o documento similar sea desarrollado para evitar la sustracción de niños, dicho documento sea simple y efectivo para promover su implementación por parte de los Estados que aún no llevan a cabo dichos controles.

**CONSULTAS CON OACI**

21. A la luz del análisis precedente que describe: 1) la necesidad potencial de brindar asesoramiento a las familias para facilitar el traslado internacional con niños; 2) la necesidad de que dicho asesoramiento fortalezca, en lugar de debilitar, cualquier control realizado por los Estados para prevenir la sustracción internacional de niños; y 3) las limitaciones del desarrollo de un simple formulario de papel estándar de consentimiento para viajar, la Oficina Permanente ha consultado con la OACI (véase párr. 6 *supra*). A través de los años, OACI ha cumplido un rol importante en la regulación de los viajes internacionales aéreos[33].

**Programa de Facilitación de OACI**

22. OACI es el foro mundial para la cooperación en la aviación civil internacional y, actualmente, posee 191 Estados miembro. OACI opera un "Programa de Facilitación" que maneja con, *inter alia*, la estandarización de la documentación de viaje, lo cual es particularmente relevante para esta nota.[34] La facilitación, en el contexto de la aviación civil, se refiere a un amplio rango de cuestiones y actividades, como así también al desarrollo de Estándares internacionales, relacionados con el despacho de aeronaves, gente y bienes a través de las formalidades requeridas en las fronteras internacionales. El Programa de Facilitación de OACI se basa en los artículos 10, 13, 14, 22, 23, 24, 29,

[33] Por supuesto, es verdad que los viajes internacionales de los niños pueden adoptar otras formas de viaje. Sin embargo, el traslado aéreo se presta, por su propia naturaleza, a rápidos movimientos de niños en distancias largas, y por ello genera un riesgo específicamente serio de sustracción. Es por este motivo que regular este tipo de viaje puede revestir una importancia particular.

[34] Es importante destacar que dicha estandarización afecta, en la práctica, no sólo la aviación civil sino también a todos los métodos de transporte internacional.

35, 37 y 38 del Convenio de Chicago.[35] El anexo 9 del Convenio de Chicago enmarca las Normas y Prácticas Recomendadas ("*SARPs*", por sus siglas en inglés) relativas a la facilitación de las formalidades de control fronteriza (es decir, inmigración, aduana, examen de salud y cuarentena).[36] Las Normas son vinculantes para los Estados, a menos que los Estados presenten "diferencias". El Anexo 9 especifica procedimientos para realizar las operaciones de despacho con el doble objetivo de cumplir con las leyes nacionales y la productividad de los operadores, el aeropuerto y las agencias de inspección gubernamentales involucradas.[37]

23. OACI ha estado involucrada en la estandarización de pasaportes desde 1968 cuando la comunidad perteneciente a la aviación civil internacional expresó interés en el desarrollo de pasaportes de lectura electrónica en la forma de libros o tarjetas, en pos de acelerar el despacho de pasajeros a través de los controles fronterizos. Fue dentro del contexto de dicho Programa de Facilitación que, en 2002, OACI adoptó la política de "un pasaporte, una persona" para finalizar la práctica de agregar familiares dependientes en "pasaportes familiares" y para garantizar que cada niño posea un pasaporte individual.[38] Un factor que apoyó la adopción de dicha norma fue la preocupación sobre el tráfico de niños y la sustracción internacional de niños.[39] Asimismo, OACI está involucrada en varias iniciativas relativas a la información / documentación de viajes dirigidas a la utilización de tecnologías modernas para facilitar los viajes internacionales seguros (por ejemplo, el requisito de que sus Estados miembro sólo emitan pasaportes de lectura mecánica desde el 1 de abril de 2010[40] y recomendaciones relativas a la "Información Anticipada sobre los Pasajeros"[41]).

**Caminos a seguir – trabajo con OACI**

24. Como resultado de las consultas informales llevadas a cabo con OACI, parecería posible desarrollar, en virtud del Documento de Viaje de Lectura Mecánica (MRTD, por sus siglas en inglés) de OACI, un documento de viaje específico para niños que indique con qué progenitor(es) el niño puede viajar (y si el niño puede viajar como "menor no acompañado") y durante qué período de tiempo (corto o largo plazo). Dicho documento de viaje podría desarrollarse de la misma forma que algunas visas, es decir, como una calcomanía que podría adherirse al pasaporte del niño.

25. Al igual que en la emisión de pasaportes y visas, la verificación de todos los requisitos legales para la emisión de dicho documento de viaje estará a cargo de las autoridades nacionales del Estado cuyos requisitos legales deberían cumplirse.[42] Si la verificación se lleva a cabo con anterioridad al viaje, las autoridades tendrán el tiempo suficiente para realizar todos los chequeos correspondientes. Al igual que en el caso de los pasaportes y visas, el documento de viaje que autorice al niño a viajar podría ser de "lectura mecánica" y, consecuentemente, podría aliviar las dificultades idiomáticas y permitir los procesos efectivos de "órdenes de *in statu quo*".

---

[35] Véase, *supra*, nota 15.
[36] Véase ICAO, "Manual de Facilitación", Doc. 9957, Primera Edición – 2011, aprobado por el Secretario General y publicado bajo su autoridad. Una introducción a los SARPs del Anexo 9 se encuentra disponible en las págs. 1-1 a 1-9 del Manual de Facilitación.
[37] Véase, *ibid.*, párr. 1.2.1 en pág. 1-1.
[38] Véase, *ibid.*, párr. 3.4 en págs. 3-5.
[39] Véase, *ibid.*, párrafos 3.4.25 a 3.4.41 en págs. 3-10 a 3-14
[40] Véase, *ibid.*, párr. 3.10 en págs. 3-22 a 31-29.
[41] Véase el Estándar sobre Información Anticipada sobre los Pasajeros (o "*API*", por sus siglas en inglés) en párr. 3.47 del Anexo 9 al Convenio de Chicago. En 2010, OACI, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo ("*IATA*", por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de Aduanas ("OMA") adoptaron los Lineamientos para Información Anticipada sobre los Pasajeros. Disponibles en el sitio web público de OACI en http://www2.icao.int/en/AVSEC/FAL/Pages/Publications.aspx
[42] En general, dicha autoridad correspondería al Estado de residencia habitual del niño. Sin embargo, cabe destacar que, según las circunstancias, la atribución o extinción de la responsabilidad parental podría estar regida por el derecho de otro Estado (por ejemplo, el derecho del Estado en el cual entró en vigencia un acuerdo o acto unilateral relativo a la atribución o extinción de la responsabilidad parental).

26. El documento de viaje no tendría ningún efecto sobre el derecho interno.[43] Sería de naturaleza optativa y no-vinculante[44] y podría revocarse en cualquier momento sujeto a los requisitos legales del Estado que haya emitido el documento.

27. El desarrollo e implementación de OACI de un documento que autorice al niño a viajar podría:

a) incrementar la certeza de quienes que viajan con niños, como así también la de quienes verifican los consentimientos (*e.g.,* funcionarios de inmigración y proveedores de viajes) en la frontera;
b) incrementar la consistencia de manera tal que los individuos que viajan a través de varias jurisdicciones no necesiten presentar un formulario de consentimiento diferente para cada jurisdicción; y
c) disuadir a los progenitores de trasladar a los niños a través de las fronteras sin el consentimiento previo del otro progenitor.

28. De tal manera, el documento de viaje podrá mejorar la operabilidad y efectividad de cualquier requisito de los Estados relativo al consentimiento; una herramienta importante para la prevención de la sustracción internacional de niños.

## CONCLUSIÓN

29. La Sexta Reunión de la Comisión Especial, Parte II, (25-31 de enero de 2012) puede desear recomendar la posibilidad de que la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado entable relaciones con la OCAI en miras de proponerle que analice la posibilidad de comenzar tareas, en consulta con la Conferencia de La Haya relativas al posible desarrollo de un documento de viaje tal como se describiera *supra* y dentro del marco de la Conclusión y Recomendación N° 1.2.3 de la Quinta Reunión de la Comisión Especial.

[43] Como se establece claramente en la recomendación de 2006, en virtud del párr. 5 *supra*, dicho documento de viaje que autoriza al niño a viajar "no debe diseñarse para establecer nuevas reglas sustantivas sino para operar en los sistemas existentes". Por ende, este nuevo documento de viaje no afectaría el statu quo respecto a los diferentes derechos internos de los Estados en lo relativo al traslado internacional con niños. No impondrá el requisito de un consentimiento en los lugares donde dicho consentimiento no es aún requerido por el derecho interno de un Estado. Asimismo, en aquellos Estados en los cuales existe el requisito de prestar consentimiento, no se impondrá la obligación de solicitar pruebas del consentimiento en la frontera (es decir, autorizar escrita).
[44] Dichas disposiciones tendrían el mismo espíritu que las *SARPs* descriptas en el párr. 22 *supra*.