

Pequeños en movimiento

Situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados procedentes de Venezuela



Centro de Derechos Humanos
UCAB

Mayo 2021

Pequeños en movimiento

Situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados procedentes de Venezuela

**Centro de Derechos Humanos
Universidad Católica Andrés Bello
Caracas, mayo 2021**

Investigación:

Ligia Bolívar

Asistente de investigación:

Carlos Rodríguez

Foto portada

CARE Ecuador

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
Caracterización de los NNA no acompañados o separados provenientes de Venezuela	4
<i>Información cuantitativa sobre NNA no acompañados</i>	5
<i>Perfil de los NNA no acompañados o separados</i>	7
<i>Motivaciones de los NNA para salir solos de su país</i>	9
Riesgos en la ruta y en el lugar de destino	11
Situación en los países receptores	15
Mecanismos de protección para NNA no acompañados y separados	21
<i>Respuestas institucionales de protección</i>	22
<i>Limitaciones</i>	24
<i>Tensiones entre la respuesta institucional y el interés superior del niño</i>	27
<i>El refugio como opción de protección para NNA</i>	29
Conclusiones y recomendaciones	32

Introducción

En el conjunto de perfiles poblacionales que forman parte de los flujos migratorios mixtos procedentes de Venezuela, los niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados y separados están entre los más invisibilizados, en parte debido a que los mismos pequeños transitan evadiendo los puntos de control para no ser detectados, y también a causa de la ausencia de políticas públicas especialmente diseñadas para el tratamiento de este sector de la población.

La institucionalidad de los países receptores de personas procedentes de Venezuela no está preparada para atender a una población que ingresa sin documentos, por pasos irregulares y con expectativas y proyectos muy alejados de las respuestas clásicas de atención hacia menores de edad en situación de riesgo. En consecuencia, los NNA no acompañados y separados están expuestos a mayores peligros, producto de su edad y de la falta de normas, políticas y prácticas diferenciadas para su protección.

El propósito de este informe es brindar información sobre la situación de los NNA no acompañados y separados que salen de Venezuela, considerando los riesgos que

enfrentan y las respuestas institucionales para atender sus necesidades.

El informe está estructurado en cinco secciones, comenzando con una caracterización de los NNA no acompañados y separados que salen de Venezuela, incluyendo aspectos cuantitativos y de perfil, así como un análisis de las razones que motivan su salida del país. En segundo lugar se presenta un panorama de los riesgos que enfrentan tanto en la ruta, como en el lugar de destino. Un tercer bloque está dedicado a examinar la situación de los NNA no acompañados y separados en los principales países de destino. Seguidamente se analiza la respuesta institucional que están brindando estos países a las necesidades de protección de este sector de la población, para cerrar con un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política pública para los gobiernos de los países receptores de población venezolana.

Para la elaboración de este estudio, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH UCAB) analizó diversas fuentes documentales y realizó entrevistas con expertos en derechos de NNA. También se realizaron entrevistas con NNA no acompañados y separados en Colombia y Ecuador. La mayor parte del análisis, realizado entre enero y abril de 2021, se centró en la situación en Colombia, con

cobertura adicional sobre las condiciones en Brasil, Ecuador y Perú.

El CDH UCAB enfrentó ciertas limitaciones para la realización de las entrevistas con los NNA no acompañados y separados, ya que las visitas de campo previstas tuvieron que ser suspendidas por la segunda ola de la pandemia de COVID-19 y sustituidas por entrevistas a través de medios digitales con la colaboración de organizaciones aliadas. Otra limitación encontrada fue la dificultad para identificar y abordar a NNA no acompañados o separados, ya que, además de tratar de pasar desapercibidos, no permanecen mucho tiempo en un solo lugar, por lo que no es fácil un acompañamiento constante para las mismas organizaciones que trabajan en apoyo a este sector.

Los NNA entrevistados no estaban al cuidado de adultos ni de instituciones estatales de protección. El contacto se realizó a través de ONG que brindan asistencia en el sector de niñez y adolescencia. A los NNA se les explicó previamente el objeto de la entrevista, después de lo cual accedieron a dar su consentimiento oral o escrito para la misma, con garantía de protección de su identidad.

El CDH UCAB agradece especialmente el apoyo de CARE Ecuador (Ibarra y Manta), Abraham Puche/Asociación Salto Ángel (Riohacha, Colombia) y Organización de Migrantes para la Integración y Prevención

(Pasto, Nariño) y la periodista Paola Rodríguez (Norte de Santander, Colombia) en la realización de entrevistas a NNA no acompañados y separados.

Caracterización de los NNA no acompañados o separados provenientes de Venezuela

Los NNA en situación de movilidad que están apartados de sus padres o representantes se agrupan en dos grandes categorías.

Por una parte, se consideran NNA **no acompañados**, “los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad¹.”

Por otra parte los NNA **separados**, son “los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia².”

En el curso de esta investigación se observaron otras situaciones, como NNA que salieron de Venezuela acompañados de uno o ambos padres, pero después decidieron apartarse de ellos y proseguir ruta o establecerse por su cuenta sin haber alcanzado aun la mayoría de edad, así como también NNA que salieron solos y

¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 6 (2005) sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Párrafo 7. Disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

² Comité de los Derechos del Niño. Op. cit. Párrafo 8.

posteriormente formaron un vínculo con otra persona o grupo; ese vínculo puede ser de pareja (con otro NNA o con un adulto), de apoyo mutuo en la ruta, o en el lugar de destino.

En todo caso, se trata de categorías dinámicas y cambiantes, debido a las características propias de cualquier proceso migratorio, cuyo denominador común es la separación del núcleo familiar original y la necesidad de protección en una doble dimensión: una asociada a su edad y otra derivada de su situación de movilidad. En razón de ello, para los fines de este estudio, el uso de la expresión NNA no acompañados o separados abarcará todas las situaciones en las que se presenten estas dos dimensiones.

Información cuantitativa sobre NNA no acompañados

Llevar un cálculo certero de la cantidad de menores no acompañados no es tarea fácil, debido a que la mayoría de ellos ingresa por puntos no controlados, pues no poseen documentos y tratan de evadir cualquier contacto con autoridades para evitar ser identificados y devueltos a su país de origen. Además, en el contexto más reciente de la pandemia de COVID-19, los pasos autorizados permanecen cerrados desde marzo de 2020, dificultando los registros oficiales.

El hecho de que ni siquiera el Plan de respuesta regional para refugiados y migrantes de Venezuela (RMRP) tenga cifras desagregadas sobre NNA no acompañados y separados evidencia las carencias de información sobre este sector de la población. Por su parte, el informe Tendencias Globales 2020 de ACNUR advierte que las cifras al respecto “son subestimaciones importantes debido al limitado número de países que comunican datos”³.

El portal Hijos Migrantes⁴ ha hecho algunas estimaciones sobre la situación general de la niñez venezolana en situación de movilidad.

³ ACNUR. Tendencias globales de desplazamiento forzado 2019. Pág. 9. Disponible en: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

⁴ El portal hijosmigrantes.com surge de una alianza entre Historias que laten (Venezuela), El Pitazo (Venezuela) y Proyecto Migración Venezuela de Semana (Colombia).

Entre los datos más resaltantes se encuentran:

- Para fines de 2020, había 1,9 millones de NNA venezolanos en situación de movilidad.
- Más del 55% de los NNA venezolanos se movilizan sin documentos.
- Para 2019, se calculaba que más de 20.000 NNA habían llegado solos a Colombia.
- En el marco de la pandemia, cerca de 750 NNA no acompañados retornaron a Venezuela.
- Tras la reapertura de la economía en países receptores, al menos 430 NNA salieron de Venezuela solos o junto con otros menores de edad, entre octubre de 2020 y febrero 2021.
- Entre 2015 y 2019 unos 25.000 menores no acompañados o separados han salido de Venezuela⁵.

Aunque no fue posible para el CDH UCAB confirmar con fuentes oficiales la estimación sobre 25.000 NNA no acompañados o separados procedentes de Venezuela entre

2015 y 2019, esta parece una aproximación razonable para ese período, tomando en cuenta otras cifras y proyecciones.

Por su parte, el Plan Regional de Respuesta para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela Enero - Diciembre 2019 (RMRP, por sus siglas en inglés) advertía sobre “la creciente llegada de familias con niños y niñas, así como de niños y niñas no acompañados o separados”⁶.

Más recientemente, el RMRP 2021 recordaba la vulnerabilidad especial de los NNA no acompañados y separados en la coyuntura de la pandemia de COVID-19, al indicar que esta “también ha dado lugar a un aumento considerable de los casos notificados de violencia basada en el género (VBG) y de necesidades de salud mental, al tiempo que ha provocado inseguridad alimentaria generalizada, aumento de los niveles de malnutrición y una creciente indigencia, especialmente entre las personas más vulnerables, a saber, los niños y niñas no acompañados y separados de sus familias”⁷.

⁵ Datos extraídos de <http://hijosmigrantes.com/temporada1/errantes-en-contexto/> y <http://hijosmigrantes.com/temporada2/el-vaiven-del-desarraigo/>

⁶ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Plan Regional de Respuesta para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela Enero - Diciembre 2019 (RMRP 2019). Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/68669_0.pdf

⁷ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Plan Regional de Respuesta para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela Enero - Diciembre 2021 (RMRP 2021). Pág. 2. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021%20-%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes%20%28enero%20-%20diciembre%202021%29%20-%20Resumen.pdf>

La existencia del fenómeno de NNA venezolanos no acompañados y separados fue corroborada por el CDH UCAB en entrevistas con expertos, quienes también sostienen que no se trata de casos aislados y que, además, ha ido en aumento en el contexto de la pandemia⁸. Debido a la imposibilidad de contar con registros oficiales, en el caso de Colombia las estimaciones son realizadas con informaciones provenientes de las ONG y autoridades locales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y funcionarios de la Defensoría Delegada para Derechos de la Población en Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Tan solo en la frontera entre Apure y Arauca se detectaron 248 niños separados y 180 no acompañados en 2020, después del inicio de la pandemia. Sin embargo, no todos son identificados al ingresar a Colombia; muchos son detectados en zonas urbanas cuando ya están con una familia o con alguna otra persona⁹. Este dato indica que el subregistro es considerable.

Perfil de los NNA no acompañados o separados

La mayoría de los NNA no acompañados o separados que salen de Venezuela se trasladan a pie y tienen edades comprendidas entre 12 y 17 años. Algunos son el hijo o hija mayor de su grupo familiar que asume el papel de proveedor. Generalmente viajan en grupos que se conocen previamente o que se van constituyendo en el camino. Es posible que en estos grupos se cuente también con la presencia de un adulto.

Una vez que llegan a cruzar la frontera, los NNA no acompañados o separados enfrentan problemas de desinformación, generalmente no cuentan con un plan ni una ruta previos y van avanzando a partir de recomendaciones que obtienen de otros caminantes.

Hay algunas diferencias por género. Las personas de organizaciones entrevistadas por el CDH UCAB observan que las niñas se establecen más rápidamente que los varones, los cuales suelen tener menor estabilidad y permanencia en un lugar. Las niñas se movilizan frecuentemente por la promesa de un empleo, que puede ser una trampa para

⁸ Entrevistas con Corina Timaure, *representante legal de la Organización de Migrantes para la Integración y Prevención (Pasto, Colombia)*, 26 de enero de 2021; Irene Cabrera, *Codirectora del Observatorio de Migraciones Internacionales de la Universidad Externado y profesora de*

la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (Bogotá, Colombia), 19 de enero, 2021; Gloria Patricia Vergara, *Directora Técnica de APOYAR (Arauca, Colombia)*, 22 de enero, 2021.

⁹ Entrevista con Gloria Patricia Vergara.

captarlas y resultar envueltas en redes de trata de personas. El abuso sexual hacia las niñas es un riesgo frecuente.

Algunos NNA ya son bachilleres, pero no pueden acceder a universidad en Colombia por carecer de documentos de viaje y de identificación y por no contar con sus calificaciones apostilladas. Al no poder proseguir sus estudios, algunos que ingresaron a Colombia con su familia, pueden sentirse una carga para esta, lo que los lleva a separarse y continuar un camino solos. También son frecuentes los casos de NNA separados porque se extravían en el camino, perdiendo contacto con su familia.

Igualmente se presentan casos de adolescentes que tienen conocimientos técnicos y que llegan con destrezas que podrían aprovechar pero, por ingresar por pasos no autorizados, se encuentran en condición migratoria irregular, lo que impide que puedan laborar en su área de formación.

Como puede observarse, se trata de dinámicas complejas y cambiantes, ya que los NNA pueden salir de Venezuela solos o separados y juntarse en el trayecto con otros de su edad o con adultos; también pueden salir con miembros de su familia de los cuales se separan posteriormente, bien sea por voluntad propia o por simple accidente. Esta diversidad de situaciones evidencia la

especial vulnerabilidad de este sector de la población.

Motivaciones de los NNA para salir solos de su país

Las motivaciones que impulsan a los NNA para salir solos de su país son muy variadas, e incluyen factores personales, familiares, políticos y socioeconómicos.

Con frecuencia, los NNA salen por una percepción de ausencia de horizontes de estudio o laboral. A veces salen con consentimiento y conocimiento de sus padres, quienes no pueden satisfacer sus necesidades y los animan a probar suerte por su cuenta, con o sin apoyo de familiares o amigos en los países de destino. En otras ocasiones, los padres les imponen la obligación a sus hijos para que le manden dinero desde el extranjero.

En una entrevista realizada en abril de 2021, la directora ejecutiva de *Save The Children* para Colombia afirmó que el 70% de los NNA salen con el objeto de encontrar a sus padres que salieron antes y lograr la reunificación familiar¹⁰. También hay NNA que abandonan su casa o se separan de sus familiares en la ruta huyendo de situaciones de violencia doméstica.

¹⁰ El Espectador. El 70 % de los niños que salen solos de Venezuela buscan a su familia. 9 de abril de 2021. Disponible en:

<https://www.elespectador.com/mundo/america/el-70-de-los-ninos-que-salen-solos-de-venezuela-buscan-a-su-familia-article/>

Cuando salen por motivación familiar, bien sea bajo presión o por voluntad propia, con frecuencia tienen proyectos autónomos, es decir, asumen ciertas metas e ideas de lo que desean para su futuro, por lo que suelen buscar trabajo con el objeto de enviar dinero a su familia en Venezuela, por un sentido de responsabilidad hacia sus seres queridos dejados atrás. En estos casos, no aceptan medidas de protección de las instituciones, ya que eso les impediría trabajar; son adolescentes que asumen una enorme carga de responsabilidad.

El impacto de la emergencia humanitaria compleja que vive Venezuela constituye una motivación frecuente de salida de NNA no acompañados, especialmente por falta de oportunidades, alimentos y medicinas en el país, lo que los lleva a salir, especialmente en busca de seguridad alimentaria.

Otro ángulo de la emergencia humanitaria que afecta a este sector de la población es el deterioro de orden público, que ha generado una crisis la inseguridad a causa de la proliferación de grupos armados en Venezuela (colectivos, bandas de delincuencia organizada, etc.). También hay grupos armados transfronterizos en Venezuela y Colombia, situación frecuente en la región del Arco Minero del Orinoco. Todos estos grupos están forzando a los NNA a salir para evitar el riesgo de ser reclutados. En este

caso, huyen procurando la seguridad que no les brinda el Estado venezolano y buscando mejores condiciones de supervivencia y seguridad.

Finalmente, ofertas de trabajo engañosas, generalmente por captación mediante redes sociales como Facebook, constituyen un factor frecuente para salir solos. Estas ofertas pueden provenir de grupos armados o de redes de trata de personas, quienes enmascaran sus verdaderos propósitos con propuestas de trabajo atractivas desde el punto de vista monetario.

“A mí me motivó la situación económica, porque ya no se podía comprar comida, no se podía comprar las cosas personales, ni se podía estudiar ya por los útiles, los cuadernos, los uniformes”.

A. H. 17 años, entrevistada en Ibarra,
Ecuador

Riesgos en la ruta y en el lugar de destino

Por lo general, los NNA no acompañados o separados viajan sin un plan definido, sin orientación y sin personas u organizaciones de apoyo. Aunque algunos salen por la frontera con Brasil y en embarcaciones hacia Trinidad y Tobago, la mayoría lo hace por diferentes puntos de la frontera entre Colombia y Venezuela, bien sea para permanecer en Colombia o para seguir a otros países.

La frontera entre Venezuela y Colombia ya presenta un primer riesgo, debido a que el paso se hace por puntos no controlados (trochas), que son manejadas por diferentes grupos como guerrillas (Ejército Popular de Liberación – EPL, Ejército de Liberación Nacional - *ELN*, *disidencias de las FARC*) y otros grupos delictivos entre los que destacan *Los Pelusos*¹¹ y *Los Rastrojos*¹². Los NNA que se trasladan solos por estas rutas no manejan esta información, por lo que son presa fácil de reclutamiento para ser usados en diferentes actividades ilegales.

¹¹ Los Pelusos es una fracción que se separó del grupo guerrillero Ejército Popular de Liberación (EPL), identificado como banda criminal, con presencia en la región del Catatumbo, Norte de Santander, Colombia.

¹² Los Rastrojos es un grupo paramilitar disidente de las Autodefensas Unidas de Colombia tras la desmovilización de estas en 2006, con presencia en el Norte de Santander, Colombia y el estado Táchira, Venezuela.

Casi todos desconocen la situación política de Colombia donde persiste un conflicto armado, por lo que ignoran la existencia de territorios controlados por grupos irregulares de diverso tipo. Una vez que ingresan a Colombia, están expuestos a situaciones de riesgo desde el momento de elegir la ruta para llegar a su destino final, debido a que carecen de información sobre el trayecto y sus peligros. Organizaciones consultadas destacaron la presencia de grupos armados en la periferia de zonas urbanas y especialmente en carreteras por donde transitan los NNA no acompañados y separados.

Además, los grupos armados en Colombia hacen ofertas laborales que suenan atractivas para el desarrollo de actividades en lugares apartados que están bajo su control, bien sea en zonas fronterizas o hacia el interior del país, pero siempre en territorios al margen del control del Estado. En estos sitios, los NNA no acompañados o separados quedan expuestos al reclutamiento forzado con fines de explotación sexual y trata; también son empleados como correo de mercadería de contrabando y sustancias ilícitas, así como para el manejo de armas y elaboración de minas.

“Yo salí del país por trocha, pasé por ríos, por montañas, en una camioneta pequeña donde había mucha gente”.

A. H. 17 años, entrevistada en Ibarra,
Ecuador

“Desde mi casa salí caminando... Y así fui, agarrando mulas, todo fue una aventura”.

E.S. 17 años, entrevistado en Manta,
Ecuador

Los riesgos varían dependiendo de la edad y el sexo. El reclutamiento con fines de explotación sexual afecta más a las niñas, registrándose casos de embarazo precoz; por su parte, los varones son más explotados en actividades de transporte y manejo de armas, de químicos para procesar drogas y de sustancias ilícitas. El contrabando es una fuente importante de financiación de estos grupos, por lo que obligan a los niños a realizar esta actividad.

Otro tipo de riesgo se presenta especialmente en las carreteras entre Cali y el departamento de Nariño, fronterizo con Ecuador por donde transitan las personas que quieren salir de Colombia hacia ese país. En el curso de esta investigación, el CDH UCAB conoció información sobre actos de xenofobia en esa ruta por parte de los llamados “hinchas”, supuestos fanáticos de equipos de fútbol que se dedican a agredir a los caminantes. Varios NNA no acompañados o separados habrían sido víctimas de ataques de estos grupos¹³.

Las ofertas de trabajo engañosas no se limitan a Colombia. Organizaciones consultadas confirmaron la existencia de casos de niñas no acompañadas o separadas que se trasladan hasta Panamá, Ecuador y Perú motivadas por tales ofertas y, una vez

¹³ Testimonios de caminantes tomados en octubre de 2020 y entrevista con Corina Timaure.

que llegan, son víctimas de trata y explotación sexual¹⁴.

Son varias las rutas desde Colombia hacia otros países fronterizos como Panamá y Ecuador. En el caso de Ecuador se presentan riesgos adicionales en los pasos ilegales, pues tienen características diferentes a las trochas entre Colombia y Venezuela, ya que se trata de terrenos más escarpados, por lo que el cruce es más complicado y puede demorar hasta dos horas. Se tuvo conocimiento de que algunos desaparecen en la ruta. Además, la frontera entre Colombia y Ecuador también está dominada por grupos armados. El pago por el cruce se debe realizar en dólares, lo que lleva a muchos NNA a permanecer por un tiempo en Nariño mendigando o robando para obtener el dinero para pasar¹⁵.

En el caso de los pasos hacia Panamá, predomina el terreno selvático y pantanoso en lo que se conoce como el tapón del Darién. En zonas como el municipio antioqueño de Turbo, cercano a la frontera con Panamá, se han identificado NNA que viajan hacia el norte, con el propósito de llegar a los Estados Unidos, para reunirse con familiares en ese país. En los primeros meses de 2021, se conoció de casos de personas

fallecidas en esta ruta, otros han sido rescatados por las autoridades panameñas y otros han sido confinados al presentar síntomas de COVID-19¹⁶.

¹⁴ Entrevista con Irene Cabrera

¹⁵ Entrevista con Corina Timaure

¹⁶ Defensoría del Pueblo de Colombia. Informe especial: La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19. Disponible en:

<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf>

Situación en los países receptores

Colombia es el mayor destino de la población venezolana en situación de movilidad, hecho que también es válido para los NNA no acompañados o separados. Además, Colombia es el principal país de tránsito de NNA no acompañados y separados que se dirigen hacia Ecuador, Perú, Chile, Panamá y Norteamérica. También han sido identificados NNA no acompañados y separados en Brasil, Trinidad y Tobago y Uruguay, lo que indica la magnitud de este fenómeno que ya abarca todo el continente.

Así, por ejemplo, un reciente reportaje del portal ARMANDOINFO hacía referencia a la identificación de 32 niños solos en **Chile**¹⁷, mientras que en entrevista con el CDH UCAB, la representante de una organización que trabaja con niñez en Pasto, Colombia, se refirió a la identificación de NNA no acompañados o separados en **Uruguay**¹⁸.

Igualmente, personas consultadas en Santa Elena de Uairén, estado Bolívar, afirmaron haber observado NNA no acompañados con dirección a **Brasil**; sin embargo, no hay

¹⁷ Portal ARMANDOINFO. Para alcanzar una vida nueva en Chile primero hay que sortear la muerte. Disponible en: <https://armando.info/Reportajes/Details/5733>

¹⁸ Entrevista con Corina Timaure.

certeza sobre la cantidad de NNA que se trasladan en esta situación, debido a que algunos se suman a otros grupos familiares durante el trayecto, por lo que pueden pasar desapercibidos. El CDH UCAB tuvo conocimiento de que, tan solo en abril de 2021, cinco adolescentes no acompañados fueron devueltos a Venezuela por el Consejo Tutelar (órgano de Brasil a cargo de la protección de derechos de NNA) para reintegrarlos con sus familias¹⁹.

Un informe publicado por Human Rights Watch en diciembre de 2019, afirma que “Entre el 1° de mayo y el 21 de noviembre de 2019, 529 niños y niñas venezolanos no acompañados cruzaron la frontera hacia el estado brasileño de Roraima, según datos de la Defensoría Pública Federal de Brasil, que los entrevistó en la frontera. Casi el 90 % de ellos tiene entre 13 y 17 años. Habían viajado solos o con un adulto que no era un familiar ni su tutor legal”²⁰. Por su parte, a fines de 2020 UNICEF estimaba que unos 2.500 NNA

no acompañados habían cruzado de Venezuela a Brasil²¹.

El RMRP 2020 advertía sobre las debilidades institucionales del sistema de protección de NNA para atender mediante diferentes modalidades a esta población: “Los mecanismos para identificar y mitigar los riesgos de explotación y trata / tráfico de personas son débiles y existe una falta de modalidades de cuidado familiar y comunitario seguras para las niñas y niños no acompañados y separados, lo que resulta en una dependencia excesiva de la atención institucional”²².

Con relación a **Ecuador**, la Cancillería de ese país ha señalado que, del total de NNA que ingresan a su territorio, el 9% son separados y el 1% son no acompañados²³. Muchos de estos niños se separan de su grupo familiar por accidente. Al respecto, el RMRP 2019 advertía sobre “una fuerte necesidad de facilitar los servicios de búsqueda y reunificación familiar, especialmente en el

¹⁹ Informaciones suministradas por voceras del Vicariato del Caroní (19 de enero de 2021) y del Consejo Municipal del municipio Gran Sabana (17 de abril de 2021).

²⁰ Human Rights Watch. Brasil: Niños y niñas venezolanos huyen solos. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/12/05/brasil-ninos-y-ninas-venezolanos-huyen-solos#:~:text=Entre%20el%201%C2%B0%20de,los%20entre vist%C3%B3%20en%20la%20frontera>.

²¹ France 24. Venezolanos en Brasil: el éxodo hacia el país que más refugiados reconoce en la región Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20201111-migrantes-venezolanos-brasil-exodo-refugiados>

²² Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Plan Regional de Respuesta para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela Enero - Diciembre 2020 (RMRP 2020). Pág. 58. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/74747.pdf>.

²³ UNICEF. Niñez venezolana en contextos de movilidad humana Ecuador. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/1_mesa_intersectorial_de_inclusio_n_social.pdf

caso de las niñas y niños no acompañados o separados”, ya que para esa época no existía en Ecuador un procedimiento para responder a esta problemática²⁴. Finalmente, en noviembre de 2018 se acordó un protocolo²⁵, pero su ejecución se ha visto afectada por cambios de normas y políticas, como lo evidencia el RMRP 2020:

El Gobierno de Ecuador tomó medidas importantes para mejorar las normas de protección de la infancia, por ejemplo, con la adopción de un protocolo específico que promueve la protección de las niñas y los niños en una situación de movilidad humana. Sin embargo, la implementación de esta herramienta se suspendió cuando se emitió el Decreto 826. Este desarrollo debilita el marco de protección para las niñas y los niños refugiados y migrantes, ya que restringe su acceso al territorio, lo que entra en contradicción con los estándares internacionales²⁶

“El viaje me enseñó a madurar”.
E.S. 17 años, entrevistado en Manta,
Ecuador

²⁴ RMRP 2019. Op cit.

²⁵ Está enunciado en art 62 de ley:
https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/acuerdo_000150.pdf

https://www.icbf.gov.co/system/files/protocolo_de_proteccion_integral_especial_para_nna_en_contextos_de_movilidad_humana_0.pdf

²⁶ RMRP 2020. Op. cit. Pág. 110.

Es por ello que el mismo RMRP 2020 advierte que “Todavía hacen falta mecanismos de cuidado alternativo para adolescentes no acompañados, mientras que este grupo de población está expuesto a mayores riesgos de reclutamiento por redes criminales o al uso de drogas”²⁷.

En el caso de **Perú**, una encuesta realizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y UNICEF en 2019, indicó que el 27% de los NNA viajan separados de sus padres o representantes, encontrándose a cargo de otros parientes, principalmente hermanos, sobrinos o primos²⁸, mientras que el RMRP 2019 afirmaba que “se ha observado un creciente número de niñas y niños no acompañados o separados (UASC) que viaja a Perú”²⁹.

Para el año 2020, el RMRP recoge una situación que ya había sido advertida por el CDH UCAB desde fines de 2019, en un trabajo publicado con la Universidad del Pacífico en cuanto al cambio de perfil de la población venezolana que estaba llegando a Perú³⁰. Al respecto, el RMRP 2020 sostiene que “El perfil de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela que llegan al país ha cambiado, de

personas adultas predominantemente solteras a familias con niñas y niños pequeños, con recursos económicos muy limitados, así como altos niveles de niñas y niños no acompañados y separados”³¹.

Al igual que en Ecuador, el RMRP da cuenta de las deficiencias institucionales en respuesta a la situación de los NNA no acompañados y separados. En este sentido, el documento indica:

[L]a llegada de niñas y niños refugiados y migrantes de Venezuela a Perú con problemas específicos de protección, incluyendo la documentación, así como las niñas y niños no acompañados o separados, ha planteado desafíos específicos al sistema nacional de protección de la infancia que ya tenía problemas con la falta de recursos, infraestructura y capacidades. Con el fin de responder a las necesidades más específicas de las niñas y niños refugiados y migrantes, existe una necesidad adicional de aclarar procedimientos, responsabilidades y vías de remisión entre diferentes instituciones para garantizar

²⁷ RMRP 2020. Op cit. Pág. 110.

²⁸ Organización Internacional para las Migraciones. Monitoreo de flujo de población venezolana en Perú, DTM Ronda 4. 2018. Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/media/2111/file/Monitoreo%20de%20flujo%20de%20poblaci%C3%B3n%20venezolana%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf> pág. 14

²⁹ RMRP 2019. Op. cit. Pág 66.

³⁰ Universidad del Pacífico. Los impactos adversos de las visas humanitarias. Disponible en: <http://w2.ucab.edu.ve/tl/files/CDH/Lineastematicas/recursos/Los%20impactos%20adversos%20de%20las%20visas%20humanitarias.%20Noviembre%202019.pdf>

³¹ RMRP 2020. Op cit. Pág. 118.

respuestas de protección eficientes y efectivas. En este sentido, las niñas y los niños en situación irregular son particularmente vulnerables³².

Frente a esta situación el documento establece áreas de atención prioritarias para dar respuesta a las necesidades de protección de los NNA no acompañados y separados. Así, plantean la importancia de “seguir abogando por los procedimientos de regularización y acceso a la documentación para los niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados”, y agrega:

Los socios tienen previsto desarrollar un protocolo de protección a la infancia, entre otras herramientas de protección, para reforzar la identificación temprana y la gestión integral de los casos de niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados. Esto incluye que se lleven a cabo de forma sistemática evaluaciones del interés superior (EIS), a la vez que se proporciona apoyo técnico y capacitación a las autoridades responsables de los procedimientos de regularización y se permite acceder a la documentación³³.

“Quiero ser una niña estudiosa para sacar a mi niña adelante”.

Adolescente embarazada, entrevistada en Maicao

³² Ibidem. Pág. 131.

³³ Ibidem. Pág. 187.

Finalmente, **Colombia**, como principal país de tránsito y destino, presenta situaciones particulares. Al 31 de agosto de 2019, según el RMRP 2020, 1.641 niñas y niños de nacionalidad venezolana se encontraban bajo protección de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre los que se encontraban 152 NNA no acompañados³⁴.

La cantidad de NNA no acompañados o separados es superior, si se tiene en cuenta la dificultad para su identificación y el rechazo de una gran parte de ellos para entrar al sistema de protección, porque eso les impediría trabajar o moverse a otro destino.

En palabras del investigador Nicolás Mantilla, “[e]s un fenómeno invisibilizado. Nadie habla de los flujos migratorios de niñez no acompañada, aunque es un grupo que está presente en los flujos migratorios mixtos, en especial el que vemos en Colombia, de personas provenientes de Venezuela”³⁵.

Personas entrevistadas por el CDH UCAB también sostuvieron que no existe una instancia en el país que monitoree las vulnerabilidades y riesgos que están enfrentando los NNA venezolanos no acompañados³⁶. En la siguiente sección se examinan las respuestas institucionales existentes, así como los principales vacíos

identificados, con especial referencia al caso colombiano.

³⁴ Ibidem. Pág. 88.

³⁵ Entrevista con Nicolás Mantilla, quien, al momento de la realización de esta (19 de enero de 2021), se desempeñaba

como investigador en temáticas de niñez y adolescencia migrante y refugiada.

³⁶ Entrevistas con Irene Cabrera y Nicolás Mantilla.

Mecanismos de protección para NNA no acompañados y separados

Una primera consideración que hay que hacer al hablar de la protección de los NNA no acompañados y separados, se refiere al impacto que pueden tener ciertas políticas migratorias en sus derechos. Sin proponérselo, algunas medidas migratorias pueden tener un efecto contraproducente entre los sectores más vulnerables, incluyendo los NNA no acompañados o separados, debido a la prevalencia de enfoques de control y punitivos que no toman en consideración las necesidades de protección.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha advertido que:

Las medidas existentes para el control migratorio que se aplican de manera general a todas las personas que transitan hacia el Ecuador y el Perú, se constituyen en una barrera para los procesos de reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes

venezolanos que se encuentran en PARD³⁷ con el ICBF en Colombia³⁸.

Estas restricciones a la movilidad aumentan el uso de rutas ilegales y con ello los riesgos derivados del tránsito por estos canales irregulares, que son los espacios en los que operan las redes de trata y tráfico de migrantes.

Respuestas institucionales de protección

Los países receptores de NNA procedentes de Venezuela cuentan con instituciones que velan por los derechos de la infancia y la adolescencia. Sin embargo, los protocolos para atender a la situación específica de NNA no acompañados y separados son limitados y a veces inexistentes, ya que los sistemas de protección fueron diseñados para dar respuesta a otras situaciones como la de la niñez del propio país en situación de calle, abandono familiar, maltrato, explotación e infracciones a la ley penal. Las herramientas para este tipo de problemáticas resultan insuficientes para atender las necesidades específicas de NNA no acompañados o separados procedentes de otro país y con necesidad de protección internacional.

En el caso específico de Colombia, los NNA cuyos derechos han sido violados o inobservados cuentan con protección del ICBF. La acción de la institución comienza con una evaluación para ver si se requiere su intervención o si se puede buscar algún apoyo familiar. Cuando se trata de NNA no acompañados, la respuesta es siempre el ingreso al sistema de protección, bien sea por la modalidad de hogar sustituto o de internamiento institucional. Dependiendo del tipo de amenaza que enfrenta el NNA, se define el tipo de apoyo institucional.

Si el adolescente tiene 15 años o más se toma en cuenta su voluntad en cuanto a su disposición de acogerse a la medida, ya que en este rango de edad la probabilidad de que se evada es mayor, debido a que con frecuencia se trata de adolescentes trabajadores cuya prioridad es permanecer activos para mantenerse y enviar dinero a sus familias en Venezuela. En este sentido, el ICBF enfrenta un gran reto para lograr que el niño acceda a ser protegido por estas redes de apoyo.

Adicionalmente, hay que notar que el documento CONPES 3950, que recoge la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, emanado del Consejo

³⁷ PARD: Proceso administrativo de restablecimiento de derechos

³⁸ Defensoría del Pueblo Colombia. Boletín N° 3, octubre 2019. Disponible en:

https://www.defensoria.gov.co/attachment/2923/Bolet%C3%ADn%20N%C2%B03_Ni%C3%B1ez%20y%20Adolescencia%20Migrante%20y%20Refugiada_Octubre%20de%202019%281%29.pdf?g_show_in_browser=1

Nacional de Política Económica y Social, del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, tiene un apartado que recomienda el otorgamiento de un documento que les permita a los NNA no acompañados asegurar una condición migratoria regular:

Considerando las cargas adicionales de las autoridades administrativas y las múltiples vulneraciones de derechos de las que son sujetos los NNA en condición migratoria irregular, especialmente los menores de edad no acompañados, es necesario que se establezcan medidas de protección complementarias a las que se disponen en los procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos, entre la creación de un procedimiento para que se les otorgue un documento de regularización de permanencia que les permita acceder de forma efectiva a los programas ofrecidos por el Estado colombiano³⁹.

“Dejé a mi familia, a mis hermanas. Dejé a toda mi familia, pero yo regresaré”
E.S. 17 años, entrevistado en Manta,
Ecuador.

³⁹ Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde

Venezuela. Pág. 57. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

Limitaciones

El mismo órgano de planeación nacional del Estado colombiano es consciente de las limitaciones que enfrenta el ICBF para hacer frente a las necesidades específicas de los NNA no acompañados y separados, de tal manera que el documento CONPES 3950 sostiene:

Adicionalmente, estas mismas problemáticas de acceso a servicios sociales se presenta de forma crítica con NNA no acompañados y separados de sus familias. Esto, debido a que las autoridades administrativas han presentado dificultades para garantizar una atención integral que responda a las afectaciones y necesidades de la población migrante no acompañada. Particularmente se presentan obstáculos para lograr la reunificación familiar en el país de origen al no tener una respuesta oportuna de las entidades consulares venezolanas⁴⁰.

Como observa el documento, algunas de las limitaciones encontradas no son imputables a las autoridades colombianas, sino a factores que tienen su origen en instituciones venezolanas. En efecto, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha advertido sobre las

dificultades encontradas para garantizar un tránsito o retorno seguro para los NNA no acompañados o separados:

Los procesos de retorno seguro de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados bajo protección del Estado Colombiano en muchos casos no están garantizados, ya que algunas de las autoridades consulares venezolanas y la institución homóloga de dicho país no responden las peticiones presentadas por las autoridades administrativas colombianas⁴¹.

Esta situación se ha agudizado desde la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares entre ambos países en febrero de 2019, cuando se suspendieron las acciones de coordinación con el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Idenna) de Venezuela. Desde entonces no se han producido nuevos procesos de reunificación familiar⁴².

Aunque en menor medida, también existen vacíos para conciliar los requerimientos institucionales del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, por una parte, y por la otra, las expectativas de un niño, niña o adolescente no acompañado o separado para traspasar la frontera sur de Colombia y

⁴⁰ CONPES 3950. Pág 55

⁴¹ Defensoría del Pueblo Colombia. Boletín N° 3.

⁴² ARMANDOINFO. Se van los niños venezolanos, y se van solos. Disponible en: <https://armando.info/Reportajes/Details/2623>

llegar a Ecuador, debido a la ausencia de convenios binacionales que faciliten este proceso a través de corredores seguros.

Al interior de la institución de protección también se presentan diversas limitaciones. Una de ellas es que el ICBF se concentra en garantizar los mínimos vitales en cuanto a techo, alimentación, vestido y educación, sin tomar en cuenta las complejidades derivadas del hecho de que el país se encuentra en un conflicto armado y que existe otra serie de actores armados dedicados a acciones delictivas. Los NNA procedentes de Venezuela no saben cómo protegerse en estos contextos de violencia y la institución no cuenta con dispositivos para advertirlos y acompañarlos.

Además, en los procesos de restablecimiento de derechos, la inserción de los NNA no acompañados o separados en la escuela en ocasiones resulta difícil, pues se producen expresiones de xenofobia y discriminación contra estas personas, que no están siendo oportunamente manejadas por los funcionarios, lo que incide en la deserción escolar.

En el caso de NNA separados que se encuentran al cuidado de una persona sin autorización expresa de sus padres o representantes, las limitaciones pueden ser

mayores, pues no se entienden las complejidades de la noción de separación. Al respecto, la directora técnica de la organización APOYAR afirma:

Se han identificado muchos NNA separados que están con algún miembro de su familia y en ese sentido no se informa a la autoridad competente. Se asume que ese adolescente está en un hogar que le garantiza derechos y eso tiene unas implicancias legales y es que los familiares no son los representantes legales (...) no van a tener posibilidad de ingresarlo al sistema escolar⁴³.

Personas entrevistadas por el CDH UCAB también señalaron que hasta ahora la institución de protección de NNA en Colombia no ha abordado con suficiente fuerza algunas situaciones que presentan riesgos particulares para los menores no acompañados o separados, como es el problema de las redes de trata, las dinámicas de reclutamiento y el acompañamiento durante el tránsito⁴⁴.

Las limitaciones del ICBF en el abordaje de las necesidades específicas de los NNA no acompañados y separados han sido recogidas por la Plataforma de Coordinación

⁴³ Entrevista con Gloria Patricia Vergara.

⁴⁴ Entrevistas con Gloria Patricia Vergara e Irene Cabrera.

Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela en los siguientes términos:

El ICBF brinda atención a las niñas y niños no acompañados como su tutor legal en el país, bajo sus modalidades de protección, y conforme a las directrices de restauración de los vínculos familiares con las niñas y niños separados. Sin embargo, el ICBF carece de la capacidad para cubrir las necesidades de toda la población que requiere atención, especialmente bajo modalidades flexibles o cuidado alternativo que no forman parte de sus modalidades de protección. Por lo tanto, es esencial poder apoyar al Gobierno de Colombia en la creación y/o consolidación de estos espacios, el fortalecimiento de los procesos de asistencia y el desarrollo de estrategias de prevención para la protección de las niñas y los niños refugiados y migrantes, así como sus familias⁴⁵.

Es evidente que la institucionalización de los NNA no acompañados o separados es solo una de varias posibles opciones de respuesta y, sin duda, no la primera ni la más ajustada a la situación específica de este sector de la población, por lo que se requiere adecuar la respuesta a su perfil y necesidades.

⁴⁵ RMRP 2020. Op. cit. Pág 88.

Tensiones entre la respuesta institucional y el interés superior del niño

Hay una tensión en el manejo de la situación de NNA no acompañados o separados. Por una parte, la respuesta institucional está orientada principalmente al ingreso de la persona al sistema de protección, aunque no sea en lugares cerrados. Por otro lado, está el deseo del menor de edad de seguir su camino por cuenta propia hasta su destino final, para reencontrarse con sus familiares en otro país o más adelante dentro de Colombia, o para ser productivo y enviar recursos a la familia dejada en Venezuela.

El enfoque de las organizaciones que trabajan en apoyo a la niñez y adolescencia es diferente, ya que, si los NNA no desean acogerse al sistema institucional de protección, las organizaciones no los obligan a ingresar en el sistema; les explican los posibles peligros que podrían enfrentar y se les da información sobre sitios a los que pueden acudir en caso de riesgo. Las organizaciones también informan a las autoridades del próximo punto de la ruta para que los apoyen; sin embargo, esto ha resultado contrario a las expectativas de los NNA, ya que en ocasiones las autoridades del siguiente punto de apoyo los detienen e inician el procedimiento, por lo que los NNA tratan de evadir los puntos donde hay autoridades. En todo caso, si una

organización identifica a un NNA no acompañado o separado que expresa su voluntad de ingresar al sistema de protección, lo remiten a la institución estatal.

El ingreso al sistema de protección puede ser visto por los NNA no acompañados o separados como una barrera a sus planes de viaje o de trabajo. En estos casos, cuando ingresan a la modalidad de protección pueden decir que no les interesa ingresar o ingresan y después de evaden. No hay otras opciones de ayuda para el NNA no acompañado o separado para apoyarlo en su meta de vida digna y alejarlo de riesgos. La protección institucional que se reduce a dos opciones: internamiento en centro de reclusión o colocación con familia sustituta.

Esta tensión lleva a la necesidad de conciliar los esquemas institucionales de protección con el derecho del NNA a opinar y ejercer su autonomía en asuntos que le conciernen, en los términos establecidos en el artículo 12.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que contempla: "Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del

niño, en función de la edad y madurez del niño”⁴⁶.

En su interpretación sobre el alcance del artículo 12 de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño brinda importantes orientaciones en la Observación General N° 6 (2005) sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen:

De acuerdo con el artículo 12 de la Convención, al determinar las disposiciones que han de adoptarse respecto de los menores no acompañados o separados, se recabarán y tendrán debidamente en cuenta los deseos y las opiniones del menor (párrafo 1 del artículo 12). De cara a la expresión informada de tales deseos y opiniones, es imperativo que los menores dispongan de toda la información pertinente acerca de, por ejemplo, sus derechos, servicios existentes, en especial medios de comunicación, el procedimiento para solicitar el asilo, la localización de la familia y la situación en el país de origen (artículos 13, 17 y párrafo 2 del artículo 22). En lo que concierne a la

*tutela, custodia y alojamiento y representación legal del menor, deben tenerse también en cuenta las opiniones de éste. La información antedicha se proporcionará en forma que sea acorde con la madurez y el nivel de comprensión del menor. Dado que la participación está en función de una comunicación fiable, se proveerá en su caso interpretación en todas las fases del procedimiento*⁴⁷.

Hasta ahora, sin embargo, el sistema no ha sido efectivo, pues es muy lento. Una trabajadora con niñez en la frontera sur de Colombia advierte que “la falta de una respuesta inmediata puede conducir a la pérdida del contacto con el chico mientras se toma una decisión”⁴⁸.

Para la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, la institucionalización, lejos de proteger, puede convertirse en un riesgo:

“Las niñas y los niños no acompañados y separados (UASC, por sus siglas en inglés) enfrentan riesgos aún mayores de abuso y explotación y desafíos para acceder a los sistemas nacionales de

⁴⁶ Convención sobre los derechos del Niño, artículo 12.1. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>

⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 6 (2005) sobre el Trato de los menores no acompañados

y separados de su familia fuera de su país de origen Párrafo 25. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

⁴⁸ Entrevista con Corina Timaure.

protección de la infancia a fin de obtener servicios básicos, lo que implica altos riesgos de ser institucionalizados y privados de su libertad”⁴⁹.

Entre las opciones por explorar, los expertos consultados recomiendan verificar el caso con prontitud y examinar la posibilidad de reunificación familiar, apoyando al NNA para llegar a su destino con dignidad, a través de corredores humanitarios seguros. Sin embargo, esos corredores no se activan, ya que, aunque existen recursos de la cooperación internacional para pasajes, no se usan para el traslado de adolescentes porque no tienen permisos ni visas⁵⁰.

En este sentido, el RMRP 2020 se planteaba fortalecer las capacidades de respuesta institucional mediante “apoyo especializado para las Plataformas y autoridades nacionales a fin de ayudar a niñas, niños y adolescentes no acompañados, evitando la institucionalización y promoviendo soluciones basadas en la familia”⁵¹.

La estrategia de respuesta de RMRP 2021 para Ecuador incluye “Modalidades de cuidado alternativo que se implementan para niños, niñas y adolescentes separados y no acompañados (UASC) en consonancia con su interés superior; esto incluye también la

atención especializada de apoyo y acompañamiento a UASC en el proceso de reunificación familiar”⁵².

El refugio como opción de protección para NNA

Los expertos consultados por el CDH UCAB coinciden en estimar que la solicitud de determinación de la condición de refugiado por parte de los NNA no acompañados y separados es una opción válida, en la medida en que es una figura que les brinda protección e identificación.

Pese a tratarse de una opción válida, los NNA no acompañados y separados se enfrentan a una serie de barreras para acceder a este mecanismo. Una primera barrera tiene que ver con el desconocimiento del procedimiento. Existe una falta generalizada de información sobre la solicitud de determinación de la condición de refugiado en la población proveniente de Venezuela y es más crítica entre los NNA. La mayoría de las personas desconocen los derechos que les otorga la condición de refugiado y no hay funcionarios en los puestos fronterizos que le informen de sus derechos a los NNA no acompañados. Además, como los NNA no acompañados y separados tratan de evitar

⁴⁹ RMRP 2020. Op. cit. Pág.33.

⁵⁰ Entrevistas con Nicolás Mantilla y Corina Timaure.

⁵¹ RMRP 2020. Op. cit. Pág. 34.

⁵² RMRP 2020. Op. Cit. Pág. 159.

los contactos con las autoridades, resulta más difícil que tengan acceso a esta información.

Otras barreras están relacionadas con los requisitos y formalidades del procedimiento, pues en buena parte de los países las complejidades del trámite terminan siendo un factor disuasivo, llevando al abandono de la solicitud. Además, los NNA llegan a los países receptores con la imagen del modelo punitivo, ineficaz y corrupto de las instituciones venezolanas, por lo que sienten desconfianza hacia los órganos del Estado.

Por otra parte, al menos en el caso de Colombia, la ya explicada tensión entre el interés del niño y la visión de la institución se expresa también en el procedimiento de solicitud de determinación de la condición de refugiado, toda vez que el ICBF asume la representación de los NNA no acompañados o separados. La norma actual (decreto 1067 de 2015)⁵³ y la prevista en el Estatuto de Protección Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV)⁵⁴ subordina la voluntad de los NNA a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que detenta el

procedimiento de protección, la cual no se limita a impulsar el trámite, sino que tiene facultades de valoración de la pertinencia misma de la solicitud.

La legislación argentina, en cambio, presenta un modelo centrado en el interés superior del niño, al establecer el derecho de los NNA:

- a) A ser oído ante la autoridad competente cada vez que así lo solicite la niña, niño o adolescente; b) A que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta al momento de arribar a una decisión que lo afecte;*
- c) A ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo incluya. En caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine;*
- d) A participar activamente en todo el procedimiento; e) A recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte⁵⁵.*

⁵³ República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

⁵⁴ República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto número 216 de 2021 (-1 MAR 2021 "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de

Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria". Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DEC-RETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>

⁵⁵ ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 17. Protección diferenciada de niños no acompañados. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9217.pdf#_ga=2.81144212.208455253.1620431682-2051628242.1615643915

Este tipo de consideraciones está ausente, tanto en la actual normativa colombiana, como en el ETPV que comienza a implantarse en el país.

La Observación General N° 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, cuenta con una sección sobre el acceso al procedimiento para obtener el asilo, garantías jurídicas y derechos en la materia, que incluye el acceso al procedimiento, el establecimiento de garantías y medidas de apoyo, la evaluación individualizada y la no discriminación en el ejercicio de derechos⁵⁶.

Finalmente, la misma Observación General N° 6 presenta otras opciones, al referirse a formas complementarias de protección en favor de los menores no acompañados o separados:

Si no se cumplieran los requisitos para obtener la condición de refugiado al amparo de la Convención de 1951, los menores separados o no acompañados disfrutarán de la protección complementaria disponible en la medida determinada por sus necesidades de protección. La

aplicación de estas formas complementarias de protección no exonerará a los Estados de la obligación de atender las necesidades específicas de protección del menor no acompañado y separado de su familia. Por consiguiente, los menores que disfruten de formas complementarias de protección disfrutarán, en la máxima medida posible, de todos los derechos humanos que se reconocen a los niños en el territorio perteneciente o sujeto a la jurisdicción del Estado, con inclusión de los derechos que presuponen la estancia legal en dicho territorio⁵⁷.

Lamentablemente, el Estado colombiano perdió una oportunidad de adecuar su normativa a los estándares internacionales, toda vez que la reglamentación del ETPV, mantiene un enfoque tutelar con relación a los derechos de NNA no acompañados o separados que requieran protección internacional y que no cumplan con los requisitos para obtener el reconocimiento de la condición de refugiados.

⁵⁶ Comité de Derechos del Niño. Observación general N° 6. Sección VI. Acceso al procedimiento para obtener el asilo,

garantías jurídicas y derechos en la materia. Párrafos 64 a 76.

⁵⁷ Comité de Derechos del Niño. Op. Cit. Párrafo 77.

Conclusiones y recomendaciones

La situación de los NNA no acompañados y separados se encuentra invisibilizada a causa de la ausencia de respuestas institucionales que permitan su identificación, registro y acompañamiento, así como por la tendencia de los mismos NNA a buscar vías que les permitan pasar desapercibidos, debido al temor de que su identificación pueda conducir a la institucionalización o a la deportación.

Las motivaciones de los NNA para salir de Venezuela sin compañía o separados de sus padres abarcan diversas situaciones que incluyen la reunificación familiar, la búsqueda de oportunidades laborales, educativas y de salud y la aceptación de ofertas engañosas por parte de grupos criminales de diversa índole. Escapar de situaciones de violencia intrafamiliar o de riesgos de reclutamiento por bandas armadas en Venezuela también forman parte de las razones para huir del país. En todo caso, se trata de circunstancias que colocan a los NNA en un contexto de especial vulnerabilidad, para lo cual no cuentan con la información ni con las

herramientas necesarias para hacer frente a los peligros.

Las instituciones oficiales a cargo de la protección de NNA, siguen enfrentando una tensión entre una respuesta basada en un enfoque tutelar y las expectativas de los NNA de realización de un proyecto personal que requiere priorizar el enfoque del interés superior del niño. En consecuencia, la respuesta institucional para atender a este sector de la población es limitada, debido a que muchos países receptores de población venezolana no cuentan con protocolos para abordar las necesidades de protección de una población en movimiento, limitándose a aplicar de manera automática las modalidades ya existentes de internamiento o colocación familiar, las cuales no se adaptan a las expectativas y proyectos de los NNA en movilidad, lo que resulta en su evasión. Además, los corredores humanitarios no están diseñados para facilitar el traslado de NNA no acompañados que aspiran a la reunificación familiar.

Aunque buena parte de los NNA no acompañados o separados requieren protección internacional, ni el refugio ni otras formas complementarias de protección están a su alcance, bien sea por falta de información o por la ausencia de procedimientos ágiles y flexibles para

acceder al procedimiento y garantizar una oportuna decisión.

“Vamos por un futuro”.

Adolescente de Barinas, entrevistado en Arauca

En atención a estas consideraciones, se formulan las recomendaciones siguientes:

- Debe ponerse mayor énfasis en la prevención de la vulneración de derechos de los NNA no acompañados o separados, mediante el diseño de mecanismos de identificación de NNA en riesgo, especialmente en zonas fronterizas.
- Los mecanismos de alerta temprana sobre riesgos deben estar acompañados de campañas educativas que permitan a las comunidades y líderes locales participar en el sistema de identificación de NNA en peligro, con especial referencia a la utilización de niños en grupos delictivos, reclutamiento, trata y tráfico de niños.
- La escolarización de los NNA no acompañados o separados, por parte de las instituciones de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, debe complementarse con campañas para la integración efectiva de estos NNA, de manera que sean aceptados y se haga contrapeso a las expresiones de xenofobia y acoso en el ambiente escolar, como medida para preservar sus derechos y evitar la deserción.
- Es necesario desarrollar políticas públicas sobre niñez migrante y refugiada con enfoque de derechos, en las que los principios de interés superior del niño y de no discriminación sean el eje transversal de tales políticas.
- La opinión de los NNA no acompañados o separados debe ser escuchada en cualquier procedimiento relacionado con su proyecto de vida y establecerlo así expresamente en la legislación.
- La visa debe ser una excepción en casos de reunificación familiar de NNA no acompañados o separados.
- Es necesario estudiar individualmente y acompañar a los NNA que puedan requerir refugio y establecer procedimientos ágiles, sencillos y amigables para pedir refugio. Las solicitudes de NNA no acompañados o separados deben ser tramitadas de forma prioritaria, tomando en consideración el trabajo protegido y planteando alternativas a la institucionalización, de manera que el solicitante pueda mantener su propio proyecto de vida.
- En los procedimientos de solicitud de refugio para los NNA separados y no acompañados, se deben garantizar que la autoridad administrativa impulse el trámite sin juicios de valoración.

Pequeños en movimiento

Situación de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados procedentes de Venezuela

Se terminó de producir en Caracas, en mayo de 2021.

Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello
Urb. Montalbán, Av. Teherán, Edf. de Aulas, módulo 4, piso 3, Caracas 1020

RIF- J-00012255-5

Tel. 0212-407-4434

cddhh@ucab.edu.ve cdhucab@gmail.com

<https://cdh.ucab.edu.ve/>

<http://www.facebook.com/cdh.ucab>

@CDH_UCAB



**Centro de Derechos Humanos
UCAB**