



La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana en el Perú

Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo durante
2018 - 2019 - 2020

Defensoría del Pueblo

Jr. Ucayali n.º 394-388 Lima 1, Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Fax: (511) 426-7889

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

E-mail: consulta@defensoria.gob.pe

Línea gratuita: 0800-15-170

Primera edición: Lima, Perú, febrero de 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2022-00006

Serie Informes de Adjuntía n.º 0001-2022-DP/ANA: La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana en el Perú.

Elaboración: HellenGiulianaVelaMogrovejo
Comisionada

Deyvi Manuel Morales Zárate
Comisionado

Xiomara Aracy Pillco Nina
Comisionada

Revisión y Dirección: Matilde del Carmen Cobeña Vásquez
Adjunta para la niñez y la adolescencia

Equipo de consultores: María Angélica Pariahuamán Aronés
Lucía Nuñez Moreira

Este documento ha sido elaborado por la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo, con el apoyo técnico y financiero de Save the Children. Asimismo, se agradece a las/os comisionadas/os de las Oficinas y Módulos Defensoriales por su participación en la atención de casos.

La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana en el Perú

**Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo durante
2018 - 2019 - 2020**

ÍNDICE

Capítulo

01



Marco metodológico

Pg. 6

1.1 La migración venezolana y la niñez	7
1.2 Antecedentes y competencia de la Defensoría del Pueblo	8
1.3 Objetivos, metodología y ámbito de aplicación	10
1.4 Contexto del país de origen: Venezuela	10
1.5 Estadística sobre migración de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana	12
1.6 Precisiones conceptuales	12
1.7 Actores competentes en la atención a niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en situación de movilidad humana internacional	14

Capítulo

02



Marco normativo sobre derechos de la niñez migrante

Pg. 18

2.1 Normas internacionales	19
2.2 Normas nacionales	24

Capítulo

03



Atención a niños, niñas y adolescentes venezolanos durante el ingreso a territorio peruano

Pg. 25

- | | |
|---|----|
| 3.1 La atención en el ingreso por el Cebaf Tumbes (setiembre, 2018) | 26 |
| 3.2 Casos advertidos durante visita al Cebaf Tumbes (setiembre, 2018) | 27 |
| 3.3 Respuestas de diversos actores a los casos de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana ingresantes por el Cebaf Tumbes (setiembre, 2018) | 29 |
| 3.4 Hallazgos sobre la atención en el ingreso a niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en el Cebaf Tumbes (junio, 2019) | 32 |

Capítulo

04



Intervención de la defensoría del pueblo

Pg. 34

- | | |
|--|----|
| 4.1 Sistematización de los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo | 35 |
| 4.2 Sobre los principales derechos afectados | 41 |
| 4.3 Acciones realizadas por las entidades competentes ante la supervisión defensorial | 49 |

- | | |
|------------------------|----|
| Conclusiones | 59 |
| Recomendaciones | 62 |
| Referencias | 65 |

Capítulo

01



Marco metodológico



1.1 | La migración venezolana y la niñez



El Perú es desde hace algunos años el escenario de uno de los más grandes movimientos migratorios en Latinoamérica¹, protagonizado por miles de personas de nacionalidad venezolana que llegan a nuestro país como destino o que buscan ingresar para luego seguir camino hacia otros países.

Según cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones), los ingresos totales al país de ciudadanas/os venezolanas/os, desde el año 2017 hasta el 30 de junio de 2020, fueron de 1 299 952 personas, ubicándose el Centro Binacional de Atención Fronteriza (en adelante, Cebaf) ubicado en Tumbes, como principal punto de ingreso de este movimiento migratorio (Migraciones, 2020).

“ Los ingresos totales al país de ciudadanas/os venezolanas/os, desde el año 2017 hasta el 30 de junio de 2020, fueron de **1 299 952 personas.**”

En ese universo de personas, que por las condiciones de la migración se trata de una población vulnerable, debe considerarse la situación de la niñez migrante, categoría que incluye a niños, niñas y adolescentes que migran por motivos diversos, que en ocasiones se conjugan, como la reunificación familiar, la búsqueda de mejores condiciones económicas y la huida de la pobreza extrema o de otras formas de violencia (abuso, persecución, etc.)²

Ello los expone a una múltiple discriminación³, considerando su edad y su condición migratoria (entre otros factores), por lo que requieren de una protección específica y adecuada de sus derechos (tanto de origen, de tránsito y de destino) por parte de los Estados. En el caso peruano, si bien gran cantidad de migrantes se queda en nuestro país, muchos tienen otro destino final⁴.

Esta situación se reproduce en el Perú, donde la niñez tiene que enfrentarse a situaciones que ponen en riesgo sus derechos y, por ende, precisa de la participación del Estado para garantizar su protección y la satisfacción de necesidades básicas por su condición de personas, conforme se establece en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la Constitución).

¹ Del total de migrantes venezolanos, Colombia es el país que ha recibido la mayor cantidad (1,7 millones), en tanto que el Perú tiene un millón de estos migrantes. Los detalles pueden revisarse en R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región, julio, 2021. El documento se encuentra en el siguiente enlace: https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-07/2021.07.R4V_Stock_Esp.pdf

² Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercado Común del Sur (Mercosur) y Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2016).

³ Considerando que “[l]os fenómenos de discriminación múltiple se producen cuando en una misma persona —o, más frecuentemente, grupo de personas— se unen dos o más formas de discriminación, lo que les hace sustancialmente más vulnerables a los efectos de la misma”, como lo señala Consuelo Chacartegui (2010, p. 39).

⁴ Según la Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas (OIM), del total de personas que ingresan al Perú, el 73 % busca quedarse en el país y el 23 % busca llegar a Chile, mientras que el resto tenía como destino Brasil, Bolivia y Argentina (OIM, julio, 2021).

Es necesario recordar que el Estado peruano mantiene obligaciones internacionales provenientes de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

En cuanto a tales obligaciones, en noviembre de 2017 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño emitieron las Observaciones Generales 3 y 4, las cuales fijan criterios de actuación de los Estados respecto del abordaje y la atención de todos los niños, niñas y adolescentes migrantes, entre ellos los de nacionalidad venezolana.

1.2 | Antecedentes y competencia de la Defensoría del Pueblo



De conformidad con lo establecido en los artículos 161 y 162 de la Constitución, y en el artículo 1 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, este organismo, constitucionalmente autónomo, está encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos.

La intervención defensorial en materia de niñez y adolescencia se sustenta en los artículos 1, 4 y 44 de la Constitución, que consagran la primacía de la persona humana, el respeto de su dignidad y la obligación del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, específicamente de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas menores de edad migrantes, ya que se encuentran en una múltiple discriminación y demandan una protección específica muy especial.

En tal sentido, es también competencia de la Defensoría del Pueblo defender sus derechos, pues ellos, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, en su calidad de seres humanos tienen todos los derechos, libertades y garantías sin discriminación de ninguna clase⁵. Asimismo, el Tribunal ha reconocido la doctrina de protección integral como parte del ordenamiento jurídico nacional, por lo que señaló que los niños, niñas y adolescentes son sujetos —y no meramente objetos— de derechos, incluyendo todos los derechos consagrados en la Constitución, así como también aquellos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Perú.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo es competente para supervisar el cumplimiento de las normas establecidas en materia de refugio y migración por parte de la administración pública, a fin de constatar si estas garantizan

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente 03247-2008-PHC/TC, del 14 de agosto de 2008, fundamento jurídico 4.

el cumplimiento de los estándares mínimos de respeto de los derechos de las personas en movilidad humana internacional y, de ser necesario, formular las recomendaciones pertinentes con el fin de coadyuvar a que esta población ejerza sus derechos en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo mantiene un trabajo sostenido a lo largo de los años con relación al amparo de los derechos de poblaciones con necesidades de especial protección o en situación de vulnerabilidad, lo que incluye a quienes se encuentran en situación de movilidad humana internacional, como son las personas venezolanas solicitantes de refugio, refugiados y migrantes, debido al flujo migratorio mixto presente en el Perú (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2020, p. 118).

Así, en el año 2009 se publicó el Informe Defensorial 146 “Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes”, uno de los primeros documentos públicos que analizan críticamente la gestión migratoria en el país.

En 2015, a través del informe “Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo” se realizó un análisis sobre la aplicación de la entonces vigente norma migratoria, Decreto Legislativo 703, advirtiéndose la necesidad de una reforma migratoria que implique la incorporación de un enfoque de protección de derechos.

Por otro lado, en 2020 se publicó el Informe de Adjuntía 002-2020-DP/ADHPD “Personas venezolanas en el Perú. Análisis de su situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el COVID-19”, que visibiliza las dificultades que enfrenta la población venezolana para lograr un adecuado ejercicio de sus derechos en el país, considerando la situación previa y posterior a la llegada de la pandemia.

En el ejercicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo ha venido supervisando de manera constante la labor de las autoridades involucradas en el control migratorio de ingreso, así como aspectos vinculados a la permanencia en el país de las personas de nacionalidad venezolana, especialmente niños, niñas y adolescentes, con un enfoque orientado al ejercicio de sus derechos fundamentales, como la salud, la educación y la protección, entre otros.

Los derechos de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en el contexto migratorio, y actualmente de emergencia sanitaria, son un tema que preocupa a la Defensoría del Pueblo, al tratarse de una población que requiere de especial protección. El actual contexto demanda esfuerzos redoblados de parte de las autoridades para cumplir con la legislación vigente, así como con la vigencia de sus derechos.

“ Los derechos de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en el contexto migratorio, y actualmente de emergencia sanitaria, son un tema que preocupa a la Defensoría del Pueblo.”

1.3 | Objetivos, metodología y ámbito de aplicación



Mediante el presente informe, se desea dar a conocer los casos atendidos por nuestras oficinas a nivel nacional (durante los años 2018, 2019 y 2020) y los hallazgos de las supervisiones al Cebaf durante el año 2018, así como algunos avances y las principales conclusiones y recomendaciones sobre el tema.

En ese sentido, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo considera que este informe constituye un instrumento de información que contribuirá al desarrollo de una visión integral del fenómeno migratorio, con la finalidad de que las instituciones involucradas en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana adopten las medidas adecuadas para garantizarles la protección que requieren.

1.4 | Contexto del país de origen: Venezuela



A inicios del año 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo público un informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela (CIDH, 2017). En el mencionado documento, el órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) efectuó un análisis del impacto de la crisis venezolana en la pobreza y en los derechos económicos, sociales y culturales, entre otros temas.

La CIDH resaltó el contexto de escasez y desabastecimiento de alimentos que atravesaba Venezuela, situación que impactaba de mayor manera en poblaciones de personas adultas mayores, mujeres y niñas, niños y adolescentes. Sobre este último grupo en particular, la CIDH mostró preocupación debido al incremento de cuadros de desnutrición aguda. De igual modo en materia de salud, por la situación de los niños, niñas y adolescentes, y de las mujeres embarazadas, ello a raíz de la publicación de boletines epidemiológicos (2016) que daban cuenta de un incremento del 30,12% de muertes infantiles con relación al año 2015.

En marzo de 2019, la CIDH otorgó medidas cautelares⁶ de protección a favor de mujeres y recién nacidos⁷ en el Hospital Maternidad Concepción Palacios⁸ de Venezuela, ello al considerar que las condiciones en las que se encontraban las

⁶ Mecanismo de la CIDH por medio del cual se busca prevenir un daño irreparable, a fin de que el Estado adopte medidas que eviten la situación de riesgo advertida.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 13/2019, Medida cautelar 150-19.

⁸ Hospital de tipo IV, por lo cual debería tener una capacidad de atención de cobertura mayor.

salas de parto, las áreas de emergencia y el área de neonatología del mencionado nosocomio colocaban en situación de riesgo irreparable a esta población.

En su informe anual (CIDH, 2018, pp. 516-517), recogiendo información aportada por organizaciones de la sociedad civil, la CIDH alertó sobre el aumento de niños, niñas y adolescentes en situación de calle a causa de la falta de alimentos, la hiperinflación, la sobrepoblación de las casas de abrigo y la muerte de sus padres producto de la violencia.

A inicios de febrero de 2020 la CIDH debía realizar una visita in loco a Venezuela, pero finalmente se vio limitada a visitar la ciudad de Cúcuta (Colombia) por la negativa de las autoridades venezolanas para el ingreso al país. Con ocasión de ello, la CIDH tomó nota de que la Unicef incluyó por primera vez, en 2019, a Venezuela en la lista de emergencias para la infancia. Para la Unicef, uno de cada tres niños necesita ayuda humanitaria, es decir: 3,2 millones de niños, niñas y adolescentes requieren comida, medicinas y educación. Asimismo, según Save the Children en su informe sobre la niñez en el mundo (2019)⁹, Venezuela estaba en la posición 131 (de 176 países evaluados) en el Índice de Peligros para la Niñez. En dicha visita, la CIDH confirmó la situación al apreciar el flujo migratorio, señalando que la crisis humanitaria constituye un factor determinante para el desplazamiento de los ciudadanos venezolanos a otros países¹⁰.

Debido a la crisis que atraviesan, un gran número de personas venezolanas ha decidido salir de su país de origen en busca de protección, seguridad y mejores condiciones de vida. Dicho desplazamiento se vuelve particularmente peligroso cuando niños, niñas y adolescentes se trasladan solos, puesto que corren el riesgo de ser captados por redes de trata de personas o de ser víctimas de secuestro o de violencia física o mental, entre otras situaciones.

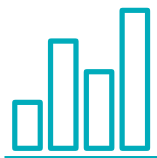


Atención y orientación de personas migrantes y refugiadas en la frontera sur (Tacna - 2019).

⁹ Véase en el siguiente enlace: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/infanciasrobadas2019_es.pdf

¹⁰ Conforme al Comunicado de Prensa emitido el 8 de mayo de 2020, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/106.asp> (Consultada el 02 de julio de 2021).

1.5 | Estadística sobre migración de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana



De acuerdo con Unicef, a 2018 alrededor de tres millones de personas de nacionalidad venezolana se encontraban fuera de su país de origen. De estas, 490 000 serían niños, quienes se encontrarían asentados en países como Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Trinidad y Tobago, Guyana y Panamá.

La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han reportado que a junio de 2021 existen 5,6 millones de personas venezolanas fuera de su país (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2018). De esa cantidad, 4,6 millones se encuentran en América Latina y el Caribe, y precisan que dichas cifras contemplan a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado según reportes de los países de destino, sin considerar los ingresos irregulares. Según Migraciones, entre el 1 de febrero de 2017 y el 30 de junio de 2020 se registraron 1 299 952 ciudadanos venezolanos, tanto en ingresos como en salidas del país. De acuerdo con el último movimiento migratorio, 793 169 ciudadanos venezolanos registran ingreso y no salidas hasta el 30 de junio de 2020 y 506 783 registran salidas sin ingreso posterior hasta la misma fecha de referencia (Migraciones, 2020, p. 23). El Cebaf es el principal punto de ingreso de ciudadanos venezolanos.

Con relación a niños, niñas y adolescentes, de los 793 169 ciudadanos venezolanos que permanecen en el país, 156 713 son menores de 18 años (Migraciones, 2020, p. 24). Se trata claramente de una cifra aproximada, en tanto existe un margen de ingresos irregulares al país que no son registrados por las autoridades migratorias, lo cual, como veíamos anteriormente, es una constante en toda la región.

1.6 | Precisiones conceptuales



a Interés superior del niño y del adolescente

Principio fundamental contemplado en la regulación migratoria y que establece que toda medida estatal que concierna al niños, niñas y adolescentes debe salvaguardar tal principio, así como el respeto de sus derechos¹¹. Ello, en términos prácticos, implica que toda decisión que se adopte y afecte a un niño, niña o adolescente ha de priorizar la opción que le beneficie de mejor manera, para lo cual es necesario considerar su situación individual (relaciones familiares, condiciones socioeconómicas, estado de salud, nivel educativo y otros aspectos).

¹¹ Decreto Legislativo 1350, Título Preliminar, artículo IV.

b Niña, niño o adolescente no acompañada/o¹²

Es la persona que pretende ingresar o salir de territorio nacional sin la compañía de sus padres, o de tutor nombrado, curador o personal responsable. También se encuentra comprendida la persona que queda sin compañía de sus padres, o de tutor nombrado, a su llegada o permanencia en el territorio nacional. La situación de vulnerabilidad de esta persona se incrementa al no tener alguien que la pueda asistir o proteger en un ambiente extraño y ajeno.

c Niña, niño y adolescente separada/o

De acuerdo con la Observación General 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, “niños separados”, en el sentido del artículo 1 de la Convención, se refiere a los menores de edad separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de niñas, niños y adolescentes acompañados por otros miembros adultos de la familia.

d Situación de riesgo de desprotección familiar¹³

Situación en la que se encuentra un niño, niña y adolescente cuando el ejercicio de sus derechos es amenazado o afectado, ya sea por circunstancias personales, familiares o sociales, que perjudican su desarrollo integral sin revestir gravedad, y no son o no pueden ser atendidos por sus familias. Las medidas necesarias que adopte el Estado para prevenir la desprotección familiar no pueden justificar la separación del niño, la niña y el adolescente de su familia de origen.

e Situación de desprotección familiar

La que se produce a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado desempeño de los deberes de cuidado y protección por parte de los responsables de niños, niñas y adolescentes, y que afecta gravemente su desarrollo integral¹⁴. Entre los supuestos de desprotección familiar se encuentra el abandono que se produce cuando faltan las personas que asumen su cuidado en ejercicio de la patria potestad, tenencia o tutela, o porque estas no quieren o no pueden ejercerla¹⁵, entre otros.

¹² Reglamento del D.L. 1350, artículo 4, literal “b”.

¹³ Decreto Legislativo 1297, artículo 3, literal “f”.

¹⁴ ídem, literal “g”.

¹⁵ Reglamento del D.L. 1297, artículo 4.

1.7

Actores competentes en la atención a niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en situación de movilidad humana internacional



a Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

Tiene entre sus mandatos “la promoción y protección de las poblaciones vulnerables”, es decir, de los grupos de personas que sufren situaciones de desprotección, como es el caso del tema motivo del presente documento¹⁶. Asimismo, el MIMP tiene como competencia exclusiva ser el ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente¹⁷, así como velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de su protección.

Para el cumplimiento de dichas funciones, el MIMP cuenta con la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante, DGNNA), órgano encargado de diseñar, promover y coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de la niñez y la adolescencia, para contribuir a su bienestar y desarrollo integral, en especial en aquellas poblaciones que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, y las que sufren de discriminación, violencia y exclusión social¹⁸.

La DGNNA está conformada por la Dirección de Políticas sobre Niñas, Niños y Adolescentes, la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías, y la Dirección de Investigación Tutelar. Asimismo, tiene entre sus principales funciones

- i** coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente, de acuerdo con las funciones establecidas en el Código de los Niños y Adolescentes y normas complementarias; y
- ii** elaborar, formular y proponer políticas y normas en temas de su competencia¹⁹.

Respecto de la atención y protección de las niñas, niños y adolescentes extranjeros, ello está considerado en el artículo V del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes²⁰, norma que también consagra el tratamiento igualitario de los niños, niñas y adolescentes, sin distinción por motivos de nacionalidad, entre otros aspectos.

¹⁶ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIMP, artículo 2, literal “j”.

¹⁷ Decreto Legislativo 1098 - Ley Orgánica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

¹⁸ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIMP, artículo 55.

¹⁹ Decreto Supremo 03-2012-MIMP - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

²⁰ Código de los Niños y Adolescentes. Título Preliminar. Artículo V.- Ámbito de aplicación general. - El presente Código se aplicará a todos los niños y adolescentes del territorio peruano, sin ninguna distinción por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, origen social, posición económica, etnia, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición, sea propia o de sus padres o responsables.

● La Unidad de Protección Especial (UPE)

A fines de 2016 se promulgó el Decreto Legislativo 1297, “Decreto legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos”. La norma define la desprotección familiar y el riesgo de desprotección familiar, además de las medidas de protección frente a estas situaciones.

Para afrontar lo anterior se establecieron tres clases de medidas de protección:

- i acogimiento familiar;
- ii acogimiento residencial, que será llevada en un centro de acogida residencial (CAR), y
- iii adopción, previa declaración judicial de desprotección familiar.

Estas medidas pueden ser variadas entre sí de acuerdo con la situación del niño, niña y adolescente, y pueden pasar de ser provisionales a hacerse permanentes, dependiendo de las circunstancias que hayan motivado la desprotección.

Posteriormente, el Decreto Legislativo 1297 fue reglamentado mediante el Decreto Supremo 01-2018-MIMP, por el cual se crean las instancias administrativas del MIMP para la actuación por desprotección familiar, denominadas unidades de protección especial (UPE), y la Dirección de Protección Especial (DPE), ambas bajo la dirección de la DGNNA.

Las UPE tiene como principales funciones

- i iniciar y dirigir el procedimiento administrativo por desprotección familiar,
- ii declarar la situación de desprotección familiar provisional y asumir la tutela estatal, y
- iii disponer medidas de protección provisionales o modificarlas luego de que ha sido declarada judicialmente la desprotección familiar.

La DPE es la unidad técnico-normativa y de gestión que propone normas, lineamientos, programas, estrategias, entre otros, para coadyuvar a mejorar la calidad del servicio de las UPE.

En el contexto de la migración masiva venezolana al Perú, el MIMP dispuso la conformación de un equipo de protección de urgencia que fue trasladado al Cebaf en la frontera de Tumbes con la finalidad de trabajar en coordinación con las autoridades judiciales y administrativas, y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes (Gobierno del Perú, 2018). Posteriormente, mediante Resolución Ministerial 241-2018-MIMP²¹, se creó la Unidad de Protección Especial (UPE) de Tumbes e inició funciones formalmente el 11 de setiembre de 2018.

²¹ De fecha 7 de setiembre de 2018 y publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de setiembre de 2018.

b Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM)

Autoridad migratoria que regula el ingreso y la salida del país de las personas nacionales y extranjeras, incluyendo niños, niñas y adolescentes, a través de las distintas fronteras del Perú. Asimismo, regula la permanencia y residencia de personas extranjeras en territorio nacional y el procedimiento administrativo migratorio, conforme al Decreto Legislativo 1350, Ley de Migraciones²², y su Reglamento²³.

● Equipo de Integración Migratoria

La Ley de Migraciones y su Reglamento señalan un tratamiento especial para los extranjeros en situación de vulnerabilidad, considerando entre ellos a niños, niñas y adolescentes²⁴. La Superintendencia Nacional de Migraciones se encarga de la labor de recibir, evaluar y emitir informes que acreditan la situación difícil de un extranjero que necesita de atención especial en su trámite migratorio (Migraciones, 2017). Dicha acreditación se realiza a la Oficina de Atención a Poblaciones Vulnerables, la misma que se encuentra conformada por el Equipo de Integración Migratoria, cuyas acciones y objetivos se centran en la atención de esta población²⁵.

c Comisión Especial para los Refugiados

Las personas extranjeras en el Perú tienen la posibilidad de solicitar refugio, y es la Comisión Especial para los Refugiados (en adelante, CEPR) del Ministerio de Relaciones Exteriores, la autoridad encargada de recibir dichas solicitudes y evaluarlas de forma individual. Finalmente, dicha instancia emite un pronunciamiento otorgando o no la condición de refugiada o refugiado.

Estas solicitudes solo pueden presentarse en territorio peruano²⁶. El solicitante deberá incluir a los miembros de su núcleo familiar, pudiendo ser los hijos y las hijas menores de edad, quienes adquieren la calidad de solicitantes de refugio y los derechos que tal condición les otorga, como al libre tránsito, a estudiar, a no ser expulsados, entre otros.

²² Publicado el 7 de enero de 2017.

²³ Aprobado por Decreto Supremo 007-2017-IN, publicado el 29 de marzo de 2017.

²⁴ Decreto Legislativo 1350 – Decreto Legislativo de Migraciones. Artículo 11.- Extranjeras en situación de vulnerabilidad.

11.1 Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores ponen en conocimiento de las autoridades competentes las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan para la protección de sus derechos, en particular las referidas a niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.

11.2 MIGRACIONES y Ministerio de Relaciones Exteriores en el ámbito de sus competencias adoptan los criterios para asistir a las personas en situación de vulnerabilidad; pudiendo emitir los documentos y/o permisos de permanencia temporal o residencia pertinentes.

²⁵ El Equipo de Trabajo de Integración Migratoria de la Superintendencia Nacional de Migraciones se creó por Resolución de Superintendencia 117-2018 de fecha 05 de abril de 2018. Ver <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS117-2018.pdf> (Consultada el 02 de julio de 2021).

²⁶ Conforme al artículo 4 del Reglamento la Ley 27891, "Tiene derecho a solicitar protección dentro del territorio de la República, toda persona que se encuentre comprendida en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 3 de la Ley del Refugiado".

Los niños, niñas y adolescentes no acompañados pueden solicitar refugio de manera independiente, pudiéndosele reconocer el estatuto de refugiado conforme a lo dispuesto por la Ley 27891, Ley del Refugiado²⁷, y su Reglamento²⁸, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 5 de esta última norma, la cual señala que “el refugio otorgado a la madre, al niño, al adolescente y al anciano, conlleva de parte del Estado, la protección especial reconocida en la Constitución Política del Perú, los tratados de los que el Perú es parte y la legislación peruana vigente”.



Atención y orientación de familias migrantes y refugiadas sobre su acceso a derechos en el Perú (2019).

²⁷ Del 20 de diciembre de 2002.

²⁸ Del 23 de diciembre de 2002.

Capítulo

02



Marco normativo sobre derechos de la niñez migrante



El marco normativo internacional y nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes obliga a los Estados a adoptar medidas de protección de urgencia, con la finalidad de evitar situaciones en que sus derechos sean vulnerados.

La Convención sobre los Derechos del Niño²⁹ consagra la “doctrina de protección integral”, la cual los reconoce como sujetos de derechos, titulares de derechos y obligaciones que, en razón de su situación de vulnerabilidad, deben ser protegidos por el Estado, pero, además, por su familia y la comunidad.

En ese sentido, existe una amplia gama de instrumentos internacionales y nacionales que encuentran su razón de ser en los diversos problemas que afectan el disfrute y ejercicio de sus derechos, como lo es el contexto migratorio.

2.1 | Normas internacionales



La citada Convención sobre los Derechos del Niño representa el instrumento internacional que reconoce la protección integral de los derechos humanos de la niñez; y, en el contexto migratorio, resalta el adecuado análisis de los principios y los derechos del interés superior del niño (art. 3); igualdad y no discriminación (art. 2); preservación de la identidad, filiación y no separación de las familias (arts. 8, 9 y 10); y protección especial en circunstancias particulares en las que se encuentren privados del medio familiar (art. 20).

El artículo 22 impone al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr que los niños, niñas y adolescentes que traten de obtener el estatuto de refugiado o que hayan sido reconocidos como refugiados gocen de la protección y la asistencia humanitaria adecuada para el disfrute de los derechos reconocidos en la convención o en otros tratados internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que el Estado sea parte.

De otro lado, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares³⁰, en su artículo 44 establece como principio general el compromiso de los Estados de respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares los derechos fundamentales, sin distinción alguna, así como de garantizar la respectiva unidad familiar.

²⁹ Aprobada mediante Resolución Legislativa 25278, publicada el 4 de agosto de 1990.

³⁰ Suscrita por el Perú el 22 de setiembre de 2004. Aprobada mediante Resolución Legislativa 28602, publicada el 13 setiembre de 2005, y ratificada por Decreto Supremo 071-2005-RE, publicado el 13 setiembre de 2005. Por comunicado, publicado en las normas legales del diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2005, se informó que la fecha de entrada en vigencia para el Perú sería el 1 de enero de 2006.

El Comité de los Derechos del Niño, órgano que vela por el cumplimiento de la convención, en su Observación General 6 sobre el trato de menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, señala que “las obligaciones del Estado en virtud de la Convención se aplican con referencia a todos los menores que se encuentren dentro de su territorio y a los que estén por otro concepto sujetos a su jurisdicción (art. 2)” (p. 7).

Dado el contexto internacional de migración, dicho comité ha emitido observaciones generales conjuntas con el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, como el número 3 y 4 (cuadro 1), que vemos a continuación:

“ Las obligaciones del Estado en virtud de la Convención se aplican con referencia a todos los menores que se encuentren dentro de su territorio y a los que estén por otro concepto sujetos a su jurisdicción (art. 2).”

Cuadro 1: Observaciones generales conjuntas 3 y 4 sobre los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de migración internacional Comité de los Derechos del Niño

Observación General Conjunta 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno

El principio de no discriminación será el centro de todas las políticas y procedimientos de migración, incluidas las medidas de control de fronteras, e independientemente de la situación de residencia de los niños o de sus padres. Toda diferencia de trato que se aplique a los migrantes será conforme a derecho y proporcionada, en busca de un fin legítimo y ajustado al interés superior del niño y las normas y estándares internacionales de derechos humanos. Del mismo modo, los Estados partes deben velar por que los niños migrantes y sus familias se integren en las sociedades de acogida mediante la observancia efectiva de sus derechos humanos y el acceso a los servicios en igualdad de condiciones con los nacionales (párr. 22).

A fin de aplicar el principio del interés superior en los procedimientos o decisiones relacionados con la migración que puedan afectar a los niños, los Comités destacan la necesidad de llevar a cabo sistemáticamente evaluaciones y procedimientos de determinación del

Observación General Conjunta 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno

Las repercusiones negativas que tiene en el bienestar de los niños el hecho de estar en una situación migratoria insegura y precaria. Por consiguiente, recomiendan que los Estados garanticen la existencia de procedimientos claros y accesibles para determinar la situación de los niños a fin de que puedan regularizarla por diversos motivos (párr. 18).

Los Estados deben cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales en cuanto al mantenimiento de la unidad familiar, incluidos los hermanos, y prevenir la separación, que debe ser objeto de atención primordial. La protección del derecho a tener un entorno familiar suele exigir a los Estados que no solo se abstengan de tomar medidas que puedan provocar una separación de la familia u otra injerencia arbitraria en el derecho a la vida familiar, sino que intervengan de manera positiva para mantener la unidad de la familia, incluida la reunión de familiares separados (párr. 27).

interés superior como parte de las decisiones relacionadas con la migración y de otra índole que afectan a los niños migrantes, o para conformar esas decisiones (párr. 31).

Los Estados partes deben adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el derecho de los niños a ser escuchados en los procedimientos de inmigración relativos a sus padres, en particular cuando la decisión pueda afectar a los derechos de los niños, como el derecho a no ser separado de sus padres (párr. 38).

Los Estados partes deben velar por que el desarrollo del niño, y su interés superior, se tomen plenamente en cuenta en las políticas y decisiones encaminadas a regular el acceso de sus padres a los derechos sociales, con independencia de su situación de residencia (párr. 44).

Preocupa a los Comités el hecho de que algunos Estados partes deciden reconocer una definición restrictiva del principio de no devolución. Los Comités ya han apuntado que los Estados no rechazarán a un niño en una frontera (párr. 46).

Los niños migrantes indocumentados y los padres que dependen de permisos de residencia o de trabajo, y que su patrocinador o empleador puede convertir fácilmente en indocumentados, corren el peligro de ser denunciados a las autoridades de inmigración por los proveedores de servicios públicos u otros funcionarios o por particulares. Esto limita su disfrute de los derechos humanos, incluidos la protección y el acceso a la justicia, y los hace más vulnerables a la violencia y a la explotación laboral y otros tipos de explotación y abuso, y puede ser el resultado de políticas que dan prioridad a la detección de migrantes en situación irregular en vez de a su protección frente a la violencia, el maltrato y la explotación, lo que hace a los niños más vulnerables a las experiencias de violencia y puede convertirlos en testigos de actos de violencia contra algún familiar. Entre otras medidas, debe asegurarse la existencia de separaciones efectivas entre los servicios de protección de la infancia y las autoridades de inmigración (párr. 42).

Los Estados deben garantizar que los niños que se encuentran en el contexto de la migración internacional tengan un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psíquico, espiritual y moral. Tal como está previsto en el artículo 27, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, en particular con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (párr. 49).

Fuente:

Observaciones generales conjuntas 3 y 4 sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de migración internacional - Comité de los Derechos del Niño. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Sobre este particular, el Comité de los Derechos del Niño formuló recomendaciones puntuales al Estado peruano en sus observaciones finales a los informes periódicos cuarto y quinto combinados, sobre los niños solicitantes de asilo, refugiados y migrantes (Comité de los Derechos del Niño, 2016, párr. 63).

El comité manifestó su preocupación por la falta de procedimientos concretos para lidiar con el problema de los niños no acompañados y separados, y el limitado acceso a los servicios básicos por los niños solicitantes de asilo y refugiados, incluidos servicios como los de atención de la salud, educación y otros servicios sociales; y recomendó que se establezca un procedimiento de

determinación de la condición de refugiado para el caso de los niños, niñas y adolescentes, que debe incluir salvaguardias concretas para los que no estén acompañados y que soliciten asilo.

Además, el Estado debe considerar la posibilidad de aprobar una estrategia social que garantice el acceso a los servicios básicos a los solicitantes de asilo y a los refugiados, incluidos niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el derecho a una protección especial de estas personas ha sido consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala todo niño tiene derecho a las medidas de protección que en su condición de tal requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva 21/2014 “Derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, establece la primacía del enfoque de niñez por sobre las políticas migratorias y, en ese sentido, la ponderación del principio del interés superior del niño, la niña y el adolescente en todas las medidas que se adopten en el marco de procedimientos migratorios; la prohibición de la privación de la libertad a un niño, niña y adolescente por su condición migratoria; el alcance del derecho a la vida familiar; y la aplicación del principio de no devolución a partir de importantes avances en términos de protección internacional y protección complementaria³¹.

Del mismo modo, emitió la Opinión Consultiva 17/2002 sobre condición jurídica y derechos humanos del niño solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Opiniones consultivas 21/2014 y 17/2002 sobre derechos humanos de la niñez migrante Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Opinión Consultiva 21/2014 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional	Opinión Consultiva 17/2002 sobre condición jurídica y derechos humanos del niño solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<p>No puede privarse a un niño o niña de su libertad por su condición migratoria irregular. Los Estados están obligados a adoptar medidas alternativas que no impliquen una detención o privación de libertad. Ante una condición migratoria irregular de los padres o adultos que se encuentren acompañando al niño, la prohibición de la privación de la libertad del niño y el derecho a la vida familiar deben prevalecer. En esos casos, los Estados también deben adoptar medidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Reconocimiento del niño como sujeto de derecho <p>De conformidad con la normativa contemporánea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la cual se enmarca el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección” (párr. 1).</p>

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-21/14 de fecha 19 de agosto de 2014.

alternativas para todo el grupo familiar de manera de garantizar el derecho del niño a la vida familiar y el respeto a la garantía de no detención.

- **Principio de no devolución**

Para una efectiva aplicación de este principio del derecho internacional humanitario, los Estados deben evaluar no sólo si la vida, libertad o integridad física del niño corren peligro en el país al cual se lo quiere devolver, sino, desde un sentido más amplio, si se encuentran amenazadas las condiciones mínimas para su desarrollo integral, como, por ejemplo, la alimentación, la vestimenta, la educación o la salud.

- **Derecho a la vida familiar**

Utiliza una definición amplia de familia que no se restringe a la noción tradicional de familia biológica, sino que abarca también a otros parientes y allegados, especialmente considerando el contexto migratorio en el cual los lazos familiares de un niño se pueden ver alterados.

- **Identificación de riesgo**

Subraya la situación de vulnerabilidad de las niñas y niños en el contexto de la migración: por ejemplo, el riesgo de ser víctimas de trata o encontrarse separados o no acompañados. Reconoce que las víctimas o víctimas potenciales de trata de personas pueden ser refugiadas en caso de reunir los elementos para ello.

Fuente:

Opiniones consultivas 21/2014 y 17/2002 sobre derechos humanos de la niñez migrante - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Elaboración: Defensoría del Pueblo.



2.2

Normas nacionales



A nivel del ordenamiento jurídico nacional, la protección especial a niños, niñas y adolescentes es una obligación del Estado, la familia y la sociedad, conforme el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, la cual ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia³².

Asimismo, el Estado peruano aprobó el Código de los Niños y Adolescentes (1992-1993), que posteriormente fue reemplazado por el actual Código de los Niños y Adolescentes, publicado en el año 2000. Con ello se incorpora en el ordenamiento jurídico nacional el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA), el cual, partiendo del principio del interés superior del niño, busca garantizar el efectivo ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de niños, niñas y adolescentes.

En 2017, mediante el Decreto Legislativo de Migraciones (Decreto Legislativo 1350³³), se reconoce el interés superior del niño como principio fundamental en la regulación migratoria. Por ello, se establece el procedimiento migratorio que se debe seguir en caso de niños, niñas y adolescentes, así como la obligación de la Superintendencia Nacional de Migraciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores de poner en conocimiento de las autoridades competentes las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan hacia la protección de sus derechos, en particular las referidas al grupo que nos ocupa³⁴.

El Reglamento del Decreto Legislativo establece que la Superintendencia Nacional de Migraciones también puede evaluar y disponer el otorgamiento de la calidad migratoria especial para permitir el ingreso de niños, niñas y adolescentes no acompañados a territorio peruano, y lo pone a disposición del MIMP hasta que concluyan las gestiones que permitan determinar su permanencia o salida del territorio peruano³⁵. Por otro lado, se establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores puede otorgar la calidad migratoria humanitaria a niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados³⁶.

El Reglamento de Migraciones contempla a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, dentro de los cuales se encuentran los niños, niñas y adolescentes, y establece las condiciones migratorias a las que podrían acceder, sobre todo en caso de encontrarse no acompañados.

³² Constitución Política del Perú, Artículo 4: La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono [...]. En cuanto a la jurisprudencia constitucional, puede revisarse STC Exp. 6165-2005-HC/TC, del 06 de diciembre del 2005.

³³ Artículo VI del Título Preliminar Decreto Legislativo 1350 publicado el 7 de enero de 2017.

³⁴ Artículo 11 del Decreto Legislativo 1350.

³⁵ Artículo 146 del Reglamento del Decreto Legislativo 1350.

³⁶ Artículo 91 del Reglamento del Decreto Legislativo 1350.

Capítulo

03



Atención a niños, niñas y adolescentes venezolanos durante el ingreso a territorio peruano

3.1

La atención en el ingreso por el Cebaf Tumbes (setiembre, 2018)



Del 9 al 12 de setiembre de 2018, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia visitó el Cebaf Tumbes con el objetivo de supervisar la atención brindada a los niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos por parte del personal de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la UPE Tumbes y el Juzgado Mixto de Zarumilla.

De acuerdo con la información vertida por el coordinador del Centro de Operaciones de Emergencia de Tumbes, *Ciro Rodríguez Mendoza*³⁷, en el proceso migratorio de personas de nacionalidad venezolana, principalmente niños, niñas y adolescentes, se han podido identificar tres momentos:

> Primer momento

Durante los primeros meses de 2018 ingresaron al país, en su mayoría, personas adultas por razones laborales. La mayor parte contaba con recursos económicos.

> Segundo momento

Antes del 24 de agosto de 2018 ingresaron grupos familiares, en su mayoría sin recursos económicos, que afirmaban contar con un familiar en el interior del país. La mayor parte ingresaba sin información adecuada y señalaba que después del 25 de agosto no podrían ingresar al Perú.

> Tercer momento

Después del 25 de agosto hasta el momento de la visita, el flujo migratorio era constante, no existían horarios para el ingreso de vehículos al Cebaf y no se tenía un control sobre los mismos. La mayoría de vehículos transportaban grupos de familias (adultos con tres o cuatro niños/as, incluso primos/as, tíos/as, abuelos/as), entre cinco y seis personas, que no contaban con recursos económicos e indicaban tener un familiar que los esperaba en el Perú.

³⁷ Acta de fecha 11 de setiembre de 2018. Se adjunta al presente informe a fojas (01).

3.2

Casos advertidos durante visita al Cebaf Tumbes (setiembre, 2018)



Durante la visita defensorial al Cebaf Tumbes, se identificaron los siguientes casos respecto a la atención de niños, niñas y adolescentes:

Cuadro 3: Niños, niñas y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana que ingresan al Perú

Acompañados de sus progenitores (padres y/o madres)	Niñas, niños y adolescentes separados		No acompañados ³⁸ (viajan solos)
	Acompañados de algún familiar ³⁹ (tíos/as, abuelos/as, primos/as, etc.)	Acompañados de un tercero ⁴⁰ (esposo, pareja, amigo, vecino, conocido, etc.)	
<p>Niños, niñas y adolescentes que viajaban con ambos padres, o solo con la madre o el padre, dado a que uno de ellos, ya se encuentra dentro del país.</p> <p>Podían realizar el control migratorio si presentaban pasaporte, cédula de identidad, o partida de nacimiento para acreditar el vínculo familiar.</p> <p>Si no contaban con dichos documentos, solicitaban la intervención del Juzgado Mixto</p>	<p>Se advirtieron tres situaciones en estos casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contaban con autorización de viaje, carta poder o documento notarial además de los documentos de identidad, partida de nacimiento, cédula de identidad, o pasaporte que acredite el vínculo familiar: Realizaban control migratorio. • El familiar acompañante no contaba con autorización de viaje y ningún documento que acredite ser el tutor o responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de adolescentes emancipadas (casadas) viajaban con la pareja, previa presentación del acta de matrimonio o documento que acredite el vínculo, podían realizar el control migratorio junto a su cónyuge. • En el caso de adolescentes que viajaban con la pareja, un amigo, vecino o cualquier persona, y no contaban con documento alguno que acredite el vínculo entre ambos, la persona menor de edad es separada de la persona adulta, no 	<p>Se presentan dos situaciones:</p> <p>Niños, niñas o adolescentes solos, y contaban con algún documento de identidad: Cédula de identidad o partida de nacimiento; y los que no contaban con ningún documento que los identifique.</p> <p>En algunos casos, señalaron que contaban con algún familiar que los esperaba en territorio peruano.</p>

³⁸ Son niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados: Son quienes se encuentran fuera de su país de origen y están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.

³⁹ Son niños, niñas y adolescentes migrantes separados: Son los que están separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes.

⁴⁰ Son niños, niñas y adolescentes migrantes separados.

<p>de Zarumilla o la Unidad de Protección Especial a partir del 11.09.2018⁴¹.</p> <p>No tenían información sobre el procedimiento migratorio a seguir, incluso se pudo advertir que padres o madres que no contaban con pasaporte, y estaban con sus hijos, solicitan refugio, por no contar con pasaporte vigente.</p> <p>Los padres y madres que se encontraban con sus niños y niñas no tenían recursos económicos, para su alojamiento, alimentación y viaje. Por lo que, solicitaban apoyo a la Organización Internacional para las Migraciones-OIM⁴².</p>	<p>del niño, niña o adolescente, pero sí contaba con pasaporte, cédula de identidad, o partida de nacimiento: Los adultos son derivados a la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores para solicitar refugio y realizar el control migratorio, mientras que los niños, niñas y adolescentes eran derivados al Juzgado Mixto de Zarumilla o a la UPE Tumbes para la atención del caso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los niños, niñas y adolescentes eran ingresados por disposición del Juzgado Mixto de Zarumilla al Centro de Acogida Residencial al no poder acreditarse el vínculo con el presunto familiar que los acompañaba. Después del 11 de setiembre, dicha disposición la realizó la Unidad de Protección Especial UPE-MIMP. 	<p>realizaban control migratorio, y se informaba al Juzgado Mixto de Zarumilla que disponía su internamiento en el Centro de Acogida Residencial “Medalla Milagrosa”. Después del 11 de setiembre, dicha disposición la realizaba la UPE-MIMP.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si el adulto contaba con pasaporte vigente realizaba el control migratorio, caso contrario, solicitaba refugio, y con ello realizaba el control migratorio. • En algunos casos, el o la adolescente informaba contar con algún familiar que los esperaba, por lo que el Juzgado Mixto de Zarumilla o la UPE Tumbes realizaba las indagaciones respectivas para la reunificación familiar, pero con el niño, la niña o el/la adolescente acogido/a en el Centro de Acogida Residencial. 	<p>No pasaban control migratorio.</p> <p>El Juzgado Mixto de Zarumilla o la UPE Tumbes, disponía el inicio del procedimiento por desprotección familiar y la medida de protección de acogimiento residencial en el Centro de Acogida Residencial “Medalla Milagrosa”, Zarumilla.</p> <p>Estos casos fueron identificados en su mayoría por la Oficina Defensorial de Tumbes, así como por los representantes de los Organismos Internacionales presentes, en su momento, en el Cebaf: Unicef, Acnur.</p>
---	---	--	--

⁴¹ Inició sus funciones el 11.09.2018, creada mediante Resolución Ministerial 241-2018-MIMP.

⁴² Durante nuestra visita se intervino en tres casos, ante la Organización Internacional para las Migraciones, a fin de que se pueda brindar la asistencia social a las familias venezolanas con niños y niñas, por tratarse de un grupo vulnerable. Se adjunta actas a fojas (03).

3.3

Respuestas de diversos actores a los casos de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana ingresantes por el Cebaf Tumbes (setiembre, 2018)



De acuerdo con lo observado y la información recibida durante las entrevistas realizadas en el Cebaf Tumbes sobre la atención brindada a las personas de nacionalidad venezolana, principalmente a niños, niñas y adolescentes, por parte del personal del puesto de control de la Superintendencia Nacional de Migraciones, la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Juzgado Mixto de Zarumilla y la UPE Tumbes, es posible señalar lo anotado en el siguiente cuadro que sistematiza las entrevistas realizadas en el Cebaf Tumbes:

Cuadro 4: Niños, niñas y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana que ingresan al Perú

Institución del Estado	Acompañados de sus padres (papá, mamá o ambos)	Niñas, niños y adolescentes separados		No acompañados (viajan solos)
		Acompañados de algún familiar (tíos/as, abuelos/as, primos/as, etc.)	Acompañados de un tercero (esposo, pareja, amigo, vecino, conocido, etc.)	
Superintendencia Nacional de Migraciones - Puesto de control migratorio del Cebaf Tumbes	<p>Registraban el control migratorio, si el padre o la madre contaba con algún documento de identidad ya sea pasaporte (aunque no sea vigente) cédula, o partida de nacimiento que acredite el vínculo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicaban criterios de excepcionalidad de acuerdo al Supervisor/a que se estaba de turno⁴³. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si contaban con autorización de viaje, documento notarial o carta poder, así como con cédula de identidad o pasaporte, realizaban control migratorio acompañados del/a adulto/a, siempre que contara con documento que acredite ser su tutor/a legal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si contaban con el acta de matrimonio o algún documento que acredite la relación conyugal, el o la adolescente pasa control migratorio en compañía del adulto, de lo contrario no. • El Juzgado Mixto de Zarumilla estuvo disponiendo 	<p>No pasaban control migratorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por lo general, estos casos no llegaban al puesto de control migratorio, y eran advertidos por personal de la DP o los organismos internacionales que se encontraban en el Cebaf. <p>El Juzgado Mixto estuvo disponiendo su ingreso al Centro</p>

⁴³ De acuerdo con el acta sobre la entrevista sostenida con la Supervisor/a de turno en fecha 09.09.2018.

	<ul style="list-style-type: none"> Las personas que se encontraban con sus hijos o hijas no podían realizar control migratorio, por no contar con pasaporte o porque dicho documento no estaba vigente, razón por la que se dirigían a la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores a solicitar refugio. 	<ul style="list-style-type: none"> Si no contaba con ningún documento que acredite ello: No realizaba control migratorio, y el adulto era derivado a la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores y pueda realizar el control migratorio, y el niño, niña o adolescente era conducido/a ante el Juzgado Mixto de Zarumilla o la UPE MIMP. En algunos casos, autorizaban control el migratorio con el acta de la UPE MIMP⁴⁴. 	<p>el inicio del procedimiento por desprotección familiar, y el acogimiento residencial en el Centro de Acogida Residencial “Medalla Milagrosa”.</p> <ul style="list-style-type: none"> La Unidad de Protección Especial que acababa de iniciar sus funciones, también adoptó como medida, en estos casos, el ingreso del niño, niña o adolescente al Centro de Acogida Residencial. 	<p>de Acogida Residencial, posteriormente lo hizo la UPE de Tumbes.</p> <p>Registraban el control migratorio de la o el adolescente, previa disposición del Juzgado o cuando presenten la solicitud de refugio.</p>
Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> Tramitaban y recepcionaban las solicitudes de refugio. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitaban y recepcionaban las solicitudes de refugio. 	<ul style="list-style-type: none"> Tramitaban y recepcionaban la solicitud de refugio del adulto que no cuenta con pasaporte vigente para realizar el control migratorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Recepcionaban las solicitudes de refugio.
Juzgado Mixto de Zarumilla	No intervenían	<p>Intervenían cuando el familiar no contaba con documento que acredite el vínculo con el niño, niña y adolescente.</p> <p>Emitió resolución disponiendo el ingreso del niño, niña o adolescente al Centro de Asistencia Residencial,</p>	<p>Intervino en 30 casos aproximadamente, en los que dispuso el ingreso del niño, niña o adolescente al CAR “Medalla Milagrosa”, previo inicio del procedimiento por desprotección familiar.</p> <p>Emitió resoluciones judiciales declinando competencia a la UPE Lima, así como</p>	<p>Durante la visita se conoció de la intervención en 03 casos, en donde el Juzgado intervino a fin de disponer el ingreso del niño, niña o adolescente al CAR “Medalla Milagrosa”</p> <p>Emitió resolución judicial</p>

⁴⁴ Se nos brindó dicha información, dado que eso se realiza luego de que la UPE haya realizado la verificación de la relación familiar del niño, niña o adolescente con la persona adulta.

		previo inicio del procedimiento por desprotección familiar.	el traslado de los niños, de ser el caso. Realizó la entrega de los niños, niñas o adolescentes al familiar que se apersonó a recogerlos a Tumbes, con los documentos que acrediten el vínculo familiar ⁴⁵ .	declinando competencia a la UPE Lima, así como el traslado de los niños, de ser el caso. La UPE Lima también tomaba conocimiento de estos casos.
UPE - MIMP	No intervenía	Intervenía con la finalidad de realizar la verificación del vínculo familiar entre el niño y el adulto, a fin de que puedan autorizar la realización del control migratorio. De no ser posible, disponía el inicio de procedimiento por desprotección familiar, y el ingreso del niño, niña o adolescente al CAR.		Intervenía con la finalidad de disponer el inicio de investigación por desprotección familiar y el ingreso del niño, niña o adolescente al CAR "Medalla Milagrosa".



Acciones de orientación a padres y madres de familia en el Cebaf-Tumbes para difundir la importancia de su ingreso regular al país, requisitos y excepciones migratorias para personas en situación de vulnerabilidad (2019).

⁴⁵ De acuerdo con el acta de fecha 11.09.2018, y las copias de las 15 resoluciones judiciales recabadas durante nuestra visita.

3.4

Hallazgos sobre la atención en el ingreso a niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en el Cebaf Tumbes (junio, 2019)



En el marco del proyecto entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Defensoría del Pueblo, para la atención de migrantes venezolanos, especialistas de nuestra institución en materia de derechos de la niñez migratoria y de refugio realizaron una visita de supervisión al Cebaf Tumbes ante el anuncio del requerimiento de visas humanitarias a ciudadanos venezolanos para ingresar al Perú a partir del 15 de junio de 2019.

El equipo encargado de atender la emergencia se instaló en el Cebaf del 13 al 16 de junio, con el fin de supervisar que el cambio de disposición migratoria se realizase respetando los derechos de las personas, para lo cual los especialistas se distribuyeron en cuatro ejes:

- i migratorio
- ii salud
- iii refugio
- iv niñez

supervisando la labor de las instituciones encargadas de realizar la atención en dichas materias.

Los aspectos que se deben resaltar sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes durante esos días son los siguientes:

- La desinformación sobre la documentación de viaje en caso de niñez y adolescencia separada (se registraron más de treinta casos).
- La demora en la atención preferente, debido a la falta de inspectores migratorios ecuatorianos (transcurrían más de doce horas en las colas antes de que puedan ser atendidos).
- No se garantizaba la atención permanente de la UPE en el Cebaf.
- El CAR de Tumbes no contaba con capacidad de albergar a más niños, niñas y adolescentes, y se evidenció la necesidad de reforzar la seguridad pública en el interior y en el exterior del Cebaf, así como la ayuda humanitaria para los migrantes y solicitantes de refugio, sobre todo de alimentación, agua e higiene.

La ruta para realizar el control migratorio se iniciaba en el área de vacunación⁴⁶ a cargo del Ministerio de Salud (Minsa), debido a que era requisito indispensable contar con las vacunas previstas, para luego pasar al puesto de control de migraciones a realizar el respectivo control migratorio de ingreso al país.

⁴⁶ Resolución Ministerial 873-2018/MINSA, que adoptó el plan de implementación de puestos de vacunación en puestos de frontera, dicha medida de vacunación tuvo como objetivo reducir el riesgo de transmisión de ciertas enfermedades ante el ingreso masivo de migrantes al territorio peruano, así como evitar el restablecimiento de la transmisión endémica de los virus del sarampión en nuestro país.

➤ **Principales acciones realizadas por el sector de la salud en el puesto de control del Cebaf Tumbes**

- Aplicación de vacunas a niños, niñas, adolescentes y adultos: rotavirus, IPV polio, polio multidosis, DPT (difteria/tétanos/tos convulsiva), neumococo, pentavalente, sarampión, paperas y rubeola. Este requisito continuó exigiéndose después del 15 de junio de 2019.
-

➤ **Principales acciones realizadas por la Superintendencia Nacional de Migraciones – Puesto de control del Cebaf Tumbes**

- Se implementaron cuatro modelos de declaraciones juradas para acreditar vínculo de los niños, niñas y adolescentes con las personas adultas que los acompañaban (por lo general, abuelos, tíos, primos, entre otros), en tanto contaran con algún documento de identidad. Dichos documentos fueron utilizados antes del 15 de junio de 2019; después de dicha fecha se restringió el ingreso de niños, niñas y adolescentes con familiares, incluso con sus padres, por no contar con visa.
 - Se implementaron ventanillas para la atención preferente a grupos vulnerables.
 - Se brindaba una atención discrecional a niños, niñas y adolescentes no acompañados, dependiendo del criterio de la persona supervisora responsable de migración. En algunos casos de menores de edad que pasaban el control migratorio, se les otorgaba la calidad migratoria de turista por treinta días, y eran derivados a la UPE mediante oficio. En otros casos esto no ocurría, y eran derivados sin control migratorio alguno a la UPE.
-

➤ **Principales acciones realizadas por la UPE del MIMP**

- Se conformó un equipo de cinco profesionales para que brindasen servicios en el Cebaf Tumbes, quienes permanecían en grupos de tres y dos personas por turnos de 09:00 a 15:00 y de 15:00 a 23:00 horas. Dicha medida se dio hasta el 15 de junio de 2019.
 - Solo atendían los casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados, los que ingresaban solos sin el acompañamiento de un adulto, en tanto fueran derivados mediante oficio por el personal de Migraciones.
 - La ONG Plan Internacional brindó apoyo a la UPE acondicionando un espacio de espera y alimentación a los niños, niñas y adolescentes no acompañados.
-

➤ **Principales acciones realizadas por la Oficina de Relaciones Exteriores – Puesto de control del Cebaf Tumbes**

- No se aceptaban las solicitudes de refugio de niños, niñas y adolescentes no acompañados.

Capítulo

04



Intervención de la Defensoría del Pueblo

4.1

Sistematización de los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo



La presente investigación se encuentra basada en los principales casos de niños, niñas y adolescentes venezolanos atendidos por la Defensoría del Pueblo durante los años 2018, 2019 y 2020, tomando como referencia los casos registrados en el Sistema de Información Defensorial (SID), el cual posee la información de todos los tipos de casos (consultas, petitorios y quejas) en que intervienen las 38 oficinas defensoriales (OD) y módulos de atención defensorial (MAD) que tiene la Defensoría del Pueblo a escala nacional.

La primera etapa de la investigación consistió en la identificación de los casos de interés en el SID; para ello, se filtró por nacionalidad (venezolana) y por pertenencia a grupo en situación de vulnerabilidad (niño, niña o adolescente).

1 Casos registrados y lugar de origen de la solicitud de intervención

Durante el periodo establecido se ha logrado analizar un total de 491⁴⁷ casos atendidos donde se advierte la participación de algún niño, niña y adolescente de nacionalidad venezolana, mediante la solicitud formulada por sus padres u otra persona, teniendo su mayor incidencia en 2018, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo 2018-2020

Oficina o módulo defensorial	2018	2019	2020	Total
Áncash			1	1
Arequipa	13	15	6	34
Ayacucho		2	1	3
Cajamarca	1			1
Callao	5	1		6
Chimbote	2	1		3
Cusco	2	9	12	23
Ica	3	2		5
Jaén	1			1

⁴⁷ Dicho número no representa el total de casos atendidos por la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, ya que se ha tratado de analizar los más importantes en el periodo establecido.

Junín	8	1		9
La Libertad	13	1	23	37
Lambayeque		1	4	5
Lima	29	4	8	41
Lima Este	2			2
Lima Norte	2	6	8	16
Lima Sur	5			5
Madre de Dios	2	1		3
Piura	13	32	21	66
Tacna	2	3	12	17
Tarapoto	1			1
Tumbes	112	8	92	212
TOTAL	216	87	188	491

Fuente:
Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

Como se aprecia, la OD de Tumbes registró la mayoría de atenciones del total de casos relacionados con niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, con un 43,18 %, lo que es concordante con la realidad, al tratarse de una de las principales puertas de ingreso hacia el territorio peruano y la más utilizada por personas de nacionalidad venezolana.

Por su parte, entre las OD de Lima (Centro, Este, Norte y Sur), Arequipa, Piura, Cusco, Tacna y La Libertad se ha registrado el 49,68 % del total de casos. Es así que el 92,26 % del total de atenciones relacionadas con esta población, en especial situación de vulnerabilidad, se realizó en las oficinas ubicadas en la costa peruana: norte y sur del país, así como la capital. Estos son los lugares en donde parecen centrarse los casos de niños, niñas y adolescentes venezolanos/os y que se correlacionan también con los lugares de mayor presencia de personas de dicha nacionalidad en nuestro país.

➤ Tipo de intervenciones de la Defensoría del Pueblo

Sobre la base de los criterios establecidos para los procedimientos de atención⁴⁸, las intervenciones defensoriales pueden presentarse como quejas, peticitorios o consultas:

⁴⁸ Resolución Administrativa 047-2008/DP-PAD, por medio de la cual se aprueba Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

- La **queja**⁴⁹ se orienta a verificar la violación o peligro de violación de un derecho y el incumplimiento de los deberes de la administración, con el propósito de proteger a las personas y de restituir sus derechos.
- El **petitorio** implica la interposición de buenos oficios para la atención de una situación de indefensión⁵⁰.
- La absolución de una **consulta**⁵¹ se entiende como la labor de brindar información sobre asuntos jurídicos, de índole institucional, entre otros.

Cuadro 6: Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo de 2018 a 2020

Año	Petitorios	Consultas	Quejas	Total
2018	132	54	30	216
2019	35	24	28	87
2020	133	26	29	188
TOTAL	300	104	87	491

Fuente:
Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

Como se aprecia, la gran mayoría de casos de intervención se trata de supuestos de petitorios, seguidos de consultas y, finalmente, de quejas. Ello guarda relación con el tipo de intervenciones que se tiene en relación con otro tipo de casos en los que la institución interviene. Es claro que, si bien únicamente en el supuesto de queja hay una vulneración de derechos concreta, en el petitorio y la consulta también existe riesgo de afectación o al menos preocupación de los ciudadanos respecto a la protección de sus derechos. Asimismo, un ciudadano puede acudir ante la Defensoría del Pueblo en todo el país y realizar un petitorio, que posteriormente puede convertirse en una queja.

⁴⁹ Artículo 21 de Resolución Administrativa 047-2008/DP-PAD.

⁵⁰ Artículo 52 Resolución Administrativa 047-2008/DP-PAD.

⁵¹ Artículo 63 Resolución Administrativa 047-2008/DP-PAD.

➤ Derechos involucrados

En 2019 y 2020, se puede observar con detalle el tipo de derechos que se involucran en las intervenciones defensoriales de este tipo de casos:

Cuadro 7: Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo por derecho invocado 2019

Derecho invocado	Número	Porcentaje
Salud	24	27,6
Documentación	30	34,5
Educación	22	25,3
Otros	11	12,6

Fuente:
Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

Cuadro 8: Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo por derecho invocado 2020

Derecho invocado	Número	Porcentaje
Salud	47	25,3%
Documentación	19	9,2%
Educación	96	52,9%
Otros	26	12,6%

Fuente:
Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

Como se puede advertir, son los derechos a la educación y a la salud los más relevantes e invocados por los ciudadanos venezolanos al acercarse a la Defensoría del Pueblo en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Dichos casos comprenden a la población que se encuentra asentada en las diferentes regiones del país y que busca el acceso a los sistemas educativo y de salud de sus hijas e hijos menores de edad.

La educación es el derecho más invocado en 2020, y se ha incrementado respecto a 2019. Se señalan sobre todo las dificultades e impedimentos que tienen las madres y los padres para matricular a sus hijas e hijos en los diferentes niveles de educación básica, especialmente debido a la carencia de la documentación que se les solicita para acceder a la respectiva matrícula en las instituciones educativas. Efectivamente, si bien en ocasiones se menciona el tema documentario, ello se realiza en tanto la carencia de documentos afecta finalmente el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la educación. Asimismo, se señala la falta de vacantes en las instituciones educativas, así como la escasez de información sobre el proceso de matrícula.

De otro lado, si bien los casos se dan en menor cantidad, no debe dejarse de mencionar que un sector de ellos se refiere a la situación de maltrato verbal hacia niños, niñas y adolescentes por parte de sus compañeros de estudio, o alguna forma de discriminación.

Si bien el presente informe no mide el impacto de la pandemia sobre el acceso a la educación en el marco del COVID-19, es conveniente señalar la enorme necesidad que poseen los menores de edad solicitantes de refugio, refugiados y migrantes de contar con equipos de cómputo, *tablets* o celulares que les permitan comunicarse y desarrollar las clases virtuales, implementadas debido al contexto de la pandemia; esto hace que se les limite aún más este derecho.

El derecho a la salud es el segundo más invocado, especialmente por la falta de atención que sufren los niños, niñas y adolescentes a causa de la ausencia de documentación o de limitaciones para acceder al Seguro Integral de Salud (SIS). La imposibilidad de acceder a la asistencia de salud constituye una situación grave y es claramente reiterada, de acuerdo con los casos conocidos por la Defensoría del Pueblo a escala nacional, considerando que buena parte del lapso que abarca el presente informe está marcada por la pandemia del COVID-19.

“ La imposibilidad de acceder a la asistencia de salud constituye una situación grave y es claramente reiterada, de acuerdo con los casos conocidos por la Defensoría del Pueblo a escala nacional. ”

En tercer lugar, se encuentran las dificultades de los niños, niñas y adolescentes para acceder a la **documentación**, especialmente aquella que les permita tener acceso a una adecuada identificación y regularización migratoria en territorio nacional, así como acceder a otros derechos derivados. Los principales casos se relacionan con la necesidad de información sobre el procedimiento de afiliación al SIS, el procedimiento que se implementó para tramitar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y sobre el proceso de matrícula en instituciones educativas de educación básica.

En cuanto a la regularización migratoria, se destaca la incidencia por parte de la Superintendencia Nacional de Migraciones en la exigencia de la presentación de la partida de nacimiento apostillada para continuar con el trámite de PTP de las personas menores de edad. A pesar de la intervención defensorial, se les requirió la presentación de un certificado de identidad consular⁵².

Los derechos restantes, entre ellos los relacionados con administración de justicia, trámites migratorios o acceso a programas sociales, fueron invocados en menor cantidad; sin embargo, son derechos que deben ser totalmente garantizados, más aún en un contexto de pandemia en que los índices de violencia⁵³ y de desapariciones, especialmente contra niñas, niños y adolescentes, han aumentado en nuestro país.

➤ Sobre el número de personas atendidas

Es importante indicar que el número de casos registrados no es igual al número de personas atendidas, puesto que se observó que en un solo caso registrado pueden encontrarse acciones en favor de hasta 33 niñas, niños y adolescentes⁵⁴. Al mismo tiempo, un mismo menor de edad generó más de un registro (expediente) en atención a la naturaleza de la actuación solicitada; sin embargo, para efectos de contabilizar el número de personas menores de edad, se ha considerado a quienes recibieron atención por única vez⁵⁵, sin defecto del número de intervenciones que haya generado en una o más de una OD o MAD.

Cuadro 9: Niñas, niños y adolescentes atendidos por la Defensoría del Pueblo

Derecho invocado	Porcentaje
2018	356
2019	160
2020	282
TOTAL	798

Fuente:
Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

⁵² Exp. 3299-2018/OD Arequipa.

⁵³ Conforme a los últimos reportes publicados por el MIMP.

⁵⁴ Exp. 1198- 2018/OD-Tumbes.

⁵⁵ Ver ejemplo del caso de la OD Callao, en la cual se registraron cinco casos y se ha indicado la atención a cuatro niños, niñas o adolescentes, ello debido a que existen dos registros por una misma niña, esto en atención a que los padres solicitaron la intervención defensorial por hechos vulneratorios diferentes.

Como se evidencia, existe un amplio porcentaje de casos en que la solicitud de intervención involucra a más de una niña, niño o adolescente, debido especialmente a que se trata de hermanos o familiares, o a que fueron identificados mientras eran afectados por el mismo hecho.

La mayor cantidad de casos en que se identifica a más de una de estas personas fue conocida por la OD Tumbes en el Cebaf, ya que, debido a su cantidad, se debían crear grupos para su concurrencia ante el personal de Migraciones o de la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de que se realice la respectiva evaluación y proseguir con el control migratorio o el procedimiento por desprotección familiar ante el Juzgado Mixto de Zarumilla o el personal de la UPE Tumbes.

4.2 | Sobre los principales derechos afectados



a Interés superior del niño

Las normas migratorias peruanas no exigen la presentación de una autorización de viaje cuando la niña, niño o adolescente ingresa al país en ausencia de sus padres o en compañía de uno de sus progenitores⁵⁶. Así, el Reglamento de la Ley de Extranjería (Decreto Supremo 007-2017-INH), en su artículo 146, indica que Migraciones evalúa y dispone otorgar la calidad migratoria especial para permitir el ingreso de la niña, niño o adolescente no acompañado a territorio peruano, poniendo a disposición del MIMP hasta que concluyan las gestiones que determinen la permanencia o salida del territorio peruano. Asimismo, el MIMP puede solicitar el cambio de calidad migratoria y realizar las gestiones que permitan mantener la regularidad migratoria de la niña, niño o adolescente.

En ese contexto, se emitió la Resolución 0270-2018-MIGRACIONES, en la que se señala que se debe permitir el ingreso a territorio nacional a personas que solo posean su cédula de identidad o partida de nacimiento, de manera excepcional y por razones humanitarias. Y, finalmente, el Protocolo Atención y Derivación de Personas Migrantes en Situación de Vulnerabilidad señala, en su apartado 8.1 “Caso: niños niñas adolescentes migrantes no acompañados o separados o en riesgos de desprotección” (p. 9-10), que el personal de Migraciones, al detectar casos de un niño, niña o adolescente no acompañado o separado, como medida de prevención permite su ingreso por control secundario para descartar alguna vulneración de sus derechos, emitiéndose la calidad migratoria especial temporal por el plazo máximo 183 días.

⁵⁶ Situación distinta para el caso de la salida del país de niños, niñas y adolescentes separados de sus padres o en compañía de solo uno de ellos.

El personal de Migraciones informo de inmediato a la UPE de la jurisdicción para el traslado de la manera más segura del niño, niña o adolescente no acompañado. La norma es muy clara al indicar que “por ningún motivo se impedirá el ingreso al país por control migratorio del NNA no acompañado o separado en frontera” (p.9). Asimismo, que, “en el caso de que el NNA no cuente con documentos que respalden su identidad, el inspector o jefe zonal coordina con sus pares institucionales (MIMP o Poder Judicial o Ministerio Público u otro que tenga jurisdicción o competencia en temas de protección de NNA), su ingreso al país” (p. 9).

“
Por ningún motivo
se impedirá el
ingreso al país por
control migratorio
del NNA no
acompañado
o separado en
frontera. ”

No obstante, en la práctica, de acuerdo con las supervisiones realizadas y los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo dentro del periodo de análisis, los agentes migratorios sí requerían la presentación de dicho documento. Frente a tal exigencia, las familias presentaban permisos de viaje, en documento privado o en instrumento notarial, pero estos no eran reconocidos como válidos. Ante ello, los agentes migratorios, en coordinación con el personal de la UPE Tumbes, derivaban los casos a la oficina establecida en el Cebaf para que se realizaran distintas diligencias que permitiesen la verificación o confirmación de los datos proporcionados, así como de los documentos presentados, a fin de que se expida un acta que diera fe de que los menores de edad sí contaban con una autorización de viaje por parte del padre, de la madre o de ambos.

Durante los años 2018 y 2019, especialmente, la Defensoría del Pueblo recepcionó quejas sobre la falta de atención por parte de la UPE Tumbes, así como del incumplimiento de su horario de atención en el Cebaf. De la misma manera, recibió petitorios que demandaban la derivación de casos a la oficina de la UPE.

Sobre las niñas, niños y adolescentes no acompañados, es importante tener en cuenta que, si bien es el MIMP el ente rector del sistema de protección de menores de edad y quien, a través de las UPE inicia procedimientos por desprotección a favor de esta población y en consideración de su interés superior, en el año 2018 no tuvo presencia en Tumbes sino hasta el mes de setiembre. Previamente a ello, en base al deber de colaboración que tienen las instituciones públicas —tales como la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional del Perú, la Superintendencia Nacional de Migraciones o cualquier persona natural que identificaba a un menor de edad no acompañado—, debía reportarlo a los juzgados de familia o mixtos de Tumbes o sus provincias, para que estos otorgasen las medidas de protección que correspondiesen; muchas veces la de acogimiento residencial en un CAR era la más adoptada.

Desde la Defensoría del Pueblo también se supervisó el traslado de niñas, niños y adolescentes en un tiempo prudencial a los correspondientes CAR (en la misma ciudad o en otra).

Al respecto, se conoció el caso de un niño recién nacido en Colombia cuyos padres de nacionalidad venezolana solo contaban con los documentos expedidos por el centro de salud donde se atendió el parto. La Defensoría del Pueblo verificó la constancia de nacido vivo, los informes médicos de la atención del parto y la cartilla de vacunas del recién nacido, y acompañó a la familia a presentar su solicitud de refugio ante la Comisión Especial para los Refugiados. Es evidente que el niño no contaba con una nacionalidad, debido a que dicho país no le otorgó la suya, de acuerdo con su normatividad⁵⁷, y los padres tampoco realizaron el registro en el consulado venezolano en Colombia.

b Derecho a la educación

Como se ha señalado, las niñas, niños y adolescentes venezolanas/os tienen dificultades para ingresar al sistema educativo peruano, lo cual se debe, entre otros factores y de acuerdo con lo señalado en las intervenciones de la Defensoría del Pueblo, a la falta de documentos oficiales que acrediten su identidad y edad durante el proceso de matrícula, así como a la ausencia de los certificados de estudios realizados en su país de origen y, en algunos casos, al desconocimiento de los directores de las instituciones educativas sobre el trámite y los requisitos exigibles, por lo que se han realizado recomendaciones al Ministerio de Educación (Minedu)⁵⁸⁻⁵⁹ -, así como a las unidades de gestión educativa locales (UGEL)⁶⁰, a fin de que se garantice el ingreso y la permanencia en el sistema escolar de personas menores de edad de nacionalidad venezolana.

La Defensoría del Pueblo recibió pedidos de orientación por parte de las madres y de los padres sobre los requisitos para que las niñas, niños y adolescentes venezolanos puedan acceder a la educación básica. Por otro lado, durante el periodo abarcado por el presente informe los ciudadanos presentaron sus petitorios ante la institución frente a las negativas que recibieron de parte de las autoridades de los centros educativos al solicitar una vacante de matrícula.

Entre las razones señaladas se encontraban la falta de apostilla en los certificados de estudios de los menores de edad y la insuficiencia de vacantes de matrícula. Como indicamos anteriormente, esto ha generado que las solicitudes de intervención defensorial por el tema educativo de la niñez y adolescencia migrante y refugiada en el Perú sea constante en todos los años que involucra el presente informe y en todo el territorio nacional.

⁵⁷ Domiciliado en Colombia en el momento del nacimiento. Evidentemente, muchas personas venezolanas se encontraban de tránsito en Colombia por lo que, al no contar con la residencia exigida, no se les otorgaba la nacionalidad a sus hijos e hijas nacidos en dicho territorio.

⁵⁸ Se remitió al Minedu, el Oficio 0052-2020-DP/ANA, en el que se recomendó implementar de manera urgente, en coordinación con los gobiernos regionales, mecanismos que faciliten el acceso al sistema educativo peruano de los niños, niñas y adolescentes migrantes, con el fin de garantizar su derecho fundamental a la educación.

⁵⁹ Inició sus funciones el 11.09.2018, creada mediante Resolución Ministerial 241-2018-MIMP.

⁶⁰ Se remitió a la UGEL Cusco el Oficio 0628-2020-DP/OD.CUSCO, en el que se recomendó que adopte las acciones necesarias para orientar y monitorear a las instituciones educativas públicas dentro de su ámbito territorial con la finalidad de que les brinden las vacantes a las niñas, niños y adolescentes que lo requieren, y formalizar su acceso a la educación en el sistema educativo.

En los casos en que se advirtió la **falta de apostilla en los certificados de estudios**, dicho requerimiento representó una limitación para la convalidación de los estudios escolares de las niñas, niños y adolescentes, para así inscribirse en el grado educativo correspondiente. Frente a esta situación, los padres o los responsables no siempre recibieron de las instituciones educativas la información adecuada o completa. Se afirma ello debido a que, en los supuestos en los que no se puede efectuar el proceso de convalidación de estudios, lo que correspondería realizar es un examen de ubicación, que consiste en una evaluación de acuerdo con la edad del estudiante, con el fin de determinar al grado de estudios al que debe ingresar⁶¹.

Asimismo, se indica la **insuficiencia de vacantes**. En estos casos se orientó al padre, madre o tutor para que presente el problema ante la UGEL respectiva, o la Dirección Regional de Educación cuando corresponda, quienes están llamados a procurar y lograr el acceso a la educación gratuita para todas las niñas, niños y adolescentes⁶².

Finalmente, se encuentran los casos de **bullying**, en los que la nacionalidad de las niñas, niños y adolescentes es uno de los motivos que desencadena dicha situación. Esto vulnera derechos y afecta la salud emocional de los menores de edad agredidos; incluso, se debe evidenciar que, en uno de los casos materia de análisis se hizo la denuncia por actos de discriminación hacia menores de edad migrantes en contra del personal educativo.

C Derecho a la salud

En el Perú, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la atención integral en salud⁶³, lo que permite garantizar la atención en una situación de emergencia⁶⁴ no debiendo estar condicionada a la presentación de documento alguno⁶⁵. Asimismo, la normativa legal establece la afiliación directa al SIS de todas las niñas y niños menores de cinco años⁶⁶, lo que incluye a los solicitantes de refugio, refugiados y migrantes en dichas edades, y a mujeres en gestación; esto último conlleva la gratuidad en los servicios médicos.

Sin embargo, hasta la actualidad continúan advirtiéndose restricciones en el acceso a la salud de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana internacional mayores de cinco años, al no ser posible

⁶¹ Establecida mediante la Resolución Viceministerial 00094-2020-MINEDU (26 de abril de 2020) aprueba la “Norma que regula la Evaluación de las Competencias de los Estudiantes de la Educación Básica”. Dicha norma derogó las “Disposiciones que orientan el proceso de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes de las instituciones y programas educativos de la Educación Básica”, aprobada por la Resolución Viceministerial 025-2019-MINEDU, que normaban anteriormente dicho trámite.

⁶² Este punto se encuentra regulado por la “Norma sobre el proceso de matrícula en la Educación Básica”, aprobado por la Resolución Ministerial 447-2020-MINEDU del 4 de noviembre de 2020. Dicha norma sustituyó a la anteriormente vigente aprobada por la Resolución Ministerial 665-2008-MINEDU.

⁶³ Ley 27337. Código de los Niños y Adolescentes. Artículo 21. A la atención integral de salud.

⁶⁴ Ley 29414. Ley que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.

⁶⁵ Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa 254/OCII/DP/2017. Defensoría del Pueblo recuerda que los establecimientos médicos privados y públicos están obligados a atender de manera inmediata a los pacientes.

⁶⁶ Decreto Legislativo 1164. Decreto Legislativo que establece disposiciones para la extensión de la cobertura poblacional del Seguro Integral de Salud en materia de afiliación al régimen de financiamiento subsidiado. Artículo 4°. - De la Incorporación de personas en período de gestación y grupo poblacional entre cero (0) y cinco (5) años.

su afiliación al sistema de aseguramiento de salud debido a que el artículo 76 del Reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud⁶⁷ establece que la identificación de la persona extranjera, para la afiliación a dicho sistema, es otorgada únicamente por el carné de extranjería y no se considera otro tipo de documento de identidad, tal como el Permiso Temporal de Permanencia.

Esta exigencia constituye un grave problema para el ejercicio del derecho a la salud de las personas extranjeras que no cuentan con dicho documento, y especialmente para las niñas, los niños y adolescentes, por cuanto se les niega la afiliación al régimen subsidiado o semicontributivo del SIS, pese a contar con otros documentos de identificación⁶⁸ y encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema.

La circunstancia descrita representa una permanente preocupación institucional⁶⁹, más aun considerando que contamos con un marco normativo que garantiza el acceso a la salud de toda niña, niño y adolescente sin condición alguna, es decir, sin condicionar su nacionalidad. Entre dichas normas que obligan al Estado peruano a garantizar la salud de todas las personas menores de edad resaltan el Decreto Legislativo 1350⁷⁰, cuyo artículo 9 establece que toda persona extranjera goza y ejerce el derecho a la salud en igualdad de condiciones que las nacidas en territorio nacional.

Al respecto, la Defensoría de Pueblo ha podido advertir en todo el Perú la imposibilidad en el acceso y la atención de la salud de las niñas, niños y adolescentes extranjeros de forma previa a la pandemia por COVID-19, como es el caso atendido por la OD de Tumbes en 2019, en que el Hospital Regional II-2 de esa región se negó a brindar atención médica un adolescente de 17 años de nacionalidad venezolana, diagnosticado con traumatismo encefalocraneano e insuficiencia respiratoria II como consecuencia de un accidente de tránsito, argumentando que no se le podía intervenir quirúrgicamente por no contar con afiliación al SIS.

Dicho hospital solicitó a la madre del paciente que cubra los costos de los instrumentos necesarios, pese al alto costo que dicha adquisición implicaba; sin embargo, debido a la situación de extrema pobreza familiar, no se pudo adquirir los instrumentos requeridos y se inició el trámite para la obtención del carné de extranjería por la extrema vulnerabilidad del adolescente a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones⁷¹, cuya respuesta se dilató hasta por más de 20 días, lo que conllevó al fallecimiento del adolescente ante la falta de atención oportuna.

⁶⁷ Aprobado por Decreto Supremo 008-2010-SA, publicado el 3 de abril de 2010.

⁶⁸ El artículo 15 del Decreto Legislativo 1350 (Ley de Migraciones), establece que, los extranjeros pueden identificarse con una serie de documentos, siendo el carné de extranjería el expedido para acreditar la condición de residente, sin embargo, no es necesario para el ejercicio de los derechos reconocidos.

⁶⁹ Mediante Oficio 0198-2018-DP, enviado al Minsa el 1 de junio de 2018, la Defensoría del Pueblo advirtió su preocupación ante la falta de adecuación normativa para la afiliación de extranjeros al SIS, recomendando la modificación normativa al Reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento.

⁷⁰ Decreto Legislativo de Migraciones, publicado 07.01.2017.

⁷¹ Mediante el Oficio 687-2018-DP/OD.TUMBES, de fecha 20 de noviembre de 2018, se recomendó a la Superintendencia Nacional de Migraciones proceder con celeridad en la evaluación de la solicitud presentada por la madre del adolescente frente a su situación de extrema vulnerabilidad por salud.

En el contexto de la emergencia sanitaria, nuestra institución conoció el caso de una adolescente de 12 años de nacionalidad venezolana que, en el mes de junio de 2020, permaneció internada alrededor de cincuenta días en el Instituto Nacional de Salud del Niño de Breña con diagnóstico de osteomielitis y artritis idiopática juvenil (infección en los huesos de las extremidades), que fue intervenida quirúrgicamente sin el subsidio del SIS al no contar con carné de extranjería. Pese a su condición socioeconómica, la familia tuvo que asumir los gastos generados para la operación, así como los costos de su tratamiento médico, según lo manifestado por sus padres a través del seguimiento realizado por nuestra institución.

De otro lado, se han registrado casos de adolescentes embarazadas que ingresaron al país con sus parejas (unión de hecho) y, al no contar con sus tutores legales (padre o madre), presentaron dificultades para su atención en los centros de salud, específicamente para la programación de cesáreas, puesto que para ello se requiere la autorización de la tutora o el tutor.

Si bien la atención en una situación de emergencia está asegurada, ello no implica que sea gratuita. Por ejemplo, las niñas, niños y adolescentes pueden ser atendidos de manera integral; no obstante, en la medida de la capacidad económica de sus padres, deben cubrir los costos de algunos medicamentos.

De la casuística analizada, se evidencia que en diversos casos ha sido necesaria la coordinación con el área social de los hospitales a fin de tratar de disminuir los costos asumidos, e incluso en ocasiones los padres han establecido comunicación directa con los funcionarios del hospital para dar a conocer el caso y solicitar facilidades de pago. Asimismo, al considerarse necesario, se realizó la referencia del caso a algún organismo internacional o de la sociedad civil que pueda brindar asistencia social.

Como se puede evidenciar, la afiliación al SIS de las niñas, niños y adolescentes solicitantes de refugio, refugiados y migrantes, también es de mucha preocupación para los padres, pues, de acuerdo con los casos estudiados, para la afiliación en ocasiones se les solicita o condiciona el haber realizado el control migratorio de ingreso al país⁷². Ello claramente no debe ser un criterio para el acceso al derecho a la salud.

“ Para la afiliación en ocasiones se les solicita o condiciona el haber realizado el control migratorio de ingreso al país⁷². ”

Del mismo modo, es preocupante que en ocasiones no se considere el hecho de que las gestantes adolescentes tienen derecho al acceso directo al SIS. Sobre ello, la OD de Tumbes identificó casos de adolescentes embarazadas no acompañadas que llegaban al Perú y fueron puestas en conocimiento del Juzgado Mixto de Zarumilla para el otorgamiento de la medida de protección de acogimiento residencial; sin embargo, antes de ser trasladadas al CAR se le acompañó a algún centro de salud para garantizar su atención y afiliación al SIS.

⁷² Pese a que, el artículo 7 del Reglamento del Decreto Legislativo 1350, establece medidas para garantizar a las personas extranjeras el acceso a los servicios de salud pública, aun en situación migratoria irregular.

Por su parte, la OD de Lima Sur identificó el caso de una adolescente embarazada, acompañada de su pareja. Ellos no contaban con documento legal que acredite su vínculo. En este caso, el centro hospitalario requirió la autorización de los padres (quienes se encontraban en Venezuela) para proceder con la programación de la cesárea. Por ello, se realizaron coordinaciones con la UPE de la jurisdicción para una actuación conjunta, logrando que el hospital efectúe la intervención quirúrgica de la adolescente para el nacimiento de su hijo; y luego se promovió su inserción en el Módulo de Atención al Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud (Mamis).

De lo antes señalado, se puede inferir la urgente necesidad que tiene el Estado de continuar realizando esfuerzos a fin de garantizar el derecho a la salud de todas las niñas, niños y adolescentes que se encuentran dentro del territorio nacional, lo que incluye a aquellos en situación de movilidad humana internacional, pues a la fecha existe una gran brecha por cubrir, especialmente para aquellos mayores de cinco años que no cuentan con carné de extranjería, lo cual se constituye como un impedimento para que los mismos puedan ser afiliados a algún régimen subsidiario del SIS.

Dichos esfuerzos deben realizarse, considerando las múltiples condiciones de vulnerabilidad que posee este grupo poblacional debido a que muchos se encuentran en condición migratoria irregular y pobreza; además, a ello se suman los riesgos que sufre su salud, especialmente en el contexto de pandemia por el COVID-19, en el que todas y todos precisan la posibilidad de contar con atención de manera oportuna y gratuita ante cualquier enfermedad, en iguales condiciones que los nacionales⁷³.



Durante la crisis migratoria (2018-2019) las personas migrantes y refugiadas que permanecían en el Cebaf-Tumbes, recibían asistencia multidisciplinaria por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado.

⁷³ Conforme lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el comunicado de fecha 29 de marzo de 2020: "Bajo el punto de vista de la protección integral de los derechos humanos, la CIDH y su Redesca hacen un urgente llamado a los países de la región a que cumplan sus obligaciones en materia de asilo y refugio, y a que brinden medidas de atención y tratamiento de salud sin ningún tipo de discriminación. Asimismo, recuerdan que toda persona, independientemente de su situación migratoria o de su origen, tiene derecho a recibir la misma atención médica que los nacionales del país de tránsito o acogida" (OEA, 2020).

d Problemas presentados en el marco de los programas sociales

La Defensoría del Pueblo también conoció casos en los que se intervino a dos programas sociales: el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma⁷⁴ y el Programa Nacional Cuna Más⁷⁵, ambos a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

Sobre el primer programa, se solicitó intervención a fin de establecer si las niñas, niños y adolescentes extranjeros que se encontraban matriculados en una institución educativa que forma parte del programa Qali Warma tenían la posibilidad de recibir los alimentos correspondientes.

Ante ello, se estableció que todas y todos los estudiantes pertenecientes a escuelas estatales pueden acceder a los servicios de dicho programa, sin distinción alguna por su nacionalidad.

Respecto al programa Cuna Más, el MAD de Tarapoto atendió el caso de un niño extranjero a quien, luego de permanecer, en un primer momento, como beneficiario, se le negó la inscripción al programa, pues les informaron a los padres que este solo estaba dirigido a la población nacional. Frente a dicha situación, la Defensoría del Pueblo intervino ante la Coordinación de la Unidad Territorial de la región San Martín, quien informó que a partir de la Directiva 008-2017-MIDIS/PNCM⁷⁶, “Procedimiento para la entrada y egreso de los usuarios a los servicios del Programa Nacional Cuna Más” se requiere el DNI del padre, madre o apoderado para que una niña o niño pueda ingresar al programa social⁷⁷.

Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de muchas madres y padres solicitantes de refugio, refugiados y migrantes en el país que deben realizar actividades económicas informales para el sustento de sus familias, consideramos conveniente que el Estado realice los esfuerzos necesarios que permitan el acceso de niñas y niños extranjeros al programa Cuna Más, especialmente de aquellos con padres en situación de pobreza u otra condición de vulnerabilidad.

Durante la pandemia por COVID-19, el Midis estableció los documentos de acceso al Servicio de Cuidado Diurno y al Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más⁷⁸; no obstante, tampoco consideró la posibilidad de que las niñas y niños de padres extranjeros puedan ser afiliados al programa, en tanto exige como único documento de identidad el DNI del menor de edad y de sus padres.

“ Durante la pandemia por COVID-19, el Midis estableció los documentos de acceso al Servicio de Cuidado Diurno y al Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más⁷⁸. ”

⁷⁴ Creado mediante Decreto Supremo 008-2012-MIDIS, de fecha 31 de mayo de 2012.

⁷⁵ Creado mediante Decreto Supremo 003-2012-MIDIS, de fecha 23 de marzo de 2012.

⁷⁶ Mediante Oficio 0198-2018-DP, enviado al Minsa el 1 de junio de 2018, la Defensoría del Pueblo advirtió su preocupación ante la falta de adecuación normativa para la afiliación de extranjeros al SIS, recomendando la modificación normativa al Reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento.

⁷⁷ En el numeral 6.1.2 de la Directiva se establece que para la entrada al Programa Nacional Cuna Más se exige como mínimo la presentación del DNI de los padres o tutores, entre otros documentos.

⁷⁸ Mediante la Resolución Ministerial 143-2020-MIDIS, de fecha 7 de setiembre de 2020.

e Protección

De los casos atendidos y analizados, se puede deducir que el MIMP no cuenta con un protocolo que señale criterios claros para la atención de niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados en contexto de movilidad humana, el cual establezca la actuación intersectorial entre la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional del Perú y su sector.

No se cuenta con una política nacional migratoria integral que incorpore los enfoques de derechos humanos, de niñez y adolescencia y de movilidad humana, a fin de lograr un equilibrio entre seguridad y protección de los derechos, para facilitar la regularización migratoria y la protección de las personas —especialmente de las niñas, niños y adolescentes por encontrarse en una situación de doble vulnerabilidad⁷⁹— y que les permita la permanencia en el país de manera digna.

Los niños y niñas migrantes se encuentran en una situación de múltiple discriminación (por su edad y condición migratoria, entre otros factores) que demanda una protección específica y adecuada de derechos por parte de los Estados (de origen, tránsito y destino de migrantes) y de otros actores involucrados (OIM, 2016, p. 7). Los derechos humanos se aplican a todos los grupos de edad. Si bien los niños y niñas tienen los mismos derechos humanos en general que los adultos, como se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad requieren de derechos concretos que reconozcan sus necesidades de protección especial (OIM, 2016, p. 12).

Además de los casos materia de análisis, se puede señalar que existen niñas, niños y adolescentes en los CAR que no cuentan con control migratorio alguno, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, al permanecer de manera irregular en el territorio peruano, lo cual podría limitar su acceso a otros derechos o servicios, conforme se advierte de la información expuesta más adelante.

4.3

Acciones realizadas por las entidades competentes ante la supervisión defensorial



a Superintendencia Nacional de Migraciones (Puesto de control migratorio Cebaf Tumbes)

Durante la intervención defensorial se verificó que no otorgaba la calidad migratoria especial a niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana no acompañados, pese a lo dispuesto en el artículo 146 del Reglamento del Decreto Legislativo 1350⁸⁰.

⁷⁹ Por su condición de personas menores de edad en movilidad humana internacional.

⁸⁰ Ley de Migraciones.

Asimismo, durante la crisis migratoria surgida a finales del año 2018⁸¹ y en la primera mitad de 2019⁸² no se publicaban los criterios de excepcionalidad para la exigencia del pasaporte y posteriormente de la visa para el respectivo control migratorio de ingreso al país, generando la libre discrecionalidad de los inspectores migratorios en el puesto de control migratorio del Cebaf Tumbes.

La resolución 0270-2018-MIGRACIONES señalaba que se debía permitir el ingreso a territorio nacional a personas que solo poseían su cédula de identidad o partida de nacimiento, de manera excepcional y por razones humanitarias; sin embargo, la falta de claridad de dicha disposición generó la adopción de decisiones arbitrarias durante el control migratorio. Aunado a ello, el considerable número de personas presentes en el Cebaf Tumbes originó el colapso de dicho recinto, por lo que el control migratorio conllevó la espera de varios días (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 31).

Sobre las medidas de excepción al requerimiento de pasaportes y visas, la norma estableció la posibilidad para las niñas, niños y adolescentes en tránsito hacia el Perú de ingresar al territorio nacional para reunirse con sus padres; así también, estableció excepciones para los adultos con alguna condición de vulnerabilidad y mujeres embarazadas. En la práctica, evidenciamos la presencia de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, con intención de reunirse con hermanos, primos, tíos o familiares distintos de los padres.

Finalmente, se advirtió la falta de personal de Migraciones para brindar información y atención preferencial a grupos en condiciones de vulnerabilidad, quienes ingresaban al país con desconocimiento del procedimiento migratorio correspondiente.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en el marco de su mandato constitucional y legal, supervisó la aplicación de las medidas excepcionales a grupos en situación de vulnerabilidad, entre los cuales se encuentran las niñas, niños y adolescentes, mujeres gestantes, personas con discapacidad, y adultos mayores, entre otros. Del mismo modo, se han realizado intervenciones de manera inmediata, y se ha requerido a la Superintendencia Nacional de Migraciones la remisión de los mencionados criterios de excepcionalidad por cada caso, a fin de lograr su atención oportuna⁸³.

b Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores

Al inicio de la labor defensorial, se apreció la falta de personal para brindar información adecuada sobre los fines y alcances de la figura del refugio en

⁸¹ Con la entrada en vigencia de la Resolución de Superintendencia 0270-2018-MIGRACIONES, que dispuso la exigencia de la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, desde las 00:00 horas del 25 de agosto de 2018.

⁸² Con la entrada en vigencia de la Resolución 000177-2019-MIGRACIONES, con la cual el Gobierno peruano estableció el requerimiento de visas consulares: temporal o residente, esta última en su versión humanitaria, a las personas venezolanas que ingresen al país desde el 15 de junio de 2019.

⁸³ Oficio 195-2018-DP/ADHPD.

el país. No se contaba con un ambiente adecuado y tampoco con material logístico suficiente que les permita atender el elevado número de solicitudes de refugio presentadas en su oficina ubicada el Cebaf Tumbes⁸⁴. Había ausencia de trabajo coordinado entre la oficina de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la información brindada por cada entidad era diferente, generando demoras en la atención y haciendo que la población venezolana percibiera la figura del refugio como una alternativa para la regularidad migratoria, lo que desnaturalizaba sus fines.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo sostuvo reiteradas reuniones de trabajo con los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Superintendencia Nacional de Migraciones, a quienes se puso en conocimiento de los casos conocidos de adolescentes que se encontraban en el Cebaf y que deseaban presentar su solicitud de refugio.

c Juzgado Mixto de Zarumilla

Atendió casos de niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados en Tumbes hasta el 10 de setiembre de 2018⁸⁵; sin embargo, no contaba con personal de campo para brindar una atención inmediata a los casos identificados en el Cebaf Tumbes, interviniendo en la mayoría de veces a solicitud de la OD de Tumbes.

Asimismo, se evidenció que no se disponía de personal, de equipo multidisciplinario y de logística necesaria, así como de transporte para la atención de casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados. Ante tales carencias, la OD de Tumbes tuvo que insistir en la búsqueda de apoyo para el traslado a los menores de edad tanto al juzgado como al CAR.

En los casos de niñas, niños y adolescentes extranjeros se aplicó lo dispuesto por el artículo 161 del Reglamento del Decreto Legislativo 1297, declinando competencia a la UPE Lima, quien, de acuerdo a lo dispuesto por el mismo órgano jurisdiccional, podía comunicar a la embajada de Venezuela, en caso de que no encontraran en el país, referentes familiares de la persona menor de edad tutelada.

d El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Conforme a lo señalado precedentemente, el MIMP es el ente rector del sistema de protección a niñas, niños y adolescentes en nuestro país y cuenta con unidades orgánicas especializadas, cuya labor de atención a la niñez y adolescencia en situación de movilidad humana abordamos a continuación:

⁸⁴ Oficio 219-2018-DP/ADHPD.

⁸⁵ Debido a la apertura de la UPE Tumbes el 11 setiembre de 2018.

d.1 Labor de la Unidad de Protección Especial (UPE)

● Durante la crisis migratoria

De acuerdo con las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo, especialmente durante la crisis migratoria presentada en el Cebaf Tumbes durante 2018 y 2019, se verificó que la UPE Tumbes⁸⁶ no contaba con un protocolo con criterios o pautas para la atención de casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados en contexto de movilidad humana que permita disponer las medidas de protección más convenientes para ellos, teniendo en cuenta su interés superior, el principio de no devolución⁸⁷ y el principio de unidad familiar.

De otro lado, no se contaba con un procedimiento claro para priorizar el acogimiento familiar de niñas, niños y adolescentes venezolanos no acompañados con familias dentro del territorio peruano, a fin de evitar su institucionalización, conforme se establece en los artículos 82 y 83 del Reglamento del Decreto Legislativo 1297. Asimismo, no se disponía de las medidas de protección de forma oportuna y tampoco existía una adecuada coordinación entre el MIMP y la Superintendencia Nacional de Migraciones que permitiera realizar el control migratorio de las niñas, niños y adolescentes que eran ingresados a los CAR.

Se verificó la falta de personal suficiente para brindar atención durante las 24 horas del día y todos los días de la semana, debido al incremento del flujo migratorio y la continua presencia de niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, al identificar y atender casos de adolescentes separados o no acompañados, procedía a exponer su situación a la UPE presente en el Cebaf de Tumbes, a fin de que se proceda conforme a los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo 1297 y su Reglamento; sin embargo, se advirtió que, al corroborarse que las niñas, niños o adolescentes no contaban con algún referente familiar en el país, eran trasladados a los CAR para evaluar su situación o establecer las medidas de protección correspondientes.

Por ello se remitieron recomendaciones a la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes del MIMP, de forma que se adopten las medidas necesarias para garantizar que se brinde atención oportuna y eficiente a los menores de edad migrantes de nacionalidad venezolana, no acompañados o separados de sus familias, por parte de la UPE en Tumbes⁸⁸.

“ Se verificó la falta de personal suficiente para brindar atención durante las 24 horas del día y todos los días de la semana, debido al incremento del flujo migratorio. ”

⁸⁶ Oficina que inició sus funciones el 11.09.2018.

⁸⁷ El principio de no devolución es un principio fundamental del derecho internacional que prohíbe al país que recibe refugiados, devolverlos a un país en el que correrían el riesgo de ser perseguidos por raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, de acuerdo a Convención de 1951 sobre Refugiados y su Protocolo de 1967.

⁸⁸ Mediante Oficio 0042-2018-DP/ANA de fecha 24.10.2018, remitido a la directora general de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Asimismo, se exhortó a dicha dirección general a adoptar todas las medidas pertinentes para solicitar el Permiso Temporal de Permanencia ante la Superintendencia Nacional de Migraciones para la población mencionada, separada o no acompañada, que se encuentra bajo el cuidado de las UPE, con el objetivo de poder regularizar su situación migratoria, lo que les permitiría su permanencia en el país⁸⁹.

● En el contexto de la pandemia por COVID-19

De las supervisiones realizadas por la Defensoría del Pueblo en el inicio de la emergencia sanitaria en el Perú⁹⁰, se advirtió la presencia de niñas, niños y adolescentes separados y no acompañados que fueron albergados en el CAR de Urgencia de Tumbes.

Dicha decisión se dio luego de haber sido identificados en las instalaciones del Cebaf, teniendo en consideración la disposición de aislamiento social obligatorio y el cierre de las fronteras en todo el ámbito nacional⁹¹. Sin embargo, también se conoció que dichos menores de edad fueron albergados en el CAR en mención sin que se les haya realizado el control migratorio de ingreso al país.

Ante tal situación, la institución solicitó⁹² al MIMP realizar las coordinaciones respectivas con la Superintendencia Nacional de Migraciones, para garantizar la inmediata regularización migratoria de las niñas, niños y adolescentes que se encontraban bajo su protección en los CAR de la región Tumbes, en todo el país.

Frente a ello, el ministerio informó⁹³ acerca de la situación migratoria de 21 niñas, niños y adolescentes migrantes que fueron acogidos inmediatamente después de las disposiciones emitidas por el Estado, el 15 de marzo de 2020, frente al brote del COVID-19, precisando la siguiente información:

- Trece contaban con calidad migratoria especial vencida y tenían una medida de protección de acogimiento familiar por terceros. De ellos, seis se encontraban con calidad temporal residente vigente. Asimismo, en cinco casos se estaba gestionando la renovación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM), por la calidad especial⁹⁴, y en dos casos se concluyó el procedimiento por desprotección familiar por haber cumplido mayoría de edad.

⁸⁹ Mediante Oficio 0051-2018-DP/ANA de fecha 28.12.2018, remitido a la directora general de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

⁹⁰ Declarada mediante Decreto Supremo 008-2020-SA, del 11 de marzo de 2020, que declaró emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.

⁹¹ Conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo 044-2020-PCM, del 15 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.

⁹² Mediante Oficio 0054-2020-DP/ANA, de fecha 13 de agosto de 2020.

⁹³ Mediante el Oficio D000149-2020-MIMP-DPE, que contiene el Informe Técnico D000042-2020-MIMP-DPE-JSF elaborado por la Dirección de Protección Especial.

⁹⁴ Para ello se remitió el Oficio 0556-2020-MIMP-DGNNNA-DPE-UPE-TUMBES (26 de agosto de 2020) a la Oficina Zonal de Migraciones.

- Ocho estaban con trámite pendiente de regularización de su situación migratoria (acogidos en situación migratoria irregular debido a que ingresaron al país durante la emergencia sanitaria). De acuerdo con lo informado por el MIMP, en dichos casos la UPE Tumbes, solicitó a la Jefatura Zonal de Migraciones que se regularice el ingreso a territorio nacional y se les otorgue la calidad migratoria especial⁹⁵.

En esta oportunidad, el MIMP también informó que la UPE realizó las coordinaciones para una adecuada atención a las niñas, niños y adolescentes migrantes acogidos en los CAR de la región de Tumbes, por lo que, de acuerdo con la información brindada, solicitó a la Superintendencia Nacional de Migraciones la designación de puntos focales que viabilicen el trámite de los casos de menores de edad migrantes para garantizar su regularización migratoria a través de una calidad migratoria especial residente.

Posteriormente, haciendo seguimiento a lo informado por el MIMP, se le solicitó⁹⁶ que nos informe sobre los avances en la situación de las niñas y adolescentes, especialmente de aquellos cuyo trámite se encontraba pendiente de la regularización de su situación migratoria y sobre la atención brindada a aquellos cuyo procedimiento por desprotección familiar concluyó por el cumplimiento de la mayoría de edad.

Dicha entidad informó⁹⁷ que siete niñas, niños y adolescentes continuaban siendo atendidos en el marco de los procedimientos por riesgo y desprotección familiar en la UPE de Tumbes, sin haber obtenido una calidad migratoria por parte de la Superintendencia Nacional de Migraciones, con lo que se puede concluir que aún no existe un protocolo para la debida atención de menores de edad migrantes que posean una medida de protección dentro de un procedimiento por desprotección familiar dispuesto por las Unidades de Protección Especial.

Esta situación puede agravar sus condiciones de vulnerabilidad, al permanecer bajo la tutela del Estado sin que se les otorgue una calidad migratoria, lo que puede limitar el acceso a sus derechos y a los servicios estatales.

Sobre la atención brindada a aquellas y aquellos adolescentes cuyo procedimiento por desprotección concluyó al haber alcanzado la mayoría de edad, el MIMP, a través del oficio D001055-2021-MIMP-SG, del 28 de mayo de 2021, informó lo siguiente:

- La Unidad de Protección Especial de Tumbes viene realizando coordinaciones con el Centro de Acogida Residencial Virgen Inmaculada Concepción y las instituciones de Cooperación Internacional como ACNUR, OIM, la ONG Encuentros, entre otros, para vincular a las/los adolescentes extranjeros que están

⁹⁵ Solicitado mediante Oficio 0445-2020-MIMP-DGNN-DPE-UPE-TUMBES, de fecha 6 de mayo de 2020.

⁹⁶ Mediante Oficio 006-2020-DP/ANA, de fecha 18 de marzo de 2021.

⁹⁷ Mediante Oficio D001055-2021-MIMP-SG, de fecha 28 de mayo de 2021.

próximos a cumplir la mayoría de edad, a fin de realizar acciones orientadas a generar su proyecto de vida. De esta manera, en caso la UPE de Tumbes concluya el procedimiento por desprotección familiar, las/los adolescentes cuentan con el apoyo de los servicios que brindan dichas organizaciones para la satisfacción de sus necesidades básicas, seguridad, entre otras necesarias.

Ello da cuenta de la carencia de un protocolo o programa que permita hacer seguimiento de la situación de los adolescentes que alcanzan la mayoría de edad y son externados de los CAR a un país que desconocen totalmente, al haber sido identificados en la frontera. A ello debe sumarse la falta de una condición migratoria regular y la carencia de referentes familiares en el país, así como la dificultad para conseguir algún puesto laboral, entre otros aspectos.

Lo antes señalado va acorde con el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁹⁸, donde se establece el carácter obligatorio de la revisión regular de las medidas de institucionalización de niñas, niños y adolescentes, medida que debería ir acompañada de la planificación de un proyecto en el que se determinen los pasos para preparar al joven para el egreso y la vida independiente por parte de los referentes institucionales y junto a los adolescentes (Pinto, 2012).

- Al hablar del seguimiento que idealmente deberían recibir los jóvenes luego de egresar, de existir recursos institucionales dedicados a ello, los educadores y técnicos de los hogares señalaron que el acompañamiento no debe tratarse solamente de auxiliarlos en su búsqueda laboral una vez egresados o de otorgarles transferencias económicas, sino de apoyarlos emocionalmente para enfrentar los desafíos de la vida autónoma y las frustraciones que suelen vivir una vez que egresan (Aldeas Infantiles SOS, 2016).

Dichos estados de frustración y desafíos pueden incrementarse en los casos de adolescentes extranjeros.

d.2 Los Centros de Emergencia Mujer y la violencia contra niñas, niños y adolescentes extranjeros

Durante la emergencia sanitaria por COVID-19, el MIMP publicó información sobre casos de violencia contra población vulnerable extranjera en el país, señalando que solamente en el periodo de enero a octubre de 2020 un total de 1019 personas extranjeras fueron atendidas en los Centros de Emergencia Mujer a escala nacional, de las cuales el 90,4 % fueron mujeres y el 23,3 % estuvo compuesto por niñas, niños y adolescentes víctimas de actos de violencia, lo que evidencia la existencia de un alto nivel de incidencia de esta afectación en los menores de edad de nacionalidad extranjera.

⁹⁸ Aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989.

De la información publicada, se tiene que el 81,6 % de dichas personas eran de nacionalidad venezolana⁹⁹ y que, de la cifra total, el 54,2 % no contaba con carné de extranjería en el momento de su atención.

Ante ello, se debe tener en cuenta que el principal supuesto asociado a una situación de vulnerabilidad es la condición de irregular, especialmente si se trata de adolescentes y mujeres que deciden terminar una relación sentimental con sus parejas motivadas por situaciones de abuso o violencia y, como consecuencia, afrontan el desamparo económico y emocional y el riesgo de irregularidad, al no tener los documentos que sostengan su residencia, algo que incrementa el temor de una posible sanción de expulsión (Migraciones, 2018, p. 30).

e El Ministerio de Educación

Ante la dificultad advertida para el acceso de niñas, niños y adolescentes migrantes al sistema educativo peruano, la Defensoría del Pueblo alcanzó al Minedu las siguientes recomendaciones¹⁰⁰:

- Implementar de manera urgente, en coordinación con los Gobiernos regionales, mecanismos que faciliten el acceso al sistema educativo peruano de los niños, niñas y adolescentes migrantes, con el fin de garantizar su derecho fundamental a la educación.
- Fortalecer, en coordinación con los Gobiernos regionales, las capacidades de atención de los directores, subdirectores y especialistas de educación de las instituciones educativas públicas de nuestro país, para garantizar el acceso al derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros que soliciten ser matriculados.
- Adoptar medidas relacionadas con el cobro de tasa por concepto de examen de ubicación de los niños, niñas y adolescentes migrantes extranjeros, con el objetivo de que dicho cobro se flexibilice teniendo en consideración su situación de vulnerabilidad y la actual emergencia sanitaria en la que nos encontramos.

Ante ello, el Minedu alcanzó la siguiente información, relacionada con la cantidad de niñas, niños y adolescentes venezolanos matriculados en el año escolar 2020:

⁹⁹ Registro de casos del CEM//SISEGC/AURORA/MIMP. <https://portalestadistico.pe>

¹⁰⁰ Mediante el Oficio 0052-2020-DP/ANA.

Cuadro 10: Niños, niñas y adolescentes venezolanos que han accedido a agosto de 2020 a los niveles de educación básica

Niveles educativos	Número de niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos
Educación básica regular - Inicial	25 602
Educación básica regular - Primaria	49 315
Educación básica regular - Secundaria	21 400
Educación básica especial - Inicial	41
Educación básica especial - Primaria	86
TOTAL	96 444

Fuente:

Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie)

Información al 9 de agosto de 2020

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De dicho total, 44 222 son hombres (45,9 %) y 52 222 son mujeres (54,1 %).

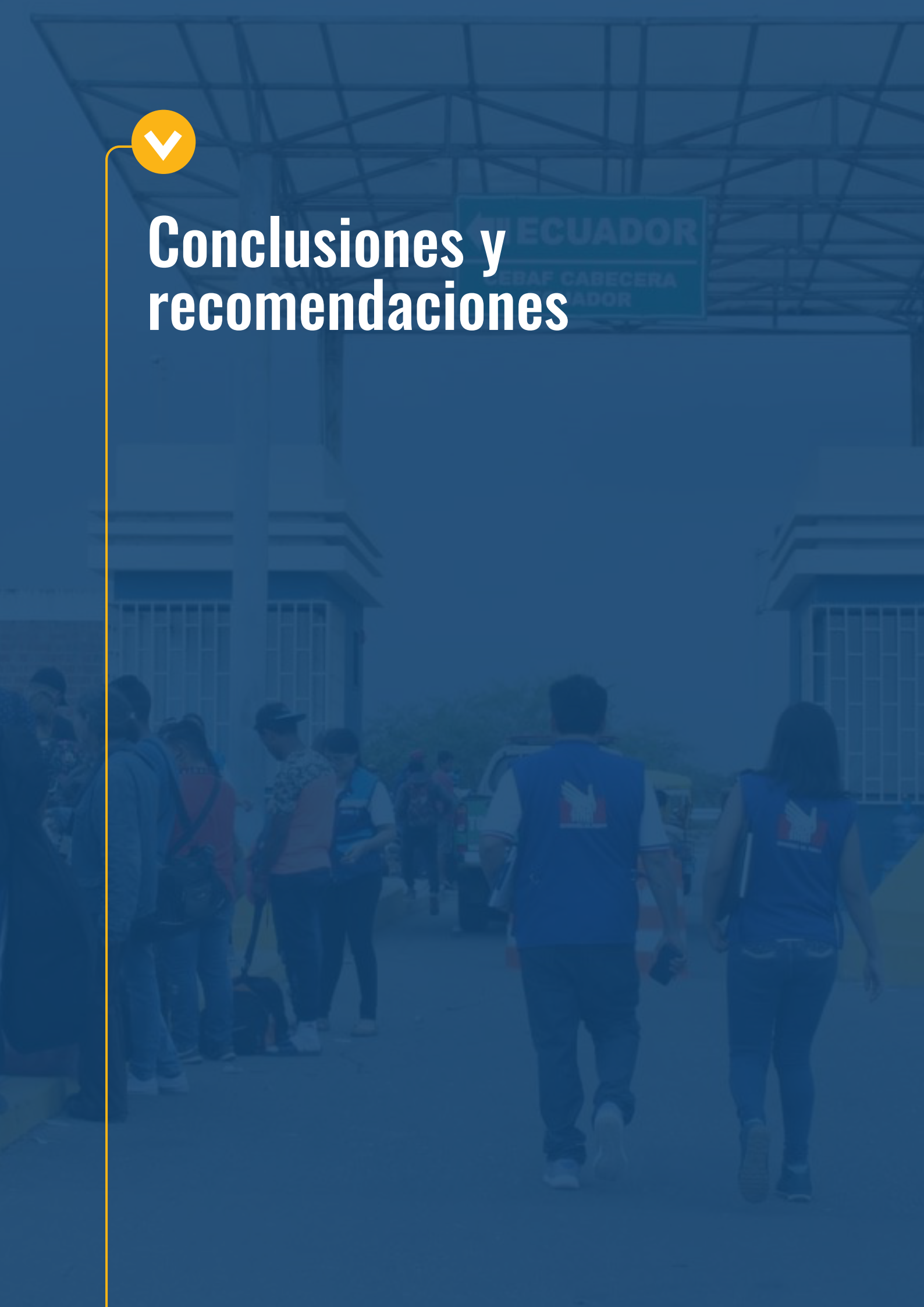
Se trata de una información positiva, pero es claro que aún persisten situaciones preocupantes respecto al acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana si se compara con las recurrentes solicitudes de intervención que llegan a la Defensoría del Pueblo.



En la foto, un grupo de niñas y niños beneficiarios de los servicios brindados por la organización Save The Children en las instalaciones del Cebaf-Tumbes.



Conclusiones y recomendaciones





Conclusiones

a Sobre la realidad de la migración de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana

- La crisis humanitaria que afecta Venezuela impacta de manera grave en el bienestar de las niñas, niños y adolescentes venezolanos, exponiéndolos a situaciones de riesgo y obligándolos a salir del país como una forma de buscar protección.
- Entre el 1 de febrero de 2017 y el 30 de junio de 2020 se registraron 1 299 952 ciudadanos venezolanos, tanto en ingresos como en salidas del país. De acuerdo con el último movimiento migratorio, se tienen 793 169 ciudadanos venezolanos que registran ingreso y no salida hasta el 30 de junio de 2020. De ellos, 156 713 son menores de 18 años de edad; esta población presenta diversos factores de vulnerabilidad que confluyen y agravan la situación de este grupo etario.
- Existen diversas instituciones que mantienen competencia en la atención de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana internacional, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), a través de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de las unidades de protección especial (UPE); los juzgados de familia o juzgados mixtos; la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, el Ministerio de Educación (Minedu) y el Ministerio de Salud (Minsa) están encargados de garantizar los derechos a la educación y salud, respectivamente.

b Sobre los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo

- Entre los años 2018 y 2020, la Defensoría del Pueblo ha registrado más de 491 casos relacionados con la atención y orientación de niñas, niños y adolescentes venezolanos. En 2020 el número de casos fue de 188. La gran mayoría de estos se refieren a petitorios y, en menor grado, a quejas y a consultas.
- La Oficina Defensorial de Tumbes registra una mayor cantidad de casos de niñas, niños y adolescentes, conforme al Sistema de Información Defensorial, debido a que esta ciudad es la principal puerta de ingreso de población migrante al Perú.
- Entre los principales problemas que se presentan en cuanto al ingreso al país destacan la falta de autorizaciones de viaje de parte de sus progenitores y/o representante legal y atención integral de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados.

- Uno de los principales derechos afectados de esta población es el acceso a la educación escolarizada, algo que es permanente durante todo el periodo. Aun cuando el Minedu reporta un elevado número de estudiantes matriculadas/os en los diversos niveles educativos en 2020, la falta de plazas para poder albergarlos o la ausencia de documentos necesarios para lograr matricularlos son situaciones constantes. Asimismo, generan preocupación los casos de bullying y de discriminación.
- Otro derecho que merece atención es el de la salud, a causa de las barreras de acceso al Seguro Integral de Salud (SIS), toda vez que se requiere como único documento de identidad el carné de extranjería para el caso de los extranjeros mayores de cinco años. Este requisito es un grave inconveniente que afecta en mayor medida a las niñas, niños y adolescentes, al ser población vulnerable.
- La regularización documentaria también constituye un serio problema, en tanto afecta el acceso a otros derechos.

C Sobre la labor de las instituciones estatales competentes

● Superintendencia Nacional de Migraciones

- Existen deficiencias en la aplicación del procedimiento migratorio en caso de niñas, niños y adolescentes migrantes de nacionalidad venezolana no acompañados, conforme dispone el artículo 146 del Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones, Decreto Legislativo 1350, que establece que evaluará y dispondrá el otorgamiento de la calidad migratoria especial para permitir el ingreso de los menores de edad no acompañados a territorio peruano y los pone a disposición del MIMP hasta que concluyan las gestiones que permitan determinar su permanencia o su salida del territorio peruano.
- A ello se sumó la inexistencia de criterios claros y definidos para evaluar y decidir el ingreso al país de las personas de nacionalidad venezolana y, por ende, tampoco existieron criterios claros para la atención excepcional en el caso de las niñas, niños y adolescentes (las excepciones se aplicaban de acuerdo con el criterio de la persona supervisora, lo que originó mayor desorden y espera para la atención)¹⁰¹. Por ende, en ocasiones no se cumplió con adoptar las medidas de protección de niñas, niños y adolescentes extranjeros no acompañados, conforme dispone el artículo 146 del Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones.

¹⁰¹ Se adjuntan copias de actas sobre la intervención en casos, donde no se permitió el control migratorio a padres y madres con sus hijos e hijas.

- Antes de la apertura de la UPE Tumbes, las niñas, niños y adolescentes no acompañadas/os que ingresaron a territorio peruano fueron puestos a disposición del Juzgado Mixto de Zarumilla; desde el 11 de setiembre de 2018, dichos casos se derivaron a la UPE sin que se efectúe el registro de control migratorio.
- Asimismo, se observó la falta de personal para brindar información a los migrantes venezolanos, quienes ingresan al país desconociendo el procedimiento migratorio que deben seguir.
- **Comisión Especial para los Refugiados (Ministerio de Relaciones Exteriores)**
 - Durante 2018, la oficina de la CEPR ubicada en el Cebaf Tumbes no contó con la logística adecuada ni con personal capacitado para atender al elevado número de solicitantes de refugio que deseaban ingresar al Perú. Del mismo modo, existió desconocimiento del procedimiento de solicitud de refugio, falta de información sobre las funciones de la Comisión Especial para los Refugiados y escasez de personal exclusivo para brindar información y atención preferente a personas vulnerables.
- **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Unidad de Protección Especial**
 - Desde el 11 de setiembre de 2018 inició sus funciones en Tumbes, sin contar con pautas o protocolos para la atención de casos de niñas, niños y adolescentes migrantes separados o no acompañados en contexto de movilidad humana.
 - Desde dicha fecha, la UPE Tumbes asumió los casos de niñas, niños y adolescentes migrantes en situación de desprotección, emitiendo medidas de protección de acogimiento residencial y familiar.
- **Ministerio de Educación**
 - Hasta el 9 de agosto de 2020, el Minedu registraba un total de 96 444 niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana matriculados en los diferentes niveles educativos de educación básica a escala nacional.
 - De acuerdo con la cantidad aproximada de niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana en el Perú, existe un número de ellos que no accedieron al sistema educativo durante dicho año escolar.



Recomendaciones

Siendo clara la obligación internacional del Estado peruano de diseñar e implementar medidas intersectoriales que permitan la identificación y atención de las necesidades especiales de protección de los derechos de niñas, niñas y adolescentes migrantes, se plantean las siguientes recomendaciones:

a A la Superintendencia Nacional de Migraciones

- Garantizar el cumplimiento de las normas de control migratorio de los grupos de personas en situación de vulnerabilidad, entre los que se incluiría a las niñas, niños y adolescentes. Estas normas deben garantizar el ingreso de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados.
- Incrementar el personal capacitado, con enfoque de derechos humanos, derechos de la niñez y adolescencia, movilidad humana y género.
- Realizar las coordinaciones que correspondan con el MIMP, con la finalidad de garantizar la regularización migratoria de todas las niñas, niños y adolescentes con diferentes medidas de protección dictadas por las UPE.

b Al Ministerio de Relaciones Exteriores

- Incrementar el número de personal debidamente capacitado (especialmente en el enfoque de derechos humanos, derechos de la niñez y movilidad humana) con la finalidad de brindar una mejor atención a las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar.
- Adoptar las medidas necesarias para que el Cebaf Tumbes posea un ambiente adecuado para el desempeño de sus funciones.
- Mejorar la coordinación con la Superintendencia Nacional de Migraciones para que la información brindada a ciudadanas y ciudadanos de nacionalidad venezolana sea la correcta y se oriente sobre el procedimiento migratorio o de refugio correspondiente.
- Garantizar que cada niña, niño o adolescente pueda interponer una solicitud de refugio independiente, sin importar si tiene acompañamiento o si está separada o separado.

c Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Unidad de Protección Especial

- Elaborar y publicar criterios o pautas para la atención de casos de niñas, niños y adolescentes migrantes, especialmente cuando se encuentren separadas/os o no acompañadas/os.
- Establecer un procedimiento que priorice el acogimiento familiar de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados con familias dentro del territorio peruano, a fin de evitar su institucionalización, conforme se establecen en los artículos 82 y 83 del Reglamento del Decreto Legislativo 1297.
- Realizar las coordinaciones que correspondan con la Superintendencia Nacional de Migraciones con el objetivo de garantizar la regularización migratoria de todas las niñas, niños y adolescentes, con medidas de protección dictadas por las UPE, sea de acogimiento residencial o familiar.
- Reforzar el equipo de trabajo de las UPE tanto para la atención en frontera como para la supervisión en los centros de asistencia residencial (CAR).

d Al Ministerio de Salud

- Adoptar las medidas urgentes e inmediatas para afiliar a los regímenes de aseguramiento en salud a las niñas, niños y adolescentes extranjeros con cualquier documento de identidad con el que cuenten, diferente del carné de extranjería.
- Articular con los sectores y niveles que corresponda para garantizar el acceso integral, universal y gratuito a la salud de toda niña, niño y adolescente extranjero en nuestro país.
- Adoptar las medidas necesarias e inmediatas que permitan el acceso al SIS gratuito de todas las niñas, los niños y adolescentes extranjeros en nuestro país, permitiéndoles ser afiliados sin perjuicio del documento con el que cuentan sus padres o tutores, o la condición migratoria que tengan en el país. Ello debe incluir a las personas menores de edad extranjeras que se encuentran en los CAR.
- Implementar, mediante las direcciones de redes integradas de salud (Diris), las direcciones regionales de salud (Diresa) y las gerencias regionales de salud (Geresa), la absolución de consultas realizadas por usuarias y usuarios para facilitar la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados, en consideración de su interés superior.

e Al Ministerio de Educación

- Elaborar estrategias de promoción del derecho de acceso a la educación básica, considerando las particularidades de los niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes que tengan dificultades para acreditar sus estudios escolares previos.
- Diseñar una campaña de concientización en contra de la xenofobia y de difusión del derecho a la igualdad de todos los niños, niñas y adolescentes, dirigida a escolares y docentes.
- Implementar de manera urgente, en coordinación con los Gobiernos regionales, mecanismos que faciliten el acceso al sistema educativo peruano de los niños, niñas y adolescentes migrantes, con el fin de garantizar su derecho fundamental a la educación.
- Fortalecer, en coordinación con los Gobiernos regionales, las capacidades de atención de los directores, subdirectores y especialistas de educación de las instituciones educativas públicas de nuestro país, para garantizar el acceso al derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados que soliciten ser matriculados.

f A los Gobiernos regionales y locales

- Conformar una mesa de coordinación entre las instituciones públicas y privadas para elaborar un plan de trabajo que establezca las acciones de protección y prevención dirigidas a las niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados, especialmente a aquellos de nacionalidad venezolana, de acuerdo con las responsabilidades de cada sector.



Referencias

- Aldeas Infantiles SOS. (2016). Informe “El egreso de adolescentes y jóvenes del sistema de protección”. Uruguay. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Youth/AldeasInfantiles_SOS_Uruguay.pdf (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Chacartegui, C. (2010). Mujer, discriminación múltiple y exclusión social. En Ó. Pérez de la Fuente (Ed.). *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Dykinson.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Institucionalidad democrática. Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf> (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Informe anual 2018*. Autor.
- Comité de los Derechos del Niño. (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú*. Autor.
- Defensoría del Pueblo del Perú. (2020). *Personas venezolanas en el Perú. Análisis de su situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el COVID-19*. Autor.
- Gobierno del Perú. (31 de agosto de 2018). Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables brinda protección a menores de edad venezolanos que ingresan al Perú (Nota de prensa). <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/18459-ministerio-de-la-mujer-y-poblaciones-vulnerables-brinda-proteccion-a-menores-de-edad-venezolanos-que-ingresan-al-peru> (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercado Común del Sur (Mercosur) y Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2016). *Derechos humanos de la niñez migrante*. Serie Migración y Derechos Humanos. <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2018/08/IPPDH-MERCOSUR-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf> (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2020). La CIDH y su Redesca manifiestan profunda preocupación por los efectos de la pandemia COVID-19 en Venezuela y llaman a garantizar derechos de las personas venezolanas en la región. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/064.asp> (Consulta: 2 de julio de 2021).

- Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas. (2021, julio). Monitoreo de Flujo de Población Venezolana. Reporte 10. Ingresos de Población Venezolana a Perú por Tumbes. https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/OIM_PERU_INTERAGC_DP2218_DTM%20FMS%2010%20Tumbes_22Jul2021.pdf?file=1&type=node&id=11977 (Consulta: 2 de julio de 2021)
- Pinto, G. (2012). *Transición: del sistema de protección a la autonomía. Hacia un modelo integral de acompañamiento para jóvenes*. Doncel; Flacso; Universidad de Oslo; Unicef.
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (s. f.). *Refugiados y migrantes de Venezuela*. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2020). Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2020. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202020%20-%20Plan%20de%20Respuesta%20para%20refugiados%20y%20migrantes%20de%20Venezuela%20%28Mayo%202020%29%20-%20Revisi%C3%B3n.pdf> (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (julio, 2021). *Refugiados y migrantes venezolanos en la región*. https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-07/2021.07.R4V_Stock_Esp.pdf (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Save the Children. (2019). *Infancias robadas*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/infanciasrobadas2019_es.pdf (Consulta: 14 de marzo de 2022).
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. (25 de junio de 2017). Más de 300 extranjeros en situación de vulnerabilidad recibieron apoyo de Migraciones. (Nota de prensa). <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/mas-de-300-extranjeros-en-situacion-de-vulnerabilidad-recibieron-apoyo-de-migraciones/> (Consulta: 2 de julio de 2021).
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. (2018). Informe “Presencia de inmigrantes en situación de vulnerabilidad en el Perú, Estudio preliminar realizado desde una perspectiva de género”. Autor.
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. (2020, julio). *Características sociodemográficas de la migración venezolana en el Perú*, feb., 2017 – jun., 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260593/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos-julio2020.pdf> (Consulta: 14 de marzo de 2022).
- Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú. (2021). Protocolo “Atención y Derivación de Personas Migrantes en Situación de Vulnerabilidad”. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037073/%20ANEXO%20I.pdf> (Consulta: 14 de marzo de 2022).

