

Informe de Observancia

MOVILIDAD

humana de niños, niñas y
adolescentes de nacionalidad
venezolana en Ecuador

Consejo Nacional
para la **Igualdad**
Intergeneracional



MOVILIDAD HUMANA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE NACIONALIDAD VENEZOLANA EN ECUADOR

Secretario Técnico: Francisco Cevallos Tejada
Revisión: Grace Vásquez
Sandra Ruiz
Elaboración: Cristina Huayamave
Corrección de estilo: Katherine Yépez
María Gabriela Alarcón

INFORMES DE OBSERVANCIA

Esta serie pone en conocimiento público los procesos de observancia a la política pública y presenta recomendaciones para la garantía de derechos de los grupos generacionales

Se permite la reproducción total o parcial de esta publicación en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, siempre y cuando sea utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se cite la fuente correctamente e informe al Consejo de tal reproducción.

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

© Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
Eloy Alfaro N28-105 y Av-10 de Agosto
Junio, 2021. Segunda Edición. Quito – Ecuador
www.igualdad.gob.ec



Informe de Observancia

MOVILIDAD

humana de niños, niñas y
adolescentes de nacionalidad
venezolana en Ecuador

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEBAF	Centro Binacional de Atención en Frontera
CENAF	Centro Nacional de Atención en Frontera
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CONA	Código de Niñez y Adolescencia
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DECE	Departamentos de Consejería Estudiantil
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
DP	Defensoría Pública
DPIN-MREMH	Dirección de Protección Internacional de la Coordinación Zonal
FGE	Fiscalía General del Estado
IIN-OEA	Instituto Interamericano del Niño, la Niña, y Adolescentes
JCPD	Juntas Cantonales/Metropolitanas de Protección de Derechos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia
RSD	Procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Procedimiento de atención	Procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador.
Protocolo de visados	Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niñas, niños, adolescentes de nacionalidad venezolana durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 826, de 25 de julio de 2019
Protocolo de atención	Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) define a los Consejos Nacionales para la Igualdad como órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹ Estos Consejos responden a las temáticas de género, pueblos y nacionalidades, generacionales, de discapacidades y movilidad humana, a partir de una mirada integral del ejercicio y protección de derechos. De acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, los Consejos -integrados paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil- tienen atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de igualdad.² De tal forma que, a través de sus funciones, se promueve la garantía de los derechos de toda la población.

En particular, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) asegura la plena vigencia y ejercicio de los derechos consagrados en la CRE y en los instrumentos internacionales de niñas, niños, y adolescentes (NNA); jóvenes; y, personas adultas mayores. Para garantizar los derechos de estos grupos, se coordina con las entidades rectoras, ejecutoras, y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.³ La atribución de observancia, por otro lado, permite realizar un control a la implementación de la política pública y “exigir la autocorrección administrativa cuando las decisiones presupuestarias, de planes, programas y políticas sociales básicas no se corresponden con la situación de los derechos”.

Con la observancia, el CNII vela por la incorporación del enfoque generacional e intergeneracional

1 Constitución de la República del Ecuador, art. 156 [CRE]

2 Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, art. 9 [LOCNI]

3 LOCNI, art. 3.

en la gestión del Estado, y la promoción de prácticas institucionales para la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. No solo se analiza las situaciones de amenaza y violación de derechos que ponen en riesgo la integridad y el desarrollo pleno de sus grupos de atención prioritaria desde la temática generacional; sino que, además, se extienden las respectivas recomendaciones y exhortos a las entidades del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados para el mejoramiento continuo de sus intervenciones.

Con este antecedente, el CNII ha procedido a elaborar el proceso de observancia sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes venezolanos en Ecuador; especialmente el ejercicio de sus derechos, y la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación. Este informe presenta, en consecuencia, un análisis exhaustivo del cumplimiento de las obligaciones del Estado Ecuatoriano – a través de los entes del gobierno central, central desconcentrado, y gobiernos autónomos descentralizados – para con los derechos de los niños, niñas y adolescentes refugiados, solicitantes de asilo, y migrantes

de nacionalidad venezolana que se encuentran bajo su jurisdicción.

Para tal fin, se han seleccionado seis derechos, los cuales han sido analizados por la particular atención que requieren en los casos de niños, niñas y adolescentes en movilidad humana: (i) Capítulo dos, Principio de no devolución y acceso formal al territorio y al derecho al asilo (ii) Capítulo tres, Acceso material al asilo, y procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada (iii) Capítulo cuatro, Derecho a la identidad (iv) Capítulo cinco, Derecho a la educación (v) Capítulo seis, Derecho a la vida familiar (vi) Capítulo siete, Procedimiento para identificar necesidades de protección, y dictamen de medidas. En el capítulo ocho, se concluye sobre la situación particularmente vulnerable de los niños, niñas y adolescentes venezolanos y sus familias, exponiendo la multiplicidad de problemas que experimentan para acceder a sus derechos. Así mismo, a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la CRE, se presentan recomendaciones y orientaciones sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos niñas, niños y adolescentes para las instituciones del Estado.

1.1 Proceso de observancia para la justiciabilidad de los derechos

Para la observancia de las políticas públicas, el CNII desarrolla el siguiente proceso:

Tabla 1: Proceso de observancia a las políticas públicas

Proceso de observancia	Acciones de observancia
Identificación de la situación de vulneración de derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de casos recurrentes individuales o colectivos, donde se verifica la amenaza y/o violación de derechos.
Formulación del objetivo de observancia y levantamiento de información	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de objetivo de observancia, en el que se identifica el ámbito de la política pública a observar. • Conformación de equipos de trabajo con las instituciones responsables de las políticas públicas observadas. • Construcción de un plan de trabajo interinstitucional para el desarrollo del proceso de observancia a la política pública. • Levantamiento de información en los siguientes ámbitos: <ul style="list-style-type: none"> o Definiciones conceptuales de la temática observada. o Diagnóstico con información cuantitativa y cualitativa de la temática observada. o Marco normativo nacional e internacional. o Política pública existente en el nivel estratégico y programático.

Proceso de observancia	Acciones de observancia
Análisis de la información	<ul style="list-style-type: none"> • Relación y correspondencia entre la normativa nacional e internacional. • Identificación de avances en la política pública a nivel estratégico y programático que implica la valoración de la efectividad de la implementación de la política, en relación con el objetivo planteado y el cumplimiento de los derechos de los sujetos. • Establecimiento de logros y desafíos en la política pública: <ul style="list-style-type: none"> o Identificación de amenazas o vulneración de derechos por posible incumplimiento de la política, regresividad en las medidas adoptadas, o desconocimiento de estas. o Identificación de mecanismos administrativos de autocorrección. En el informe de observación este Consejo establece conclusiones y recomendaciones, efectivas y realizables para que la entidad/ organismo responsable incorpore en sus acciones de manera inmediata. Estos mecanismos constituyen medidas administrativas de control de políticas públicas.
Elaboración y validación	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta y revisión del informe de observancia con actores claves, públicos y privados, vinculados a la problemática. • Incorporación en el informe de las observaciones y recomendaciones del proceso de consulta.
Difusión	<ul style="list-style-type: none"> • Socialización de los resultados y recomendaciones del informe con las instituciones públicas con responsabilidad en la política pública observada. • Difusión pública del informe de observancia.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a la incorporación de las recomendaciones del informe de observancia en las instituciones públicas. Este Consejo ofrecerá asistencia técnica a las instituciones públicas para la implementación de recomendaciones, posteriormente exigirá los cambios que sean necesarios en las políticas y servicios públicos. • De no incorporarse las recomendaciones, este Consejo puede ejercer recursos administrativos y/o judiciales para la protección, restitución y reparación en casos de violación de derechos colectivos o difusos. En ejercicio de sus atribuciones previstas en la LOCNI, el CNII podrá: <ul style="list-style-type: none"> o Poner en conocimiento de las autoridades competentes casos de amenaza o violación de derechos. o Solicitar, a través del Defensor del Pueblo, el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales.

1.1.1 Procedimiento aplicado para el proceso de observancia a la política pública sobre niños, niñas y adolescentes venezolanos en Movilidad Humana.

En el trabajo detallado a continuación, se identificaron los logros, avances y desafíos de la política pública aplicable al grupo de la referencia. Se identificaron, además, los requerimientos normati-

vos, de servicios sociales, institucionalidad y recursos humanos necesarios para prevenir, disminuir y erradicar las distintas formas de desigualdades que se suscitan con los niños, niñas y adolescentes venezolanos refugiados, solicitantes de asilo y migrantes. En el proceso de observancia a las políticas públicas sobre niñas, niños y adolescentes en movilidad humana se realizaron las siguientes acciones entre enero de 2019 y enero del 2021:

Cronograma	Acciones
2019-2020	<p>Se realizaron Visitas insitu a los puntos fronterizos en las provincias de: Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, El Oro. Se realizaron, además visitas a las ciudades de: Guayaquil, San Lorenzo, Esmeraldas, Tulcán, Ibarra, Huaquillas, Quito y Lago Agrio.⁴</p> <p>Se realizaron consultas al personal en territorio de los organismos responsables de la aplicación del Procedimiento de atención a niños, niñas, y adolescentes en movilidad humana, y su protocolo:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Personal de las Unidades de Migración del Ministerio de Gobierno. (ii) Policía de Migración. (iii) Personal del Ministerio de Inclusión Económica y Social. (iv) Personal de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. <p>Se mantuvieron reuniones con actores del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, mesas de movilidad humana, cooperación internacional, y actores de la sociedad civil de las provincias de: Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura, Pichincha, Manabí, Guayas, El Oro, Azuay, y Los Ríos.</p> <p>Se mantuvieron espacios de diálogo de la gestión institucional en relación con las políticas públicas sobre niñas, niños y adolescentes venezolanos en movilidad humana con la Defensoría Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Ministerio de Educación.</p>

Cronograma	Acciones
2020 - 2021	<p>Se participó en 8 reuniones regionales lideradas por el Instituto Interamericano de la niñez; donde se compartieron buenas prácticas, nudos críticos y respuestas regionales de articulación para responder a la situación de niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana en movilidad humana.</p> <p>Se generaron capacitaciones para los sistemas locales de protección de derechos sobre niñez en movilidad humana, en 16 provincias a nivel nacional: Guayas, Azuay, El Oro, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Los Ríos, Imbabura, Manabí, Santa Elena, Tungurahua, Bolívar, Loja, Zamora, Cañar. Las mismas fueron sistematizadas, y se han procesado los insumos más relevantes.</p> <p>Se sistematizó y procesó la información de 494 casos de amenaza o vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana; y, de 620 incidencias para el cumplimiento de medidas de protección dictadas por Juntas Cantonales de protección de derechos.⁵</p>

4 Estas visitas se realizaron previo a la situación COVID-19. El informe contiene información del escenario anterior, y con la situación COVID-19. Esta última, sin embargo, se encuentra aún en desarrollo y constante cambio. Se ha procurado incluir ambos contextos con el fin de que, en el eventual retorno a la situación regular, se tome en consideración las buenas prácticas, nudos críticos y aprendizajes que ha generado ese escenario.

5 Para la sistematización de casos e incidencias, ningún nombre o dato que permitiera la identificación de los NNA o su familia ha sido compartido, respetando la confidencialidad de las causas.

1.2 Crisis humanitaria en Venezuela y fenómeno migratorio

La grave crisis económica y social en Venezuela, agudizada en los últimos años, ha generado que más de cinco millones de personas venezolanas salieran de su país hasta la fecha.⁶ Tal como ha señalado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el éxodo de la migración venezolana representa una de las mayores crisis de desplazamiento tanto en la región como en el mundo, en los últimos años.⁷ El deterioro de la economía, y el disparo de la inflación, han generado una serie de violaciones diversas e interrelacionadas a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de la población venezolana.⁸

En Venezuela, la crisis alimentaria es alarmante. El Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura reportó que alrededor de cuatro millones de personas venezolanas se encuentran en estado de desnutrición y la ONG Caritas confirmó los altos niveles de desnutrición entre niñas, niños y adolescentes y mujeres embarazadas.⁹ Lo anterior responde a la escasez de alimentos. Las familias no solo se ven obligadas a realizar filas durante horas para poder adquirir productos de primera necesidad, sino que el sueldo básico permite acceder a menos del cinco por ciento de la canasta familiar alimentaria básica.¹⁰ Adicionalmente, servicios públicos como el transporte, acceso a electricidad, agua y gas natural se encuentran deteriorados.¹¹

6 Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes, última revisión marzo 1, 2021; Ver en <https://r4v.info/es/situations/platform> [Plataforma de coordinación].

7 ACNUR, Situación en Venezuela, última revisión marzo 1, 2021 <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

8 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, 2019, Par. 10 [Informe ACNUDH].

9 Informe ACNUDH, párr 15.

10 Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores, última revisión noviembre 12, 2020 <http://cenda.org.ve>

11 Informe ACNUDH, párr 12.

El éxodo venezolano ha tenido un duro impacto en el personal médico y de enfermería, siendo cada vez más complejo contar con especialistas.¹² Lo cual se ha visto agravado por la situación de la pandemia del COVID-19. La limitada atención en salud precarizada aún más por las graves carencias de insumos médicos y medicamentos, incluso en las grandes ciudades del país.¹³ Las familias se ven obligadas a conseguir suministros médicos y medicinas, muchas veces pagando el doble o triple de su valor original.¹⁴ El acceso a salud menstrual, sexual y reproductiva también se ha visto seriamente afectado por la crisis en el sistema de salud. Algunas ciudades de Venezuela enfrentan una esca-

sez total de anticonceptivos. Las enfermedades de transmisión sexual, VIH, embarazos no deseados, e incluso embarazos en adolescentes ha incrementado considerablemente.¹⁵

El nivel de vida de los venezolanos es altamente precario. Los índices de prostitución se han disparado, proliferándose las redes de trata, tráfico y explotación sexual.¹⁶ Muchas personas se han visto obligados a ejercer sexo por supervivencia, inclusive para la obtención de alimentos.¹⁷ Los niños, niñas y adolescentes no se encuentran lejanos de esta problemática. La drástica situación humanitaria del país ha hecho que se naturalice que niñas,

12 Red Venezolana de Gente Positiva, www.mavidcarabobo.org.ve; Federación Farmacéutica Venezolana, <http://fefarven.org.ve/portal/>; CONVITE X La Salud, "Monitoreo del Acceso a la Salud en Venezuela", Boletín N°20, marzo de 2019.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Magdymar León Torrealba, "Índice de escasez de métodos anticonceptivos en farmacias de cinco ciudades de Venezuela", diciembre 2019, disponible en <https://avesawordpress.files.wordpress.com/2019/02/indice-escasez-ma.-enero-2019.pdf>. CONVITE X La Salud, Monitoreo del Acceso a la Salud en Venezuela, Boletín N°20 marzo de 2019., disponible en https://issuu.com/conviteac/docs/bolet_n_20_convite__1__

16 El Pitazo, Mujeres ofrecen sexo en la frontera de Venezuela con Brasil para poder sobrevivir, última visita marzo 1, 2021, <https://elpitazo.net/reportajes/mujeres-ofrecen-sexo-en-la-frontera-de-venezuela-con-brasil-para-poder-sobrevivir/> Ver también, ABC, La crisis dispara la tasa de prostitución entre las jóvenes venezolanas https://www.abc.es/internacional/abci-crisis-dispara-tasa-prostitucion-entre-jovenes-venezolanas-201907160136_noticia.html, última visita marzo 1, 2021.

17 Informe ACNUDH, supra, párr. 14.

niños y adolescentes sean explotados sexualmente con fines de prostitución en lugares públicos a cambio de comida, dinero, u otros bienes. Muchos de ellos son explotados para su supervivencia y la de sus familias.¹⁸

Por otro lado, en Venezuela se han generado serios obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos y la participación en la vida pública.¹⁹ Existe un patrón de graves violaciones de derechos humanos, persecución, estigmatización, y criminalización de quienes manifiestan o asumen públicamente posiciones de disenso con el Poder Ejecutivo.²⁰ Se ejecutan acciones reiteradas de persecución como: (i) hostigamiento mediático, (ii) destitución de cargos públicos a políticos disidentes, (iii) inhabilitación política, (iv) quebrantamiento de la inmunidad, (v) injerencia en funciones públicas, (vi) allanamientos irregulares a la propiedad privada y (vii) aquiescencia frente a actos violentos, en contra de miembros de la oposición y población en general.²¹

Las reformas legislativas han impuesto restricciones casi totales e ilegítimas al derecho de las personas a manifestarse públicamente en Venezuela.²² La repuesta estatal a las protestas sociales ha sido altamente represiva. Se han realizado constantes denuncias por el uso desmedido de la fuerza por parte de actores estatales; lo que preocupa particularmente debido a la fuerte participación del movimiento estudiantil en las manifestaciones – conformado por niñas, niños y adolescentes, cobrando la vida de varios/as adolescentes.²³ Igual de alarmantes son las denuncias en contra de la fuerza pública por el uso de violencia sexual como mecanismo de tortura, ejercida contra disidentes en el marco

18 Radio televisión Martí, Mujeres y niños: vulnerables a la explotación sexual en el gran éxodo de venezolanos, disponible en <https://www.radio-televisionmarti.com/a/mujeres-y-NNA-los-más-vulnerables-a-la-explotación-sexual-en-el-gran-éxodo-de-venezolanos-/208709.html>, última visita marzo 1, 2021; Ver también, <https://cronica.uno/explotacion-sexual-infantil-toma-las-calles-de-maturin/>, última visita marzo 1, 2021.

19 CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo IV.B, Venezuela, párrs. 27-25; Informe Anual 2015, Capítulo IV.B, Venezuela, párrs. 28-53.

20 CIDH, Institucionalidad democrática Estado de Derecho y Derechos humanos en Venezuela, 2017, Par. 190 [Informe País Venezuela]

21 CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 117; Comunicado de prensa No. 154/16, CIDH; Informe No. 75/15, Caso 12.923, Fondo, Rocío San Miguel Sosa y otras, Venezuela, párr. 146.

22 Informe País Venezuela, párr. 196.

23 Ibid, párr. 215.

de detenciones arbitrarias, incluyendo las realizadas durante protestas sociales.²⁴ Adicionalmente, durante éstas últimas, los allanamientos ilegales de viviendas son reiterados.²⁵

La libertad de expresión en Venezuela también enfrenta severas restricciones: censura, cierre de medios de comunicación, ataques a periodistas, y en general “patrones de hostigamiento y criminalización de quienes emiten opiniones políticas o difunden información que no encuentra aprobación estatal”.²⁶ Por las denuncias a violaciones de derechos humanos que realizan, los defensores y las defensoras de derechos humanos son uno de los objetivos principales de hostigamiento y persecución en el contexto político actual del país.²⁷ Desde la irrupción en sus viviendas hasta su procesamiento por delitos militares y la imposición de medidas

de prisión preventiva sin justificación u orden judicial, son las medidas que los activistas y defensores de derechos humanos están enfrentando.²⁸ Tal como ha señalado la CIDH, las alegaciones de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos por agentes estatales, en contra de personas privadas de libertad en Venezuela – en muchos casos, detenciones ilegales y arbitrarias – son cada vez más frecuentes²⁹:

“Las torturas incluirían palizas en todo el cuerpo con instrumentos como palos, barras de metal, cascos y armas. Otros métodos de tortura serían la aplicación de descargas eléctricas⁵⁵⁹, obligar a las víctimas a colocarse en posiciones inhumanas (como estar arrodilladas y amarradas por largos periodos, colocados en cuclillas, y estar esposadas de

24 Ibid, párrs. 252 y SS.

25 Ibid, párr. 217.

26 Ibid, párr. 270.

27 Ibid, párr. 234.

28 Amnistía Internacional, Silencio a la fuerza: detenciones arbitrarias por motivos políticos en Venezuela, 26 de abril de 2017, p. 4.

29 Informe País Venezuela, párr. 214.

las manos y los pies). También se denunció el uso de bombas lacrimógenas en celdas en unidades de transporte e incluso directamente en el rostro de los detenidos. Se ha reportado el presunto ahogamiento con bolsas impregnadas con sustancias químicas como amoníaco o insecticida, así como la utilización de gas “piroca” -que tiene efectos similares que las que las bombas lacrimógenas- en zonas como el rostro y en el ano. El ACNUDH también documentó testimonios en ese sentido. denunció que la falta de agua y alimentos en los centros de detención obligaba a los familiares de los detenidos a llevarles comida y bebida regularmente, que los alimentos no serían aptos para consumo humano y, en algunos casos, los detenidos se ven obligados a consumirlos en el piso”³⁰

Los acontecimientos políticos, de derechos humanos, y socioeconómicos que se han mencionado obligan a miles de personas venezolanas a salir de

su país diariamente. Actualmente, hay más de 5 millones de personas venezolanas en todo el mundo: alrededor de 800.000 solicitantes de asilo, más de 140.000 personas refugiadas reconocidos, y alrededor de 2.5 millones de personas viviendo bajo otras formas legales de estadía en las Américas (visas de trabajo, estudio, MERCOSUR, etc.).³¹

La mayoría de las personas refugiadas y migrantes que llegan a los países vecinos de la región son familias con NNA.³² Estos grupos familiares salen de Venezuela, en una situación cada vez más precaria, con menos recursos, y con un mayor deterioro de su integridad personal y familiar. La falta de recursos y documentación obliga a estas familias y niñas, niños y adolescentes a viajar por rutas irregulares. Lo anterior, se ha agravado, debido a las restricciones de movilidad por la situación de la pandemia del COVID-19. El cierre de fronteras ha exacerbado las redes de trata y tráfico. Adicionalmente, la situación de irregularidad de estas familias se ha traducido en un limitado acceso a de-

30 Ibid, párr. 248.

31 ACNUR, Situación en Venezuela, última revisión marzo 1, 2021 <http://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

32 Ibid.

rechos y servicios básicos, así como a una mayor vulnerabilidad a ser víctimas de diferentes formas de explotación y abusos.³³

1.3 Respuesta de la comunidad internacional y Ecuador, a la situación Venezuela

Hasta el 2020, en Ecuador residían alrededor de 416.000 personas de nacionalidad venezolana.³⁴ De la totalidad de población refugiada e inmigrante de nacionalidad venezolana en Ecuador, el 20% son NNA.³⁵ La Oficina Regional de Unicef estima que esta cifra seguirá en aumento.³⁶

3.3.1 Proceso de Quito

En 2018, Ecuador tomó la iniciativa de impulsar la construcción de un mecanismo de diálogo, articu-

lación, y búsqueda de soluciones frente a la crisis humanitaria venezolana y sus consecuencias en la región denominado Proceso de Quito. Este foro regional técnico se ha llevado a cabo a través de varias reuniones regionales en varias ciudades iniciando en Quito. En dicho proceso participaron países miembros de la región³⁷, países observadores, y organismos internacionales y financieros. Se ha contado, adicionalmente, con el soporte de la cooperación internacional, y del sistema de las Naciones Unidas.

En las reuniones regionales, seis hasta hora, se han tratado los distintos retos, buenas prácticas y compromisos de los Estados frente al éxodo de ciudadanos venezolanos hacia países de Latinoamérica y el Caribe. Uno de los principales ejes de

33 Ibid.

34 Plataforma de coordinación, última revisión marzo 1, 2021.

35 MREMH, Protocolo para proteger a niños venezolanos en movilidad humana fue firmado por Cancillería, MIES y Ministerio de Interior, 5 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/protocolo-para-proteger-a-ninos-venezolanos-en-movilidad-humana-fue-firmado-por-cancilleria-mies-y-ministerio-de-interior/> Véase también Plataforma de Coordinación, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7512>

36 El Comercio, 2 de cada 10 migrantes venezolanos que ingresan a Ecuador son niños, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/migrantes-venezolanos-ingresan-ecuador-menores.html>

37 Argentina | Estado Plurinacional de Bolivia | Brasil | Chile | Colombia | Costa Rica | Ecuador | Guyana | México | Panamá | Perú | Paraguay | Uruguay | Venezuela.

acción ha sido la propuesta de protocolos y convenios de acción para armonizar determinadas políticas públicas, y acciones concretas para la atención de NNA.³⁸ Actualmente se encuentra en proceso de construcción y discusión un protocolo regional para la atención de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana, de tal forma que respuestas articuladas se puedan dar de forma transnacional.

1.3.2 Presidencia del Foro Global de Migración y Desarrollo

El Foro Global de Migración y Desarrollo es un evento internacional que se creó en 2007 para afrontar el flujo de migración de las personas por el mundo. Dicho Foro está articulado para que los Estados miembros fomenten la creación de políticas públicas internas, y de cooperación, entorno a diferentes ejes temáticos tales como: (i) gobernanza de la migración (ii) derechos humanos de los migran-

tes (iii) inclusión social, (iv) retorno(v) reingreso, entre otros.³⁹

El 18 de enero de 2019, el Ecuador oficializó la presidencia del Foro en Quito. Para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MRE-MH), la presidencia del Ecuador significa un reconocimiento al trabajo que ha venido realizando el país en la protección y derechos de las personas de nacionalidad venezolana - en el contexto de la crisis humanitaria de dicho país.⁴⁰ Ecuador ha presentado su plan de trabajo, en el que se destaca la necesidad de colaboración entre los Estados, organizaciones, e instituciones internacionales y de la sociedad civil. De esta forma, es posible una articulación conjunta de protocolos de acción que mejoren la atención emergente de la situación humanitaria de la población venezolana. Adicionalmente, otro de los grandes aportes que se implementó a la agenda, por parte del Ecuador, es la inclusión

38 Información rescatada de <https://www.elcomercio.com/actualidad/reunion-migracion-venezolana-ecuador.html>.

39 OIM, Foro Global de sobre Migración y Desarrollo, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.iom.int/es/foro-mundial-sobre-migracion-y-desarrollo-fmmd>

40 MREMH, Ecuador preside el Foro Global de Migración y Desarrollo, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-preside-el-foro-global-de-migracion-y-desarrollo/>

de la academia de una forma más sistemática. Lo anterior, permitiría contar con datos y análisis que apoyen a los gobiernos en sus decisiones políticas de apoyo a los migrantes.⁴¹

La XII Cumbre del Foro Global de Migración y Desarrollo tuvo lugar en la ciudad de Quito, del 20 al 24 enero del 2020. Este fue un espacio de diálogo que reunió a gobiernos, sociedad civil, colectividades territoriales y organismos internacionales con el fin de tratar la movilidad humana de manera sustentable, defender la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas vulnerables en movilidad humana, y aprovechar sus contribuciones para el desarrollo. Como parte de este proceso, se realizó el Foro de Jóvenes, donde más de 50 representantes de diferentes países abordaron los desafíos, necesidades y oportunidades de la migración con perspectiva de juventud, a fin de consolidar prioridades y políticas sólidas en torno a temas clave de

migración y desarrollo. Las y los jóvenes, delegados de Ecuador, que forman parte de los Consejos Consultivos Nacionales, expusieron la necesidad de pensar en la juventud como verdaderos actores estratégicos para el desarrollo del país.⁴²

1.3.3 Enlaces Técnicos – Instituto Interamericano del Niño, la Niña, y Adolescentes (IIN-OEA)

Desde el segundo semestre del 2019, el IIN-OEA, se encuentra trabajando en la creación y consolidación de una Red de Enlaces Técnicos que funcione regularmente como espacio virtual de intercambio y debate. Como resultado de este espacio, en el que participa Ecuador, se ha identificado el estado de la situación en la región y buenas prácticas en la atención de niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana en situación de movilidad humana. Se han desarrollado espacios de diálogo, capacitaciones, discusión sobre documentos regionales de

41 MREMH, Foro Global, última visita 21 de octubre del 2020, disponible en <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-desarrolla-agenda-de-presidencia-del-foro-global-sobre-migracion-y-desarrollo-en-ginebra/>

42 CNII, La juventud aporta en el Foro Global para Migración y Desarrollo última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.igualdad.gob.ec/la-juventud-aporta-en-el-foro-global-para-migracion-y-desarrollo/>

protección y atención a niñas, niños y adolescentes en movilidad humana, trabajando de forma conjunta con varios países de la región.

En ese sentido, se ha consolidado un espacio de coordinación y cooperación entre los sistemas de promoción, protección y ejercicio de derechos de los Estados Miembros, a partir de la generación de instancias de intercambio y debate. Adicionalmente, se está construyendo un “Directorio Regional de Instituciones vinculadas a la promoción y protección de derechos de la niñez y adolescencia en contexto de movilidad humana” que contenga información actualizada con los puntos focales y enlaces de autoridades competentes de diferentes Estados de la región, relativas a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos de migración. Esta herramienta permitirá a los Estados, articular y coordinar respuestas oportunas e integrales a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de movilidad humana en la región.

1.4 Pandemia de COVID-19

La epidemia de COVID-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública internacional, el 30 de enero de 2020; y el 11 de marzo del mismo año, se la declaró pandemia mundial.⁴³ Los países se encuentran en una carrera contra la propagación de la enfermedad, que ya ha cobrado la vida de más de dos millones y medio de personas a nivel mundial.⁴⁴ Para tal fin, se están haciendo pruebas y dando tratamiento a los pacientes, y se ha iniciado el proceso de vacunación. Así mismo, se han cerrado fronteras, limitado la movilidad e implementado cuarentenas. Se han suspendido actividades donde se concentra un número considerable de personas incluyendo centros de desarrollo infantil, escuelas, colegios y universidades. Las cuarentenas prolongadas, más el cierre de actividades generan devastadoras crisis sociales, económicas y políticas.⁴⁵

43 OPS, Enfermedad por el Coronavirus, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.paho.org/es/tag/enfermedad-por-coronavirus-covid-19>

44 WHO, Coronavirus Disease (COVID 19) Dashboard, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://covid19.who.int>

45 UNDP última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/coronavirus.html>

Ecuador no es ajeno a esta realidad. La crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 podría llevar a la mayor contracción de la economía ecuatoriana en su historia, con una caída del PIB de entre un 7.3% y un 9.6%, según las estimaciones del Banco Central de Ecuador, o una contracción del 10.9% según el FMI.⁴⁶ Por otro lado, las problemáticas sociales se han exacerbado. Si bien las medidas de aislamiento domiciliario son necesarias para prevenir la propagación del COVID 19, muchos niños, niñas y adolescentes se han visto forzados a permanecer con sus agresores en el hogar lo cual pone en riesgo su salud física, emocional e incluso sus vidas. Además, las personas sobrevivientes de violencia están enfrentando obstáculos adicionales para acceder a medidas de protección o servicios de ayuda, debido a factores como las restricciones de circulación o la cuarentena.⁴⁷

Por otro lado, los cierres de instituciones educativas han sido devastadores, particularmente para los niños, niñas y adolescentes más vulnerables. Como ha señalado el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):

“No asistir presencialmente a las escuelas afecta su bienestar, seguridad y desarrollo, pues es allí donde reciben educación, alimento y protección, donde juegan, hacen amigos y reciben el apoyo de sus docentes. Cuanto más tiempo permanezcan los niños fuera de la escuela, mayor será la probabilidad de que no regresen. (...) En Ecuador, alrededor de **90.000 estudiantes ya están fuera del sistema educativo** y alrededor del 15% de estudiantes afirman no haber tenido un contacto habitual con sus docentes en las últimas

46 Última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.oecd.org/dev/Impacto-financiero-COVID-19-Ecuador.pdf>

47 CNII, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.igualdadgenero.gob.ec/los-riesgos-a-los-que-se-enfrentan-las-mujeres-durante-la-emergencia-sanitaria-por-el-covid-19-en-ecuador/>

dos semanas. Cuando se pierde el contacto, hay más posibilidades de que los niños abandonen el sistema educativo. Esta situación exacerba la preexistente, aproximadamente 268.000 niños ya estaban fuera del sistema educativo y 187.277 tenían rezago escolar.”⁴⁸

El cierre de fronteras por la pandemia de COVID-19 ha provocado, además, un creciente desplazamiento de población venezolana, que recurren a pasos irregulares o “trochas” para cruzar de un país a otro en toda la región, exponiéndose a serios riesgos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. A esto se suma la militarización de la frontera con Colombia y con Perú para el control de los pasos irregulares, lo cual genera serias preocupaciones de protección.⁴⁹ El ejército no se encuentra capacitado para efectuar labores de control migratorio, o abordar adecuadamente a niñas, niños y adolescentes en necesidad de protección internacional, o

especial. Por lo que, dicha medida atenta contra los derechos humanos de los migrantes.

1.5 Condición jurídica de los niños, niñas, y adolescentes en movilidad humana

1.5.1 Definición de niños, niñas, y adolescentes en necesidad de protección internacional y migrantes

Acorde con la CDN, ratificada por el Ecuador en 1990, un niño es “todo ser humano menor a de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.⁵⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), por su parte, ha señalado que si bien la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) no define el concepto de niño, acoge la definición dada por la CDN.⁵¹ La ley ecuatoriana, alineada con lo estable-

48 UNICEF, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/los-niños-no-pueden-seguir-sin-ir-la-escuela-afirma-unicef>

49 Dw, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.dw.com/es/ejército-de-ecuador-refuerza-frontera-para-frenar-migración-venezolana/a-56411753>

50 Código de Niñez y Adolescencia, art. 1 [CONA]

51 Caso Villagrán Morales y otros. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 188.

cido por la CDN, establece la mayoría de edad a los dieciocho años.⁵² Ergo, si bien la ley hace una diferenciación entre niños/niñas y adolescentes⁵³, ambos forman parte del grupo de atención prioritaria; y, se encuentran sujetos al paraguas de protección especial, y sus derechos prevalecen sobre los de los demás.⁵⁴

Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en movilidad humana y cruzan fronteras internacionales lo hacen por muy variadas razones. De ahí que los derechos y garantías de los NNA en el contexto de movilidad humana abarcan, por tanto, el de aquellos en necesidad de protección internacional y migrantes.⁵⁵ Si bien la mayoría se trasladan con sus progenitores o adultos cuidadores, muchos de ellos viajan sin compañía, o se extravían de sus familias durante el viaje. Las necesidades y requerimientos de protección pueden variar en los distintos casos.⁵⁶

Conforme al desarrollo realizado por la Corte IDH respecto al corpus iuris internacional y regional, un niño, niña y adolescente en necesidad de protección internacional es todo aquel cuya situación se encuadre dentro de los siguientes enunciados:

“Por **protección internacional** se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva ... la expresión protección internacional comprende: (a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; (b) la protección recibida por las personas solici-

52 Código Civil Ecuatoriano, art. 21.

53 CONA, art. 4, Definición de niño, niña y adolescente. “Niño o niña es la persona que no ha cumplido doce años de edad. Adolescente es la persona de ambos sexos entre doce y dieciocho años de edad.

54 CRC, art. 44; CONA, art. 2.

55 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 28.

56 Ibid, párrs. 35 y 36.

tantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (c) la protección recibida por cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y (d) la protección recibida por las personas apátridas de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia.”

Las personas **migrantes**, por otro lado, eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas, al encontrar trabajo, por educación, reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de las personas refugiadas, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes

continúan recibiendo la protección de su gobierno.⁵⁷ A escala internacional no hay una definición universal de migrante. Sin embargo, tal como establece la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

‘Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.’⁵⁸

En consecuencia, la población migrante, ejerciendo su derecho a la libre circulación, elige cruzar las

57 ACNUR, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en ¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto?

<https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

58 OIM, Glosario sobre migración, pág. 41, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

fronteras de su país y radicarse en un tercero. No existen razones de persecución o amenaza subyacentes al viaje.⁵⁹ En este grupo, tendremos tanto a los niños, niñas y adolescentes que han migrado con sus familias o solos. La CDN establece la obligación del estado de dar cumplimiento a sus compromisos para con los niños, niñas y adolescentes bajo su jurisdicción. Tal cumplimiento no puede estar sujeto al origen nacional o estatus migratorio de los niños, niñas y adolescentes. Si bien, las obligaciones que tiene un Estado con un niño, niña y adolescente migrante no son las mismas que con un niño, niña y adolescente refugiado, no es menos cierto, que el Estado deberá atender las necesidades específicas de protección de este grupo.

1.5.2 Principios aplicables a los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana

La normativa de derecho internacional de protección establece que los niños, niñas y adolescentes se encuentran en un proceso de desarrollo continuo, debido a su crecimiento físico y emocional.⁶⁰ Estas etapas de cambios generan que los niños, niñas y adolescentes presenten vulnerabilidades específicas, su autonomía personal vaya aumentando y que ejerzan sus derechos de manera progresiva. En este sentido, los niños, niñas y adolescentes son sujetos a los mismos derechos que los adultos, y poseen derechos adicionales específicos a sus necesidades.⁶¹ Lo anterior exige del Estado un trato preferente y protección especial para lograr una igualdad efectiva de los NNA ante la ley.⁶²

59 ACNUR, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

60 Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, 2002.

61 Ibid, párr. 56.

62 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 66.

La CDN señala los cuatro principios rectores que deben implementarse en todo el sistema de protección de la niñez y adolescencia y transversalizar el aparataje normativo nacional⁶³: (i) no discriminación (ii) interés superior del niño (iii) respeto a la vida, supervivencia, y desarrollo (iv) derecho del niño a ser escuchado, que su opinión sea respetada, y que su participación sea garantizada, en todos los procesos que le afecten. Estos principios deben aplicarse a todos los NNA que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado, al margen de su situación migratoria.⁶⁴

Dichos principios han sido recogidos por la CRE que, en sus artículos 35 y 44, establece como grupo de atención prioritaria a los NNA, prevaleciendo sus derechos sobre el de las demás personas, y obligando al Estado a adoptar una serie de medi-

das para asegurar su protección especial.⁶⁵ Adicionalmente, la propia norma suprema refuerza dicha priorización en la protección de NNA refugiados, migrantes y sus familias, al reconocer que se encuentran en una condición de doble vulnerabilidad.⁶⁶

Por lo anterior, si bien el Estado Ecuatoriano puede determinar las políticas migratorias que mejor respondan a los intereses del país, éstas no pueden desconocer los derechos de un grupo de atención prioritaria y de especial protección, como lo son los NNA en situación de movilidad humana.⁶⁷ Debe llevarse a cabo un proceso articulado de construcción de políticas migratorias en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y el del sistema nacional de protección de derechos de la niñez. De lo contrario, el resultado es la “ausencia de procedimientos adecuados para identificar

63 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4, 42 y párrafo 6 del artículo 44), UN Doc. CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párr. 12.

64 Convención de los Derechos del Niño, art. 2 [CDN].

65 CRE, arts. 45 y 46.

66 Ibid, arts. 35 y 40.

67 Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, septiembre 2003, párr. 168.

las diferentes situaciones de riesgo que enfrentan los NNA que integran flujos migratorios mixtos o de composición diversa”.⁶⁸

3.5.3 Procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador

En Ecuador, todos los NNA gozan de la misma protección jurídica. El paraguas del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la niñez y adolescencia (SNDPINA) y la normativa nacional de niñez, aplica a cualquier NNA bajo la jurisdicción del Ecuador, independientemente de su situación migratoria. Sin embargo, ciertos grupos vulnerables por sus particulares dinámicas y riesgos de protección, requerirán respuestas interinstitucionales específicas y articuladas, como es el caso de los NNA en movilidad humana. Por lo cual, con el objetivo de operativizar las respuestas a dichos casos,

el 5 de noviembre del 2018, dentro del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional adoptado por, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), el Ministerio de Gobierno (MINGOB) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), suscribieron el “Procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador” (Procedimiento de Atención).⁶⁹

El Procedimiento de Atención determina las medidas a ser adoptadas para la atención de las necesidades de protección específicas de NNA, en línea con las obligaciones y estándares regionales e internacionales.⁷⁰ El MIES – quien ejerce las atribuciones de protección especial de NNA y sus familias en contextos de movilidad humana – desarrolló el “Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana” (Protocolo de atención). Esta normativa interna, da

68 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 26.

69 Ibid.

70 ACNUR/Unicef, Comentarios y Observaciones a la Implementación del Requisito de Visa para el ingreso de ciudadanos de Venezuela En Ecuador, 2019, párr. 2.12 [Comentarios y observaciones].

los lineamientos para la atención de casos específicos de NNA en contextos de movilidad humana, y permite la integración de los Órganos de Protección Especial para la garantía de derechos de esta población.

El 26 de julio de 2019, fueron publicados en el Registro Oficial del Ecuador el Decreto del Poder Ejecutivo No. 826, y el Acuerdo Ministerial No. 000103/2019 adoptado por el MREMH. Los mismos disponen el requisito de visa a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar a territorio ecuatoriano a partir del 26 de agosto de 2019. La presentación de una visa⁷¹ como requisito de acceso al territorio nacional no admite excepciones de ningún tipo, ni prevé un trato diferencial a grupos vulnerables, incluyendo NNA. Así mismo, el proce-

dimiento de atención dejó de aplicarse en el país. El MIES, por su parte, ha continuado con la aplicación del protocolo de atención. Adicionalmente, el 24 de octubre del 2019, fue publicado en el Registro Oficial del Ecuador la Resolución No. 131 del MREMH, mediante la cual se expide el Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 826, de 25 de julio de 2019 (Protocolo de visados). Estas últimas normas han generado una serie de nudos críticos en la atención a NNA en movilidad humana, lo cual será abordado en detalle en las siguientes secciones.

71 Los tipos de visa que puede presentar la población venezolana son: (i) residencia temporal de excepción por razones humanitarias (ii) temporal o de turista (iii) cualquier otra visa establecida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

2. DERECHO A ACCEDER AL TERRITORIO Y ACCESO FORMAL AL PROCESO DE ASILO

Los Estados Parte adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado [reciba] la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes (...).⁷²

*Para que el derecho a buscar asilo surta su efecto útil, se requiere que los Estados de acogida permitan que las personas puedan peticionar el asilo o el reconocimiento del estatuto de refugiado, razón por la cual **esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o devueltas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías.**⁷³*

El proceso migratorio conlleva una serie de condiciones y circunstancias que agravan el riesgo de vulneración de derechos de los NNA. En el caso concreto de los NNA de nacionalidad venezolana, su viaje hasta Ecuador puede tomar varios días, semanas, o incluso meses: viajan tramos a pie, haciendo autostop, e incluso cruzando por pasos irregulares o “trochas”. Muchos de ellos han sido vulnerados en sus derechos en el país de origen o acogida, en los países de tránsito, y/o en las rutas de viaje. Dicho sea de paso, las familias se ven obligadas a separarse, ocasionando que muchos NNA viajen separados, no acompañados, o acompañados solo por uno de sus progenitores.

Tanto el Comité de los Derechos del Niño, como la Corte IDH, han enfatizado la obligación de los

72 CDN, art. 22

73 Corte IDH, Opinión consultiva oc-25/18 de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 2018.

Estados de implementar procesos que permitan identificar las necesidades de protección de los NNA en situación de movilidad humana que llegan a sus territorios.⁷⁴ Lo anterior exige a los Estados, como obligación preliminar, garantizar el acceso real y efectivo de los NNA refugiados y migrantes a su territorio - incluso cuando estos se encuentren viajando solos.⁷⁵ Si el acceso al territorio no está plenamente garantizado, los procesos de evaluación inicial no pueden aplicarse; ergo, el derecho de los NNA a solicitar y recibir asilo, y a que se le otorguen las medidas de protección necesarias, se vuelve meramente simbólico.

2.1 Situación anterior a la pandemia de COVID-19

En el caso que nos concierne, la imposición del requisito de visa a NNA de nacionalidad venezolana y sus familias ha generado un alto porcentaje de inadmisión al territorio. El principal efecto de esta medida es que, al no contar con una visa, muchos NNA y sus familias no son autorizados a acceder a la autoridad migratoria. Cuando ésta última conoce

los casos detallados anteriormente, la situación no es distinta, siendo rechazada su solicitud de ingreso al país. En suma, ningún proceso que permita valorar el interés superior de los NNA de nacionalidad venezolana acompañados, separados, no acompañados o en situación de riesgo, su necesidad de Protección Internacional, complementaria o especial se aplica.

La situación de NNA y sus familias en tránsito hacia un tercer país de destino o que retornan a su país de origen, tampoco se ha considerado en la exigencia del requisito de visa. Frente a la imposibilidad de satisfacer los requisitos solicitados por Ecuador, la población venezolana opta por ingresar de forma irregular al país a través de pasos irregulares, y utilizando medios de viaje que comprometen su seguridad, incluyendo redes de trata y tráfico. Esto precariza aún más la situación de los NNA de nacionalidad venezolana y sus familias.

Al evadir los puntos fronterizos oficiales de ingreso al país, evitan, además, los espacios de identifica-

74 Opinión Consultiva 21/14, párrs. 82 y 85.

75 Ibid, párr. 82.

ción, asesoría e información, y de asistencia humanitaria de emergencia, que se otorga en dichos puntos – tanto por los funcionarios gubernamentales, como por miembros de la cooperación internacional y sociedad civil.⁷⁶ El miedo y desconocimiento sobre las consecuencias de ingresar irregularmente a Ecuador, convierte a la población venezolana en blanco fácil de extorsión, redes de tráfico ilícito de migrantes, trata, explotación sexual, sexo por supervivencia, robo de sus pertenencias y documentación entre otros. Estos riesgos se exacerbaban aún más en el contexto fronterizo ecuatoriano, donde existen numerosos cruces, y en los cuales operan redes criminales.⁷⁷

2.1.1 Frontera Norte - San Miguel

El Centro nacional binacional de atención en frontera (CEBAF) - San Miguel se encuentra ubicado a 3 km del Puente Internacional San Miguel, entre

Putumayo, Colombia y Sucumbíos, Ecuador, en el noreste de Ecuador. Este punto migratorio, a diferencia de Tulcán o Huaquillas, no funciona 24 horas, sino en un horario de 06:00 a.m. a 18:00 p.m. Lo anterior responde a la situación particular de la localidad, históricamente afectada por el conflicto armado colombiano. La falta de cobertura permanente del CEBAF, dificulta la adecuada identificación de las necesidades de protección de niñas, niños y adolescentes que llegan a este punto. Por otro lado, si bien el personal de la Unidad de Migración del MINGOB manifiesta que el CEBAF sería el lugar donde cualquier persona puede solicitar protección internacional, en la práctica el personal de la Dirección de Protección Internacional del MRE-MH solo acudía a este espacio uno o dos días por semana.

Previo a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 826⁷⁸ en agosto 2019, el puente internacional

76 En las zonas de frontera, los Grupo de Trabajo para Refugiados y migrantes GTRM locales han establecido intervenciones y estrategias territoriales para entregar asistencia humanitaria material y no material de manera complementaria y organizada, a la población en movilidad humana de nacionalidad venezolana vulnerable que logran identificar. Se prioriza casos de NNA.

77 Comentarios y Observaciones, supra, párr. 2.5.

78 Los tipos de visa que puede presentar la población venezolana son: (i) residencia temporal de excepción por razones humanitarias (ii) temporal o de turista (iii) cualquier otra visa establecida en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

San Miguel era un paso con alta afluencia de población venezolana, que ingresaba a Ecuador por este punto fronterizo. Sin embargo, durante la visita in situ a dicho puente se pudo verificar la ausencia casi total de personas de nacionalidad venezolana cruzando el puente San Miguel para ingresar a Ecuador. Conforme a lo informado por los agentes de la Policía de Migración responsables de este punto, el proceso para con todos los ciudadanos venezolanos, consiste en notificarles que sin visa no pueden acceder al territorio ecuatoriano. No hay excepción para niños, niñas, o adolescentes no acompañados. Esto, conforme a las disposiciones de sus superiores y en cumplimiento del Decreto Ejecutivo 826. De acuerdo con lo manifestado por la Unidad de Migración, la misma disposición se aplica sin distinción, a aquellas personas que señalan que desean solicitar protección internacional o niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados.

De lo informado por la, las personas venezolanas establecidas en la zona o en tránsito identificadas,

la población venezolana está optando por utilizar los pasos irregulares para poder ingresar al Ecuador, por falta de opciones regulares accesibles. El servicio de traslado en lancha desde la frontera de Colombia a la de Ecuador, por diferentes puntos del río San Miguel, puede tener un costo entre USD 5 hasta USD 20. Este sistema informal genera una serie de riesgos de protección; se reporta que en algunos casos las personas, incluso ejercen favores sexuales, a cambio de traslado. La Policía Nacional de Lago Agrio manifiesta que el control en zonas como General Farfán es altamente complejo debido a la presencia de miembros de la disidencia de las FARC, y grupos armado, los controles ya han costado la vida de algunos agentes policiales.⁷⁹

2.1.2 Frontera Norte - Esmeraldas

Históricamente, Esmeraldas ha sido considerada como una provincia receptora y de tránsito de población en movilidad humana. La presencia de la población refugiada en la provincia de Esmeral-

⁷⁹ General Farfán es una parroquia rural del cantón Lago Agrio, se encuentra a 20 kilómetros de la cabecera cantonal, limita al norte con el Río San Miguel (límite internacional con Colombia).

das, se incrementó desde mediados de la década de 1990.⁸⁰ La situación se agudizó a partir del año 2000 debido a la puesta en marcha del Plan Colombia y del plan Seguridad en Colombia. Con la finalidad de combatir la insurgencia y el narcotráfico -señalan investigaciones-, fueron movilizadas entre 14.000 y 18.000 tropas altamente entrenadas, trasladando el conflicto al Departamento de Nariño que tiene frontera con Ecuador, por la provincia de Esmeraldas. El estudio citado señala que el Plan generó la huida masiva de la población civil, para escapar de la violencia y las masacres sucesivas que se presentaron a causa de esa operación. (FEEP y ACNUR, 2013)

A partir del año 2000, se incrementó una actitud de recelo y sospecha frente a la población colombiana recién llegada. La percepción social, era que la

población colombiana copaba ciertos espacios de trabajo que antes ocupaban los esmeraldeños y a utilizar los escasos servicios de los que dispone la población local.⁸¹ En los últimos años, esta actitud se reforzó debido al incremento de la inseguridad y la violencia en el cantón, y que les acusan de ser responsables. El sur occidente de Colombia – frontera con Ecuador – está formado por selvas y manglares que son disputados por disidentes de las FARC, bandas de narcotraficantes y grupos paramilitares que intentan controlar la zona para realizar actividades ilícitas.⁸²

Sin embargo, tradicionalmente la población de Esmeraldas ha sido considerada altamente acogedora y solidaria, particularmente con la población colombiana, y en especial con los afro-colombianos. Esto se debe a que, una gran parte de los habitantes de

80 FEEP y ACNUR, Investigación sobre integración de los refugiados en Esmeraldas, 2013.

81 Ibid.

82 Ibid. Ver también: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46657615>

Esmeraldas están ligados ya sea por parentesco, o por una fuerte identidad cultural con colombianos en general, y con los afro-colombianos en particular.⁸³ Esta actitud acogedora, se ha manifestado también con la nueva ola migratoria de población venezolana. Ésta última manifiesta que no sentirse discriminados de ninguna forma por la población local. Así mismo, los casos de xenofobia son muy poco comunes, y aislados.

2.1.2.1 San Lorenzo

En el noroccidente de Ecuador, la frontera colombo-ecuatoriana, no tiene controles migratorios de ningún tipo. En el muelle de San Lorenzo, ubicado a unos 20 metros de la Capitanía, se hacen controles ocasionales de zarpe y se revisa datos del bote. Hay botes de transporte de personas y de mercancías. El movimiento comercial sigue concentrando

en este punto; la actividad fluvial es uno de los motores de la economía del norte de Esmeraldas. Así mismo, salen embarcaciones de personas, quienes pagan USD 10 hasta Puerto Palma – un atracadero colombiano ubicado al otro lado del límite del Río Mataje. La mayoría de los viajeros se moviliza entre San Lorenzo, Ecuador y Tumaco, Colombia, la localidad más poblada del suroeste de Colombia. El bote va directo San Lorenzo, Ecuador, a Puerto Palma, Colombia. De ahí se toma una camioneta o una chiva hasta Embilí, Colombia, en la orilla del Río Mira, el que se lo cruza en bote y luego se aborda un bus a Tumaco, Colombia. Al no realizarse ningún control migratorio de ningún lado de la frontera, no hay cifras oficiales de los viajeros, sea de Ecuador, Colombia o Venezuela, que salen y entran del Ecuador por el noroccidental.

83 Esta relación es bastante antigua, se conoce que desde el siglo XVIII muchos esclavizados que huían de las minas de Barbacoas llegaban a la zona norte de la provincia, esta migración se incrementó después del proceso de manumisión en Colombia (King 1951). Posteriormente en el siglo XIX muchos liberales llegaron a Esmeraldas huyendo del —periodo de la violencia, otros participaron en el proceso de liberación del 5 de agosto de 1820 en Río Verde. La misma familia de Vargas Torres y Carlos Concha son de origen colombiano (Contreras 1994; Speiser 1991).

2.1.2.2 Mataje

Mataje es una parroquia rural de San Lorenzo, Esmeraldas, Ecuador. Situada en la ribera izquierda del río de su mismo nombre, en la frontera con Colombia. En esta zona, sobre el río Mataje – que demarca la frontera entre Ecuador con el vecino país – se encuentra el puente que une a Ecuador y Colombia. En el puente no hay control fronterizo ni aduanas. En el área ecuatoriana del puente operan dos equipos militares que se encargan de la seguridad. Los uniformados no hacen control migratorio, tampoco impiden la circulación de la gente, simplemente se cercioran de que todos los que pasen al Ecuador tengan sus documentos de identidad.



Ciudadanos colombianos y ecuatorianos circulan por el puente sin restricciones. Solo puede cruzarse de 08:00-18:00, y el paso es a pie.

En el lado colombiano no existe presencia militar ni de autoridades

civiles, pese a que el paso fronterizo ya funciona desde comienzo del 2020. La construcción del CEBAF, que se hará en el sector del puente sobre el río Mataje, está todavía en planes. Del lado colombiano aún falta culminar la construcción de todos los tramos de conexión al puente. La localidad más cercana al puente, del lado colombiano es Tuma-co. Esta es el área con mayor número de cultivos de coca de la región, y con tasas ascendentes de muertes violentas.

Al no haber autoridades de control en la zona de frontera, los casos de niñas, niños y adolescentes que requiera protección especial, internacional o subsidiaria no son identificados, ni derivados a las instancias pertinentes.

2.1.3 Frontera Norte – Rumichaca

Sobre el Puente Internacional Rumichaca se encuentra el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF), entre las ciudades de Tulcán, Carchi, Ecuador y Ipiales, Nariño, Colombia. Este punto formal migratorio – donde se realiza la salida de Colombia y el ingreso a Ecuador - funciona las 24

horas del día, y es el punto fronterizo más popular entre Ecuador y Colombia por su ubicación en la carretera principal Panamericana, que corre desde norte América hasta Chile. Como fue informado por el personal de la Unidad de Migración del Ministerio de Gobierno, el CEBAF, al ser el punto de ingreso al país, es el lugar donde cualquier persona puede solicitar protección internacional. El personal de migración deriva dichas solicitudes al MREMH para que se inicie con proceso para la determinación de la condición de persona refugiada. Previo a la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo 826, en agosto 2019, el puente internacional Rumichaca era el paso con la más alta afluencia de población venezolana que ingresaba a Ecuador. De un mínimo de 2.000 personas que ingresaban diariamente entre el año 2017 y agosto del 2019, el 20% eran niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, durante la visita in situ a dicho puente se pudo verificar gran cantidad de población venezolana del lado colombiano del puente, y ausencia casi total de personas del lado ecuatoriano.

Se dialogó con los agentes de la Unidad de Migración y de la Policía de Migración responsables de

este punto. Se manifestó que, el proceso para todos los ciudadanos venezolanos, consiste en notificarles que sin visa no pueden acceder al territorio ecuatoriano. Esto, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo 826. Se indicó que no hay ningún proceso específico para niñas, niños y adolescentes, que lleguen separados o no acompañados al punto fronterizo, y que no se puede activar o derivar el caso a algún organismo del SNDPINA. De lo informado por los actores locales, la población venezolana está optando por utilizar los pasos irregulares para poder ingresar al Ecuador, por falta de otra opción accesible de visa. En esta frontera sumamente porosa, se suele tomar la siguiente ruta:

- Colombia:

El Cementerio, La cruz Quemada,
La Orijuela, Yaramal, Quebrada

- Ecuador:

Casa Grande, La Pintada, El Chauchín,
El Carmelo, Julio Andrade



El servicio de traslado con camioneta desde la frontera de colombo-ecuatoriana, hasta localidades de Ecuador, puede tener un costo entre USD 30 y USD 40. La población venezolana también opta por cruzar a pie por el río Carchi, aunque sea mucho más riesgoso (ya ha casos de personas que han fallecido ahogadas), solo cuesta USD 0,50. Grupos familiares, niñas, niños y adolescentes separados, y no acompañados son captados desde Colombia por bandas de tráfico de migrantes para su traslado a Ecuador por pasos irregulares. Este sistema genera una serie de riesgos de protección para la población, con mayor énfasis en los grupos vulnerables: sexo por supervivencia, explotación, violencia física o sexual, etc. Así mismo, se indica que, cuando la población venezolana no tiene cómo pagar, es abandonada en el trayecto, en zonas montañosas con temperaturas sumamente bajas, enfrentando riesgos de hipotermia. Otro mecanismo de coerción para el pago es la retención o robo de maletas y/o documentos de identidad.

2.1.4 Frontera Sur-Huaquillas

El CEBAF, está conformado por dos edificaciones gemelas, una en Ecuador y otra en Perú, sobre el Puente Internacional de la Paz, que forma parte de la carreta Panamericana. Este espacio abarca varios servicios públicos, y la Unidad de migración. La edificación del CEBAF, en el lado ecuatoriano, se encuentra ubicada a menos de un kilómetro de la ciudad de Huaquillas, El Oro, Ecuador. En este espacio se encargan de los procesos de control de entrada a Ecuador y salida de a Perú; el horario de trabajo es 24 horas 7 días a la semana.⁸⁴

Conforme a lo indicado por la Unidad de Migración, toda persona de nacionalidad venezolana que llega al este punto de control migratorio, debe contar con algún tipo de visa. No se aplica ningún trámite especial para niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, indocumentados, o con cualquier vulnerabilidad, por el equipo de la Unidad de

84 MTOP, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://www.obraspublicas.gob.ec/ceba-f-huaquillas-agilita-la-interconexion-entre-ecuador-y-peru/>

Migración. No se derivan estos casos ni al MIES ni a ningún otro ente estatal, para evaluar necesidades de protección especial o protección internacional. El equipo de movilidad humana del MIES se activa de oficio, o recibe los casos por derivación de otros organismos del estado o de la cooperación internacional; a pesar de que, la primera autoridad con la que tuvo contacto el niño, niña y adolescente fue la autoridad migratoria. Ningún registro de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de nacionalidad venezolana que llega al CEBAF Huaquillas es levantado por la Unidad de Migración.

Más del 70,2% de las mujeres de la provincia de El Oro han vivido alguna forma de violencia basada en género a lo largo de su vida, y es la cuarta provincia a nivel nacional con prevalencia de esta forma de violencia en el ámbito social.⁸⁵ Adicionalmente, El Oro es una de las cinco provincias con más detección de casos de trata a nivel nacional.⁸⁶ Varias

localidades de El Oro, incluyendo Huaquillas, son puntos claves de las rutas de redes de trata para fines de explotación sexual a nivel nacional.⁸⁷ Los pasos irregulares no están exentas de estas dinámicas locales. Existen alrededor de 16 pasos irregulares⁸⁸, que conectan el Oro, Ecuador con Perú. Estos espacios -cuyo control ha generado altercados por el territorio con pérdidas humanas- según investigaciones, son manejados por grupos del crimen organizado relacionados con el contrabando, el tráfico de bienes y la trata de personas; para el uso de estos pasos la población venezolana debe pagar entre USD 0,50 y USD 1.⁸⁹ Los menores de edad utilizan los pasos irregulares por miedo a ser identificados por el personal de migración, y ser devueltos; exponiéndose a diversos peligros, incluyendo ser víctimas de explotación sexual y trata.

Respecto al derecho a solicitar asilo, la Unidad de Migración de Huaquillas señala que no es competente para aceptar este tipo de solicitudes. Les in-

85 INEC, Encuesta Nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres, 2019

86 Ministerio de Gobierno, <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/emotiva-vigilia-por-el-dia-mundial-contra-la-trata-de-personas-en-el-oro/>

87 OIM y Ministerio del Interior, Diagnóstico de la Trata de personas en la frontera sur de Ecuador (el Oro), 4 Ministerio de Gobierno, Informe de Rendición de Cuentas, 2019.

88 Informe de Rendición de cuentas 2020, Policía Nacional.

89 Diario Expreso, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://www.pressreader.com/ecuador/diario-expreso/20201111/281552293386089>

dican a las personas que señalan estar en necesidad de protección internacional, su obligación de acudir a las ciudades lejanas de Guayaquil o Azogues para presentar su solicitud en las oficinas del MREMH. En la práctica, no se implementa ninguna ruta de comunicación formal entre la Unidad de Migración de Huaquillas, y el MREMH en lo que respecta a las solicitudes de refugio. Los niños, niñas y adolescentes y sus familias se ven obligados a ingresar de forma irregular para poder llegar hasta Guayaquil o Azogues y acceder al proceso para la determinación de la condición de refugiado. El viaje tiene una duración entre cuatro y cinco horas. Cuando el transporte en el que viajan es parado por autoridades migratorias, son obligados en muchos casos a bajar del transporte, independientemente si señalan que están viajando para solicitar asilo. Pierden el monto pagado por o correspondiente a los pasajes, y se ven obligados a iniciar su viaje a pie, o solicitar a vehículos particulares o de carga que los trasladen.⁹⁰ Lo anterior incrementa gravemente los riesgos de violencia y explotación de los niños, niñas y adolescentes, particularmente en

una provincia con altos índices de violencia basada en género y trata de personas.

2.2 Situación durante la pandemia de COVID-19

Como se analizó en la sección anterior, el requisito de visa solicitado por Ecuador a la población de nacionalidad venezolana, generó el uso de pasos irregulares, y la exposición de niñas, niños y adolescentes a redes de trata, tráfico ilícito de migrantes, y otras formas de explotación y violencia. Esta situación se agravó aún más con el cierre total de fronteras terrestres de Ecuador, con Colombia y Perú, debido a la pandemia de COVID-19, desde inicios del 2020. Los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que se encuentran accediendo al territorio nacional vía terrestre, lo están realizando por pasos irregulares cada vez más ocultos y riesgosos, para evitar ser sancionados al eludir las restricciones de movimiento relacionadas con la política sanitaria. No cuentan con ninguna garantía de información/orientación adecuada sobre protección, atención a su estado de salud, o acceso al SNDPINA.⁹¹

90 Entrevistas realizadas a población local, población en movilidad humana, vendedores ambulantes, y levantamiento de información de las dinámicas en la vía Huaquillas – Machala – Guayaquil.

A lo anterior, se suma la militarización de la frontera de Ecuador – con Colombia y con Perú – para el control de los pasos irregulares, lo cual genera serias preocupaciones de protección.⁹² El aumento del uso de personal militar y armado a lo largo de las fronteras de Ecuador pone en aún más grave riesgo a los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana. El ejército no se encuentra capacitado para efectuar labores de control migratorio, o abordar adecuadamente a niñas, niños y adolescentes en necesidad de protección internacional, especial, o complementaria.⁹³ En la frontera de Ecuador con Perú, hay serias denuncias del uso de armas de fuego como mecanismo de amedrentamiento y disuasión en contra de la población de nacionalidad venezolana, incluyendo niñas, niños y

adolescentes.⁹⁴ Estas medidas estrictas de control migratorio para prevenir la propagación del COVID-19 – no solo tienen graves implicaciones en la capacidad de los niños, niñas y adolescentes para poder solicitar protección internacional, especial, y beneficiarse de medidas de protección integrales; sino que además, promueve abordajes criminalizantes, donde se generan distintas formas de violencia en su contra y su exposición a mayores riesgos de protección.⁹⁵

Con la crisis económica y la militarización de fronteras, hay una mayor proliferación de redes de contrabando, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, y de bandas criminales que asaltan a los/las caminantes en las rutas. La mayoría de personas

91 Información proporcionada por los Grupos de Trabajo para Refugiados y Migrantes de distintas localidades.

92 Dw, última visita 1 de marzo del 2021, disponible en <https://www.dw.com/es/ejército-de-ecuador-refuerza-frontera-para-frenar-migración-venezolana/a-56411753>

93 Amnistía Internacional, Perú: Militarización de fronteras pone en peligro los derechos humanos, 2021, disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/01/peru-militarizacion-fronteras-pone-peligro-derechos-humanos/>

94 Cáritas, Militarización de la frontera entre Ecuador y Perú empeora la situación de los migrantes asentados en Huaquillas disponible en <https://www.caritasecuador.org/2021/02/militarizacion-frontera-ecuador-peru/>; Ver también, NRC, La Militarización de las fronteras podría poner en peligro a los refugiados y migrantes, 2021, disponible en <https://nrc.org.co/2021/01/29/la-militarizacion-de-las-fronteras-podria-poner-en-peligro-a-los-refugiados-y-migrantes/>

95 NRC, La Militarización de las fronteras podría poner en peligro a los refugiados y migrantes, 2021, disponible en <https://nrc.org.co/2021/01/29/la-militarizacion-de-las-fronteras-podria-poner-en-peligro-a-los-refugiados-y-migrantes/>

venezolanas atraviesa condiciones climáticas complejas, cruces riesgosos, y varios días sin agua o alimentación.⁹⁶ Adicionalmente, los “guías” cobran entre USD 10 y USD 35 por persona, para indicarles el camino por los cruces irregulares.⁹⁷ Con la pandemia por COVID-19, cada vez más personas venezolanas, incluyendo niñas, niños y adolescentes, son obligados al contrabando de mercancías o de pequeñas cantidades de droga, como condicionamiento para cruzar los pasos irregulares controlados por bandas criminales. Son reiterados los casos de niñas, niños y adolescentes y sus familias abandonados en las rutas, asaltados, y/o agredidos física o sexualmente.⁹⁸ Adicional a los riesgos de protección, la pérdida de documentos de identidad por robos, crea brechas futuras respecto al acceso a protección y/o servicios.

Como bien explica el ACNUR respecto a las obligaciones internacionales de los estados, si bien éstos “pueden implementar medidas que incluyan una revisión o exámenes médicos previo al ingreso y/o cuarentena de personas en necesidad de protección internacional, tales medidas no pueden resultar en la negación de una oportunidad efectiva de solicitar asilo o dar lugar a la devolución”.⁹⁹ Por lo cual, el cierre de fronteras terrestres de Ecuador debió estar acompañado de la implementación de un proceso que garantice el acceso al territorio ecuatoriano de NNA en contexto de movilidad humana y que permita valorar sus necesidades de Protección Internacional, complementaria, o especial. Debe haber un equilibrio entre la protección de la salud pública y la protección de los derechos humanos, y el Estado debe tomar medidas eficaces y oportunas para cumplir con su doble responsabilidad.

96 Ibid.

97 Plan V, La huida masiva de los venezolanos desde Ecuador y su doble regreso, disponible en <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-huida-masiva-venezolanos-desde-ecuador-y-su-doble-regreso> Ver también, <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/17/nota/9592615/100-rutas-irregulares-se-abren-paso-frontera-proposito-pandemia/>

98 Grupo de Trabajo para Refugiados y migrantes GTRM locales.

99 UNHCR, Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19 disponible en <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5e786ab14>

2.3 Acciones Constitucionales

En función del artículo 9 numeral 3 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, el CNII, en el mes de septiembre de 2019, tuvo conocimiento de la Acción de Protección No. 21282-2019-01944 interpuesta por la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE), en el cantón Sucumbíos, en contra de la Subsecretaría de Migración y la Junta Cantonal de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia del cantón Lago Agrio. Dicho caso está relacionado con dos NNA de nacionalidad venezolana, a quienes la autoridad migratoria negó el ingreso al país, en compañía de su hermano mayor de edad, para reunificarse con su madre.

El CNII exhortó a la autoridad competente la observación del principio de interés superior y demás principios fundamentales de la doctrina de protección integral de la niñez y adolescencia, en concordancia con lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En coordinación con la DPE, el CNII participó en la audiencia de dicho caso. Se

dispuso la reunificación familiar, ordenando al MIN-
GOB sellar el ingreso de los NNA en compañía de su hermano adulto para la reunificación familiar con la madre, constituyéndose en un precedente jurisprudencial para casos análogos.

2.4 Conclusión

Es evidente que la negativa de acceso al territorio de NNA de nacionalidad venezolana que no cuenta con una visa determinada, se encuentra institucionalizado, generando la violación a su derecho de no ser devueltos en frontera. El cierre de fronteras terrestres en Ecuador debido a la situación COVID-19, está teniendo los mismos efectos, al no contarse con un proceso que garantice el acceso al territorio ecuatoriano de NNA en contexto de movilidad humana, que permita valorar sus necesidades de Protección Internacional, complementaria, o especial. Adicionalmente, la militarización de la frontera y las narrativas criminalizan tés de los NNA que ingresan al país por pasos irregulares, exacerba abordajes violentos y revictimizantes, falta de atención adecuada, y la oportuna derivación a servicios de protección.

Todo lo detallado genera que los NNA de nacionalidad venezolana no puedan acceder al territorio ecuatoriano, sean devueltos en frontera, y retornen a lugares donde sus derechos están siendo vulnerados, o acudan al ingreso irregular por pasos informales donde están expuestos a serios riesgos de protección. En suma, como el acceso al territorio no está plenamente garantizado, los procesos de evaluación inicial no pueden aplicarse, el derecho de los NNA a solicitar y recibir asilo, y a que se les otorgue las medidas de protección necesarias, se ha vuelto meramente simbólico. En el caso de los puntos fronterizos de la provincia de Esmeraldas, Ecuador, la falta de control y presencia de las autoridades pertinentes, exacerba los riesgos de trata, explotación y rapto de NNA.

Por otro lado, es reiterado el incumplimiento del procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona refugiada por parte del personal de la Unidad de Migración en el principal punto fronterizo sur del país, Huaquillas. Estos servidores, al tener conocimiento que un NNA que llega a Ecuador se encuentra en posible necesidad de protección internacional, tienen la obligación legal de referirla/o a la autoridad de movilidad humana.¹⁰⁰ Esta referencia debe ser por medios formales, darse de forma prioritaria y expedita, y respetando estándares mínimos procesales que veremos en la siguiente sección.

100 Ley de Movilidad Humana, art 100.

3. ACCESO MATERIAL AL ASILO Y PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA (RSD)

*Es pertinente recordar que el propio texto de los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana prescribe **dos criterios para la determinación de las personas titulares del derecho**, por un lado, “la legislación de cada país”, esto es, del país en el que se procura el asilo; y por el otro, “los convenios internacionales”.¹⁰¹*

3.1 Refugio en Ecuador

Dentro del amplio espectro de la protección internacional, se encuentran las personas refugiadas. El derecho internacional define y protege a este gru-

po. Bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, una persona es considerada como refugiada si cumple los siguientes elementos: (i) estar fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual (ii) tener un temor fundado de persecución o de amenaza de la misma (iii) que el motivo de la persecución o amenaza haya sido la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (iv) que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.¹⁰²

La definición de refugiado es integral, y, para ser considerado tal, todos y cada uno de estos requi-

101 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, Par.74. Ver también, Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párrs. 137 y 140. [Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia.]

102 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, arts. 1 a (2) [Convención del 51].

sitos deben converger.¹⁰³ En otras palabras, si una persona reúne cada uno de los elementos establecidos en la Convención, es una persona refugiada. Si bien los gobiernos realizan un proceso legal o administrativo para la Determinación de la Condición de refugiado, bajo las normas internacionales, regionales o nacionales, este proceso es declarativo y no constitutivo.¹⁰⁴ La persona es refugiada por cumplir con criterios establecidos para serlo, se dé o no una determinación formal de su condición. Ergo, la persona no adquiere la condición de refugiada en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiada.¹⁰⁵

A escala regional, en las Américas, se cuenta con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.¹⁰⁶ Dicho instrumento amplía la definición de refugiado, incluyendo a las personas que ‘han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público’.¹⁰⁷ Acorde con la Corte IDH, el derecho a solicitar y recibir asilo en el marco del Sistema Interamericano, requiere una interpretación armónica del Corpus Iuris internacional y regional

103 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 28.

104 ACNUR, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://www.acnur.org/determinacion-de-la-condicion-de-refugiado.html>

105 Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1992, párr. 28 [Manual de ACNUR, 1992].

106 Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, el cual fue auspiciado por el Gobierno de Colombia y copatrocinado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena de Indias, el Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. [Declaración de Cartagena].

107 Ibid. Conclusión Tercera.

en la materia.¹⁰⁸ Toda vez que, el desarrollo del derecho internacional es progresivo, la corte exhorta a los Estados a aplicar la definición ampliada de Cartagena.¹⁰⁹ De esta forma, se satisfacen los desafíos de protección de aquellas personas que se encuentran en evidente necesidad de protección internacional, y cuya huida del país de residencia responde a otros patrones y dinámicas de huida forzada, que suceden en la actualidad.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador, es considerada un ejemplo de protección integral para personas refugiadas en la región. Tanto ACNUR como la Corte IDH han reconocido el enfoque de derechos humanos, y la inclusión de los estándares interamericanos en dicha norma.¹¹⁰ Esta ley incluye, en su artículo 98, la definición ampliada de persona refugiada. Por lo que, en Ecuador será reconocida como refugiada toda persona que cumpla con los criterios de la Convención sobre el

Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 o de la Declaración de Cartagena para Refugiados.

3.2 Garantías procedimentales mínimas para niños, niñas y adolescentes

Las niñas, niños, y adolescentes **solicitantes de la condición de refugiado gozarán de garantías procedimentales específicas y probatorias que aseguren su interés superior**, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la normativa legal vigente.¹¹¹

La determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulne-

108 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 78

109 Ibid, párr. 79.

110 OAS, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/022.asp>

111 Ley Orgánica de Movilidad Humana, art. 99 (7).

rabilidades y necesidades especiales de protección (...) este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género.¹¹²

En lo que respecta al temor fundado de persecución, o de amenaza de la misma, contiene un elemento subjetivo y otro objetivo. Mientras el primero, responde al temor intrínseco de la persona en razón de su historia personal en el país de origen, el segundo se basa en la situación imperante en dicho territorio.¹¹³ Por lo tanto, para que el temor sea considerado como fundado, tanto el elemento subjetivo como objetivo deben converger. El concepto de persecución no se encuentra determinado en la normativa internacional. Sin embargo, se conside-

ra que cuando el daño ocasiona graves violaciones de derechos humanos -incluyendo la amenaza a la vida, la libertad y la seguridad- se alcanza el umbral de la persecución.¹¹⁴ Quien ejerce la mencionada persecución, se denomina agente persecutor.¹¹⁵ El mismo puede ser un Estado, actores particulares, y actores con aquiescencia del estado.

Debe existir un nexo causal entre el agente persecutor y el temor fundado. A esto se suma, la acción del Estado como agresor; o su inacción, al tolerar la grave violación de derechos humanos de una persona, negarse, o ser incapaz de detenerla.¹¹⁶ Para distinguir un mero acoso de una persecución, el daño y su impacto en la vida de la persona debe ser valorado en el caso concreto. Para tal ejercicio, debe tomarse en consideración el género, edad, carácter psicológico, y los elementos particulares de las personas.¹¹⁷ Esto se debe a que, las caracterís-

112 Comité de los derechos del Niño, Observación General No. 6 "Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen", Par. 20, 2005 [Observación General No. 6].

113 Manual de ACNUR, 1992, párrs. 37-50.

114 Ibid, párrs. 51-53.

115 Ibid, párr. 65.

116 Ibid.

117 Ibid, párrs. 51-53.

ticas de la identidad cultural, social, y económica, pueden exacerbar el riesgo o los efectos del daño, e influenciar el tipo de conductas persecutorias.¹¹⁸

Los NNA al encontrarse en un proceso de desarrollo, son sujetos de derechos humanos al igual que los adultos, y, además, titulares de una gama de derechos específicos contenidos en la CDN, y el corpus iuris de protección de la niñez. En consecuencia, la persecución en el caso de los NNA, debe analizarse desde una perspectiva adecuada a sus necesidades, y tomando en consideración la violación a sus derechos específicos.¹¹⁹ Así mismo, es menester que se reconozca que las formas de daño – o amenaza del mismo – que viven los NNA difieren de la de los adultos. Su proceso de desarrollo y sus vulnerabilidades particulares determinan que “[l]as acciones y amenazas que no puedan alcanzar el umbral de persecución en el caso de un adulto, puede equivaler a persecución en el caso

de un niño”.¹²⁰ Adicionalmente, existen formas específicas de persecución a los que están sujetos los NNA, tales como: mutilación genital, reclutamiento forzado, explotación sexual, etc.¹²¹ En consecuencia, el NNA puede ser quien presenta una solicitud de asilo cuando la violación de sus derechos generales o específicos ha alcanzado el grado de persecución debido a su edad, género, madurez, y vulnerabilidad.¹²²

Lo anterior, debe traducirse en procesos de determinación de la condición de refugiado que se centren en las necesidades y particularidades de los NNA, sin una visión meramente adulto-céntrica. Las situaciones concretas de los NNA deben analizarse de forma individual e independiente, sin que sus necesidades se pierdan dentro de la unidad familiar.¹²³ El Estado tiene la obligación que, los mencionados procedimientos, tomen en cuenta la edad, el género, etapa de madurez y desarrollo,

118 Ibid, párr. 12.

119 Opinión consultiva 21/14, párr. 80.

120 Directrices de Protección Internacional: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Par. 15 [Directrices de protección Internacional ACNUR].

121 Observación General No. 6, párr. 74.

122 Directrices de protección Internacional ACNUR, supra, párr. 18

123 Ibid, párr. 2.

condiciones del país de origen, y, vulnerabilidades, de los NNA.¹²⁴ De esta forma, se asegura la apropiada aplicación del criterio de elegibilidad para la condición de refugiado, los motivos concretos de la persecución, y su impacto en el caso particular, pueden ser evaluados adecuadamente.¹²⁵

Para garantizar que el interés superior del NNA en concreto sea la consideración primordial dentro

del proceso de RSD, tanto el Comité de los Derechos del Niño como la Corte IDH han establecido las garantías procedimentales mínimas que deben establecerse en los mismos. En su mayoría, estas garantías han sido recogidas en la normativa nacional – Ley Orgánica de Movilidad Humana y en el Instructivo para el Proceso de Determinación de la Condición de Refugiados y Apátridas en el Ecuador.¹²⁶

Tabla 2: Instrumentos Nacionales e Internacionales

Garantía	Opinión Consultiva 21/14	Obs. General No.6	Normativa nacional
Prioridad en solicitudes de NNA	Par. 253	Par. 70	Ley de MH Art. 99 (8)
Personal entrevistador adecuado, incluyendo la selección del sexo del entrevistador	Par. 254	Par. 75	Ley de MH Art. 99 (2)

124 Observación General No. 6, supra, párr. 59. ACNUR, Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo, Ginebra, 1997, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6027.pdf>, p. 10.

125 Observación General No. 6, supra, párr. 74.

126 Acuerdo Ministerial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, No. 150 del 20 de diciembre del 2017.

Garantía	Opinión Consultiva 21/14	Obs. General No.6	Normativa nacional
Entrevista personal donde el NNA sea escuchado con soporte de: <ul style="list-style-type: none"> - Traductor/a. - Profesional de soporte (psicólogo/a, otro). - Participación de tutor/a y patrocinador/a legal. 	Párrs. 247, 251, 252	Párrs. 71 y 72	Ley de MH. Art. 99 (2)(3) Instructivo 57 (c) (g)
Principio de Confidencialidad – que el espacio sea adecuado (seguro, amigable, que permita que el proceso sea confidencial).	Párr. 254	Párrs. 29 y 30	Ley de MH. Art. 99 (6)
Patrocinio legal - Defensoría Pública, participa en la entrevista.	Párr. 251	Párr. 69	Ley de MH. Art. 99 (9) Instructivo Art. 57 (b)
Nombramiento de un tutor, participa en la entrevista.	Párr. 251	Párr. 69	Ley de MH. Art. 99 (9) Instructivo Art. 57 (c)
Interpretación de la definición de refugiado que toma en cuenta la edad y género de los NNA.	Párrs. 248, 249	Párr. 74	Ley de MH. Art. 99 (7)
Poder recurrir (apelar) de las resoluciones.	Párr. 258	Párr. 71	Ley de MH. Art. 99 (5)
Contar con otras medidas de protección adecuadas – derivación a juntas cantonales de protección de derechos.	Párr. 261	Párr. 76	Instructivo 57 (i)

3.3 Aplicación e implementación territorial de las garantías procedimentales mínimas para NNA en procesos de RSD¹²⁷

El Instructivo para el Proceso de Determinación de la Condición de Refugiados y Apátridas en el Ecuador en su artículo 57 (d) establece que las entrevistas se realizarán con acompañamiento conforme al Protocolo operativo de atención a NNA no acompañados o separados en necesidad de protección internacional. Dentro de espacios interinstitucionales se ha realizado la consulta sobre dicho protocolo; sin embargo, se desconoce sobre el estado del mismo, incluso entre el personal del MREMH. En consecuencia, no hay lineamientos homologados sobre la conducción de las entrevistas a NNA solicitantes de asilo. Lo anterior, se ve reflejado en la disparidad de los abordajes que se dan a nivel territorial, siendo discrecional de cada Unidad de Protección Internacional de las Coordinaciones Zonales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (DPIN-MREMH) la forma en la que

se realizan las entrevistas a NNA, como vamos a abordar a continuación.

3.3.1 Prioridad de solicitudes de niños, niñas y adolescentes

Ningún mecanismo ha sido implementado en el MREMH para que las solicitudes realizadas por NNA se tramiten de tal manera que se garantice de forma efectiva su prioridad. Las solicitudes de NNA, inclusive de no acompañados, reciben el mismo tratamiento que solicitudes realizadas por personas adultas. Según información brindada por la Defensoría Pública, la ausencia de procesos que prioricen la atención de los casos de NNA, complejiza más el escenario de protección en las localidades donde el MREMH no cuenta con DPIN, particularmente en Manta, Machala, San Lorenzo, y Lago Agrio.

Por ejemplo, en el contexto actual de la pandemia de COVID-19, se han identificado dificultades en

¹²⁷ Información recogida con integrantes de mesas de movilidad humana en 7 provincias a nivel nacional, Defensoría Pública y del Pueblo, y visitas in situ.

la priorización de la atención de los casos de NNA por parte de la DPIN-MREMH de Guayaquil, identificados por la DP principalmente en Manabí. Por su parte, la DPIN-MREMH de Azogues, que cubre Azuay, Cañar, y casos de Morona Santiago, Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, tiene poco personal. En varias ocasiones se ha priorizado al personal para actividades de apostillas y legalizaciones sobre atención a casos de protección internacional. Ninguna priorización particular se da a los casos de NNA. Por el contrario, la DPIN-MREMH en Esmeraldas toma muy en cuenta la prioridad de los NNA. A pesar del limitado número de funcionarios, se trata de realizar el trámite con prioridad y en el menor tiempo posible.

Esta situación que era ya preocupante previo a la pandemia generada por el COVID-19, se ha deteriorado considerablemente debido a las restricciones de movilidad y de accesibilidad física a las oficinas de las DPIN-MREMH. Debido al contexto de la emergencia sanitaria varios casos de NNA quedaron a la espera de recibir notificaciones de parte de la DPIN-MREMH, durante meses. El cambio de formato a entrevistas online no ha buscado subsa-

nar la falta de priorización de casos de NNA; por el contrario, los nuevos procesos digitales fueron iniciados con población adulta. Los procesos de NNA se retomaron de forma posterior, y tienen un enfoque adulto-céntrico en esencia. Los NNA son tratados como adultos tanto en el agendamiento como en las entrevistas per sé. Tanto la DP como entidades de la cooperación internacional y de la sociedad civil están insistiendo en la atención priorizada y especializada que deben recibir los casos de NNA en los procesos del MREMH. Sin embargo, no existe una política institucional en este sentido; lo que genera una disparidad en la atención a NNA en las distintas localidades, dependiendo de la incidencia de las mesas o espacios de movilidad humana.

3.3.2 Personal entrevistador adecuado

Las DPINS- MREMH, pocas veces informan al NNA sobre su derecho a escoger el género de la persona entrevistadora. No se consulta a los NNA la existencia de alguna preocupación sobre el perfil de la persona que los entrevistará, relacionado con la persecución que han vivido. Las localidades de Tulcán e Ibarra, por su parte, son la excepción; el

NNA puede decidir el género de la persona que realizará el proceso de RSD. En el caso de la DP, los NNA pueden escoger el género del profesional de derecho que llevará su causa y los acompañará durante el proceso.

Tanto el personal de la DP como del MREMH no cuenta con personal específico para el manejo de casos de NNA. Ningún proceso de selección o designación de funcionarios, que tome en consideración la idoneidad – técnica y mental – para trabajar con NNA en movilidad humana, es implementada por dichas instituciones. Por ejemplo, la DPIN-MREMH de Ibarra tiene asignada la función de entrevistar a NNA, exclusivamente a dos funcionarias. Las mismas abordan de forma diferenciada a los menores de edad, acorde con su edad y desarrollo. Sin embargo, ninguna capacitación específica o proceso formal de selección y/o aprobación para trabajar con NNA fue implementado. Previo al cierre de la DPIN-MREMH en Lago Agrio, existían serias quejas sobre el tratamiento a los NNA durante

los procesos de entrevistas. La DP manifestó que en varios casos se vieron obligados a generar incidentes porque se incluía información no dicha por los/las adolescentes en las entrevistas, emisión de juicios de valor, malos tratos, entre otros.

No existe una política pública institucional en esta materia, siendo discrecional de cada Unidad de Protección Internacional del MREMH la forma en la que el personal es determinado como “idóneo” para trabajar con este grupo de atención prioritaria. El personal no se encuentra capacitado para aplicar “métodos de comunicación no verbales que resulten idóneos en cada caso concreto para dar cumplimiento al principio de participación”.¹²⁸ Aún más preocupante, ningún proceso de verificación de perfil de agresores se lleva cabo para la asignación de personal que entrevistará a NNA. La rigurosidad en dichos procesos debe aplicarse independientemente del tipo de contrato, sea personal propio, cedido por otra institución del Estado o de la cooperación internacional.

128 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 252.

3.3.3 Entrevista a niños, niñas y adolescentes con soporte de sicosocial

Como se abordó en la sección anterior, el personal del MREMH no es especializado en el abordaje de niñas, niños y adolescentes, en su mayoría sobrevivientes de distintas formas de explotación, trata, violencia basada en género, etc. Por lo cual, el acompañamiento del profesional sicosocial es un soporte fundamental para garantizar que las entrevistas no sean revictimizantes para los NNA.¹²⁹ Si bien en varias localidades las entrevistas de casos de protección internacional de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados se llevan a cabo con acompañamiento de un profesional de psicología, no todas las DPIN-MREMH lo implementan. Con los procesos digitales que se han iniciado, en la mayoría de los casos no se ha contado con la participación de profesionales de psicología en las entrevistas.

Adicionalmente, el profesional mencionado es solicitado exclusivamente a entidades de la coopera-

ción internacional o la sociedad civil. En el caso que no haya disponibilidad, no se cuenta con el acompañamiento de un profesional de algún ente gubernamental. El rol de la sociedad civil es cooperar con el Estado para garantizar los derechos de los NNA, no reemplazarlo.

La DPIN-MREMH de Ibarra mantiene una buena articulación con el ACNUR, no solo en temas de asesoría técnica, sino además respecto del soporte de intérpretes de lenguaje de señas y traductores.

3.3.4 Principio de Confidencialidad – espacio adecuado, seguro, y amigable

El lugar donde los niños, niñas y adolescentes son entrevistados debe estar adecuado a sus necesidades; dicho espacio debe ser amigable y no amenazante para ellos, donde se garantice no solo su seguridad sino la confidencialidad de la información recibida.¹³⁰ A nivel nacional, los espacios de entrevistas de las DPIN-MREMH son distintos. En localidades como Guayaquil, o Lago Agrio previo a su

129 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 261

130 Observación General No. 6, supra, párr. 29 y 30; Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 254.

cierre, los cubículos son abiertos y no se cuenta con un lugar especializado para las entrevistas que se realizarán a los niños, niñas y adolescentes. Las personas que esperan su turno para ser atendidos, pueden escuchar lo que estos últimos están informando. Los niños, niñas y adolescentes se ven obligados a relatar detalles de su vida personal, formas de violencia -incluyendo sexual, tortura, y explotación- bajo este tipo de condiciones. En contraste, otras oficinas como las de Ibarra y Tulcán contienen un espacio reservado para las entrevistas. Las mismas permiten que se precautele la confidencialidad de lo relatado por los niños, niñas y adolescentes.

En Esmeraldas, por ejemplo, no se cuenta con oficinas propias para realizar las entrevistas; sin embargo, se cuenta con el espacio del Centro de Atención Ciudadana para reuniones, donde realizan las mismas. Dicho espacio es cerrado, con puertas de vidrio.

Estas diferencias se deben a la falta de estándares mínimos nacionales sobre la infraestructura para entrevistas de NNA por parte del MREMH. La construcción de estándares mínimos es una nece-

sidad emergente. Se requiere adecuar espacios cerrados, amigables, con información adecuada, en lengua y lenguaje comprensible que permitan que se guarde la confidencialidad de las entrevistas, seguridad (espacio seguro), etc. Adicionalmente, se

Tabla 3: Aplicación del Principio de Confidencialidad en los procesos de RSD a nivel nacional

Localidad	Espacio adecuado - amigable para NNA	Espacio seguro - permite visibilizar al NNA	Espacio confidencial - No se escucha la entrevista del NNA
Quito	Sí	Sí	No
Guayaquil	No	Sí	No
Azogues	No	No	Sí
Esmeraldas	No	Sí	Sí
Lago Agrio *	No	No	No
San Lorenzo	No	No	No
Tulcán	No	No	Sí
Ibarra	No	Sí	Sí

Fuente: Insumos recogidos en visitas In-situ y entrevistas con actores del SNDPINA.

* Si bien la DPIN-Lago Agrio cerró sus puertas, las entrevistas a NNA solicitantes de asilo se realizan en el único espacio puesto a disposición por el Consejo Noruego para refugiados. El mismo está habilitado con computadora y conexión internet para realizar las entrevistas, según calendario DPIN.

debe contar con puertas o ventanas de vidrio que mitiguen cualquier riesgo de abuso y/o violencia, y permita visibilizar que sucede con el NNA, sin comprometer la reserva de la entrevista. Se requiere además que los espacios de las localidades sean adaptados -con elementos movibles- para NNA durante las entrevistas

Herramientas digitales:

Con las nuevas dinámicas digitales se está obviando el consentimiento informado de los niños, niñas y adolescentes en los procesos realizados por las DPIN-MREMH. Se asume que los niños, niñas y adolescentes han comprendido que el proceso es una entrevista virtual. Se trata a los niños, niñas y adolescentes como adultos, dándole la responsabilidad de que estén pendientes de la entrevista, sin darle la prioridad necesaria de una atención inmediata. Adicionalmente, con las entrevistas virtuales, la confidencialidad está seriamente comprometida. Las entrevistas se llevan a cabo en el domicilio o cyber en la localidad donde se encuentre el NNA. No se valora el acceso a conexión digital, o si existen las condiciones mínimas de confidencialidad y/o seguridad. Esto está dificultando el proceso de

confianza que generan los niños, niñas y adolescentes con las personas entrevistadoras.

En el caso de Lago Agrio, se notifica directamente a los NNA que deben asistir a la oficina del organismo de la cooperación internacional, Consejo Noruego, para realizar la entrevista. Ningún acuerdo formal para que dicha institución cuente con espacios amigables para NNA, o soporte especializado, se ha implementado. Cabe mencionar que muchas entrevistas se realizan directamente con los NNA desde sus domicilios; se analiza el tema de conectividad, y no factores de riesgo o de confidencialidad. En Quito, se cuenta con una dinámica similar; se establece la conectividad desde las Casas de Autonomía de ASA, con el apoyo desde AISOS y DCF (organizaciones de la sociedad civil).

Por las dificultades para garantizar el principio de confidencialidad durante los procesos en razón de espacio, medios tecnológicos adecuados y buen uso de la información digital, la DP ha iniciado diálogos con la DPIN-MREMH. Se ha establecido que las entrevistas sean grabadas y dicha grabación sea codificada y sea parte integral del expediente

digital. Sin embargo, se requiere adicionalmente, fortalecer y formalizar la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil que están brindando los espacios para las entrevistas. De tal forma que, los mismos garanticen la seguridad, confidencialidad y medios tecnológicos adecuados para ellas.

3.3.5 Patrocinio legal y Poder recurrir (apelar) de las resoluciones

Los Estados tienen la obligación de garantizar a todo NNA, en un proceso RSD, la asistencia jurídica a través del ofrecimiento de servicios estatales gratuitos de patrocinio legal.¹³¹ En Ecuador, cuando un NNA no acompañado o separado es identificado por el MREMH, ésta debe notificar inmediatamente a la DP para que ésta asuma el patrocinio legal del NNA dentro de cualquier proceso de protección internacional.¹³² En cumplimiento de dicha competencia, la DP, con apoyo de ACNUR, cuenta con varios defensores capacitados en movilidad humana a es-

cala nacional, quienes representan a los NNA en distintos procesos ante el MREMH, principalmente el de RSD. Se debe resaltar que, en cumplimiento del principio de prioridad absoluta y cooperación internacional, la DP cuenta con consultores cedidos; quienes brindan asesoría y soporte técnico a los defensores públicos para responder de forma adecuada a estos casos.¹³³

En varias localidades existe un buen canal de comunicación construido entre el MREMH y la DP, lo que permite la derivación formal e inmediata de los casos. Como buenas prácticas tenemos el caso de Tulcán e Ibarra, donde la DP es oportuna y formalmente notificada por parte del MREMH. La capacidad para el patrocinio legal en casos de NNA se encuentra instalada, al ser un trabajo interinstitucional que lleva implementándose hace algunos años. Los/as defensores/as preparan a los NNA para las entrevistas. Los NNA pueden revisar con su defensor asignado el contenido de la entrevista ante el

131 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 130

132 Ley de Movilidad Humana arts. 99 (9) y 110 (5).

133 La DP mantiene un convenio con el ACNUR mediante el cual se han cedido 10 consultores en las siguientes localidades: Carchi, Sucumbios, Imbabura, Esmeraldas, Manabí, El Oro, Guayas, Azuay, Pichincha.

MREMH, y solicitar se hagan las correcciones pertinentes. Si bien se toma en cuenta la celeridad de la causa, se precautele el bienestar de los NNA. Las entrevistas iniciales no son realizadas el mismo día que acude el niño al MRMH, sino cuando ha sido preparado por la DP. Se procura que los NNA se encuentren en óptimas condiciones para las entrevistas. En el caso de Pichincha, se ha implementado un proceso telemático, con apoyo de las organizaciones sociales; por lo que, los NNA tienen un espacio de preparación de entrevistas, y su solicitud es respaldada con un informe jurídico elaborado por defensores públicos.

Sin embargo, no en todas las localidades la DPIN-MREMH cumple con la respectiva notificación para la designación oportuna de un defensor/a público/a, o la notificación se realiza por canales informales. En el caso de Lago, los casos no eran, ni son, referidos de manera inmediata a la DP. Las entrevistas a NNA estuvieron suspendidas durante meses debido al confinamiento resultado de la pandemia

de COVID-19. Los NNA no acompañados y separados que solicitan asilo de manera virtual no son registrados en el sistema del Estado, y la DP no es notificada de forma inmediata. Cuando la DP tiene conocimiento de los casos, procede con el acompañamiento y patrocinio legal. Patrocina las causas durante todas las fases del proceso de RSD, incluida la fase recursiva. Sin embargo, los recursos interpuestos por NNA, no reciben ningún tipo de prioridad.

3.3.6 Nombramiento de un tutor

En Ecuador, tanto la Ley de Movilidad Humana, como el Instructivo para la determinación de la condición de persona refugiada establece que a todo niño, niña y adolescente no acompañado o separado deberá nombrársele un/a tutor/a.¹³⁴ Dicho requisito es sine qua non para el inicio del proceso de RSD.¹³⁵ En la práctica, las DPIN-MREMH permitían el acceso a los niños, niñas y adolescentes al proceso de RSD si contaban con el patrocinio legal de

134 Ley de Movilidad Humana, art. 99(9).

135 Ibid.

la DP, aunque el nombramiento del tutor se encontrara en proceso. El trámite para nombramiento de un tutor en la vía judicial podía tomar meses.

Con la emergencia sanitaria mundial, debido al COVID-19, el sistema de protección de derechos de la niñez colapsó, y las unidades judiciales y juzgados a nivel nacional estuvieron inactivos por algunos meses; prolongando aún más, las ya demoradas respuestas de protección a casos de NNA. En dicho contexto, las Unidades de Protección Internacional MREMH han impedido el acceso al sistema de asilo a todo NNA no acompañado o separado, que carezca de una tutela dictada por autoridad competente. Sin embargo, esta negativa del MREMH no viene acompañada de la activación del sistema de protección de derechos para el expediente nombramiento de un tutor. Acciones y coordinaciones con

el Consejo de la Judicatura para dar respuesta a la necesidad evidente de contar con tutores de forma diligente y emergente, también están pendientes. La DP ha presentado una acción de protección conjunta de 16 NNA no acompañados y separados a quienes se ha negado el acceso al asilo, por falta de nombramiento de un tutor.¹³⁶

Tanto el Comité de los Derechos del Niño como la Corte IDH han enfatizado que todo proceso de RSD que involucre NNA no acompañados o separados debe entablarse cuando un/a tutor/a ha sido asignado al menor de edad.¹³⁷ El objetivo de dicho nombramiento es que la persona que ejerce la tutela no solo acompañe al NNA en los procesos de protección internacional, sino también, en el dictamen de medidas de protección y/o derivación a servicios que requieran; de tal forma que, solu-

136 La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

137 Observación General No. 6, supra, Par. 21; Ver también, 21/14 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, Par. 132-136

ciones duraderas e integrales para el NNA puedan ser adoptadas e implementadas.¹³⁸ Por lo anterior, el rol del tutor en la articulación y seguimiento del proceso establecido en el Protocolo de atención es crucial. Sin embargo, si bien la figura jurídica de la tutela es sustancial para todo proceso que involucre a un NNA no acompañado o separado, no es menos cierto que su implementación puede darse sacrificando sus otros derechos. El debido proceso exige que las garantías procesales se observen en su conjunto.

Los procesos de RSD, como cualquier otro que involucre NNA y la protección de sus derechos, “deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcional por parte de las autoridades”.¹³⁹ La demora en el acceso de NNA no acompañados o separados al proceso de RSD – generada por el propio sistema de protección – no solo impide que reciban la protección internacional y especial que

requieren; contribuye, además, a generar una gran y prolongada incertidumbre que impacta en la integridad física, psíquica y emocional del NNA.¹⁴⁰ En consecuencia, se requiere que el MREMH y el Consejo de la Judicatura, con soporte de la Defensoría Pública y del Pueblo, generen una ruta que permita que los NNA accedan al proceso de RSD de forma expedita. Dicha ruta debe contemplar el cumplimiento de todas las garantías del debido proceso, incluyendo el nombramiento de un/a tutor o tutora; sin que esta última u otra garantía comprometan el acceso al proceso o la celeridad procesal.

3.3.7 Interpretación de la definición de persona refugiada tomando en cuenta edad y género de los niños, niñas, y adolescentes

Existe una sistemática inobservancia por las DPIN-MREMH de la definición de persona refugiada prevista en la Declaración de Cartagena de 1984, prin-

¹³⁸ Ibid, párr. 33.

¹³⁹ Corte IDH, Asunto L.M. respecto de Paraguay. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de julio de 2011.

¹⁴⁰ Opinión Consultiva OC-21/14, supra, Par. 143

principalmente en los casos de NNA de nacionalidad venezolana. El análisis que realizan las personas entrevistadoras en la fase de admisibilidad, y la Comisión en la fase de elegibilidad, no incluye los estándares internacionales que deben observar para resolver las solicitudes de refugio de NNA venezolanos. Así mismo, el análisis realizado por la DPIN-MREMH, no incluye el enfoque de edad, toda vez que, las particulares formas de persecución que viven los NNA, no son tomadas en consideración. Por lo anterior, existen muchos NNA no acompañados y separados de nacionalidad venezolana con respuesta negativa sobre su solicitud de refugio.

3.3.8 Medidas de protección adecuadas – derivación de casos

En la mayoría de localidades, el MREMH, aunque identifica casos en los que se deben tomar medidas de protección o que necesitaran gestiones de coordinación con otras entidades públicas para garantizar derechos de la niñez, no se procede a reali-

zar las derivaciones y/o cooperación pertinente. La articulación con el MIES y las JCPD de los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, es escasa en la mayoría de localidades.

3.4 Cierre de oficinas e impacto en los procesos de RSD de niños, niñas y adolescentes

3.4.1 San Lorenzo Y Lago Agrio

Las localidades de San Lorenzo y Lago Agrio históricamente reciben un porcentaje importante de población en necesidad de protección internacional. Lago Agrio es la segunda localidad del país, después de Quito, con mayor número de solicitudes de asilo a nivel nacional. Conforme a lo informado por la DPIN- MREMH, a San Lorenzo llegan un promedio de diez NNA no acompañados al mes cifras similares se manejan en Lago Agrio. El perfil de los NNA es principalmente rural. Sin embargo, las DPIN-MREMH de ambas localidades cerraron en el transcurso del año 2020. En el primer semes-

tre de dicho año, ya no se receptaban nuevas causas, solo se daba seguimiento a causas anteriores. Genera una grave y común preocupación entre las autoridades locales de las dos ciudades el cierre de estas oficinas, sobre todo por la atención que brindaban a niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados. Tanto la solicitud de asilo, como los trámites de renovación del estatus de refugiado, deben realizarse: (i) En el caso de San Lorenzo, en la oficina de Esmeraldas, ubicada a 3 horas del punto fronterizo. (ii) En el caso de Lago, en la oficina de Quito o Ibarra, ubicadas a 7 y 6 horas respectivamente.

Si bien se planifica hacer brigadas para atender los casos de protección internacional a estas localidades, o generar entrevistas por medios electrónicos, no se ha tomado en consideración las necesidades específicas y las vulnerabilidades particulares de los NNA no acompañados y separados. Así mismo,

los medios electrónicos presentan desafíos para una población altamente rural, con serios problemas de conectividad en la localidad, y donde los establecimientos públicos de servicios de internet no garantizan un espacio seguro, especializado, o confidencial para los NNA.

3.5 Conclusión

Como se ha establecido a lo largo de este informe, los niños, niñas y adolescente en movilidad humana, se encuentran en una situación de intersección de vulnerabilidades. Para muchos de ellos, el primer encuentro que tienen con el sistema de protección ecuatoriano es a través de las DPIN-MREMH. De ahí la necesidad y trascendencia en la priorización de casos y las entrevistas que los involucran. Por un lado, la entrevista es una forma de recabar información sobre la situación actual del NNA solicitante de asilo, de obtener y comprobar todos los

elementos de prueba accesibles y otorgar todas las formas de protección que su caso requiera.¹⁴¹ Por otro, la entrevista permite identificar necesidades inmediatas de asistencia que requiere el niño, niña y adolescentes, como salud, nutrición higiene, etc.¹⁴² Por lo tanto, la falta de priorización de los casos de niñas, niños y adolescentes y su inmediata derivación a las JCPD, compromete su seguridad, integridad, acceso a la justicia, y el debido proceso; ergo, su interés superior.

Adicionalmente, la vulneración de derechos de las que son víctimas los NNA en sus países de origen o tránsito son de distinta índole, perpetradas por actores diversos. Dichos eventos pueden impedir que el NNA pueda o quiera generar vínculos de confianza con personas de determinado sexo. Por lo cual, la posibilidad de elección del sexo de la persona entrevistadora, genera un espacio seguro para que los NNA puedan contar su relato, que en muchas

ocasiones incluye eventos altamente traumáticos. Sin el ejercicio real de la elección del sexo de la persona entrevistadora y de quien realiza el patrocinio legal, el acceso al proceso de RSD es ilusorio. El NNA es expuesto a un proceso revictimizante, sin confianza, y donde será muy poco probable que pueda manifestar los motivos de la huida y persecución por los que llegó a Ecuador.

Asimismo, el derecho del niño a ser escuchado, exige que el espacio donde se recogerá sus opiniones, presente las condiciones para dicho fin. No puede ser un entorno intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado a la edad del NNA, o que el personal encargado de recibir el relato no esté debidamente capacitado.¹⁴³ De ahí la necesidad que, el personal de primera línea que atiende, responde, acompaña, patrocina y/o entrevista a NNA debe ser el idóneo; lo cual implica procesos de selección y capacitación rigurosos y adecuados. El personal debe con-

141 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, 255

142 Ibid.

143 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No 12: El derecho del niño a ser escuchado, párr. 34.

tar con las herramientas técnicas, lúdicas, y diversas para poder abordar NNA de distintas edades y necesidades.

La atención a NNA, no puede generar procesos de revictimización por la falta de conocimiento técnico del personal sobre el adecuado abordaje que requiere este grupo etario; o que sean espacios donde agresores tengan fácil acceso a NNA. Estándares mínimos de contratación y formación deben aplicar a toda persona que trabaje con NNA, independientemente del tipo de contrato, o si se trata de personal cedido; siendo menester la obligatoriedad de capacitación del personal en:

- Los principios y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño
- El conocimiento del país de origen de los NNA separados y no acompañados;

- Técnicas apropiadas de entrevista;
- Desarrollo y psicología infantil;
- Sensibilidad cultural y comunicación intercultural.¹⁴⁴

Respecto la interpretación de la definición de persona refugiada, el desarrollo normativo tan garantista en la materia, no ha permitido en la práctica, que en Ecuador se supere la noción de la institución del asilo como una “mera prerrogativa estatal”.¹⁴⁵ Si bien, los NNA tienen derecho a buscar y recibir asilo, los casos presentados que son admitidos al proceso de RSD, son únicamente aquellos que se enmarcan en la definición de la Convención del 51. Se aplica de forma restrictiva el concepto de persona refugiada, y se ignora las formas de persecución particular que viven los NNA, desconociéndose expresamente la Ley de Movilidad Humana y el corpus

144 Observación General No. 6, supra, párr. 96.

145 Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra, párr. 137.

iuris nacional y regional vinculante para Ecuador. El acceso material al proceso RSD y la inclusión de la definición ampliada de persona refugiada son inaplicados. Los NNA en necesidad de protección internacional debido a la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de sus países, que requieren acceder al proceso de RSD, a priori, encuentran vulnerado su derecho a recibir asilo. Antes de presentar su caso ante las autoridades competentes, se conoce que se desestimarán su causa, sin el análisis pertinente.

Por todo lo detallado, urge contar con el Protocolo operativo de atención a NNA no acompañados o separados en necesidad de protección internacional, donde se homologue a nivel nacional el pro-

ceso de RSD de NNA. Esto incluye la construcción de estándares mínimos de contratación y formación del personal que trabaja con NNA y de la infraestructura donde se llevan a cabo las entrevistas. Así mismo, deben construirse las rutas para la adecuada derivación de los casos a la DP, las JCPD, y a la función judicial (nombramiento del tutor u otra acción). Para dicho fin, es necesario que los actores competentes – MREMH, DP, Consejo de la Judicatura, CNII – construyan rutas modelos de articulación que, si bien reconozcan y estén aterrizadas en las realidades locales, su implementación no sea discrecional por parte del territorio. Por último y no menos importante, debe aplicarse en los procesos de RSD, la definición ampliada de refugiado que establece la Ley de Movilidad Humana del Ecuador, tomando en consideración la edad y género de los NNA, y las particulares formas de persecución de las que son sobrevivientes.

4. DERECHO A LA IDENTIDAD: REGISTRO, NOMBRE Y NACIONALIDAD

*El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.*¹⁴⁶

*Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su identidad, nombre y ciudadanía.*¹⁴⁷

Las niñas y niños tienen derecho a ser inscritos inmediatamente después del nacimiento, con los apellidos paterno y materno que les correspondan. El Estado garantizará el de-

*recho a la identidad y a la identificación mediante un servicio de Registro Civil con procedimientos ágiles, gratuitos y sencillos para la obtención de los documentos de identidad.*¹⁴⁸

El derecho a la identidad es un derecho humano básico y fundamental por el cual todas las personas desde que nacen tienen un conjunto de atributos, características, calidades, tanto de carácter biológico, como los referidos a la personalidad, que permiten precisamente la individualización de una persona en sociedad.¹⁴⁹ Si bien este derecho tiene un núcleo central de elementos claramente identifi-

146 CDN, art. 7 (1).

147 CRE, art. 45, inciso segundo.

148 CONA, art. 35.

149 Corte IDH. Caso Forneron e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 123. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 122, y Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232, párr. 113; Corte constitucional Colombiana, T-477, 1995.

cables -derecho al nombre, la nacionalidad y a las relaciones familiares-, este derecho implica otros derechos humanos.¹⁵⁰ El derecho a la identidad no puede reducirse a uno u otro de los derechos que incluye, sino que se encuentra en estrechos vínculos con otros derechos esenciales. Como señala el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 14:

La identidad del niño abarca características como el sexo, la orientación sexual, el origen nacional, la religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad. Aunque los niños y los jóvenes comparten las necesidades universales básicas, la expresión de esas necesidades depende de una amplia gama de aspectos personales, físicos, sociales y culturales, incluida la evolución de sus facultades.¹⁵¹

Ahora bien, tanto el núcleo primario de este derecho, como el resto de los derechos abarcados bajo el paraguas del derecho a la identidad, deben acompañarse “necesariamente del derecho de inscripción del niño después del nacimiento y la correspondiente emisión y entrega del documento de identidad correspondiente”.¹⁵²

4.1 Derecho al Registro de Nacimiento

El registro de nacimiento es la constancia oficial del nacimiento de un niño o niña que, un determinado ente gubernamental administrativo asienta en un archivo. Constituye un registro permanente y oficial de la existencia del NNA.¹⁵³ El derecho al registro de nacimiento establece una garantía para el ejercicio de otros derechos. El registro garantiza el derecho humano a la identidad, a tener un nombre reconocido, al establecimiento de relaciones paren-

150 Opinión Aprobada Por El Comité Jurídico Interamericano Sobre El Alcance Del Derecho A La Identidad, 2007, 18.3.3.

151 Comité de los Derechos del niño, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 55.

152 Opinión aprobada por El Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a La Identidad, 2007, 18.3.3.

153 Unicef, El registro de nacimiento: el derecho a tener derechos, pág. 2, 2002.

to-filiales y familiares y, a la nacionalidad. Un nacimiento completamente registrado y documentado, acompañado de un certificado de nacimiento, le permite al NNA ser visibilizado por el Estado, y ser parte de la sociedad.¹⁵⁴ De lo contrario, ese NNA no existe para el país, excluyéndoselo socialmente, al no contar con una identidad oficial.

El registro, que se materializa en documentación, permite establecer la identidad, edad, relaciones filiales, e información necesaria para garantizar la protección integral y especial a los NNA y sus familias. Como señala el informe de Secretario General de las Naciones Unidas en la Cumbre a favor de la Infancia del 2001:

Un niño no registrado es una “mercadería” más ventajosa para todo traficante de niños, niñas y adolescentes, y no tiene siquiera la protección mínima que un certificado de nacimiento puede brindar contra el matrimonio

prematureo, el trabajo infantil, el reclutamiento en las fuerzas armadas o la detención y procesamiento en las mismas condiciones que si se tratara de un adulto.¹⁵⁵

Por otra parte, la falta de documentación se traduce en muchos casos en discriminación, y a la imposibilidad de acceder a servicios básicos tales como la salud y la educación. La falta de registro no solo ocasiona que este grupo de niñas, niños y adolescentes ‘invisibles’, sean descartados e ignorados en lo que respecta a la construcción de política pública y asignación presupuestaria, sino, además, el Estado no puede estar seguro de su índice real de natalidad o mortalidad.

En el caso de Ecuador, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulaciones es la entidad de derecho público encargada de la administración y provisión de servicios relacionados con la gestión de la identidad y de los hechos y actos

¹⁵⁴ Ibid, p. 4.

¹⁵⁵ Annan, Kofi A., Nosotros los NNA: examen de final del decenio de los resultados de la Cumbre en Favor de la Infancia: Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, UNICEF, Nueva York, 2001.

relativos al estado civil de las personas.¹⁵⁶ Lo anterior incluye el registro de los nacimientos ocurridos en territorio ecuatoriano.¹⁵⁷ El Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y datos Civiles, expedido por dicho ente, establece los requisitos generales para las inscripciones de nacimiento, estableciendo un requisito adicional para el caso de que los progenitores sean menores de edad:

Art. 24.- Inscripción de nacimiento por parte de progenitores menores de edad. - A más de los requisitos establecidos en la ley y el presente reglamento, aquel progenitor menor de edad que inscriba o reconozca a un hijo **deberá estar acompañado por su representante legal.** (Negritas añadidas)

En consecuencia, toda persona que no haya cumplido 18 años, conforme al Reglamento arriba detallado, que haya procreado un/a hijo/a nacido en territorio ecuatoriano, no puede registrarlo/a si no cuenta con la compañía de un representante legal.

156 Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, art. 5.

157 Ibid, art. 33.

158 Código Civil, arts. 28 y 370.

Son representantes legales de un niño el padre y/o la madre que se encuentre en el ejercicio de la patria potestad o, en su defecto, sus tutores.¹⁵⁸ Aquellas/os adolescentes que no puedan o no quieran contactar a sus progenitores o familiares, se verían obligadas/os a realizar procesos judiciales engorrosos, y extensos para poder registrar a sus hijos/as. Este problema afecta tanto a niños/as nacidos/as de padres adolescentes nacionales, como en movilidad humana; y, particularmente a progenitores adolescentes no acompañados/as o separados/as.

El requisito formal de acompañamiento de representante legal para el registro de niños/as cuyos padres son menores de edad vulnera evidentemente sus derechos humanos y constitucionales. Imposibilita el ejercicio de una serie de derechos, incluyendo la obtención de su nombre, nacionalidad, establecimiento de relaciones familiares, y demás elementos del derecho a la identidad. Por lo anterior, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) de distintas localidades, han dispuesto al Registro

Civil el registro de niños/as con progenitores menores de edad, a través de medidas de protección. Asimismo, la DPE ha realizado investigaciones defensoriales sobre esta temática.¹⁵⁹

Sin embargo, el Registro Civil se ha negado a dar cumplimiento al registro de niños/as alegando que sin representación legal no se puede realizar dicho trámite.¹⁶⁰ Tal incumplimiento ha generado la interposición de acciones judiciales y constitucionales para dar cumplimiento al derecho al registro de los menores de edad con padres adolescentes, por parte del Registro Civil.¹⁶¹ Los niños/as, cuyos padres son adolescentes, tienen que esperar meses, para que se pueda realizar su registro de nacimiento. Hay casos de madres adolescentes que han permanecido tiempos prolongados en centros de

salud, debido a la negativa de la alta médica sin el registro de nacimiento de sus hijos; y, adolescentes peregrinando de forma reiterada al Registro Civil para conseguir la inscripción de sus hijos/as.

Como medida de reparación integral – dispuesta en una de las varias Acciones de Protección interpuestas en contra del Registro Civil por la casuística mencionada, ergo la vulneración a los derechos a la identidad, nombre, y nacionalidad – en su página web se encuentran las disculpas públicas y la sentencia del caso No. 17230202011871.¹⁶² Esta última dispone, además, que:

“...como medida de reparación- no repetición, solicitamos se ordene a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación

159 Juicio No. 05202-2019-01771 Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con Sede el Cantón Latacunga.

160 Oficio No. DIGERCIC-CZ7, OT07-2020-001-AG3, y, Reunión entre el Coordinador de la Oficina Técnica del Registro Civil de Latacunga, y la Defensoría del Pueblo, de esa localidad.

161 Juicio No. 05202-2019-01771, Acción de Protección, Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede el cantón Latacunga: La adolescente y su hijo tuvieron que permanecer casi dos meses en el hospital por la falta del registro del niño, comprometiendo no solo la salud de los menores de edad, sino el vínculo materno-filial. Ver también, Juicio No: 07331-2020-00004G, Cumplimiento de Medida de Protección, Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Huaquillas. La DPE de Carchi ha presentado 3 Acciones de Protección sobre esta temática, las cuales fueron aceptadas exigiéndose al Registro Civil que en casos similares actúe con la inscripción de nacimiento inmediata

162 Registro Civil, ver <https://www.registrocivil.gob.ec/accion-de-proteccion-nro-17230-2020-11871/>

no ejecutar actos u omisiones violatorios de derechos de los niños, niñas y adolescentes cuyo núcleo familiar esté conformado por padres adolescentes no acompañados o separados en contextos de movilidad humana...”¹⁶³

Sin embargo, la negativa por parte del personal del Registro Civil para la inscripción de niños y niñas de progenitores adolescentes, continúa en la mayoría de localidades a nivel nacional. Actualmente, se encuentra interpuesta una acción ante la Corte Constitucional de Ecuador para que se pronuncie sobre esta temática.

6.2 Derecho a la Nacionalidad

La nacionalidad es un derecho fundamental de la persona humana; establece un vínculo jurídico-

político que lo liga con un Estado determinado.¹⁶⁴ La nacionalidad permite que la persona ‘adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerequisite para el ejercicio de determinados derechos’.¹⁶⁵ Si bien es cierto, los Estados discrecionalmente determinan quienes son sus nacionales, no es menos cierto que el desarrollo actual de los derechos humanos exige que los Estados adopten prácticas o legislaciones que no favorezca el incremento de personas apátridas. Estas últimas son aquellas que no son consideradas como nacionales de ningún Estado, conforme a su legislación.¹⁶⁶ La apatridia coloca a una persona en una situación de extrema vulnerabilidad, ya que se imposibilita el ejercicio de sus derechos fundamentales.¹⁶⁷ Una persona apátrida, ex definitione, no tiene personalidad jurídica reconocida, ya que

163 Acción de protección No. 17230202011871.

164 Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 35.

165 Caso de las Niñas Sean y Básico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 137. [Caso Sean y Básico vs. República Dominicana].

166 Convención Sore estatuto de los apátridas, 1954, art. 1.

167 Caso Sean y Básico vs. República Dominicana, supra, párr. 142.

no ha establecido un vínculo jurídico-político con ningún Estado, por lo que, la nacionalidad es un prerequisite del reconocimiento de la personalidad jurídica.¹⁶⁸

De allí que, desde el nacimiento de las personas, las obligaciones del Estado en lo que concierne a la obtención de nacionalidad y prevención de apatridia, en el marco del derecho internacional, son exigibles. La Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, requiere que los Estados establezcan garantías para prevenir y reducir los casos de apátrida, sea que ocurran al nacer o más adelante en la vida.¹⁶⁹ La CDN, por su parte, establece que todos los niños, niñas y adolescentes desde que nacen tienen derecho a adquirir una nacionalidad.¹⁷⁰ A nivel regional, la Convención Americana establece que 'toda persona tiene derecho a la na-

cionalidad del Estado en cuyo territorio nació, si no tiene derecho a otra'.¹⁷¹ La adquisición de la nacionalidad debe ser efectiva; en otras palabras, si se requiere una serie de procedimientos o registros que no son viables o posibles en la práctica, por la existencia de obstáculos de hecho, existe un riesgo de apatridia de facto. En consecuencia, el Estado donde nace un niño, debe tener certeza que éste adquiere (efectivamente) la nacionalidad de otro Estado; o, en su defecto, adquirir la del Estado de nacimiento.

Los riesgos de apatridia se incrementan en situaciones de éxodos migratorios y desplazamientos forzosos.¹⁷² Esto se debe, por un lado, a la dificultad en el acceso, y en la obtención de documentación por parte de la población. Por otro, aún existen muchas normativas nacionales discriminatorias. Ni-

168 Ibid.

169 Convención para reducir riesgos de apatridia, 1961, art. 1.

170 CDN, art. 7.

171 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 20 [Pacto de San José].

172 ACNUR, ¿Que es la apátrida?, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10996.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10996>.

ñas, niños y adolescentes nacidos en un Estado, donde sus progenitores son refugiados, migrantes, o se encuentran en una situación irregular, se les imposibilita legal o de facto la obtención de la nacionalidad. Los procedimientos y requisitos para la obtención de la nacionalidad por parte de cierto grupo de niñas, niños y adolescentes, no pueden ser utópicos. Los Estados deben ‘brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación’.¹⁷³ La CIDH ha manifestado, que privar a los niños, niñas y adolescentes que han nacido en un Estado, de la nacionalidad, los deja en un limbo legal, ya que su existencia no está jurídicamente reconocida, ni pueden ejercer otros derechos que otorga la personalidad jurídica.¹⁷⁴ Por lo tanto, el estatus migratorio de los padres de un niño, no justifica el desconocimiento de un Estado de sus obligaciones derivadas del derecho a obtener una nacionalidad, y la prevención del riesgo de apatridia.

En Ecuador se aplican los criterios de *Ius Sanguinis* y *Ius Solis*. De acuerdo con el primero, se adquiere la nacionalidad ecuatoriana cuando cualquiera de los progenitores es de nacionalidad ecuatoriana, independientemente del territorio en el que nazca.¹⁷⁵ Tanto el padre como la madre pueden transferir la nacionalidad ecuatoriana a sus descendientes. En el segundo caso, la nacionalidad se obtiene cuando la persona nace en territorio ecuatoriano.¹⁷⁶ La nacionalidad de los padres o su situación migratoria, en este último caso, no afecta la obtención de la nacionalidad del niño/a. De esta forma, se garantiza acorde con la norma nacional, que todo niño/a nacido en Ecuador cuyos padres se encuentren en situación de movilidad humana, gocen del derecho a la nacionalidad. Sin embargo, los niños/as nacidos de progenitores adolescentes, a quienes se niega el registro de nacimiento, ven afectado también su derecho a adquirir la nacionalidad ecuatoriana.

173 Caso *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, supra, párr. 256.

174 *Ibid.*, párr. 180.

175 CRE, art. 7.

176 *Ibid.*

4.3 Conclusión

El *Corpus Iuris* nacional e internacional garantiza en Ecuador, el registro de los niños, niñas y adolescentes como un derecho, de ejercicio inmediato, posterior al nacimiento. La obligación del Estado, en este sentido, es establecer un registro de nacimientos al alcance y a disposición de todos los niños, niñas y adolescentes, sin ningún tipo de discriminación.¹⁷⁷ Por lo anterior, no cabe el establecimiento de formalidades que expresa o tácitamente ocasionen la exclusión en el ejercicio de este derecho a un grupo determinado de niños/as por algún motivo, incluyendo la condición de sus padres o representantes legales.

El Registro Civil debe reformar su Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles en el sentido que elimine el requisito formal de acompañamiento de representante legal para los progenitores menores de edad que va a inscribir o reconocer a su hijo/a. Durante el proceso de reforma, los casos de niños/as de padres adolescentes, con registro pendiente, deben tramitarse de forma inmediata. No debe requerirse la judicialización de los procesos. La espera innecesaria del registro de los/as niños/as implica una vulneración sostenida de sus derechos.

177 Unicef, El Registro de Nacimiento: El Derecho a tener derechos, 2002, p. 3, disponible en <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest9s.pdf>

5. DERECHO A LA EDUCACIÓN: ACCESO Y PERMANENCIA A UN SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD, LIBRE DE CUALQUIER FORMA DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN

Artículo 29.1 Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y

sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.¹⁷⁸

La CDN ha propuesto a la educación como el derecho tendiente al ejercicio de otros derechos, al tener como objetivo y fin, el desarrollo holístico del niño, niña y adolescente hasta el máximo de

sus posibilidades.¹⁷⁹ Los Estados deben implementar procesos educativos que giren en torno al niño, reconociendo sus necesidades, particularidades, y diferencias. De tal forma que, el proceso educativo

¹⁷⁸ CDNC, art. 29.

¹⁷⁹ Comité de los Derechos del niño, Observación General No. 1, Propósitos de la Educación, 2001, párr. 2 [Propósitos de la educación].

trascienda la escolarización formalmente conocida, y sea para los niños, niñas y adolescentes una serie de experiencias y procesos de aprendizajes y socialización tendientes a desarrollar sus aptitudes, capacidades, dignidad, autoestima y confianza en sí mismos.¹⁸⁰ Estos procesos deben apuntar además, a inculcar en los niños, niñas y adolescentes el conocimiento y respeto a sus propios derechos, y al de los demás; potenciar su sensación de identidad y pertenencia desde una perspectiva de igualdad y no discriminación, su integración en sociedad y en lo local, su interacción con otros, sus pares, y el medio ambiente.¹⁸¹ Adicionalmente, los procesos educativos deben ser espacios seguros que permitan identificar situaciones de riesgo que los niños, niñas y adolescentes puedan estar atravesando en su núcleo familiar o comunitario. El derecho y los propósitos de la educación de los niños, niñas y

adolescentes, en consecuencia, están íntimamente ligados a su dignidad innata de todos los seres humanos sin excepción, sus derechos iguales e inalienables, sus necesidades especiales de desarrollo y sus diversas capacidades en evolución.¹⁸²

Ahora bien, las cinco dimensiones características e interrelacionadas que deben sostener al sistema educativo en todas sus formas y niveles son: (i) Disponibilidad (ii) Accesibilidad (iii) Adaptabilidad (iv) Aceptabilidad (v) Rendición de cuentas.¹⁸³

La disponibilidad exige que las instituciones y programas de enseñanza se encuentren a disposición de los niños, niñas y adolescentes en cantidad suficiente, contando con las condiciones de seguridad, infraestructura física, sanitaria, y tecnológica, que permitan su adecuado funcionamiento.¹⁸⁴ El per-

180 Ibid, párr. 2.

181 Ibid, párr. 1.

182 Ibid, párr. 1.

183 Las '4 A' fueron adoptadas en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como categorías universales para establecer el cumplimiento del derecho a la educación; posteriormente fueron adoptadas y desarrolladas por Katarina Tomasevski, Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004, quien contribuyó a darles amplia difusión. El criterio de rendición de cuentas ha sido incorporado de forma posterior.

184 Comité De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Observaciones generales 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 1999, párr. 6 [El derecho a la educación].

sonal educativo debe ser cualificado, contar con espacios de autocuidado, el pago adecuado, y los materiales que se requieran para poder ejercer sus labores en óptimas condiciones.¹⁸⁵ La accesibilidad se resume en que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder al sistema educativo sin discriminación, y que dicho sistema es material y económicamente asequible.¹⁸⁶ Ningún requisito de forma, o que represente una inversión económica para los estudiantes, puede limitar su acceso a la educación. Esto incluye, pero no se limita, a uniformes, materiales, listas de útiles específicas, entre otros. Asimismo, el documento de identidad, el historial escolar, la ubicación geográfica, o los medios electrónicos, no deben representar una limitante para el acceso a la educación.

Es menester, que el sistema educativo sea lo suficientemente adaptable para ir respondiendo a las nuevas necesidades que presentan los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, tanto aque-

llos en situación de movilidad humana como de las comunidades receptoras.¹⁸⁷ Los distintos actores involucrados en el proceso educativo pueden generar espacios de discusión sobre metodologías, mecanismos y herramientas adecuadas, para garantizar la protección y educación de calidad de las y los estudiantes en los distintos contextos actuales, contemplando sus situaciones particulares.¹⁸⁸ En lo que respecta a la aceptabilidad de la educación, es trascendental que los contenidos que se imparten en el sistema educativo no solo preparen a los niños, niñas y adolescentes para las diferentes esferas de su vida cotidiana, sino que además, fomente en ellos “una cultura en la que prevalezcan valores de derechos humanos adecuados”.¹⁸⁹

En Ecuador la educación es un derecho de rango constitucional, garantizándose su acceso de forma universal, su permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna, y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.¹⁹⁰

185 Ibid, párr. 6.

186 Ibid.

187 Ibid.

188 Ibid, párr. 13.

189 Propósitos De La Educación, párr. 2.

190 CRE, arts. 26-28.

Es catalogada como un servicio público y su presupuesto es de carácter prioritario, y no se puede alterar ni siquiera en estado de excepción.¹⁹¹ La educación pública es gratuita hasta el tercer nivel de educación superior.¹⁹² Adicionalmente, la CRE establece un Sistema Nacional de Educación.¹⁹³ Este último comprende “las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato”. La rectoría del Sistema Educativo¹⁹⁴ es ostentada por la autoridad educativa nacional, actualmente el Ministerio de Educación (MINEDUC). Sus roles principales son (i) la formulación de la política nacional de educación (ii) la regulación y control de las actividades relacionadas con la educación (iii) el funcionamiento de las entidades del sistema.¹⁹⁵

El MINEDUC ha sido parte de los espacios nacionales de discusión de temas relacionados con niñas, niños y adolescentes en movilidad humana, especialmente dentro de la mesa nacional de dicha

temática. En todas estas instancias, esta cartera de Estado ha ratificado su disponibilidad para colaborar en lo que se requiera para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana. Cabe resaltar el esfuerzo que está realizando el MINEDUC para lograr que este último grupo pueda acceder al sistema educativo, incluso si no cuentan con documentación de identidad, o que certifique sus años de estudio. La creación de códigos para matriculación, la toma de pruebas de ubicación, y el trabajo de sensibilización a los Distritos Educativos, son algunas de las medidas, necesarias y de gran impacto, que han sido adoptadas en el sistema educativo. A nivel normativo, la promulgación del ACUERDO Nro. MINE-DUC-MINEDUC-2020-00025-A (Acuerdo 25A), el 22 de abril del 2020, ha sido un pilar fundamental para garantizar el acceso, permanencia, promoción y culminación del proceso educativo de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad; incluyendo refugiados, solicitantes de asilo y migrantes.

191 Ibid, arts. 344, 165 y 286.

192 Ibid, art. 28.

193 Ibid, art. 343.

194 Las entidades educativas pueden ser: públicas, privadas, municipales, y fiscomisionales.

195 Ibid, art. 344.

Pese a que Ecuador es un país que garantiza la educación, hay temas críticos que están afectando el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana, los cuales se han visto exacerbados por la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento. Según datos del MINEDUC, a diciembre 2020, 4.3 millones de estudiantes estaban matriculados en Ecuador. De ellos, 46.681 son de nacionalidad venezolana, y la mayoría se encuentra en los 2 primeros grados de educación primaria. Acorde con UNICEF, se estima que hay más de 80.900 niñas, niños y adolescentes venezolanos en edad escolar en Ecuador, lo que significa que la tasa de matrícula es el 58,4%. Se calcula que hasta fines del 2020 el abandono escolar de estudiantes de nacionalidad venezolana que se encontraba dentro del sistema educativo era del 4.3%; y, que más del 6% ha considerado retirar a sus hijas e hijos por distintos factores, especialmente por la situación económica, la falta de conectividad y la carencia de dispositivos electrónicos.¹⁹⁶

196 UNICEF, 2021.

197 Tomasevski, K. El derecho a la educación, párr. 6 C.

198 MINEDUC, Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, 2020.

5.1 Adaptabilidad

Adaptabilidad: La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.¹⁹⁷

Los niños, niñas y adolescentes refugiados, solicitantes de asilo, y migrantes, en su mayoría, carecen de documentación de identidad, o que permita verificar los grados cursados en Venezuela. Por lo cual, el MINEDUC ha impulsado -a través de sus sistemas informáticos y de la actualización de la normativa-¹⁹⁸ que este grupo de estudiantes, en situación de vulnerabilidad, puedan acceder al sistema educativo. Con el nuevo sistema informático, los niños, niñas y adolescentes pueden matricularse en la institución educativa de forma totalmente online sin tener que acudir a los Distritos de Educación. Los documentos de identidad no son de carácter obligatorio para la matrícula. Adicionalmente, el Acuer-

do 25-A implementa el Periodo de Aprestamiento; éste contempla que los estudiantes en situación de vulnerabilidad puedan acceder al Sistema Nacional de Educación en cualquier momento del año.¹⁹⁹ Si bien la herramienta digital es fundamental, por la falta de medios tecnológicos, acceso a internet, o analfabetismo digital, muchas familias y niñas, niños y adolescentes continúan con los procesos de matriculación de forma presencial. En dichos espacios, el personal que da soporte en los procesos de matriculación, aún suele exigir la presentación de algún tipo de identificación a los niños, niñas y adolescentes o la presentación de planillas de servicios básicos para la verificación del lugar de residencia. Lo anterior genera los mismos retrocesos y trabas que se buscaban superar en el acceso al sistema educativo.

Adicionalmente, el examen de ubicación contenido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe se implementa cuando no se cuenta con el historial escolar de niñas, niños y adolescentes. Hasta el primer trimestre del 2020, los niños, niñas y adolescentes tenían que tomar exámenes de ubicación previo a su ingreso a la institución educativa, que, dicho sea de paso, representaba un reto en el acceso al sistema educativo. Los niños, niñas y adolescentes eran asignados a grados bastante inferiores al correspondiente a su edad, generando deserción escolar, acoso entre pares, entre otras problemáticas. Sin embargo, desde marzo del 2020, los niños, niñas y adolescentes acceden directamente a la institución educativa a través del sistema informático en el grado correspondiente a su edad – o máximo dos grados inferiores. Poste-

199 ACUERDO Nro. MINEDUC-MINEDUC-2020-00025-A, art. 4E: El período de aprestamiento es aquel que permite el acceso al Sistema Educativo Nacional de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o que presenten cualquier otra circunstancia que haya impedido ejercer su derecho constitucional a la educación. Este período podrá darse únicamente en aquellos casos que se presenten después de concluido el periodo regular de matriculación, observando los lineamientos que para el efecto emita la Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir en coordinación con la Subsecretaría de Fundamentos Educativos, la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva y la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación. Dicho período de aprestamiento facilitará la preparación y adaptación del estudiante para el siguiente año lectivo, y se brindará tanto en oferta ordinaria como en oferta extraordinaria en instituciones educativas fiscales, municipales, fiscomisionales o particulares, con disponibilidad de aforo; en ningún caso podrá ofertarse en instituciones educativas que ya encuentren copada su capacidad de recepción de más estudiantes.

riormente, la institución educativa confirma mediante una evaluación en el aula, el nivel académico del niño, niña y adolescente. De existir rezago escolar los/las estudiantes deberán recibir adaptaciones curriculares, refuerzo escolar y acompañamiento psicopedagógico con el fin de evitar una amplia disparidad de edades en grupos escolares, que se estaba suscitando. Sin embargo, este proceso no se encuentra libre de obstáculos como se abordará en los siguientes párrafos. Así mismo, los exámenes de ubicación para niñas, niños y adolescentes que no hablan español siguen siendo un reto pendiente a abordar desde el MINIEDUC.

El MINEDUC ha realizado esfuerzos para diversificar de su oferta académica, e implementar programas de refuerzo escolar y acompañamiento psicopedagógico. Dentro de los programas que se han implementado a nivel nacional se encuentra el de Nivelación y Aceleración Pedagógica (NAP), que permite a los niños, niñas y adolescentes nivelarse cursando dos años en uno. Estos programas se ejecutan dentro de instituciones educativas regulares, y con niñas, niños y adolescentes de rango de edad similar, permitiendo que éstos se integren a

los programas regulares dentro de la misma institución, cuando hayan finalizado su nivelación. Estos programas requieren de presupuesto, ya que la institución educativa debe contar con un/a docente adicional para rezago educativo. Lamentablemente, la falta de asignación presupuestaria se traduce en sobrecarga de trabajo a docentes regulares, con los programas nivelatorios, limitando las respuestas reales del refuerzo académico y acompañamiento pedagógico. Toda vez que, el desfase escolar se da particularmente con grupos de NNA que han vivido experiencias de trauma, explotación, y otras formas de violencia: refugiados, migrantes, víctimas de violencia sexual o basada en género, hijos de víctimas de femicidios, NNA en mendicidad o trabajo infantil, etc., es prioritario que estos programas tengan una mayor cobertura tanto a nivel geográfico, como en número de cupos. Lo cual, requiere del presupuesto para la contratación de personal docente correspondiente.

Hay localidades donde se han implementado los programas de Educación semipresenciales (fines de semana), los cuales están dirigido a adolescentes entre 15 y 18 años. Estos programas se dan

particularmente en zonas donde las instituciones educativas regulares, en la mayoría de los casos en las zonas rurales o alejadas, no cuentan con la educación básica completa: Preparatoria (5 años), Básica Elemental (6 a 8 años), Básica Media (9 a 11 años), y Básica Superior (12 a 14 años); prescindiendo de la Básica Superior. Las distancias que tienen que recorrer los niños, niñas y adolescentes – locales, refugiados, y migrantes – para cursar la educación básica superior son extensas. Existe falta de transporte público, el coste de 4 a 6 buses diarios por niño no es sostenible para la mayoría de las familias y, los peligros que incorporan las largas caminatas son complejos.

Existe un grupo de edad entre los 11 a los 14 años que necesitan mayor atención, siendo esta la edad de mayor deserción escolar. En zonas de frontera y zonas rurales, preocupa el porcentaje de niñas, niños y adolescentes entre 12 y 14 años no escolarizados, que esperan cumplir 15 años para poder ser aceptados en el sistema de educación semipresencial. La provincia de Esmeraldas, por ejemplo,

tiene la tasa neta de asistencia a secundaria (12-17 años), y la tasa neta de asistencia al bachillerato (15-17 años), más baja del país.²⁰⁰ Sin embargo, los programas de nivelación académica, en Esmeraldas, solo cubren la educación básica elemental y básica media; es decir, hasta séptimo año de básica (10-11 años). El programa no abarca los años posteriores, a pesar de ser el rango educativo en el cual la deserción o ausentismo escolar empieza a aumentar. Lo cual, deja sin oferta académica niveladora a este grupo de niñas, niños y adolescentes. En el caso de Sucumbíos, zona golpeada por el conflicto armado colombiano, muchos niños, niñas y adolescentes se ven obligados a cruzar el río San Miguel y acudir a instituciones educativas colombianas. La JCPD de Lago Agrio, mediante medidas de protección, se ha visto en necesidad de ordenar la regularización de niñas, niños y adolescentes entre 12 y 14 años en el programa de educación a distancia; toda vez que, no existe en la localidad otra alternativa educativa para este grupo viviendo en zonas altamente remotas y de difícil acceso. Si bien, existen 13 residencias escolares fiscales para

200 Acorde con INEC-ENEMDU, el 82,35% de la población estudiantil en Esmeraldas accede a la educación secundaria; y solo el 65% accede a la educación del bachillerato.

estudiantes que viven en zonas remotas, principalmente en frontera, esta es una oferta poco conocida y que podría ayudar a atender a ciertas poblaciones.

En lo que respecta a niñas, niños y adolescentes NNA en movilidad humana, cabe destacar que el MINEDUC ha procurado la sociabilización de sus programas, servicios, e información importante para la comunidad a través de campañas de comunicación y sensibilización, medios electrónicos y redes sociales. Sin embargo, para muchos niñas, niños y adolescentes y sus familias, la principal fuente de información sigue siendo el Distrito Educativo. En las localidades – urbanas y rurales – se desconoce los programas y oferta pedagógica alternativa disponible, inclusive entre el personal de los Distritos de Educación a nivel administrativo y operativo. La falta de sociabilización sobre la aplicación del período de aprestamiento, por ejemplo, genera que se desconozca que casos de niñas, niños y adolescentes pueden ingresar en cualquier período del

año lectivo. Los niños, niñas y adolescentes pierden semanas o meses de clases, por la falta de información en los Distritos de Educación sobre la aplicación del Acuerdo 25-A.

La falta de personal en los Distritos Educativos es preocupante, al grado que, en algunas localidades, el personal auxiliar de administración, secretaría, o incluso guardianía, es quien informa a los niños, niñas y adolescentes y sus familias sobre ciertos procesos. Evidentemente, al no ser el personal adecuado o capacitado para ello, los casos no reciben el debido análisis y soporte. Lo más preocupante, sin embargo, es la información diferenciada que manejan los Distritos de Educación y sus Coordinaciones Zonales. En muchos casos, éstas últimas desconocen los programas y servicios ofertados en sus distritos, o la información que replican es incompleta o incorrecta. Lo anterior evidencia la falta de adaptabilidad de los programas educativos, o la difusión de los mismos, en ciertos contextos nacionales del país.

5.2 Accesibilidad

5.2.1 Accesibilidad Material

Accesibilidad: Las instituciones y programas de enseñanza han de ser accesibles a todos sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. (ir) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).²⁰¹

Conforme a lo manifestado por actores públicos, incluyendo personal del MINEDUC, y de la cooperación internacional, el sistema de asignación de cupos en el sistema educativo generaba serios problemas respecto a la accesibilidad real al mismo.

La matriculación de hermanos en las mismas instituciones educativas no siempre era viable, afectando en muchos casos la permanencia de todos en el sistema educativo. Con la entrada en vigencia del Acuerdo 25-A, y de los lineamientos para el traslado de institución educativa, se reforma el aplicativo²⁰² del MINEDUC. Actualmente, los niños, niñas y adolescentes y sus familias, ingresando de forma electrónica su dirección domiciliaria, pueden realizar los cambios de institución educativa que requieran, conforme a la disponibilidad de cupos. Con esta reforma se reconoce no solo la realidad de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana, los cuales se trasladan de ciudad, provincia, o país en más de una ocasión; sino, además, la realidad de los niños, niñas y adolescentes sobrevivientes de cualquier forma de violencia que se trasladan de localidad como mecanismo de protección, o de aquellos con modelos de familias no tradicionales y de tipo diverso.

201 El derecho a la educación, párr. 6 B (ii).

202 Instrumento digital que sirve para realizar los procesos de matriculación y cambios en el sistema educativo.

5.2.2 Accesibilidad Económica

Accesibilidad: Las instituciones y programas de enseñanza han de ser accesibles a todos sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. (ii) Accesibilidad económica: La educación ha de estar al alcance de todos.²⁰³

Acorde con los actores entrevistados durante las visitas in situ, se reporta que algunas instituciones educativas de carácter público se han visto en la necesidad de cobrar una tasa de ingreso al sistema educativo (entre 5 y 10 USD). Así mismo, se recogen cuotas para compra de útiles de aseo, para mejora de infraestructura o materiales como hojas, marcadores, etc., o para la rendición de pruebas. Esta medida responde a la falta de recursos presupuestarios, y las respuestas que están buscando dar a través de mecanismos de participación comunitaria. Esto precariza la situación de aquellos niños, niñas y adolescentes, cuyas familias no pueden pagar dichos rubros, especialmente el de los/as adolescentes no acompañados/as que asumen sus gastos escolares, y en algunos casos el de sus

hijos. La situación de las entidades educativas a nivel nacional debe ser apropiadamente abordada por el ente rector de educación; la mera sanción por los cobros – que evidentemente afecta el acceso al sistema educativo – no soluciona las necesidades subyacentes que generan los mismos.

Adicionalmente, se desconoce incluso entre los actores del sistema local de protección integral de niñez y adolescencia, el contenido de lo dispuesto en el artículo 134 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, respecto a la obligatoriedad de becas otorgadas por las instituciones educativas privadas y fiscomisionales. Las JCPD pueden solicitar cupos dentro de este cinco por ciento para el siguiente año escolar. Los presupuestos escolares se realizan en abril (régimen Sierra) y noviembre (régimen Costa). En dichos presupuestos se incluyen el porcentaje de becas, y las causales para las mismas:

Art. 134.- Becas. Los establecimientos educativos particulares y fiscomisionales concederán becas a estudiantes de escasos re-

203 El derecho a la educación, párr. 6 B (iii).

cursos en una proporción de por lo menos el cinco por ciento (5 %) del monto total que perciben anualmente por concepto de matrícula y pensiones. Para el efecto, se considerarán becados a los estudiantes que cancelen entre el cero por ciento y el cincuenta por ciento (0 % - 50 %) de los valores de matrícula y pensiones.

Se debe buscar la operacionalización de esta normativa, sobre todo en el actual momento de crisis económica y del alto número de estudiantes que han migrado al sistema educativo fiscal, sobrepoblando los cursos.

Otro punto preocupante es la exigencia de compra de uniformes y de determinadas listas escolares, incluso en instituciones públicas y fiscomisionales. Para algunas familias – especialmente para aquellas conformadas por adolescentes y sus hijos/as – es imposible poder asumir los costos de estos requerimientos. Estos requisitos formales están con-

dicionando el ingreso o la permanencia en el sistema educativo. Como se señala en las Relatorías sobre el derecho a la educación,

“la obligación de los gobiernos de garantizar la educación primaria gratuita implica que deben eliminar los obstáculos financieros para permitir que todos los NNA, por pobres que sean, cursen la enseñanza primaria completa (...) Si se impone a los NNA la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión”.²⁰⁴

Como lo explica la Corte Constitucional Colombiana:

“El acceso de los NNA a la educación no puede tampoco estorbarse o impedirse mediante prácticas cuyo efecto concreto, teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales de las familias de donde ellos provienen, sea la negación misma del derecho. Tales

204 Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1999/25 de la Comisión de Derechos Humanos. Se hace referencia a las obligaciones contenidas en los artículos: 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

son, por ejemplo, exigencias de uniformes, útiles, materiales, cuotas, bonos, transporte, matrículas, excursiones y otros costos que desborden las capacidades económicas de sus progenitores, y se conviertan en eficaces instrumentos al servicio de la discriminación social y de la desigualdad".²⁰⁵

Por lo cual, es necesario que, hasta que haya un cambio normativo, se fortalezca la sociabilización y difusión de las directrices a las coordinaciones zonales, para la no exigencia de uniformes escolares.²⁰⁶

5.2.3 Accesibilidad y No Discriminación

Accesibilidad: Las instituciones y programas de enseñanza han de ser accesibles a todos sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. (ii) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a

los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.²⁰⁷

La discriminación, basada en cualquiera motivo y ejercida a través de cualquier medio, atenta contra la dignidad humana del NNA y puede debilitar, e incluso destruir, su capacidad de beneficiarse de las oportunidades de la educación.²⁰⁸ En razón de lo anterior, el MINEDUC ha implementado varios programas sobre inclusión, no discriminación, y movilidad humana en el sistema educativo, en algunas provincias del país.

- Nación de Paz: Trabajo con NNA. Focalizado en el ejercicio de derechos en el contexto de movilidad humana. (Con el apoyo de UNICEF)
- Programa de sensibilización dirigido al personal de las Unidades Educativas, para prevenir la discriminación y la xenofobia. (Con el apoyo del ACNUR y sus socios World Vision y CDH)

205 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-429 de 1992.

206 La Ley Orgánica de Educación Intercultural, en su artículo 330, contempla como falta leve el no uso del uniforme institucional.

207 El derecho a la educación, párr. 6 B (i).

208 Ibid, párr. 10.

- Caja de Herramientas: Para trabajo en inclusión educativa, entre uno de sus ejes se encuentra el de movilidad humana. (Con el apoyo de UNESCO)
- Comunidades Educativas Inclusivas: Para formación en enfoque de derechos, uno de los ejes es movilidad humana (con el apoyo de RET y Unicef)

Sin embargo, hay algunas problemáticas que preocupan en lo que respecta a discriminación:

Población LGBTIQ+: Hay preocupación en los actores locales y del propio alumnado, por los casos de discriminación severa que han recibido estudiantes pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+ en algunas provincias del país, especialmente de la sierra centro y frontera norte, por parte de la comunidad educativa. Es emergente la sensibilización a todos los distritos sobre derechos humanos, género, identidad, y no discriminación. Si bien existe una Guía de orientaciones para la atención a la diversidad sexo-genérica desarrollada por el Ministerio de Educación y el Consejo para la Igualdad de

Género,²⁰⁹ ésta no ha sido socializada. Se requiere generar procesos de sensibilización con toda la comunidad educativa, incluyendo el alumnado.

Atención primaria de salud, y atención psicológica en el sistema educativo: Algunas instituciones del sistema público cuentan con personal médico para la atención del alumnado, y los DECES cuentan con profesionales de la salud mental. Preocupa la falta de tratamiento apropiado, reserva, y confidencialidad por parte de este personal respecto a la atención que brindan. Esto se agrava en los casos de embarazos, ETS, y NNA víctimas de distintas formas de violencia, particularmente violencia sexual. No son excepcionales los casos en los que NNA manifiestan que su situación personal es discutida en conversaciones informales por el personal institucional, siendo altamente revictimizante.

Si bien los temas arriba mencionados son abordados en manuales y guías del MINEDUC, estas herramientas son útiles, en la medida que existe un proceso sostenido al que se articulen dichas herramientas. Mientras no se implemente en las

209 CNIG, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://www.igualdadgenero.gob.ec/guia-orientaciones-diversidad/>

instituciones educativas educación sexual integral, incluyendo prevención de violencia sexual y otras formas de violencia, derechos sexuales y reproductivos, derechos de las personas de las diversidades sexo-genéricas, principio de confidencialidad y reserva, violencia entre pares, etc., no será posible dismantelar prejuicios, discriminación, tratos revictimizantes, y otras formas de vulneración de derechos contra los niños, niñas y adolescentes.

Población en movilidad humana: Existe una falta de sensibilización entre el personal del MINEDUC respecto a la situación de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana. En muchos casos, se niega información adecuada a las familias, o hacer evaluaciones apropiadas de la situación de los NNA.²¹⁰ Hay preocupación por las alertas sobre aproximaciones xenófobas de docentes, y del personal del sistema educativo en general. Asimismo, los casos de acoso escolar a niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana, y la violencia entre pares por razones de xenofobia, es bastante

preocupante.²¹¹ El MINEDUC ha emitido directrices de prevención de discriminación y xenofobia, cuenta con las metodologías antes mencionadas y un curso sobre el derecho a la educación sin discriminación; sin embargo, se requiere fortalecer los procesos de sensibilización a toda la comunidad educativa. Estos procesos deben ir acompañados de seguimiento, apoyo, refuerzos permanentes, ligados a prácticas pedagógicas inclusivas y a la generación de espacios de convivencia; esto acompañado de una política nacional sobre inclusión y convivencia, debe recoger precisamente las experiencias de las metodologías aplicadas, que aportan a procesos de socialización y convivencia con la diversidad.

5.3 Disponibilidad

Disponibilidad: Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de

210 MINEDUC, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <http://juntos.educacion.gob.ec>

211 UTPL, última revisión marzo 1, 2021, disponible en <https://saladeredaccion.utpl.edu.ec/node/540> Ver también <https://www.elcomercio.com/actualidad/ataque-nino-venezolano-escuela-quito.html>; Ver también <https://www2.elmercurio.com.ec/2020/12/06/la-travesia-de-los-suenos-los-ninos-migrantes-venezolanos-nos-cuentan-sus-historias-y-suenos/>

numerosos factores, entre otros, (...) docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc. (...).²¹²

Conforme a lo manifestado por varias direcciones distritales, los equipos de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE) requieren procesos de autocuidado por la carga laboral y la naturaleza de los temas que tratan. Mucho del personal se encuentra con síndrome de burnout o agotamiento, particularmente por los retos de la teleeducación; urge, en consecuencia, que se incrementen los espacios de cuidado al cuidador. Los miembros de los DECE son agentes claves en la implementación, y sociabilización, y sensibilización de los programas de inclusión y no discriminación, con la comunidad educativa. Adicionalmente, son garantes de derechos de los NNA en el sistema educativo, teniendo la responsabilidad de activar las rutas de protección en casos de vulneración de derechos. En consecuencia, el bienestar de estos equipos es crucial. Desde el año 2019, el MINEDUC implementó la

contratación de un profesional de Cuidado al Cuidador para cada Zonal, dicho sea de paso, éstos han capacitado a los DECE distritales para que lleven los espacios de autocuidado con los DECE institucionales. Sin embargo, hace falta fortalecer este limitado equipo que aborda temas de salud, cuidado e higiene mental.

La sobrecarga laboral de los maestros, que preocupa a los distritos, se genera también por los programas de nivelación – en los cuales se llegan a cubrir hasta 3 grados en uno. Cada docente debe realizar 3 planificaciones, por cada grado que enseña, cuando los profesores de programas regulares realizan una. Respecto a programas alternativos, en el 2020 se suspendió la mayor parte del programa SAFPI.²¹³ Este programa que daba respuesta a niñas, niños y adolescentes en la primera infancia y de zonas rurales y vulnerables se redujo de 700 docentes, a 90. En el caso de la ciudad de Esmeraldas, antes de la pandemia, el programa SAFPI atendía 9 zonas rurales, y se beneficiaban 270 fa-

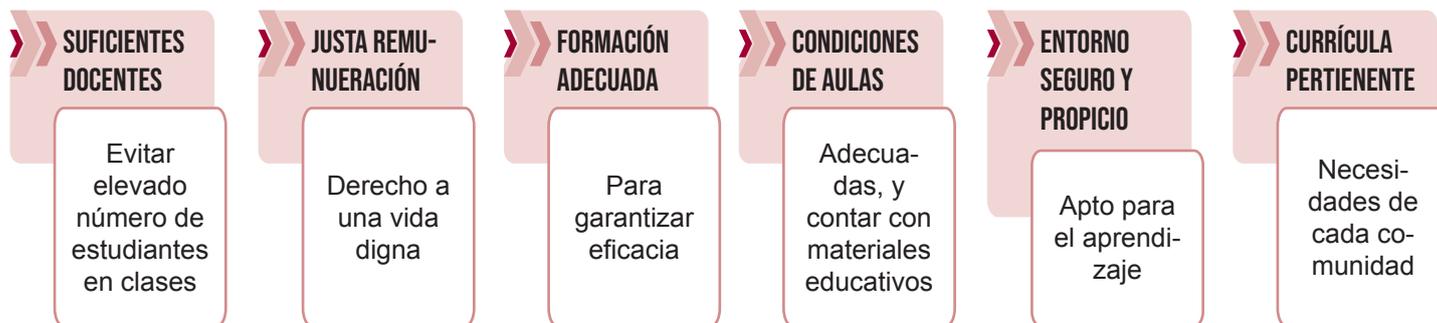
212 El derecho a la educación, párr. 6 C.

213 El Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia – SAFPI, con el apoyo de docentes trabaja educación inicial en los hogares, cuando los NNA no asisten a la escuela por temas culturales, ubicación geográfica o decisión de los padres.

milias. Al distrito de educación le generaba preocupación la seguridad de las colegas que laboraban en este programa. Las zonas rurales que cubrían tienen índices delincuenciales altos, y microtráfico de estupefacientes latente. Sin embargo, no contaban con ningún tipo de movilización ni seguridad. Los hogares con los que trabajaban no son necesariamente cerca, por lo que debían caminar largas distancias. Ya han sido agredidas, y estaban en riesgo constante.

No se puede garantizar una educación de calidad, sino se cuenta con el personal docente adecuado, el material, y logística necesaria para la operatividad de los programas. Lo anterior, implica personal suficiente, capacitado, y profesional, que cuente con las herramientas necesarias para la implementación de su trabajo. Tal como establece la Unesco en su Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente, y los informes del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre dicho documento²¹⁴, la educación de calidad requiere:

Ilustración 1: Recomendación relativa a la condición del personal docente (Unesco)



214 Recomendación Conjunta de la OIT y la UNESCO relativa a la situación del Personal Docente, 1966.

5.4 Situación del Sistema educativo posterior al COVID -19

El quiebre económico debido a la pandemia de COVID-19 ha impactado severamente a la economía del país, se prevé un decrecimiento económico para Ecuador de menos 9 puntos; lo anterior, repercute evidentemente en las prioridades de las familias.²¹⁵ La recesión económica, sumada a las preocupaciones sobre la salud de los niños, niñas y adolescentes ha afectado también al ámbito educativo. El sistema ha experimentado una reconfiguración considerable, desde disminución del estudiantado, migración al sistema fiscal y a la educación en casa, cierre de instituciones educativas particulares, entre otros.²¹⁶ Un ejemplo evidente son las cifras del ciclo escolar régimen Sierra 2020-2021, el cual refleja la inscripción de 40.270 estudiantes menos, en comparación al año lectivo inmediato

anterior.²¹⁷ Así mismo, en lo que va del 2021, casi 20 instituciones particulares se han visto obligadas a cerrar, especialmente en la costa del país, debido a la falta de alumnado; esta cifra va en aumento.²¹⁸ UNICEF, en coordinación con el MINEDUC, procedió a realizar el levantamiento de información sobre la situación del sistema educativo, realizando dicho proceso con estudiantes entre 9 y 19 años. Como resultado se tienen los siguientes datos relevantes:

Tabla 4: Tasa de Asistencia al sistema educativo en Ecuador, 2019

Asistencia al sistema educativo	Número
Población de 5 a 14 años que asiste a EGB	3.569.828
Población de 15 a 17 años que asiste a BGU	757.955

Fuente: INEC, Enemdu, 2019.

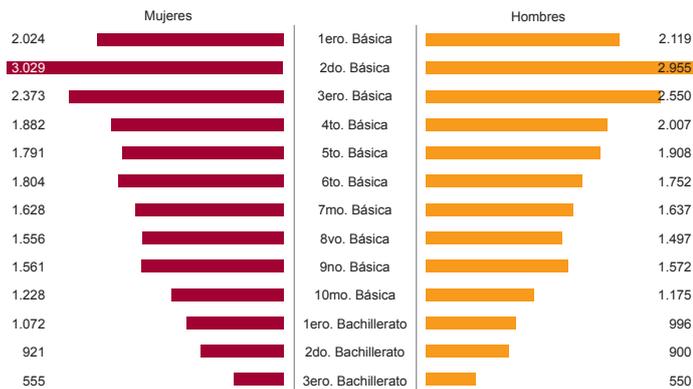
215 UNICEF-MINEDUC, Monitoreo Sistema Educativo, agosto 2020.

216 Primicias, última revisión marzo 1, 2021, disponible en Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/instituciones-educativas-ecuador-cierre-crisis/>

217 Ibid.

218 Ibid.

Gráfico 1: Estudiantes venezolanos inscritos en instituciones educativas en Ecuador. Nacional. 2020-2021



Fuente: Ministerio de Educación. **Elaboración:** CNII, 2021.

- A nivel nacional 10.8% de estudiantes que estaban en el sistema educativo, no pudo continuar desde que inició la emergencia sanitaria. Entre las principales razones se encuentran: no tener acceso a internet, falta de recursos y equipos electrónicos. Este porcentaje es del 43.3% en las zonas rurales.

- A nivel nacional, el 8.8% de las familias considera cambiar a sus hijos de la educación privada a pública. Lo anterior generará una alta demanda de cupos para las instituciones públicas. El 7.1% nacional considera retirar o no matricular a sus hijos. El 4% corresponde a estudiantes en movilidad humana.

- En cuanto a tecnología: 61% de estudiantes en movilidad humana tiene acceso a internet, frente al 67.18% nacional. El 8.5% del estudiantado nacional no tiene textos ni fichas pedagógicas. Esta cifra se eleva al 21% en el caso de estudiantes en movilidad humana. Lo mismo ocurre con la disponibilidad de útiles, la cifra sube al 26.1% con los estudiantes en movilidad humana frente al 6.3% en la población estudiantil general.

- La carencia de computadoras para poder acceder a las clases virtuales es del 50.3%, más de la mitad del estudiantado total. Esta cifra se eleva al 80.5%, en el caso de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana. Se destaca que el 80.4% de estu-

diantes en movilidad humana utiliza el celular como herramienta para los estudios. El WhatsApp es el principal medio de aprendizaje y de comunicación con sus docentes, más que la media nacional.

- El 63% de estudiantes en movilidad humana indica que los docentes les han contactado todos los días.
- Un dato a considerar es que el 40% de estudiantes en movilidad dice sentirse muy tensionado o angustiado. Y, mayoritariamente señalan que no se debería regresar a clases presenciales hasta que exista la vacuna.

La teleducación evidentemente presenta retos para los niños, niñas y adolescentes y sus familias; la falta de dispositivos electrónicos y/o acceso a internet ha generado que muchos niños, niñas y adolescentes no se encuentren estudiando. Esta situación se agrava en las zonas rurales, donde las familias se ven obligadas a imprimir las guías pedagógicas y los portafolios de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien esto no es obligatorio, es el único mecanismo que permite a los niños, niñas y adolescentes dar seguimiento al programa de estudios al no tener acceso a internet. Los gastos de impresión no pueden ser asumidos por las familias, por lo cual este punto ha tenido incidencia en la deserción escolar, de todos o algunos de los niños, niñas y adolescentes de un grupo familiar. En varias localidades la cooperación internacional y/o la sociedad civil se encuentran articulando a nivel territorial la entrega del material requerido impreso a los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, en esta articulación es necesaria la participación del ente rector de educación, y de otros actores estatales cruciales, como los GAD.

5.5 Conclusión

Es responsabilidad del sistema educativo ecuatoriano velar por que los propósitos de la educación se cumplan; de tal forma que, las instituciones educativas no sean un medio hostil o peligroso, que

termine desalentando la continuidad de los niños, niñas y adolescentes en el sistema.²¹⁹ Ecuador ha sido escenario de manifestaciones xenófobas que han afectado a niñas, niños y adolescentes venezolanos y sus familias. Discursos y narrativas discriminatorias han permeado fuertemente en la opinión pública. En este sentido, es pertinente que todos quienes conforman la comunidad educativa – autoridades, docentes, estudiantes, padres de familia, comunidad extendida – sean (re)educados sobre movilidad humana, discriminación, racismo, y xenofobia. Lo anterior puede realizarse en coordinación con la DPE, la SDH, los Consejos de Igualdad, la sociedad civil, y la cooperación internacional a través de programas de sensibilización con cobertura nacional.

Como señala el Comité de los derechos del Niño:
 “Los fenómenos del racismo y sus derivados medran donde imperan la ignorancia, los te-

moreos infundados a las diferencias raciales, étnicas, religiosas, culturales y lingüísticas o de otro tipo, la explotación de los prejuicios o la enseñanza o divulgación de valores distorsionados. Una educación que promueva el entendimiento y aprecio de los valores (...) entre ellos el respeto de las diferencias, y que ponga en tela de juicio todos los aspectos de la discriminación y los prejuicios constituirá un antídoto duradero y seguro contra todos estos extravíos.”²²⁰

Adicionalmente, se deben coordinar acciones para abordar los casos de discriminación y xenofobia en el sistema educativo, e incluso dictaminar las sanciones que los casos requieran. Es emergente generar procesos informativos con los niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos, formas de violencia y discriminación, y mecanismos de denuncia. Para el último punto, es menester que los Distritos

219 El derecho a la educación, párrs. 5, 3 y 10.

220 Ibid, párr. 11.

de Educación cuenten con mecanismos físicos y electrónicos para la recepción de quejas y denuncias no sean adulto-céntricos sino amigables para los niños, niñas y adolescentes. No debe requerirse ningún requisito de forma para las denuncias de niñas, niñas y adolescentes.

La flexibilidad o adaptabilidad de los programas educativos no puede darse únicamente cuando los alumnos ya se encuentran dentro del sistema educativo, sino en todas sus etapas. El MINEDUC requiere emitir de forma urgente los lineamientos para la toma de exámenes de ubicación, mientras paralelamente, se actualiza el aplicativo para la toma en línea de los exámenes. Por otro lado, si los programas actuales no son suficientes para la demanda de una localidad en particular, respuestas adaptables deben plantearse, sin que se afecte el acceso y permanencia en el sistema educativo. Las coordinaciones zonales, con los Distritos de Educación, deben evaluar y reevaluación la forma de

implementación de los programas y su respuesta eficaz a los contextos locales. No puede, por ejemplo, usarse parámetros de zonas urbanas para rurales, o de localidades con alto alfabetismo digital con otras sin acceso alguno a internet.

La oferta educativa debe, además, ser de fácil acceso a los niños, niñas y adolescentes que no se encuentran en la cabecera cantonal – donde se ejecutan casi en su totalidad los programas alternativos; especialmente, en aquellas provincias donde la mayoría de población vive en zonas rurales. Los desafíos tecnológicos que presentan las nuevas modalidades de teleeducación exigen trabajar de forma interinstitucional e intersectorial con otros actores estatales, gobiernos autónomos descentralizados, la cooperación internacional, y las estructuras comunitarias. De tal forma que, ajustándose a los contextos locales, se puede ir dando respuestas articuladas a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en las nuevas dinámicas educativas.

En suma, procesos de adaptación, ajustes curriculares y otras medidas deben tomarse en consideración para garantizar la continuidad en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana.

Sin embargo, esta adaptabilidad es infructífera si no se acompaña de la sociabilización de los programas adaptados. Cuando cualquier niña, niño y adolescente acude a los distritos de educación para ingresar o reingresar al sistema educativo, toda la oferta educativa disponible debe ser comunicada, asesorada, analizada, discutida, explicada, y de fácil acceso a niñas, niños y adolescentes las localidades. El uso de la plataforma del MINEDUC debe no solo ser explicado al niño, niña y adolescente, sino que, de ser necesario, debe contar con acompañamiento para que pueda usar el dispositivo. Los procesos informativos no pueden ser otorgados por personal administrativo o de seguridad de los distritos.

El principio de disponibilidad, por su parte, implica que el sistema educativo cuente con el personal calificado, con los materiales necesarios, y salarios adecuados. El presupuesto destinado constitucionalmente a la Educación no puede, bajo ningún criterio, ser pedido en devolución por ninguna cartera de Estado. Debe garantizarse que el sueldo de los docentes no sea recortado, o haya mora en los pagos. Así mismo, con las garantías sanitarias necesarias, debe procurarse que los docentes tengan acceso al material pedagógico, tecnológico, logístico, y de transporte para poder dictar su cátedra, y dar un acompañamiento cercano a los niños, niñas y adolescentes. Urge contar con estándares y criterios mínimos homologados de contratación del personal que trabaja con niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo. El sistema de educación fiscal, fisco-misional, municipal, y privado debe garantizar procesos de selección formales, donde se evalúe tanto la capacidad técnica como la aptitud psicológica del personal para poder trabajar con

niñas, niños y adolescentes. Perfiles agresores no pueden seguir siendo parte o ingresar al sistema educativo. Este personal debe estar en constante capacitación, formación, y evaluación.

De manera análoga, los requisitos de forma, o que representan una inversión económica para los alumnos deben ser abordados. El lineamiento para la no obligatoriedad de uniformes debe fortalecerse para cuando el alumnado retome las clases presenciales. Así también, debe en conjunto con las Coordinaciones zonales, construirse estrategias aterrizadas y realistas de cómo abordar las solicitudes de cuotas para necesidades elementales de las instituciones educativas, y qué cambios se requerirán de las asignaciones presupuestarias, en este sentido.

No se puede dejar de tomar en consideración el tema de salud mental tanto de los docentes como de los niños, niñas y adolescentes. La cuarentena, la pérdida o separación familiar, la situación econó-

mica, ha generado altos niveles de estrés, ansiedad, depresión, entre las familias, los niños, niñas, adolescentes y los docentes. Estos últimos además se han visto obligados al (re)aprendizaje de nuevos mecanismos y tecnologías de enseñanzas en un corto tiempo, y están de una u otra forma dando contención a los niños, niñas y adolescentes y sus familias. En consecuencia, deben procurarse espacios de autocuidado para el alumnado, el personal docente y de Consejería Estudiantil. Se debe evaluar el agotamiento (síndrome de burnout) entre el profesorado y equipo del DECE, dándoles el soporte sicosocial pertinente. En esa misma línea, las planificaciones académicas deben ser sensibles con los difíciles procesos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes actualmente, y las formas específicas de afectación a la salud mental que ellos viven. Se debe trabajar con la sociedad civil y la cooperación internacional para la difusión de material sobre higiene y salud mental con los equipos educativos y los niños, niñas y adolescentes.

6. DERECHO A LA VIDA FAMILIAR

*Art.67.- Se reconoce **la familia en sus diversos tipos**. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. **Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho** y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.²²¹*

Art.45.- Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a (...) tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; (...) y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.²²²

El corpus iuris de derecho nacional e internacional considera a la familia como el elemento fundamental de la sociedad, donde los niños, niñas y adolescentes -por regla general- reciben la protec-

ción y asistencia para su pleno desarrollo.²²³ De allí que los estados se obliguen a proteger a la familia, y ejecutar medidas que apunten al desarrollo y fortaleza del núcleo familiar.²²⁴ En contextos comunes,

221 CRE, art. 67; CONA, art. 9.

222 CRE, art. 45.

223 CRC, Preámbulo, párr. 6; Declaración Americana, art. VI, Pacto de San José, art. 17; Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 12(1); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17.

224 Opinión Consultiva 21/14, supra, párr. 264; CONA, art. 100.

los progenitores de un niño, niña y adolescente son quienes desempeñan el rol fundamental en su desarrollo y en la realización de sus derechos.²²⁵ Ambos progenitores son responsables del cuidado, crianza, y garantía del interés superior del hijo o hija de forma común, “reconociéndose a padres y madres como cuidadores en pie de igualdad”.²²⁶ Adicionalmente, la familia a la que tiene derecho todo niño, niña y adolescente abarca a otros miembros.²²⁷

Vale la pena subrayar que, no hay un modelo único de familia, sino que los modelos de familias son diversos, especialmente en el contexto de movilidad humana donde los lazos de familia suelen construirse trascendiendo los vínculos de consanguinidad.²²⁸ En consecuencia, el concepto de familia no puede tener una mirada restrictiva, sino que debe

interpretarse en el sentido amplio. Como establece el Comité de los derechos del Niño, la familia de niña, niño y adolescente:

No solo abarca a los padres biológicos o adoptivos, sino también a los progenitores de acogida, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local.²²⁹ La “familia” aquí se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños, niñas pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos y el interés superior del niño.²³⁰

225 Comité de los Derechos Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 2006, párr 15 [Realización de los derechos del niño en la primera infancia].

226 CONA, art. 22.

227 CRE Art. 67; CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, 2013, párr. 54 [CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia].

228 Ibid, párr. 272.

229 Comité de los Derechos Niño, Observación General No.13, Derecho del Niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, 2011, párr 59.

230 Realización de los derechos del niño en la primera infancia, supra, párr. 15.

El derecho que tiene el niño, niña y adolescente, por tanto, a vivir y ser cuidado por su familia -llamada a satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas²³¹-, abarca tanto a los progenitores, como a la familia, en su composición y forma de constitución diversa; teniendo sus miembros la responsabilidad primaria del bienestar del niño, y el ejercicio de sus derechos.²³² Con la claridad de la diversidad de estructuras familiares existentes, y frente al establecimiento que los lazos familiares y los vínculos de consanguinidad no están necesariamente ligados, la obligación del estado es determinar en cada caso, la constitución del núcleo familiar del niño, niña y adolescente; lo anterior, desde una perspectiva amplia, no restrictiva, que responda a su interés superior y cuente con su participación.²³³

6.1 Protección a la familia: Soporte y prevención de la separación familiar

Art. 5.- Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño (...)²³⁴

Art. 18 (2) A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza

231 Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 71 [Corte IDH, Condición jurídica de NNA].

232 CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia, supra, párr. 54.

233 Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 2012, párr. 177.

234 CDN, art. 5.

del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.²³⁵

Art. 21.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a conocer a su padre y madre, a ser cuidados por ellos y a mantener relaciones afectivas permanentes, personales y regulares con ambos progenitores y demás parientes, especialmente cuando se encuentran separados por cualquier circunstancia, salvo que la convivencia o relación afecten sus derechos y garantías.²³⁶

Toda persona tiene derecho a poder fundar una familia, a contraer matrimonio u otra unión, de forma libre y voluntaria, y que las partes de esta unión tengan igualdad de derechos. Dicha igualdad se ex-

tiende al proceso de disolución de la unión.²³⁷ Los NNA requieren ser protegidos, independientemente si nacen dentro o fuera de una unión legalmente reconocida, o si sus progenitores desean finalizar su unión legal.²³⁸ El derecho a fundar una familia abarca el derecho a poder vivir junto a ella, toda vez que, “el disfrute mutuo de la convivencia entre padres e hijos constituye un elemento fundamental en la vida de familia”.²³⁹

Como establece el Comité de Derechos Humanos, el derecho de las familias a vivir juntas tiene implicancias para los Estados. Estos últimos están obligados a adoptar medidas apropiadas para asegurar la unidad o la reunificación familiar.²⁴⁰ Dichas medidas no solo pueden ser en el plano interno, sino también en cooperación con otros Estados.²⁴¹ Las familias cuya separación, o riesgo de separación,

235 Ibid., art 18 (2).

236 CONA, art 21.

237 Pacto de San José, art. 17; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23 [ICCPR].

238 Pacto de San José, art. 17; ICCPR, art. 23.

239 Corte IDH, Condición jurídica de NNA, supra, párr. 66, 72; Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra, párr. 226.

240 CCPR, Observación General No. 19, La familia (artículo 23), 1990, párr. 5.

241 Ibid.

se debe a razones de carácter político, económico, u otros conflictos sociales, requieren una particular atención y soporte por parte de los Estados.²⁴² Esto es de suma relevancia en el caso de niñas, niños y adolescentes; para este grupo, los progenitores y familias, tienen un rol crucial en su bienestar y desarrollo, especialmente en los primeros años de vida.²⁴³

El desarrollo normativo de protección de la niñez contempla que, la responsabilidad primigenia de la crianza y cuidado de los niños, niñas y adolescentes recae en los progenitores y las familias; de ahí que los estados tengan que adoptar medidas destinadas a la protección de la familia, garantizando la unidad familiar, o su reunificación.²⁴⁴ Sin embargo, la obligación del estado no se agota en garantizar que los niños, niñas y adolescentes vivan con sus familias; sino que, adicionalmente, se exige a los

estados brindar la asistencia necesaria a las familias en el desempeño de sus funciones. El Estado ecuatoriano tiene la obligación jurídica de promover y propiciar un apoyo adecuado a las familias para que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades.²⁴⁵ En consecuencia, es imperativo que se construyan Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos de la niñez, formados por instituciones, instalaciones, programas, y servicios que garanticen un adecuado soporte a las familias en el ejercicio del cuidado.²⁴⁶ Esto responde a que “la realización de los derechos de los niños, niña y adolescentes depende en gran medida del bienestar y los recursos de que dispongan quienes tienen la responsabilidad de su cuidado”.²⁴⁷

Acorde con la normativa ecuatoriana, las autoridades administrativas y judiciales pueden dictaminar como medidas para garantizar la protección de ni-

242 Ibid.

243 Realización de los derechos del niño en la primera infancia, supra, párr 15.

244 CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia, supra, párr. 75.

245 Realización de los derechos del niño en la primera infancia, supra, párr 20.

246 CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia, supra, prólogo.

247 Ibid.

ñas, niños y adolescentes, acciones de carácter educativo, terapéutico, psicológico o material de apoyo al núcleo familiar, para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos en beneficio de su interés superior.²⁴⁸ Esto exige del SNDPINA, que dichos programas y servicios existan, y se encuentren disponibles. Tras el último Examen Periódico Universal realizado al Ecuador, el Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado que adopte una estrategia para promover que el cuidado de los niños esté centrado en la familia en todas las circunstancias, y asigne recursos técnicos, humanos y financieros para prevenir la separación familiar innecesaria.²⁴⁹ Asimismo, recomendó que se implemente una estrategia para la desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes con un marco de tiempo, estándares de calidad e indicadores medibles para dar lugar a la reintegración familiar siempre que sea en el interés superior del NNA.²⁵⁰

El MIES, a través de la Subsecretaría de Protección Especial, es la entidad responsable de la emisión de la política pública encaminada a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de amenaza y/o vulneración de derechos.²⁵¹ Por lo cual, en seguimiento a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, desde el 2019, dicha entidad ha impulsado una serie de reformas a las políticas públicas, orientadas a la garantía del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulneración de sus derechos; previniendo acciones que eviten su salida innecesaria del medio familiar.²⁵² Es importante destacar los esfuerzos realizados por el MIES, en articulación con UNICEF, ACNUR, la Red Convivencia, CNII, y otros actores claves para promover la implementación de programas y modalidades alternativas de cuidado, en contextos

248 CONA, arts. 216, y 217 (1).

249 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto del Ecuador, 2017, párr. 31.

250 Ibid.

251 Mies, Norma técnica Apoyo Familiar, Custodia Familiar y Acogimiento familiar, 2019, p. 17.

252 Ibid., p. 8.

familiares y comunitarios para evitar la separación familiar. Como parte de este proceso, se han elaborado normas técnicas para la implementación de varios programas y servicios que pueden ser implementados de forma directa por el MIES, o bajo convenios de cooperación con otras entidades que llevan a cabo los programas.

6.1.1 Programa de apoyo familiar ²⁵³

Es una medida de protección administrativa que busca trabajar con los progenitores, a fin de que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer así su capacidad para asumir adecuadamente el cuidado de sus hijos/as. Se busca prevenir la separación innecesaria del niño, niña y adolescente de su núcleo familiar, desde una metodología de trabajo CON las familias y no PARA las familias, los equipos técnicos brindan acompañamiento sico-social para el fortalecimiento de fac-

tores protectores y de redes de apoyo formales e informales.

Población objetivo: Niñas, niñas y adolescentes entre 0 a 17 años de edad en situación de riesgo, entre otras, por las siguientes causas: Negligencia (no de carácter económico); maltrato psicológico, físico, violencia intrafamiliar (que no constituya delito); discapacidad leve/moderada del adulto que no puede brindar el cuidado y protección necesarios.

Cobertura: Durante el año 2020, se contaron con 48 convenios de Apoyo Familiar y Custodia Familiar, a nivel nacional. La cobertura de los programas de forma conjunta era de 1.789 niñas, niños y adolescentes; fueron atendidos en el programa 1.749 niñas, niños y adolescentes, de los cuales 25 niñas, niños y adolescentes beneficiarios de los servicios son de nacionalidad venezolana.²⁵⁴ La cobertura para el 2021 de estos programas es de 1.780 NNA.²⁵⁵

²⁵³ Ibid., p. 8.

²⁵⁴ Info-MIES, disponible en <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/usuarios-y-unidades-de-inclusion-social/usuarios-externos-is/2021-externos-is>; Reuniones de cooperación inter- institucional MIES – CNII: Modalidades alternativas de cuidado.

²⁵⁵ La información de los programas de Custodia familiar y Apoyo familiar se encuentra sistematizada de forma conjunta en el sistema informático del MIES; por lo cual, no se cuenta con información desagregada de cada servicio.

6.2 Modalidades alternativas de cuidado

Art. 9.- Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.²⁵⁶

Art. 20 Los NNA temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.²⁵⁷

Se pueden dar casos en los cuales, a pesar de haber recibido el soporte adecuado, las familias no constituyen un espacio seguro que garantice el in-

terés superior de los niños, niñas y adolescentes, o no se cuenta con la familia para generar procesos de apoyo. En tal escenario, el estado tiene la obligación de adoptar medidas de protección que impliquen una modalidad de cuidado alternativo, y la separación del NNA de su familia.²⁵⁸ Esta intervención legítima del estado en la vida familiar del niño, niña y adolescente; sin embargo, encuentra sus límites en los principios de necesidad, idoneidad, y temporalidad.²⁵⁹

Las medidas de cuidado alternativo son necesarias cuando la protección y cuidado de un niño, niña y adolescente no puede darse dentro de su ámbito familiar nuclear, y deba ser separado de su familia; o cuando un niño, niña y adolescente se encuentra sin sus redes familiares por razones fácticas (desplazamientos forzados, huida del país de origen, orfandad, entre otras). Sin embargo, el derecho del niño, niña y adolescente a la vida familiar determina

256 CDN, art. 9.

257 Ibid, art. 20.

258 CDN, art. 20.

259 Asamblea General ONU, Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños, 2010, [Directrices MAC].

que la naturaleza de la separación siempre es de carácter excepcional; por lo que, las medidas alternativas de cuidado deben ser temporales, y estar orientadas a la preservación del vínculo familiar, y reinserción del niño, niña y adolescente a su familia y comunidad, si es en su interés superior.²⁶⁰

Adicionalmente, las condiciones, necesidades y circunstancias de cada niña, niño y adolescente determinarán que modalidad alternativa de cuidado es la idónea para responder a su interés superior, teniendo en cuenta que las medidas de base familiar deben ser la prioridad, y el acogimiento residencial es de último recurso y cuando responda al interés superior del NNA.²⁶¹ El análisis en cada caso de la necesidad, temporalidad e idoneidad de una modalidad de cuidado debe ser realizado por un equipo multidisciplinario, especializado y capacitado, “en base a criterios técnicos y objetivos preestablecidos en la normativa, a fin de poder determinar de modo razonado (...) la medida”.²⁶²

Los otros programas de modalidades alternativas de cuidado disponibles y que se encuentran implementado en Ecuador son los siguientes:

6.2.1 Custodia familiar²⁶³

Es una medida de protección administrativa para niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados y sus progenitores se encuentren imposibilitados temporalmente para su cuidado. La medida se otorga a un pariente de su familia biológica hasta el 4to grado de consanguinidad. Desde la metodología de apoyo familiar, los equipos técnicos trabajan con la familia nuclear, la familia ampliada y el NNA para su retorno, una vez superadas las circunstancias que dieron lugar a que se dicte la medida. Esta modalidad permite reconocer, formalizar y brindar acompañamiento técnico especializado a una práctica de protección muy presente en nuestra cultura, promoviendo la inclusión económica y social de las familias. El programa contem-

260 CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia, supra, párr. 71.

261 Directrices MAC, párrs. 20, 22, 122, 153 (c) (d), 155 (b).

262 CIDH, Derecho del niño y la niña a la familia, supra, párr. 195.

263 Mies, Norma técnica Apoyo Familiar, Custodia Familiar y Acogimiento familiar, 2019, p. 34.

pla los siguientes servicios: (i) Atención psicológica y psicosocial (ii) Apoyo al sustento: Rubro de USD 50 pagados en especie Ej. Kits alimentarios - (iii) Derivación a servicios complementarios.

Población Objetivo: NNA entre 0 y 17 años, con familiares biológicos hasta el 4to grado de consanguinidad.

Cobertura: Como se detalló en la sección de apoyo familiar, la cobertura de ambos programas se encuentra unificada.

6.2.2 Acogimiento familiar ²⁶⁴

El acogimiento familiar es una medida temporal de protección, dispuesta por la autoridad judicial, que tiene como finalidad brindar a un NNA privado de su medio familiar, una familia idónea y adecuada a sus necesidades, características y condiciones. Durante la ejecución de esta medida, se buscará preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familia-

res, prevenir el abandono y procurar la inserción del NNA a su familia biológica, involucrando a progenitores y parientes.²⁶⁵

El trabajo se realiza paralelamente con el NNA, las familias biológicas y las familias acogientes, a fin de procurar la reinserción familiar en el tiempo oportuno. El programa cuenta de tres fases (i) difusión del programa y captación de familias (ii) Proceso de Calificación – Informe de idoneidad (iii) Acreditación del Comité: acto administrativo de adjudicación. El equipo técnico tiene la responsabilidad de captar, capacitar y calificar a las familias acogientes. La acreditación de las familias corresponde al Comité de Acreditación Familiar del MIES. Actualmente se encuentran constituidos Comités de acreditación de familias en la zona 8, el DMQ (anterior zona 9), y la zona 1. Sin embargo, en esta última no se cuenta con convenio para la implementación del programa. Población objetivo: NNA, entre 0 a 17 años, privado de su medio familiar.

²⁶⁴ Ibid., p. 42.

²⁶⁵ CONA, art 220.

Cobertura: la cobertura del programa para el 2020 fue de 60 NNA, a través de 3 convenios de cooperación; en el programa fueron atendidos 25 NNA. Para el año 2021, se mantiene la misma cobertura.²⁶⁶

6.2.3 Alojamiento o Vivienda Asistida y tutelada

Entre el rango de las medidas de protección aplicables a los NNA privados de su medio familiar, se encuentra el alojamiento independiente y tutelado.²⁶⁷ Esta modalidad alternativa de cuidado suele consistir en departamentos que hospedan a NNA en situaciones de particular vulnerabilidad, o adolescentes entre los 16 y 18 años, que viven en una situación de semi-autonomía o alta autonomía.²⁶⁸

Suele contarse con operadores en turno, responsables de la coordinación de las casas; su presencia no es permanente, pero pueden realizar visitas diarias, periódicas, o tener disponibilidad de loca-

lización.²⁶⁹ Actualmente, el MIES, en coordinación con actores claves, se encuentra trabajando en la construcción de la norma técnica de Alojamiento Independiente y Tutelado. Sin embargo, ya se cuenta con algunos proyectos pilotos de esta modalidad.

Población objetiva: Adolescentes cabeza de hogar (con hijos, con grupos de hermanos, etc.), adolescentes en proceso de independencia (16-17 años)

Cobertura: Las organizaciones Asociación Solidaridad y Acción, y Aldeas Infantiles SOS, trabajan estas modalidades. Actualmente, la primera cuenta con 147 y la segunda con 47 adolescentes participando de sus programas.

6.2.4 Acogimiento residencial

El acogimiento institucional es una medida transitoria de protección, dispuesta por la autoridad ju-

266 Info-MIES, disponible en <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/usuarios-y-unidades-de-inclusion-social/usuarios-externos-is/2021-externos-is>; Reuniones de cooperación inter- institucional MIES – CNII: Modalidades alternativas de cuidado.

267 Directrices MAC, párrs. 28 c (v) y 36.

268 UNICEF, Cuidados alternativos, disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/Cuidados%20alternativos%20ninez%20mi-grante.pdf>

269 Ibid.

dicial de forma excepcional y como último recurso, cuando no sea posible el acogimiento familiar para aquellos NNA que se encuentren privados de su medio familiar. Esta medida se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas (entorno colectivo no familiar).²⁷⁰ Durante la ejecución de esta medida, la entidad responsable tiene la obligación de preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, prevenir

el abandono, procurar la reinserción del NNA en su familia biológica o procurar su adopción.²⁷¹

Ecuador cerró el año 2020 con 1.740 NNA institucionalizados, de los cuales, 21 son NNA de nacionalidad venezolana. Hay unidades de atención que concluyeron el año con un número entre 30 y 50 NNA, bajo la modalidad de acogimiento residencial.²⁷²

Tabla 5: Modalidades alternativas de cuidado en Ecuador

Programa	Cobertura	Población Atendida	NNA de nacionalidad venezolana
Apoyo y custodia familiar	1789	1749	25
Acogimiento familiar	60	25	0
Institucionalización	2044*	1740	21
Vivienda asistida y tutelada		194	156

Fuente: Info-MIES, 2020. **Elaboración:** CNII, 2021.
*Capacidad de las instituciones residenciales

270 CONA, art. 232.

271 Ibid.

272 Info-MIES, disponible en <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/usuarios-y-unidades-de-inclusion-social/usuarios-externos-is/2021-externos-is>.

Ilustración 2: Medidas de protección en casos de riesgo o privación de cuidado parental



Fuente: Código de Niñez y Adolescencia. **Elaboración:** CNII, 2021.

6.3 Nudos Críticos en la implementación de los programas

6.3.1 Contexto

En Ecuador, la violencia física, psicológica o sexual contra NNA, principalmente en el medio familiar, sigue estando presente bajo preceptos que

la normalizan, avalan, y en muchos casos la dejan impune.²⁷³ Los castigos corporales y otras formas de violencia contra NNA, como método de crianza, por parte de los progenitores, están altamente naturalizados. Más del 40% de progenitores a nivel nacional, usan o consideran la violencia física, y otras formas de violencia como mecanismos educativos o formativos.²⁷⁴ En Ecuador no hay una pro-

Tabla 6: Evolución de las formas de relación entre niñas, niños y adolescentes y sus progenitores (multirespuesta), 2000 - 2014

Formas de relación con padres y madres	2000	2004	2010	2015
Maltrato extremo violento: te pegan, te encierran o te bañan en agua fría, te insultan o se burlan de ti, te sacan de la casa o te dejan sin comer.	35%	36%	44%	38%
Indiferencia: no te hacen caso, no hacen nada y otras reacciones.	5%	3%	3%	1%
Buen trato: dialogan contigo y te ayudan	8%	5%	22%	42%

Fuente: INEC - EMENDHINO (2000), ENEMDU (2004), ENNA (2010), ENAI (2015), en OSE, 2018.

Re-elaboración: CNII, 2021

273 UNICEF, Violencia contra niñas, niños y adolescentes, disponible en <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/la-violencia-contra-niñas-niños-y-adolescentes-tiene-severas-consecuencias-nivel>

274 CNII, Presentación de datos y cifras sobre la violencia contra niñas, niños y adolescentes en el Ecuador, proyectada en el Primer Encuentro Nacional de la Red Contra la Violencia a Niñas, Niños y Adolescentes. Quito, 2018.

hibición expresa del castigo físico contra NNA, lo que lo convierte en uno de los pocos países en la región que no contempla expresamente dicha prohibición en su normativa.²⁷⁵ Un alto porcentaje de NNA recibe castigos corporales u otras formas de agresiones a nivel nacional: el 31% (Costa), el 34% (Amazonía) y el 35% (Sierra).²⁷⁶

Entre marzo y diciembre del 2020, durante el confinamiento por la situación del COVID-19, en Ecuador se reportaron 79.946 llamadas al ECU 911 relacionadas con violencia intrafamiliar, incluyendo contra NNA.²⁷⁷ Se estima que, en Ecuador, 1 de cada 4 niñas y 1 de cada 6 niños son víctimas de violencia sexual. El 65% de los casos, la persona agresora es progenitor, familiar o una persona cercana al NNA.²⁷⁸ Estas cifras permiten tener una radiografía de la situación de violencia que viven los

NNA en el país, dentro de sus espacios familiares; y visibilizan que los programas de apoyo familiar son insuficientes sino vienen acompañados de medidas integrales para abordar esta problemática: reformas legislativas, construcción de políticas públicas, y asignaciones presupuestarias

6.3.2 Nudos críticos

6.3.2.1 Herramientas y mecanismos de Socialización de servicios:

Entre los principales nudos críticos identificados por las JCPD, jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia,²⁷⁹ se encuentra la falta de información sobre los servicios y programas que el MIES maneja en el nivel distrital o zonal, correspondiente a su localidad. Si bien desde las JCPD

275 Observatorio Social del Ecuador, Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador, una mirada a través de los ODS, 2018, p. 169.

276 Ibid.

277 Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911.

278 CNII, Presentación de datos y cifras sobre la violencia contra niñas, niños y adolescentes en el Ecuador, proyectada en el Primer Encuentro Nacional de la Red Contra la Violencia a Niñas, Niños y Adolescentes. Quito, 2018.

279 Para el levantamiento de este informe, fueron consultados (i) jueces y juezas de familia, mujer, niñez y adolescencia; (ii) jueces y juezas de violencia contra la mujer y el núcleo familiar (iii) miembros de JCPD (iv) equipo técnico del MIES (v) equipos técnicos de GAD / JCPD.

hay mayor claridad sobre los programas y servicios disponibles, no es igual en cuanto a la disponibilidad de cupos de los mismos, sea en su localidad, o localidades cercanas. En lo que respecta a la judicatura, la relación con MIES es bastante limitada. La mayoría de jueces y juezas manifiestan que no se ha contado con una socialización formal de los servicios y programas por parte del MIES distrital / zonal, y poco se ha abordado en lo que respecta a trabajo conjunto y rutas de cooperación.

6.3.2.2 Cobertura Limitada – cuantitativa y territorial

Conforme a lo establecido por las Directrices sobre Modalidades Alternativas de cuidado de las Naciones Unidas:

“Los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del [NNA], en un entorno lo más semejante po-

sible al de una familia o un grupo reducido. El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño interesado y redundase en favor de su interés superior”.²⁸⁰

Si bien es cierto, se ha generado un proceso nacional de des-institucionalización, no es menos cierto que el número de NNA en acogimiento residencial se encuentra casi a la par que los tres programas combinados – apoyo familiar, custodia familiar, y acogimiento familiar. Toda vez que, mientras más grande sea la institución se reduce la posibilidad de que se den respuestas efectivas e integrales a las necesidades individuales de los NNA, lo más preocupante es la cantidad de NNA siendo atendidos en algunos espacios, superando los 50.²⁸¹

Los programas de apoyo familiar y modalidades alternativas de cuidado cuentan con un equipo específico y especializado para su implementación de

280 Directrices MAC, párrs. 20 y 122.

281 Info-MIES, disponible en <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/usuarios-y-unidades-de-inclusion-social/usuarios-externos-is/2021-externos-is>. Ver Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018.

forma sostenida. Sin embargo, al ser servicios con cupos y cobertura geográfica limitada, muchos de los NNA que deberían ingresar a los programas, se encuentran institucionalizados.

6.3.2.3 Asignación Presupuestaria suficiente y oportuna

Como se mencionó en el acápite anterior, los programas de base familiar no son suficientes para responder a la demanda real de estos servicios, y generar un impacto contundente en el proceso de des-institucionalización nacional. Para la ampliación de cobertura, fortalecimiento y buen funcionamiento de estos programas se requiere de la asignación presupuestaria correspondiente, que permita responder a las necesidades de los NNA en riesgo o privados de cuidado parental. Sin embargo, el establecimiento de un presupuesto determinado es estéril, si el desembolso del mismo no se asigna oportunamente, y sin dilación; de tal forma que, los programas no deban suspenderse o para-

lizarse, generando una serie de riesgos de protección para NNA en situación de alta vulnerabilidad, como se dio en el año 2020.

A pesar, de ser una obligación constitucional del Estado ecuatoriano, el cuidado y protección de los NNA y la atención priorizada en cualquier tipo de emergencia, en el año 2020, la mayoría de servicios de atención a NNA en riesgo y alta vulnerabilidad estuvieron impagos por más de 8 meses.²⁸² En el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, el Ministerio de Finanzas no procedía a realizar los desembolsos correspondientes para la cobertura de dichos programas, afectando severamente la atención a NNA.²⁸³ Las entidades de cuidado tuvieron que sortear una serie de dificultades para poder cubrir servicios tan elementales como la alimentación de los NNA, pago de servicios básicos, sueldos de las y los cuidadores, y demás equipo técnico. NNA tuvieron que ser trasladados a servicios a otras localidades, incluso a otras provincias, debido a que los servicios que les correspondían en

282 CRE, arts. 45 y 46.

283 Ver <https://ww2.elmercurio.com.ec/2020/12/17/hoga-miguel-leon-fundaciones-organizaciones-impagos/>; Ver también <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/11/19/nota/8054929/preocupacion-grupo-educadoras-que-prestan-servicio-centros-mies/>

su localidad, no tenían forma de atenderlos por la falta de presupuesto.²⁸⁴

6.3.2.4 Priorización del Acogimiento residencial

Aún subsanando la limitada capacidad de los programas de apoyo familiar y las modalidades alternativas de cuidado de base familiar, el SNDPINA enfrenta otras barreras para la adecuada implementación de los mismos:

Equipos técnicos

La sobrecarga de casos y la falta de equipos técnicos, debidamente capacitados y con enfoque de protección de derechos, de las JCPD y unidades judiciales de familia, mujer, niñez y adolescencia,²⁸⁵ hace que se dicten frecuentemente medidas emer-

gentes de institucionalización de NNA. No siempre se ejecutan procesos adecuados de investigación de la situación específica del NNA y su familia.²⁸⁶

No son aislados los casos en los cuales se cuenta con informes incompletos o sin argumentación técnica; donde, no solo se evidencia la falta de un abordaje adecuado a los NNA, sino sesgos de estereotipos de género, naturalización de la violencia, y de la doctrina de la situación irregular.²⁸⁷ La escasez de oferta de servicios de prevención como apoyo terapéutico y/o psicosocial, tiene también, efecto en la institucionalización innecesaria del NNA y, su separación familiar.²⁸⁸

Las condiciones socio-económicas, entendidas por las autoridades competentes, como negligencia, se siguen manteniendo como una de las principales

284 CNII, soporte técnico sistemas locales de protección – JCPD y CCPD, proyecto de movilidad humana, 14 provincias a nivel nacional.

285 La situación es más crítica en las localidades donde no se cuenta con unidades especializados de familia, mujer, niñez y adolescencia; sino, unidades multicompetentes.

286 Legarda V. (2020) “Ecuador a los 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: Estado de situación del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria”, en Ensayos: Un balance crítico los 30 años de la Convención por los Derechos del Niño, Quito: CNII pp. 23-27.

287 La Convención sobre los Derechos del Niño marca un hito importante en el desarrollo de los derechos de la niñez y adolescencia. Consagra la prevalencia de la doctrina de la protección integral, que reconoce a los NNA como sujetos de derecho, frente a la doctrina de la situación irregular, que los concebía como objetos de protección del Estado, de la sociedad y de la familia.

288 Ibid.

justificaciones para el acogimiento institucional.²⁸⁹ Prejuicios, discriminación, y xenofobia permean los abordajes de los equipos técnicos hacia ciertos grupos, exacerbando posturas institucionales a favor de la separación familiar. En el caso de la población venezolana, un alto porcentaje de familias con NNA se encuentran en situación de calle, posterior a un año altamente complejo por la pandemia de COVID-19. Éste último, se ha caracterizado por el cierre de negocios, desalojos forzados, precarización laboral, cierre de fronteras, entre otros, precarizando aún más, la situación de este grupo vulnerable. Discursos mediáticos e institucionales, han fomentado abordajes criminalizantes de estas familias en extrema pobreza, ignorando el enfoque de protección de derechos.²⁹⁰

Función Judicial

La debilidad institucional y de articulación del sistema de protección de derechos en lo local, el desconocimiento del sistema de administración de justicia y de las JCPD, y del enfoque de derechos, son parte de los nudos críticos para la implementación de los nuevos programas.²⁹¹ No es poco común que las JCPD deriven las causas a la vía judicial para el dictamen de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes, y que los jueces y juezas dispongan dicha medida, de forma preferente, en lugar de ser considerada como último recurso. La idoneidad de otras medidas de base familiar, no suelen ser consideradas, y otras medidas de protección que permitan responder de forma integral a la situación de un niño, niña y adolescente en particular, no suelen dictaminarse.

289 Ibid.

290 CARE, Análisis: Situación de derechos humanos de migrantes de Venezuela en el Ecuador, 2020, disponible en <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2020/12/Analisis-Situacion-de-DDHH-migrantes-Venezuela-en-el-Ecuador-Ago2020-1.pdf> Ver también <https://www.elcomercio.com/actualidad/ninos-mendicidad-migrantes-venezuela-ecuador.html> ; Ver además <https://www.eluniverso.com/guayaquil/2020/11/07/nota/8040289/mendicidad-opcion-vida-decenas-venezolanos/>

291 Legarda V. (2020) "Ecuador a los 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: Estado de situación del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria", en Ensayos: Un balance crítico los 30 años de la Convención por los Derechos del Niño, Quito: CNII pp. 23-27.

Conforme a la ley, la suspensión o privación de la patria potestad tiene una lista taxativa de legitimados activos²⁹², y, por tanto, esta acción deberá ser conocida por cuerda separada, en otro proceso. Sin embargo, el juez o jueza que dictamina la medida de protección de institucionalización no puede desentenderse del niño, niña y adolescente, teniendo la responsabilidad de hacer el seguimiento de las medidas de protección que ha ordenado, revisar su aplicación y evaluar periódicamente su efectividad, en relación con las finalidades que se tuvieron al momento de decretarlas.²⁹³ Por lo cual, deben disponer el levantamiento de los informes técnicos necesarios para evaluar si el niño, niña y adolescente puede ser reintegrado a su familia nuclear o extendida, disponiéndose el cambio de medida de protección. De lo contrario, se debe oficiar a quien corresponda -JCPD, DPE, entidades de cuidado-

para que se inicien las acciones legales correspondientes para la restitución del derecho a la familia del niño, niña y adolescente. Cualquier modalidad alternativa de cuidado debe ser temporal, necesaria, e idónea.

6.4 Derecho a la Unidad y Reunificación Familiar

Art. 10 Toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.²⁹⁴

292 Quienes tiene la capacidad legal para poder demandar en un proceso judicial en un proceso de privación o suspensión de patria potestad son (CONA, art. 115):

1. El padre o la madre que no se encuentre afectado por alguna de las causales que justifique dichas medidas;
2. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad;
3. La Defensoría del Pueblo, de oficio o a petición de parte;
4. La Junta Cantonal de Protección de Derechos, de oficio o a petición de parte;
- y, 5. Los representantes legales o directores de las entidades de atención en que se encuentra un NNA.

293 CONA, art. 219.

294 CDN, art. 10.

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. 4. (...) facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario. 6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.²⁹⁵

Los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana no pierden su derecho a la vida familiar por haber cruzado las fronteras de su país de origen. Por lo cual, el proceso de evaluación inicial al que se hizo referencia en el capítulo dos -en la que se identifican las necesidades de protección, y conduce a resolver la situación del caso-, debe evaluar las soluciones duraderas para los niños, niñas y

adolescentes que se encuentran no acompañados o separados de su familia. Como explica el Comité de los Derechos del Niño, en base al derecho a la no separación de la familia, “la búsqueda de una solución duradera comienza con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar”²⁹⁶; es importante evaluar si es viable, y en el interés superior del NNA.²⁹⁷ Para lo cual, debe recogerse su opinión, respetando si manifiesta que no quiere pronunciarse en presencia de los adultos o familiares que le acompañan.²⁹⁸ Se utilizará los parámetros de la Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño, para establecer los pasos que deberían seguirse en los procesos de reunificación familiar²⁹⁹:

295 CRE, art. 40 .

296 Observación General No. 6, supra, párrs. 13 y 31.

297 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14S, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, pár 20-30; Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párrs. 83-87.

298 Ibid.

299 Observación General No. 6, supra, párrs. 80 y ss.

Información requerida	Desarrollo
<p>PASO 1</p> <p>¿Es la reunificación en el interés superior del NNA?</p>	<p>Evaluación Inicial: La familia no siempre, ni automáticamente, representa un espacio seguro. Debe recogerse la opinión del niño, niña y adolescente.</p>
<p>PASO 2</p> <p>¿Buscamos a la familia?</p>	<p>Si la reunificación es en el interés superior del niño, la localización de la familia debe gozar de prioridad. No procede la localización si el acto o la forma de realizarse (i) va contra el interés superior del niño (ii) pone en peligro los derechos fundamentales de las personas que se trata de localizar.</p>
<p>PASO 3</p> <p>¿Dónde realizar la reunificación?</p>	<p>Cuando exista un riesgo razonable que el retorno al país de origen se traduzca en la violación de los derechos humanos fundamentales del niño, niña y adolescentes, o la reunión familiar en dicho país no favorezca su interés superior, deberá llevarse a cabo en otro estado. El país de tránsito o receptor no pueden negarse al ingreso o salida de un niño, niña y adolescente o sus familiares para efectos de reunificación familiar.</p>

Nota: Si la reunificación familiar no es viable, otras soluciones duraderas deben adoptarse.

En el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia (CONA), si bien se establece la obligatoriedad del estado ecuatoriano de proteger y apoyar a las fami-

lias, y el derecho de los niños, niñas y adolescentes de crecer en el seno familiar, no se determina expresamente el proceso de reunificación familiar.³⁰⁰ En el

300 CONA, art. 9.

caso de NNA que han sido reconocidos como personas refugiadas, se dispone que sus progenitores o personas encargadas de su cuidado deben gozar de la misma protección humanitaria y la asistencia necesaria para el ejercicio de sus derechos.³⁰¹

La ley en materia de movilidad humana, por su parte, contempla la figura de la reagrupación familiar.³⁰² Esta última, busca que se otorgue la condición de refugiado a los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y que se encuentran en el país, del niño, niña y adolescente refugiado/a. En esta norma, tampoco se contemplan procesos formales de reunificación familiar para niñas, niños y adolescentes refugiados/as, solicitantes de asilo, o migrantes. La medida de protección de reunificación familiar, sin embargo, se encuentra contemplada en todo el corpus iuris internacional vinculante para Ecuador; por lo cual, es dictaminada por jueces y juntas cantonales de protección de derechos.

En la práctica, el proceso de reunificación familiar cuenta con la intervención de las siguientes instituciones:

301 CONA, art. 58.

302 Reglamento a la Ley de Movilidad Humana, art. 77.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Gestiona y oficia a los Consulados de los países correspondientes para que, estos últimos, realicen las gestiones con sus instituciones nacionales que deban intervenir en el proceso.

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Realiza el contacto con la institución par, en el país con el que se hará la reunificación, cuando dicho país no haya suscrito el Convenio de la Haya del 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los niños, niñas y adolescentes.

Secretaría de Derechos Humanos

Como autoridad Central de la Convención de la Haya, mencionada en el literal b, será competente para contactar a la autoridad central, si el país con el que se realizará la reunificación familiar, es también suscriptor.

Ministerio de Gobierno

A través de la Unidad de Migración se realiza el ingreso/salida del niño, niña y adolescente o su familia.

Es menester reconocer los esfuerzos realizados por las instituciones competentes no solo para generar espacios de cooperación interinstitucional, sino también por la construcción de rutas específicas para la reunificación familiar con ciertos países.³⁰³ Sin embargo, las acciones que realiza cada organismo de los arriba mencionados, en el manejo de casos, no siempre es claro.

No se cuenta con una ruta nacional modelo para los procesos de reunificación familiar: (i) reunificación con países suscriptores (ii) reunificación con países no suscriptores de la Convención de la Haya. La falta de normativa específica y rutas de acción para la reunificación familiar generan ambigüedades y vacíos en el proceso. Las competencias institucionales no están delimitadas y se desconoce qué equipo técnico debe levantar el informe sicosocial de los casos. Lo anterior, genera que en los territo-

rios se dupliquen acciones, se re-victimice y no se dé una apropiada y expedita respuesta. Tanto las juntas cantonales de protección de derechos, como los jueces, no tienen claridad sobre las instituciones a las que tienen que dirigir los oficios para que proceda la reunificación familiar, ni a qué nivel institucional deben dirigirse: distrital, zonal o nacional.³⁰⁴

Adicionalmente, cuando en los procesos administrativos o judiciales se dispone la reunificación familiar, se encuentran obstáculos en la ejecución de este tipo de medida de protección; dicho sea de paso, esta medida solo se dicta si hay relación de consanguinidad. La autoridad migratoria se ha negado expresamente al cumplimiento de estas medidas, alegando su inaplicabilidad a la falta de disposición o lineamientos de atención a niñas, niños y adolescentes y sus familias en contexto de movilidad humana.³⁰⁵ En otros casos, la Unidad de

303 La construcción de la ruta para procesos de reunificación familiar con Colombia es un proceso articulado que cuenta con la participación del MIES, la SDH, y el MREMH.

304 La falta de claridad y lineamientos también es manifestada por los equipos técnicos territoriales del MIES y la SDH. Información recogida en los procesos de capacitación de MH con actores del SNDPINA, llevada a cabo en 17 provincias a nivel nacional; y, el proceso de capacitación a los equipos de Ciudades de Acogida del MIES.

305 Juicio No. 21282-2019-01944, Acción de protección interpuesta por la Defensoría del Pueblo del Ecuador en contra del Ministerio de Gobierno - Unidad de Migración Lago Agrio, p. 5. [Juicio No. 21282-2019-01944].

Migración, condiciona el cumplimiento de las medidas de protección, a una serie de requisitos legales.

Los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana cuyos progenitores o familiares se encuentran en otros estados -principalmente en el Perú- se han visto obligados a permanecer semanas sin tener una respuesta favorable por parte de la Unidad de migración para autorizar la salida regular, y posterior reunificación familiar en terceros países. Los niños, niñas y adolescentes manifiestan, la frustración y desesperación que sienten por la larga espera para poder reunirse nuevamente con sus familias, a quienes, en muchos casos, llevan meses o años sin ver. Por lo que, la mayoría decide continuar sus viajes – en situaciones altamente precarias y sujetos a una serie de riesgos. Así mismo, los niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que llegan para reunificarse con sus padres que se encuentran en Ecuador, de forma regular, encuentran dificultades, si no cuentan con algún tipo de visa. La DPE se ha visto obligada a intervenir para que la Unidad de Migración active al sistema de protección de derechos en estos casos.

6.5 Conclusión

6.5.1 Apoyo familiar y Modalidades Alternativas de cuidado

Si el país no cuenta con un rango de modalidades alternativas de cuidado disponibles – en cobertura numérica y territorial – y el acogimiento residencial, de facto, resulta en la única oferta para los niños, niñas y adolescentes, de nada sirve que se haga un análisis de idoneidad, cuando la modalidad seleccionada no se hará en base a criterios de protección de derechos, sino por falta de alternativas. Actualmente, el acogimiento residencial sigue siendo la medida de protección priorizada por JCPD y la función judicial. Se requiere, de forma prioritaria, re-direccionar los recursos técnicos, humanos, y económicos del acogimiento residencial hacia las modalidades de base familiar. Adicionalmente, se debe priorizar el cierre de convenios con espacios de atención donde permanecen 30, 40 o hasta 50 niñas, niños y adolescentes, permaneciendo los espacios residenciales pequeños.

Por otro lado, es necesario que los programas de base familiar cuenten con una mayor cobertura, cuantitativa y territorial. Para tal fin, es necesario, que el MIES trabaje de forma conjunta con el Consejo de la Judicatura y las JCDP a nivel nacional, para determinar (i) el universo real de niñas, niños y adolescentes en riesgo o privados de cuidado parental, (ii) cómo fortalecer los programas de prevención, apoyo familiar, y modalidades alternativas de cuidado de base familiar en los distintos contextos locales (iii) Rutas de abordaje, derivación, y manejo de casos, con el objeto de evitar la re-victimización, dar respuestas oportunas e integrales, y evitar la duplicidad de acciones. Las estadísticas demuestran el alto coste que tiene para los niños, niñas y adolescentes la desarticulación de estos actores, tanto en la construcción como la implementación de estos programas. Por lo cual, urge generar espacios de diálogo y articulación. Con data clara sobre la demanda real de estos programas, se deben realizar las recomendaciones presupuestarias correspondientes, que permita responder a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en riesgo o privados de cuidado parental.

La socialización de los programas debe darse tanto a nivel nacional como local. Urge, además, contar con un sistema o catálogo de servicios del MIES, en constante actualización, que permita a las autoridades administrativas y judiciales verificar los servicios y cupos disponibles en las distintas localidades, facilitando el dictamen de las medidas de protección. Se requiere además generar procesos de formación continua a los jueces y juezas, miembros de JCDPS, equipos técnicos del MIES, y otras entidades sobre protección integral, Convención de los Derechos del Niño, derecho a la unidad familiar, discriminación, xenofobia, violencia basada en género, entre otros temas. De tal forma que, podamos contar con informes técnicos, resoluciones, y sentencias debidamente motivadas, centradas en el interés superior del niño, niña y adolescente, y donde se haya garantizado su derecho a la participación. Respecto al retraso en las asignaciones presupuestarias a servicios de niñas, niños y adolescentes en riesgo, que derivaron en una serie de vulneraciones a sus derechos, el Estado o debe tomar las medidas necesarias para garantizar la no repetición.

6.5.2 Reunificación Familiar

El Estado ecuatoriano tiene la obligación de procurar por todos los medios que el NNA separado o no acompañado pueda permanecer o reunirse con su familia, entendiéndose a ésta última en el sentido amplio. Por lo cual, toda solicitud hecha por un niña, niño y adolescente o por sus cuidadores para entrar o salir de Ecuador a efectos de la reunión de la familia debe ser atendida de manera positiva, humanitaria y expedita.³⁰⁶ No debería requerirse de la interposición de recursos judiciales para que dichas obligaciones sean cumplidas.³⁰⁷ El Protocolo de atención³⁰⁸, citando las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, y del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, establece que en el contexto de la evaluación de su interés superior y en los procedimientos de determinación

de este interés superior, debe garantizarse a los niños, niñas y adolescentes el derecho a:

- Acceder al territorio, cualquiera que sea la documentación que posean o de la que carezcan, y ser remitidos a las autoridades encargadas de evaluar las necesidades de protección de sus derechos, sin merma de las garantías procesales.³⁰⁹
- La unidad familiar exige a los Estados facilitar canales migratorios regulares y no discriminatorios, proporcionar mecanismos permanentes y accesibles a los NNA y sus familias para que regularicen su situación migratoria a largo plazo o consigan permisos de residencia.³¹⁰

Por lo que, las omisiones del personal de la Unidad de Migración contravienen lo dispuesto por la CRE (art 11.3) que dispone que los derechos y garantías

306 CRC, arts. 9 y 10. Véase también, Observación General No 6, supra, párr. 81.

307 Juicio No. 21282-2019-01944, supra, p. 9.

308 Protocolo de atención, pp. 74 y 58.

309 Observación General Conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (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. párr. 17.

310 Ibid. párr. 31.

en ella establecidos, y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de directa e inmediata aplicación. Ningún servidor público -administrativo o judicial- podría alegar falta de norma jurídica para justificar el desconocimiento o vulneración de los derechos humanos y constitucionales de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana.

Por otro lado, a pesar de todo el desarrollo normativo internacional y que la CRE reconozca la diversidad de familias, para los procesos de reunificación familiar se sigue aplicando criterios restrictivos. La consanguineidad sigue siendo, en casi la totalidad de los casos, el único y exclusivo parámetro para la determinación de la familia del niño, niña y adolescente; realizando una equivalencia automática de familia con familia biológica, cuarto grado de consanguineidad.³¹¹ En el caso de niñas, niños y adolescentes refugiados/as, a pesar que se contempla que la protección jurídica de la que gozan, se extiende a quienes ejerzan su cuidado (su fami-

lia, acorde a los principios internacionales), la ley contempla que solo se otorgará la condición de refugiado a sus parientes hasta el segundo grado de consanguineidad. Ergo, el desconocimiento de los lazos familiares que tienen los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana que trascienden los vínculos de sangre, los condena a permanecer separados o no acompañados y a estar sujetos a modalidades alternativas de cuidado de forma innecesaria.

Por último, pero no menos necesario, urge contar con la construcción de la ruta de reunificación familiar modelo, cuyo proceso contemple la participación de todas las direcciones pertinentes de los actores claves. La misma debe dar claridad sobre las competencias institucionales a los equipos técnicos territoriales; y, sobre todo, los canales oficiales de comunicación por los cuales deben las JCPD y los juzgados solicitar las medidas de reunificación familiar.

311 CONA, art. 98.

7. DERECHO A MEDIDAS PROTECCIÓN: PROCEDIMIENTOS PARA IDENTIFICAR NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTEGRAL, ESPECIAL, INTERNACIONAL Y COMPLEMENTARIA

*Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.*³¹²

*“Cuando se trata de la protección de los derechos de niñas y NNA y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, los (...) cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño deben inspirar de forma transversal e implementarse en todo sistema de protección integral”.*³¹³

Para evaluar las necesidades de protección que respondan al interés superior de un niño, niña y adolescente en movilidad humana, se requiere de una evaluación inicial clara y profunda. Dicho proceso le permite al Estado otorgar medidas adecuadas e individualizadas.³¹⁴ Por lo cual, se exige a los estados implementar un proceso de evaluación amigable, privado, seguro, sensible con la edad, género y cultura de los niños, niñas y adolescentes, realizada por personal altamente calificado y, en un lenguaje comprensible.³¹⁵ Adicionalmente, el Comité de derechos del Niño y la Corte IDH han

312 Pacto de San José, art. 19.

313 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 69.

314 Ibid, párr. 81.

315 ACNUR, Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño, mayo, 2008, pp. 59 y 60.

establecido que los objetivos que deben cumplirse con la entrevista a los niños, niñas y adolescentes deben ser:

“... (i) tratamiento acorde a su condición de niña o niño y, en caso de duda sobre la edad, evaluación y determinación de la misma; (ii) determinación de si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado; (iii) determinación de la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida; (iv) obtención de información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional; y (v) adopción, en caso de ser necesario y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niña o del niño, de

medidas de protección especial. Estos datos deberían recabarse en la entrevista inicial y registrarse adecuadamente, de modo tal que se asegure la confidencialidad de la información...”³¹⁶

Tanto el Procedimiento de atención, como su Protocolo, establecen una ruta clara para la implementación del proceso de entrevista inicial a los NNA refugiados y migrantes. Los actores involucrados -Ministerio de Gobierno (identificación de casos), MIES (determinación de situación del niño, niña y adolescentes), JCPD (dictamen medidas de protección)³¹⁷- estaban trabajando de manera articulada para dar atención a los casos de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana. En consecuencia, Ecuador estaba realizando todas las acciones para cumplir con sus obligaciones internacionales en la materia en cuestión. El proceso que se seguía era el siguiente³¹⁸:

316 Observación General No. 6, supra, párrs. 29 y 30. Véase también, Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 88-107.

317 MIES, Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana, 2019.

318 Ibid.

Ilustración 3: Pasos de la Ruta de Protección de Derechos para niños, niñas y adolescentes en contexto de Movilidad en Ecuador

PASO 1

Migración solicita documentos para ingresar a Ecuador por puestos fronterizos terrestres o aéreos.

PASO 2

El niño, niña y/o adolescente no acompañado, acompañado o separado por la persona adulta que lo acompaña, presenta y cumple los requisitos solicitados en el paso 1.

SI

La persona adulta que viaja con el niño, niña o adolescente o el NNA no acompañado, presenta y cumple con los requisitos del paso 1.



NO

Causas por las que el niño, niña o adolescente no es admitido a territorio ecuatoriano.



PASO 3

Coordinación entre el Ministerio de Gobierno (ex-Ministerio del Interior) y el MIES.

Una vez que migración determine la causa por la que el NNA no fue admitido, a través de un formulario, se le notificará al funcionario/a del Ministerio de Inclusión Económica y Social, para coordinar con el/ella y canalizar el caso del NNA que no fue registrado.

El MIES determina la situación del NNA en contexto de movilidad:

Acompañado	No acompañado	Separado
		
1	2	3
Viaja con padre, madre o ambos, tutor legal.	NNA que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.	NNA separado de ambos padres o tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Viaja con otros familiares.
		
1.1 Viaja con un solo progenitor, sin la autorización de otro.		

PASO 4

A través del MIES, la Junta Cantonal de Protección de Derechos (JCPD) conoce de oficio la situación de derechos del niño, niña o adolescente.

PASO 6

El MIES realiza el informe con base a la entrevista especializada, y lo comparte a la Junta Cantonal de Protección de Derechos (JCPD).

PASO 5

El MIES implementará la entrevista especializada para cada situación de movilidad de cada niño, niña y adolescente.

PASO 7

La Junta Cantonal de Protección de Derechos (JCPD) resuelve y dispone.

Fuente: MIES, Protocolo de protección especial para niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad humana, 2019. **Elaboración:** CNII, 2021.

Sin embargo, como se detalló en secciones anteriores, a partir de la entrada en vigencia del Decreto del Poder Ejecutivo No. 826, y del Acuerdo Ministerial No. 000103/2019, hubo cambios institucionales respecto al tratamiento que se da a los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana:

El MIES -de forma directa o a través de sus socios ejecutores- continúa con: (i) la elaboración de las entrevistas especializadas requeridas a niñas, niños y adolescentes en movilidad humana. (ii) coordinando y ejecutando acciones de seguimiento a los casos (iii) coordinando con otros órganos e instancias de protección especial de niñez y adolescencia.

Por su parte, las Juntas cantonales/metropolitanas de derechos que conocen casos de niñas, niños y adolescentes en movilidad humana, dictan las medidas de protección que consideran pertinentes en cada caso. Con el alto flujo de niñas, niños y adolescentes acompañados, separados, y no acompañados de nacionalidad venezolana, arribando a Ecuador, varias JCPD en distintas ciudades, han visto un impacto en su dinámica de trabajo. Por un

lado, los temas de movilidad humana son relativamente nuevos, ya que en algunas zonas del país no se tenía una experiencia previa en esta materia. Por otro, la cantidad de causas empezó a sobrepasar la capacidad de las JCPD. Lo cual impide que puedan resolver los casos con la celeridad que este tipo de procesos requiere, especialmente en lo que respecta a niñas, niños y adolescentes separados y no acompañados.

El MINGOB, a través de las unidades de control migratorio, no está realizando la identificación o derivación al MIES de ningún caso relacionado con niñas, niños y adolescentes en movilidad humana, inclusive aquellos de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados. Del mismo modo, no receptan los oficios remitidos por las JCPD de las distintas localidades; y, aun receptándolos, se niegan a cumplir con las medidas de protección dictadas. Dicha situación ha obligado a las JCPD a interponer acciones constitucionales con el soporte de la DPE y la DP. Se ha reconocido las violaciones a derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en cuestión por parte del MINGOB al incumplir las medidas de protección dictadas por

las JCPD. Sin embargo, no se ha tenido ningún cambio institucional en este sentido, continuándose con la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

7.1 Entrevistas especializadas

Conforme al Procedimiento de atención, el MIES tiene la competencia para realizar las entrevistas iniciales para la identificación de las necesidades de protección de los niñas, niñas y adolescentes en movilidad humana. El Protocolo de atención, que denomina como entrevista especializada a este proceso, detalla y da los lineamientos para que el equipo multidisciplinario realice los abordajes a los niños, niñas y adolescentes. El Protocolo contempla 5 tipos de entrevistas dependiendo de la edad (o presunción) de los niños, niñas y adolescentes: (i) Entrevista a adultos que viajan con niñas y niños de 0 a 5 años (ii) Entrevista para niñas y niños de 6 a 11 años (iii) Entrevista para adolescentes de 12 a 17 años (iv) Entrevista para la persona adulta que viaja con el niño, niña y adolescente acompañado o separado (v) Entrevista para niñas, niños y adolescentes no acompañados.

La misma norma establece que las entrevistas deberán ser realizadas por profesionales capacitados para el efecto, que formen parte de los equipos de atención del MIES en territorio o a nivel central, tales como psicólogos, trabajadores sociales, promotores familiares u otros, en función de la necesidad de atención específica que requiera el niño, niña y adolescentes. Estos profesionales podrán actuar individualmente o en conjunto. La entrevista especializada deberá realizarse en un espacio que garantice confidencialidad y el derecho a la intimidad y privacidad, asegurando siempre la participación de los niños, niñas y adolescentes, y su no re-victimización. Toda la información que se proporcione a los niños, niñas y adolescentes deberá adecuarse a la edad y condiciones culturales de cada uno, mediante el uso de un lenguaje sencillo y apropiado, y en los casos que amerite, se solicitará el apoyo de un intérprete.

La guía para realizar las entrevistas especializadas, que se encuentra en el Anexo 2 del Protocolo del MIES es una adaptación al contexto ecuatoriano de la “Información básica para entrevistas, elaborado por UNICEF México”, específico para trabajo

con NNA en contexto de movilidad humana, considerado uno de los documentos modelo de buenas prácticas en la región. En este documento, se da el detalle de cómo realizar una entrevista de una forma amigable con el NNA (child friendly), tomando en consideración su edad, desarrollo, género y diversidad. Detalla, el qué se debe hacer y cómo realizarlo, incluyendo como iniciar la entrevista, el abordaje a las familias, y a la adaptación de las entrevistas a los niños, niñas y adolescentes.

Es de resaltar el esfuerzo que ha realizado el MIES para suscribir convenios para la contratación de personal especializado en los temas de movilidad humana, con una cobertura nacional considerable. En el año 2020 se suscribieron en 15 ciudades, 18 convenios con entidades cooperantes pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y gobiernos autónomos descentralizados para la atención a la población en contexto de movilidad humana, incluyendo niñas, niños y adolescentes. Dichos convenios se mantendrán para el año 2021. Así mismo, se ha desplegado un trabajo interinstitucional con otros entes gubernamentales, de la sociedad civil y del sistema de Naciones Unidas,

principalmente ACNUR y UNICEF, para fortalecer las capacidades de los equipos de los convenios de movilidad humana a nivel nacional. Se han implementado procesos sostenidos de capacitación para los equipos, en temas de derechos humanos, protección internacional, protección especial, entre otros. Se ha procurado que las entidades cooperantes cuenten con equipos multidisciplinarios, con el conocimiento y las herramientas técnicas para poder abordar apropiadamente los casos.

Sin embargo, hay algunas alertas sobre la implementación del Protocolo de atención a nivel territorial. Preocupa que en aquellas localidades donde no se cuenta con convenios de Movilidad Humana hay desconocimiento de la aplicación del Protocolo de atención, y una resistencia a realizar las entrevistas especializadas. En la mayoría de casos, los distritos MIES sostienen que no cuentan con personal para poder asumir las competencias de movilidad humana, o que no han recibido capacitación para levantar los informes. Hay localidades donde los equipos técnicos auxiliares – de los GAD, de las propias JCDPD, o de otras instituciones, son quienes realizan las evaluaciones sicosociales de los

casos de los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana, no necesariamente siguiendo los lineamientos del Protocolo. En otros contextos, como el de San Lorenzo, la falta de activación del MIES u otros entes gubernamentales, frente a casos de adolescentes no acompañados, ha generado que actores de la sociedad civil como HIAS o ALDEAS SOS, asuman el rol estatal para el levantamiento de informes sicosociales, y puesta en conocimiento de la JCPD.

En la misma línea, en las localidades donde se cuenta con cooperantes, el personal interno del MIES no participa en los espacios de articulación y fortalecimiento de movilidad humana, lo que impacta en las capacidades que se dejan instaladas a nivel territorial. Cabe resaltar que en la mayoría de estas localidades el personal MIES es limitado, con competencias de supervisión y seguimiento de varios proyectos, y con una cobertura territorial extensa. Por lo cual, los procesos de burnout (agotamiento) y de impacto en la salud mental de los equipos, es evidente.

319 Ibid.

320 CONA, art. 215.

Por otro lado, el Protocolo de atención establece que la información que se recibe en la atención a los niños, niñas y adolescentes y su familia, tutor o representante legal, se registrará en un expediente individualizado, que contendrá cada una de las actuaciones realizadas de forma cronológica y consecutiva, un informe con las conclusiones que provengan de la entrevista especializada y las recomendaciones que en materia de protección deban ser implementadas. Este expediente deberá ser custodiado por el MIES para garantizar la confidencialidad de la información.³¹⁹ El propósito de dicho informe es presentar, de forma clara y ordenada, la situación encontrada a la JCPD u otra entidad competente, para que, en el cumplimiento de sus atribuciones, emita las medidas de protección correspondientes para la plena garantía de los derechos de los NNA.³²⁰

Las JCPD han indicado su preocupación por la calidad y contenido de los informes de las entrevistas especializadas. Al estar incompletos, mal elabora-

dos, o al no tomar en cuenta ciertos temas de protección, las JCPD se ven obligadas a solicitar alcances a dichos informes. Preocupa que los niños, niñas y adolescentes son sometidos a varias entrevistas, y la re-victimización que genera esta situación en muchos casos. En localidades como Quito, las JMPD han generado procesos de articulación con los equipos técnicos del MIES y otras instituciones para la mejora de los informes sico-sociales. Sin embargo, en muchos casos la deficiencia en los informes responde a entrevistas especializadas mal ejecutadas, y equipo personal no apto para recoger la opinión de los niños, niñas y adolescentes, como se abordará en las siguientes secciones.

7.2 Medidas de Protección

7.2.1 Situación de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos

La JCPD es un organismo de Protección, Defensa y Exigibilidad de Derechos que pertenece al

Sistema Cantonal de Protección de Derechos. Es una instancia administrativa de nivel operativo, que tiene como función, la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia basada en género, y personas adultas mayores. Dicha competencia la ejercen a través del dictamen de medidas administrativas inmediatas de protección y resoluciones administrativas de protección y restitución de derechos, en los casos de amenaza o vulneración de los derechos de los grupos arriba mencionados, dentro del respectivo cantón.

Las JCPD son organizadas y financiadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Para su funcionamiento deben estar bajo la planificación territorial, administrativa y financiera del respectivo municipio. En el Código Orgánico de Organización Territorial, se establece que por lo menos, el diez por ciento (10%) de los ingresos no tributarios de los GAD debe asignarse al financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para

321 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, y Descentralización, COOTAD, art. 249.

la atención a grupos de atención prioritaria.³²¹ No se designa un presupuesto fijo para el sistema de protección de derechos (juntas y consejos), ni específico para NNA.

Acorde con las observaciones realizadas a Ecuador por el Comité de los Derechos del niño en el 2017:

“10. Recomienda que el Estado parte: (a) Aplique un enfoque que tenga en cuenta los derechos del niño al elaborar el presupuesto del Estado mediante un sistema de rastreo que abarque todos los gastos relativos a la infancia y la adolescencia, e incluya análisis del impacto, desglosados por género, sobre la medida en que las inversiones en un sector determinado pueden contribuir al interés superior del niño;”³²²

Sin embargo, no hay cambios sustanciales en esta materia. En algunas localidades, los GAD se opo-

nen a la creación del sistema local de protección de derechos, y no se cuenta con JCPD;³²³ lo cual es una denegación al acceso a la justicia a los niños, niñas y adolescentes del cantón. Muchas JCPD por falta de presupuesto funcionan en espacios sin servicios higiénicos, agua, internet u otros servicios básicos. Los espacios no son adecuados ni amigables para los niños, niñas y adolescentes, no cuentan con Sala de Audiencias o espacios para poder realizar las entrevistas reservadas a los niños, niñas y adolescentes. Por lo anterior se vulneran los siguientes derechos:

I. Derecho a la Integridad personal: Los espacios, al no ser rehabilitados, constituyen un peligro tanto para el personal ahí laborando, como para los usuarios que acuden: NNA sobrevivientes de violencia basada en género, violencia intrafamiliar, o/y cuyos derechos han sido vulnerados. La falta de servicios básicos es una vulneración a la integridad de los NNA.

322 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto del Ecuador, 2017, párr. 10.

323 En Zaruma, por ejemplo, a pesar de la incidencia del CNII, el GAD Municipal se niega a la creación de la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Por lo cual, cabe la intervención de la DPE.

II. Principio de Confidencialidad: Los espacios no cuentan con divisiones de ningún tipo. Los NNA deben dar su testimonio en espacios abiertos, donde son escuchados por cualquier persona que se encuentre en espera, el personal administrativo, e incluso las partes procesales. Lo anterior, compromete la confidencialidad procesal y el debido proceso.

III. Espacios Amigables (Child-friendly space): La mayoría de JCDP son espacios adultocéntricos que no se encuentran adaptados para la atención de NNA. Algunos ni siquiera cuentan con espacios o material lúdico.

La falta de presupuesto de las JCPD también afecta el acceso a equipos e internet, necesarios para poder realizar sus labores. Esta situación se ha vuelto más crítica en el contexto del COVID; actos procesales, coordinación de acciones de respuesta a casos, y capacitaciones, se realizan de forma digital, afectándose el acceso a la justicia de los NNA nacionales y extranjeros que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado ecuatoriano. Miembros de JCPD, para solicitar soporte de otras juntas a nivel nacional, especialmente en tema de seguimiento

de casos, deben remitir copias certificadas en físico, asumiendo los costos de envío, al no contar con quipux, o correos institucionales

Otra necesidad que se identifica en las JCPD, es la falta de equipos técnicos multidisciplinarios propios. Las investigaciones, valoraciones, y demás acciones requeridas para la elaboración de los informes técnicos -soporte para la toma de decisiones de las JCPD- son solicitadas a equipos técnicos de otras instancias gubernamentales. Usualmente estos equipos están ya saturados con los casos propios. Por lo tanto, la elaboración de informes puede tomar mucho más tiempo del establecido en la ley. El personal de la DP, también es limitado en algunas localidades. Ya ha habido casos en que ambas partes son menores de edad y una de ellas no ha podido contar con patrocinio de la DP. Se retrasa así el acceso a justicia de un grupo de atención prioritaria.

En el siguiente cuadro, se incluye los recursos y equipamiento para el cumplimiento de las funciones de las JCPD, en localidades con alto porcentaje de NNA en movilidad humana.

Tabla 7: Situación de las JCPDs de algunas de las localidades con alto porcentaje de NNA en movilidad humana: Recursos, infraestructura, equipamiento, y abordajes.

Recurso	Sí	No	Parcial
Sala de Audiencias	Guayaquil, Ibarra, Lago Agrio, Tulcán, Cuenca (2).	Huaquillas, Esmeraldas, Manta.	
Espacio para audiencias reservadas con niños, niñas y adolescentes	Cuenca (2), Tulcán, Lago Agrio.	Guayaquil, Huaquillas, Esmeraldas, Ibarra, Manta.	
Mobiliario para administrativo y atención a usuarios	Guayaquil, Ibarra, Manta, Tulcán, Cuenca (2), Lago Agrio.	Huaquillas, Esmeraldas.	Manta
Área administrativa para atención a usuarios	Guayaquil, Huaquillas, Ibarra, Tulcán, Cuenca (2), Manta, Lago Agrio.	Esmeraldas.	
GAD otorga gastos de movilización o vehículo.	Guayaquil, Tulcán, Cuenca (2), Lago Agrio (acceso a uso de vehículo del GAD 2 días por semana).	Huaquillas, Esmeraldas, Ibarra, Manta	
Equipos informáticos e internet.	Guayaquil, Ibarra, Lago Agrio, Cuenca, Tulcán, Manta.		Huaquillas, Esmeraldas
Servicios básicos.	Guayaquil, Huaquillas, Ibarra, Lago Agrio, Cuenca, Tulcán, Manta.	Esmeraldas	
Equipo técnico propio (multidisciplinario).	Ibarra (10), Tulcán (2), Cuenca: (10), Guayaquil (1), Manta (3).	Huaquillas, Esmeraldas, Lago Agrio, Manta.	Guayaquil (1)
Material lúdico.	Cuenca (2), Manta, Lago Agrio.	Guayaquil, Huaquillas, Esmeraldas, Ibarra, Manta	Tulcán

Fuente: Insumos recogidos en visitas In-situ y entrevistas con actores del SNDPINA. CNII, 2021.

JCPD Esmeraldas

Esta junta fue la primera creada en la provincia. Sin embargo, hasta la actualidad, no cuentan con ordenanza para selección de miembros, por lo cual el cambio de los mismos está paralizado. La JCPD solía funcionar en el Centro de atención Ciudadana. En dicho espacio se contaba con Sala de Audiencias y espacio para poder realizar las entrevistas reservadas a los niños. Debido a que el GAD Municipal fue declarado en emergencia económica, la JCPD fue reubicada en el anterior Edificio Municipal. Este último, fue clausurado posterior al terremoto del 2016, y aún no ha sido rehabilitado. Este edificio, además de carecer de servicios básicos como agua, constituye un peligro inminente para la seguridad del personal y los/as usuarios/as. Por otro lado, se cuenta con una persona para el seguimiento de las causas. Sin embargo, no cuenta con computadora para poder realizar su trabajo. Tampoco se cuenta con personal para las citaciones, notificaciones, o seguimientos.

JCPD Tulcán

Hay que destacar como oportunidad el que la JCPD de Tulcán cuenta con su propio equipo técnico. De tal forma que, los casos que requieran valoración de un equipo multidisciplinario se pueden realizar de forma autónoma, y no depender de la disponibilidad de equipos de otras entidades. El equipo está conformado por una trabajadora social, un sicólogo, un sicólogo educativo, y dos abogados.

JCPD de Huaquillas

La JCPD está ubicado en un tercer piso, en un espacio con muchas barreras físicas para personas con situaciones de limitadas de movilidad, o NNA pequeños. El lugar no cuenta con espacios confidenciales para realizar audiencias, o las entrevistas especializadas. Adicionalmente, la falta de entrega de material de bioseguridad no solo pone en peligro no solo al personal de la junta sino a grupos de atención prioritaria que acuden a ella.

JCPD de Ibarra

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Ibarra está en un proceso de fortalecimiento tanto del Consejo Cantonal de Protección de Derechos y de la JCPD. Desde enero del 2020, cuenta con su equipo completo. Se incluyeron al equipo de la JCPD 2 técnicos de seguimiento, cuya labor es verificar el cumplimiento de las medidas de protección dictadas. Lo anterior, adicional al equipo técnico del área sicosocial.

Fuente: Insumos recogidos en visitas In-situ y entrevistas con actores del SNDPINA. CNII, 2021.

JCPD Lago Agrio

La JCPD está ubicada en un tercer piso, lo cual genera barreras de acceso a dicho espacio. Si bien el edificio cuenta con ascensor, suele tener problemas técnicos reiterados. La falta de espacios lúdicos o de audiencias reservadas genera que no haya confidencialidad para los NNA. No existe seguimiento del cumplimiento por parte del equipo técnico de la JCPD.

JCPD de Manta

La localidad de Manta si bien cuenta con equipo técnico completo (2 psicólogas 1 trabajadora social), las mismas no cuentan con las herramientas para poder ejecutar sus funciones. No se disponen de espacios confidenciales para poder recoger las opciones de los NNA, ni equipos informáticos que les permitan levantar los informes sico-sociales. Adicionalmente, ni los notificadores, ni el equipo técnico cuenta con transporte para poder cumplir con las diligencias del proceso, ni el seguimiento de los casos. No existe seguimiento del cumplimiento por parte del equipo técnico de la JCPD.

JCPD Guayaquil

Es preocupante que con el número de causas que maneja este cantón, solo se cuente con una sola junta, la cual es multicompetente. Adicionalmente, con un equipo técnico incompleto, el levantamiento de informes sicosociales es casi imposible. Debido a la densidad poblacional de este cantón, los equipos técnicos de otros organismos, dicho sea de paso, están sobrepasados con sus competencias institucionales, no logran dar respuesta oportuna a las JCPD. Por otro lado, se identifican obstáculos en el acceso al proceso: (i) guardianía que no permite el libre ingreso al edificio (ii) exigencia de denuncia escrita, y falta de información para recepción de denuncias orales. No existe seguimiento del cumplimiento por parte del equipo técnico de la JCPD.

Debido a la cantidad de causas que maneja la JCPD de Guayaquil, los procesos no reciben respuesta de forma oportuna, y muchos de los casos continúan semanas sin medidas de protección. Adicionalmente, Debe reforzarse el seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección por parte del equipo técnico de la JCPD.

Fuente: Insumos recogidos en visitas In-situ y entrevistas con actores del SNDPINA. CNII, 2021.



JCPD Cuenca

Cuenca cuenta con uno de los mejores modelos de gestión de juntas a nivel nacional. Con 2 juntas, se encuentra en proceso de apertura de una tercera. Cada junta, cuenta con (i) tres miembros (ii) secretario/a (iii) dos ayudantes de secretaría (iii) dos receptores de denuncia oral (iv) 1 ventanilla única con una persona de recepción de escritos (v) un archivo con 1 persona responsable del mismo. Adicionalmente, las juntas cuentan con 5 notificadores, y un vehículo institucional. Cada junta cuenta con salas lúdicas amigables, donde los NNA son escuchados por equipo técnico especializado. El equipo técnico es multidisciplinario, contando cada junta con profesionales para las entrevistas, evaluaciones y seguimientos. El equipo técnico cuenta con un vehículo adicional para poder dar los seguimientos a los casos.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un equipo multidisciplinario, las investigaciones y valoraciones necesarias para los informes técnicos suelen delegarse, en algunas ocasiones, a otras instancias. Por otro lado, si bien hay articulaciones en las que puede dar soporte la cooperación internacional, las medidas que se toman deben estar dirigidas a las instituciones gubernamentales competentes. Debe reforzarse el seguimiento del cumplimiento de las medidas de protección por parte del equipo técnico de la JCPD.

Por otro lado, preocupaba en sobre manera la negativa de algunas JCPD en la recepción, o sustanciación de causas relacionadas con niñas, niños y adolescentes refugiados, solicitantes de asilo, o migrantes. En algunos casos por desconocimiento del abordaje específico que requerían las causas, en otros por temas de xenofobia y discriminación. Evidenciando dicha situación, el CNII consideró necesario y pertinente suscribir un acuerdo de cooperación interinstitucional con el ACNUR. El objeto del acuerdo es fortalecer las respuestas de protección integral y especial a los NNA refugiados y migrantes en el país.

En el marco del trabajo en conjunto ACNUR-CNII, consultores especializados en temas de movilidad humana y protección a la niñez y adolescencia, se han incorporado en cuatro JCPD a nivel nacional. Se ha priorizado ciudades de frontera y aquellas donde la población venezolana tiene mayor presencia. El CNII -a través de la contratación de los consultores para las JCPD, y el trabajo directo que realiza con las mismas, y con los Consejos Canto-

nales de Protección de Derechos-, busca que exista un proceso de cooperación y fortalecimiento en las distintas localidades.

Adicionalmente, dentro del mismo acuerdo marco con ACNUR, y respondiendo a la necesidad de construir canales directos entre el terreno y el nivel nacional, se cuenta también con una persona consultora para los mismos temas en el CNII. Su incorporación apunta no solo al fortalecimiento de la institución en temas de movilidad humana, sino además a ser el vínculo

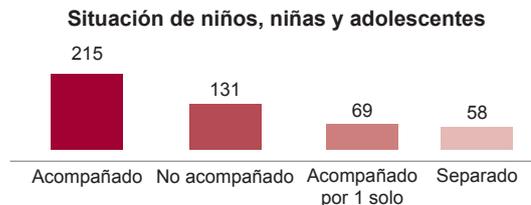
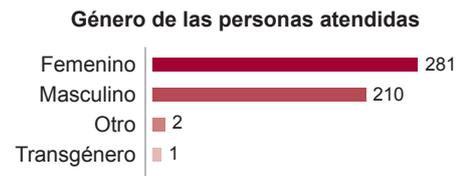
con las localidades en dicha materia. En el marco de ese convenio, en el año 2020 se procedió a la capacitación en 16 provincias a nivel nacional de 1.022 servidores públicos, incluyendo miembros y equipos técnicos de las JCPD 668 personas de la sociedad civil sobre temas de derechos humanos, protección integral y especial, protección internacional, violencia basada en género, trabajo con población LGBTQI+, entre otros. Asimismo, se dio soporte técnico-legal para la resolución de 494 casos de NNA refugiados, solicitantes de asilo, migrantes y nacionales.

Gráfico 2: Atenciones realizadas en el marco de cooperación CNII - ACNUR 2019-2021



Fuente: Powerbi, Acnur, 2020.

Localidades de atención	
Localidad	Atendidos
Huaquillas	151
Ibarra	284
Lago Agrio	14
Tulcán	35
Total	494



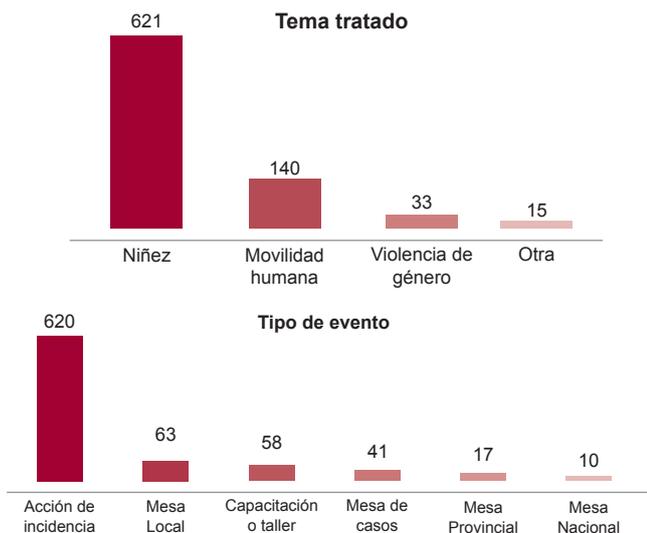
Fuente: Acnur, 2021. Elaboración: CNII, 2021.

Gráfico 3: Capacitación e incidencia de consultores en JCPD

Localidad	Eventos
Tulcán	580
Ibarra	90
Huaquillas	66
Nacional	49
Lago Agrio	20
Quito	1
Total	806

1022
servidores
públicos
capacitados

668
personas de
sociedad civil
capacitados



Fuente: Acnur, 2021. Elaboración: CNII, 2021.

7.2.2 Articulación con la Función Judicial

- **Fiscalía General del Estado (FGE):** Si bien la coordinación funciona, ésta encuentra fuertes obstáculos. La FGE no actúa de oficio, y los procesos tienen un alto retardo procesal. La JCPD suele verse obligada a oficiar a la Defensoría del Pueblo por la falta de celeridad procesal de las causas.

- **Unidades Judiciales:** Hay una preocupación generalizada entre las JCPD sobre (i) el desmejoramiento que realizan muchos juzgados hacia sus acciones, medidas, y abordajes sicosociales (ii) el desconocimiento sobre cómo llevar a cabo procesos por incumplimiento de medidas de protección. Este tema es bastante relevante en los casos de movilidad humana, donde el incumplimiento institucional de las órdenes dispuestas por las JCPD es reiterado. Los casos de registro de nacimiento de niñas, niños y adolescentes de progenitores adolescentes, regularización migratoria, y la reunificación familiar, son algunos de los ejemplos más claros. No está institucionalizado el trabajo cooperado.

7.3 Personal de Primera Línea trabajando con niños, niñas y adolescentes

La percepción de los niños, niñas y adolescentes como objetos de protección y no sujetos de derechos está fuertemente instaurada entre los equipos de primera línea de trabajo con niñas, niños y adolescentes, en todas las esferas públicas, privadas, locales, zonales y nacionales de Ecuador. En consecuencia, la naturalización de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, incluyendo los castigos corporales, el no dar importancia a la opinión del niño, niña y adolescente, y que el interés superior se asuma como un concepto abstracto, es aún la generalidad en las intervenciones con este grupo generacional. El personal del SNDPINA, incluyendo los equipos del MIES (cooperantes e internos), Secretaría de Derechos Humanos (SDH), JCPD, MINEDUC, entes estatales, sociedad civil, y cooperación internacional no están deslindados de esta realidad. Tanto en el acompañamiento a los abordajes de casos, como en los procesos de capacitación, se ha visibilizado con preocupación la falta de perspectiva de derechos y de protección especial, del personal. Como bien se menciona, esta no es

una problemática exclusiva de un organismo, sino del sistema en general.

En los procesos de capacitación sobre protección a la niñez en movilidad humana dirigido al personal del SNDPINA, en 16 provincias del país, liderado por el CNII en coordinación con ACNUR, se contaron con varios incidentes. NNA fueron insultados y/o golpeados en cámara durante las intervenciones de los capacitadores. Lo que marca el termómetro de la situación de la vulneración de derechos de los NNA en Ecuador, incluso entre el personal garante de derechos de la niñez y adolescencia; lo cual es sumamente alarmante.

Al igual que con el personal del MREMH y la DP, ningún proceso de selección particular, que tome en consideración la idoneidad – técnica y mental – para trabajar con NNA, es implementada por las instituciones. Con la salvedad de ciertos organismos, ninguna capacitación específica o proceso formal de selección y/o aprobación para trabajar con NNA ha sido implementado; ningún proceso de verificación de perfil de agresores se lleva cabo. En consecuencia, el personal que va a realizar entre-

vistas especializadas o las autoridades que realizan audiencias reservadas, en muchos casos no manejan los estándares mínimos para entrevistar a un NNA, en base a su desarrollo evolutivo.

No es excepcional que el personal ‘especializado’ desconozca los mecanismos para recoger la opinión de NNA – en la primera infancia, con discapacidad, o perteneciente a alguna minoría. Los equipos no siempre cuentan con personal capacitado para aplicar “métodos de comunicación no verbales que resulten más idóneos en cada caso concreto para dar cumplimiento al principio de participación”.³²⁴ Predomina la visión adulto céntrica en la cual la escucha del NNA es un trámite a cumplir, y no un derecho que debe ser ejercido con las correspondientes salvaguardas, revictimizándose constantemente a los niños, niñas y adolescentes. Los NNA que deben ser atendidos por el sistema de protección, incluyendo los NNA refugiados, migrantes, víctimas de trata o tráfico, se encuentran por lo común en una situación de vulnerabilidad extrema. Por lo que, la falta de criterios formales

y filtros responsables de contratación (entes estatales, organismos de la sociedad civil, cooperación internacional) genera que los/as perpetradores, incluyendo los/as agresores sexuales, entiendan al sistema de protección como espacios de fácil acceso a niñas, niños y adolescentes, especialmente de aquellos sin redes de apoyo o en situaciones de desprotección.

9.4 Regulación Migratoria como Medida de Protección

Un NNA no acompañado o separado se encuentra en una triple condición de vulnerabilidad: (i) La de niño, niña y adolescente – sujeto a protección especial debido a su proceso de desarrollo (ii) Privado de cuidado parental, al estar no acompañado o separado (iii) En movilidad humana. Por esta convergencia de vulnerabilidades, además de garantizarle una atención prioritaria, debe reconocerse los riesgos, amenazas y vulneraciones de sus derechos. En razón de la interseccionalidad de vulnerabilidades de este grupo, el corpus iuris internacional

324 Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 252.

vinculante para Ecuador, reconoce que dentro de las medidas para garantizar la protección integral de dichos NNA se incluye la regularización de la condición migratoria. Como señala el Comité de los Derechos del Niño:

El **objetivo final de regular la situación** de los menores no acompañados o separados de su familia es **identificar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de protección**, tenga en cuenta las opiniones del menor y, en su caso, conduzca a resolver la situación del menor no acompañado o separado de su familia... **la integración en el país de acogida debe basarse en un régimen jurídico estable (con inclusión del permiso de residencia)** y estar regida por los derechos previstos en la Convención que son plenamente aplicables a todos los menores que permanecen en el país.³²⁵ (negritas añadidas)

325 Observación General No. 6, supra, párrs. 79 y 89.

326 CDN, art. 20.

327 Oficio Nro. MREMH-CZ7-MACHALA-2020-0369-O del MREMH presentado dentro de las causas Nro.141-2020-JCPDNA-H, Nro. 142-2020-JCPDNA-H, Nro. 145-2020-JCPDNA-H, Nro. 148-2020-JCPDNA-H y Nro. 145-2020-JCPDNA-H - Junta Cantonal de Protección de Derechos de Huaquillas.

Para garantizar la protección integral de los NNA, que atraviesan esta situación, desde las JCPD – en uso de sus atribuciones legales y en aplicación del Protocolo – se están dictando medidas de protección. Se cuenta con procesos donde la autoridad competente ha dictaminado como parte del conjunto de medidas de protección que responden al interés superior de un NNA no acompañado o separado, la regularización migratoria; de tal forma que, la protección y asistencia especial que requieren los NNA no acompañados o separados, se materializa en el acompañamiento del Estado en la construcción de su proyecto de vida, y soluciones duraderas en Ecuador.³²⁶

Sin embargo, el cumplimiento de las medidas de protección de regularización migratoria – las cuales se han dictado en el marco de la valoración del interés superior de un NNA no acompañado o separado de nacionalidad venezolana – han sido denegadas de forma reiterada por la autoridad competente (MREMH).³²⁷ Se indica que se debe cumplir con el

proceso de obtención de la VERHU³²⁸, o realizar el proceso de obtención de cualquier otra visa.

Ergo, los NNA no acompañados o separados que no son sujetos a protección internacional, no tienen forma de regularizar su situación migratoria en el país. No se contempla alguna forma de visa especial para ellos. Los otros tipos de visas, incluyendo la VERHU requieren pasaporte y otra documentación con la cual los NNA no cuentan. Adicionalmente, el Protocolo de visados establece que la solicitud de visas de residencia temporal por razones humanitarias en favor de NNA venezolanos sólo puede ser solicitada por sus padres, representantes, o tutores legalmente acreditados.³²⁹

Cuando un NNA se encuentra – temporal o permanentemente – privado de su medio familiar, el Estado asume la responsabilidad de su cuidado, otorgándole medidas de protección y asistencia,

acorde con su interés superior.³³⁰ Por lo anterior, se deduce que los NNA no acompañados o separados, podrían solicitar la mencionada visa a través de los entes de protección del estado, quienes ostentan su representación legal. Sin embargo, la norma no es clara en lo que respecta a los NNA que se encuentran bajo la tutela del Estado. En el espacio de la mesa de movilidad humana nacional, se ha planteado la inquietud sobre este punto, sin contar con una postura clara y respuestas concisas en esta materia.

7.5 Conclusión

7.5.1 Entrevistas Especializadas

Preocupa, las capacidades instaladas que se están dejando en el estado respecto de la atención a NNA en movilidad humana. Se requiere tener implementados procesos de transición hacia la finalización

328 Ibid.

329 Protocolo para el procesamiento y concesión de visados de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias, en favor de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana, durante el período de regularización para ciudadanas y ciudadanos venezolanos, dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 826, de 25 de julio de 2019, art. 2.

330 CRC, arts. 20 (1) y 3.

de los convenios de movilidad humana. Es menester que el MIES, o el ente que tenga la competencia de implementar el Protocolo de atención, pueda hacerlo adecuadamente en el supuesto que no estén vigentes convenios de cooperación con entidades privadas.

Es importante, sin embargo, reconocer la alta carga laboral del personal técnico de territorio y el impacto en la estabilidad del mismo, los recortes de carácter presupuestario, y de jornada que hubo en el 2020. La situación de la pandemia del COVID-19, el despunte de la violencia intrafamiliar, la mendicidad y trabajo infantil, ha tenido una repercusión directa en el trabajo de los equipos de territorio. El impacto no solo afecta la carga laboral, debido al aumento de casos, sino la naturaleza de las problemáticas tiene un efecto en la salud mental del personal.

El bienestar del equipo repercute de forma directa en la implementación de entrevistas que garanticen el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Profesionales que se encuentran colapsados, y en estado de agotamiento, no podrán dar respuestas y abordajes adecuados, sino más bien pueden

propiciar espacios de violencia y revictimización. En consecuencia, es necesario que se evalúen las capacidades reales de los distintos distritos y coordinaciones zonales del MIES para dar respuesta y atención directa a los casos. Identificar aliados estratégicos en los territorios que puedan dar soporte al MIES, constituiría un alivio a la carga laboral de los distritos.

Tanto los equipos especializados de estos organismos aliados, como el propio equipo MIES, y los equipos de los cooperantes deben ser capacitados, sensibilizados, y acompañados por el ente rector de la protección a la niñez y adolescencia. Esto permitirá, por un lado, la adecuada implementación del Protocolo de atención, que los NNA cuenten con entrevistas especializadas que garanticen una evaluación adecuada de su interés superior, y las medidas de protección que su caso requiere, en cualquier localidad del país. Así mismo, el acompañamiento cercano, sumado a procesos de autocuidado continuos, permitirá cuidar y salvaguardar la integridad del personal de primera línea; lo que garantiza, además, una atención adecuada a los NNA.

7.5.2 Juntas Cantonales de Protección de Derechos

La falta de lineamientos sobre el presupuesto mínimo que deben asignar los GAD al sistema de protección de derechos (juntas y consejos), y específicamente a NNA, genera que dicho financiamiento esté sujeto a la voluntad política del municipio. Se debe garantizar que las JCPD tengan autonomía financiera y administrativa con presupuesto fijo asignado. Dicho presupuesto debe considerar la necesidad de las juntas de contar con (i) un espacio adecuado para audiencias para las entrevistas reservadas y de espera para los NNA, (ii) personal técnico, de soporte y seguimiento. De tal forma que, la disponibilidad de recursos no sea utilizado como un mecanismo de presión, o, para utilizar a las JCPD políticamente.

Cabe entonces, trabajar de forma conjunta con la Contraloría General del Estado, para que se procedan con auditorías de gestión. De tal forma que, se determine en qué medida el presupuesto destinado a grupos vulnerables ha sido efectivamente asignado a la implementación, mejora, y fortalecimiento,

de los sistemas de protección de NNA. Con dicho resultado, puede iniciarse el proceso de reforma al COOTAD para la asignación presupuestaria a los sistemas de protección de derechos.

Adicionalmente, urge que los organismos del SND-PINA – de forma conjunta – establezcan lineamientos mínimos que deben contener las ordenanzas de los GAD para la selección de los miembros de las JCPD, y del personal técnico y de soporte. Los procesos de selección deben realizarse por concurso público de mérito y oposición, pudiendo estar sujetos estos procesos a las veedurías correspondientes. La Defensoría del Pueblo, por otro lado, debe iniciar las acciones correspondientes para dar seguimiento a las localidades donde existe una negativa por parte de los GAD para la implementación del sistema de protección de derechos local, particularmente la creación de las JCPD, toda vez que se está negando el acceso a la justicia a los niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, deben procurarse contar con convenios con los consultorios jurídicos de universidades públicas y privadas para el patrocinio de las cau-

sas, debido a que en algunas localidades el personal de la Defensoría Pública es limitado. Ya se han suscitado habido casos en que ambas partes son menores de edad y una de ellas no ha podido contar con patrocinio de la DP.

Se evidencia la necesidad de contar con un sistema único similar al SATJE. La falta de un Sistema de información de las JCPD para el manejo de casos, genera que cada junta establezca sus propios mecanismos de notificación, y/o remisión de oficios. Se utilizan incluso correos personales para la atención de causas, comprometiendo el principio de confidencialidad. Por otro lado, la falta de un sistema único, impide tener estadísticas nacionales sobre la tipología de causas que llegan a las JCPD, incluyendo la de casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados. Por lo cual, no es viable realizar diagnósticos sobre los derechos violados en base a los cuales se pueda construir políticas públicas nacionales, que realmente respondan a la prevención, protección, y restitución de derechos de los grupos de atención de las JCPD, incluyendo los niños, niñas y adolescentes en movilidad humana. Así mismo, se dificulta la coopera-

ción entre JCPD a nivel nacional, y para las notificaciones legales.

Actualmente, las JCPD desconocen los casos que han sido atendido por los programas especializados del MIES; incluyendo la atención de los equipos del proyecto de Ciudades Acogientes, especializado en movilidad humana. Así mismo, a los equipos del MIES se les dificulta poder dar seguimiento a las medidas de protección que se dictaminan, los oficios que se remiten, y otras acciones realizadas en las causas. Por lo cual, este sistema de las JCPD, debe ser parte de un sistema macro unificado con el sistema de la Función Judicial, y del ente rector de protección especial de la niñez. De tal forma que, se logren dos objetivos primordiales:

- Evitar la duplicidad de procesos y causas.
- Que la autoridad tenga claridad de (i) todas las acciones que se han realizado por parte de otras autoridades competentes, en el caso (ii) los programas de los que el NNA y su familia son o han sido parte (iii) las evaluaciones técnicas del caso.

De esta forma, se pueden dictar medidas que responda integralmente a la situación del niño en base a información más completa.

7.5.3 Articulación con la Función Judicial

Urge que -a través del Consejo de la Judicatura- se lidere la construcción de espacios permanentes de: (i) formación, discusión de manejo de casos (ii) competencias y cooperación con las JCPD (iii) lineamientos del Comité de los Derechos del Niño, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (iv) demás estándares internacionales que deben ser parte no solo de la motivación de las sentencias y resoluciones, sino el parámetro de sus actuaciones de forma integral.

En lo que respecta a casos de NNA, mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional implica, además, adoptar un protocolo paraguas para la incorporación del principio del interés superior en la intervención de todos los actores, particularmen-

te en los casos de violencia de cualquier tipo. Es necesario que en estos espacios participe tanto la función judicial como las JCPD con el objeto de:

- Abordar los mecanismos para evitar la re-victimización de los NNA
- Construir rutas adecuadas y reales para que los casos reciban respuestas prontas y oportunas, incluso si se requiere la derivación a otra instancia. Se debe garantizar que la acción del estado no genere mayor daño o coloque al niño en una situación más precaria.
- Estudiar posibles medidas de protección emergentes que deben/pueden dictarse, tomando en consideración el nivel de riesgo para el niño. Estas discusiones de casos prácticos, les permitirán a los/las fiscales, jueces, y miembros de juntas, la construcción de estrategias posibles y adaptables para los casos concretos.³³¹

Los procesos penales en los cuales los niños, niñas y adolescentes son víctimas o testigos, requieren un mayor grado de atención por parte de estos or-

331 El estudio de casos prácticos no puede vulnerar el principio legal de la confidencialidad de los casos en lo que corresponda.

ganismos, para evitar la revictimización de los niños, niñas y adolescentes. El limitado número de cámaras de Gesell, y de peritos médicos y psicológicos de la FGE, exige llevar a cabo acuerdos de cooperación con otros organismos para contar con equipos técnicos especializados. Debe valorarse la urgencia de capacitar, y poder nombrar como peritos a los miembros de los equipos técnicos de la función judicial, JCPD, MIES, SDH, que cumplan con los requisitos para ello. De tal forma que, sus informes tengan valor de prueba pericial y sea una de las herramientas para evitar la revictimización de los niños, niñas y adolescentes, especial y enfáticamente en los casos de violencia sexual. En esa misma línea, debe construirse y difundirse una ruta clara y sencilla, para la toma de testimonio anticipado de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo alternativas a la Cámara de Gesell, en aquellas localidades donde no se cuenta con esa herramienta, o la espera para su uso es contraria al interés superior del niño, y para la salvaguarda de la prueba.

Es menester, rescatar la especificidad y especialidad del sistema de justicia, y del sistema de protección de derechos. Para alcanzar este objetivo, se

sugiere que se establezca una línea base de casos judicializados, de casos llevados a la fiscalía, y de casos sustanciados por las JCPD, por localidad y segmento social. Esta línea de base podría beneficiarse de una evaluación de calidad en las sentencias, resoluciones, autos, etc., emitida por juezas y jueces, miembros de las JCPD, y fiscales a cargo de los asuntos relativos a NNA y violencia basada en género. En base a estos datos establecer un plan de acción de mediano plazo para la especialización de la justicia, de las JCPD, y de las fiscalías.

7.5.4 Personal de primera línea trabajando con niños, niñas y adolescentes

La falta de estándares de contratación del personal que trasciendan los requisitos académicos, y donde existan valoraciones integrales que abarquen entrevistas y análisis de los perfiles psicológicos del personal, es evidente. Lo anterior tienen un impacto en la calidad de la evaluación del interés superior de los NNA, y sobre todo sobre su seguridad.

Urge que el personal que va a tener acceso inmediato y directo con los niños, niñas y adolescentes

sea personal calificado y apto para trabajar con este grupo de atención prioritaria, y que no constituyan un riesgo para la integridad física, psicológica, y/o sexual de los NNA. Esto exige que, tanto los procesos de contratación, internos como con cooperantes, de equipos técnicos y personal de las JCPD, Gobiernos Autónomos Descentralizados, SDH, MIES, MINEDUC y otras entidades realicen evaluaciones responsables, e integrales. Los mismos estándares deben extenderse a las instituciones de la sociedad civil y cooperación internacional autorizada para operar en Ecuador, y cuyo personal tendrá contacto directo con niñas, niños y adolescentes.

7.5.5 Regularización migratoria

Es necesario que el Ministerio rector de la materia migratoria realice una interpretación adecuada de toda la normativa aplicable a niñas, niños y adolescentes. Debe contemplarse una alternativa de regularización migratoria específica, y sin obstáculos de forma, para los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados. De tal forma que, las soluciones duraderas y proyecto de vida, que se trabajan con los organismos de protección de

derechos, sean factibles; y, su integración local se base en un régimen jurídico estable.

7.6 Caso de Estudio - San Lorenzo: Recolección de concha y su impacto en la ineficacia de los programas de atención a niños, niñas, y adolescentes

7.6.1 Medidas de Protección que requieren abordar integralmente situaciones sociales incluyendo a actores multisectoriales:

Históricamente, Esmeraldas ha sido considerada como una provincia receptora y de tránsito de población en movilidad humana. La presencia de la población refugiada en la provincia de Esmeraldas, se incrementó desde mediados de la década de 1990. La situación se agudizó a partir del año 2000 debido a la puesta en marcha del Plan Colombia y del plan Seguridad en Colombia. Con la finalidad de combatir la insurgencia y el narcotráfico fueron movilizadas entre 14 y 18.000 tropas altamente entrenadas. El conflicto se trasladó al Departamento de Nariño -que tiene frontera con Ecuador, en la provincia de Esmeraldas. El plan generó la huida masiva de la población civil, para escapar de la vio-

lencia y las masacres sucesivas que se presentaron a causa de esa operación.³³²

San Lorenzo, cantón y puerto de la provincia de Esmeraldas, ubicada en la frontera norte del país, es un cantón limítrofe con Colombia. Está ubicado en la parte más septentrional del país siendo parte del mega sistema del Chocó. Se encuentra al norte de la provincia, a 18 kilómetros de la frontera colombiana marcada por el trayecto del río Mataje. En esta zona, sobre el río Mataje – que une a Ecuador con el vecino país – se encuentra el puente que une a Ecuador y Colombia. En el puente no hay control fronterizo ni aduanas. Solo puede cruzarse de 08:00-18:00, y el paso es a pie. En el área ecuatoriana del puente operan dos equipos militares que se encargan de la seguridad. Los uniformados no hacen control migratorio, tampoco impiden la circulación de la gente, simplemente se cercioran que todos los que pasen al Ecuador tengan sus documentos de identidad. Ciudadanos colombianos y ecuatorianos circulan por el puente sin restricciones.

En la localidad de San Lorenzo, más del 70% de la población se dedica a la pesca artesanal, especialmente de concha y cangrejo.³³³ La población sale a pescar en lanchas que pertenecen a un determinado grupo. Los dueños de las lanchas no solo cobran un “peaje” por el uso de las lanchas, sino que, además los pescadores transportados tienen cláusula de venta exclusiva de su pesca, a los dueños de las lanchas. Al no haber libre mercado, los dueños de las lanchas establecen el precio – sumamente bajo – de los mariscos. Los lancheros son quienes venden los mariscos, creándose un oligopolio, y los pescadores reciben un valor ínfimo por la pesca. Debido al bajo costo por el que pueden vender su pesca, los pescadores deben pasar un promedio entre 12:00 a 14:00 horas en el mar, para poder obtener lo mínimo para su subsistencia.

En este contexto, los NNA de la localidad de San Lorenzo pasan largas horas del día sin ningún tipo de cuidado parental o familiar, debido a las extensas jornadas laborales de sus cuidadores. Muchos

332 FEEP y ACNUR, Investigación sobre integración de los refugiados en Esmeraldas, 2013, disponible en <http://www.cpccs.gob.ec/docs/nice-ditUploads/tempo/1408739831Informe%20final%20sobre%20integraci%C7%FCn%20de%20los%20refugiados%20%20en%20Esmeraldas.pdf>

333 Ministerio de Acuacultura y Pesca, disponible en <http://acuaculturaypesca.gob.ec/subpesca3515-zona-norte-de-la-provincia-de-esmeraldas-presenta-aportes-para-la-nueva-ley-de-pesca.html>

de ellos son cuidados por un hermano o hermana mayor, también menor de edad, lo que genera una serie de riesgos y vulnerabilidades. El MIES distrital, comentó sobre los riesgos de explotación física y sexual a las que están expuestos constantemente estos NNA – cuidadores de otros NNA. Esta situación se agrava en el caso de NNA de familias refugiadas, solicitantes de asilo, y migrantes. Al no tener redes de apoyo en la localidad, el grado de exposición de estos NNA, aumenta.³³⁴

Las fuentes de trabajo son extremadamente limitadas en la localidad de San Lorenzo, e incluso más precarias para la población en movilidad humana. En un contexto como el detallado, evidentemente los proyectos de apoyo familiar progresan mínimamente, y los resultados son casi inexistentes. Esto se debe a que la problemática real del ausentismo familiar no se está abordando integralmente. Debe tomarse en consideración:

- La mayoría de las familias vive bajo la línea de la pobreza, o en pobreza extrema.
- La pesca de concha, es percibida como la única opción de subsistencia para (sobre)vivir.
- El modelo económico de la recolección de concha no es sostenible, y constituye una forma de explotación.
- Tanto el MIES como la cooperación internacional señalan la falta de actividades recreativas, deportivas, o extracurriculares en el cantón. Se debe entender el rol de protección que tienen estos espacios.
- La oferta educativa en este cantón tiene deficiencias.

Los programas de desarrollo que se han buscado implementar en San Lorenzo, han tratado de im-

334 El MIES distrital, indicó de varios casos de familias monoparentales, de madres como cabeza de hogar, que son el único sostén familiar; por lo que, pasan jornadas extensas mar adentro, ejerciendo actividades de pesca. Sus hijos menores de edad pasan solos, o con algún vecino. El MIES ha recibido alertas sobre agresiones sexuales de las que estarían siendo sujetos estos NNA, debido a que no cuentan con cuidadores. Se informa que no es un caso aislado, y que hay varias familias en esta situación de vulnerabilidad.

335 Información proporcionada por actores gubernamentales y de la cooperación internacional.

poner actividades a la localidad, en lugar de aprovechar el know-how o conocimiento técnico existente.³³⁵ Por otro lado, hay un discurso ambivalente -arraigado incluso entre los actores de la cooperación internacional- sobre el trabajo con las estructuras locales. Mientras se recalca la necesidad de fortalecer las mismas, constantemente se las desestima, presentándolas como inoperantes e infructuosas. Lo anterior, tiene un impacto en la inclusión de estas estructuras en los esquemas de trabajo de cooperación interinstitucional.

Es innegable, que para garantizar espacios seguros para los niños, niñas y adolescentes en San Lorenzo se requiere que los cuidadores principales cumplan su rol. Para lo cual, deben (re)construirse las dinámicas económicas, de tal forma que, las familias no se vean obligadas a tener jornadas laborales que afecten las relaciones parento filiales y familiares, comprometiendo la seguridad de los niños, niñas y adolescentes. Así mismo, se debe contar con espacios (deportivos, recreativos, artísticos), y estructuras seguras para los niños, niñas

y adolescentes, mientras sus cuidadores cumplen sus jornadas laborales. De tal forma que, no se encuentren solos en casa, exponiéndose a diferentes formas de violencia, y abuso. Los CDI³³⁶ son una opción con los NNA en la primera infancia, pero deben existir respuestas locales para los NNA entre 4 y 17 años.

La Subsecretaria de protección especial del MIES trabaja dos ámbitos: (i) prevención de vulnerabilidades (ii) servicios de atención en protección especial. En base a dicho marco, este organismo tiene la competencia, y obligación de responder a ambos enfoques. Si bien la mayoría de servicios están orientados a la protección especial, se requiere incidir para la suscripción de convenios que respondan al ámbito de prevención. Se ha realizado el análisis de cómo los espacios de actividades extracurriculares constituyen mecanismos de prevención de todas las formas de violencia y de protección especial. Por lo cual, debe fomentarse la continuidad de estos programas.

336 Centro de Desarrollo infantil: Espacios para NNA de 1 a 3 años. Se encuentran bajo la supervisión del MIES.

Propuesta de Abordaje Integral de los programas de atención a NNA en San Lorenzo

Modelo económico

- Existen asociaciones de pesca en San Lorenzo que se podrían fortalecer, y capacitar: contabilidad, economía básica, costes de producción, etc.
 - Se puede trabajar con las asociaciones la diversificación productiva Ej: artesanías de conchas cremas, etc.
 - Las asociaciones fortalecidas pueden adquirir/alquilar sus lanchas para regular la monopolización de la venta de la pesca.
 - Es más viable trabajar con las asociaciones los beneficios de: Pesca sin trabajo infantil, uno de los problemas principales de deserción escolar en San Lorenzo.
- Actor clave:** Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Oferta educativa

- Es necesario hacer incidencia en el MINEDUC para contar con actividades académicas, deportivas, artísticas, que permitan a los niños incrementar su estadía en el sistema educativo.
 - Necesitan dar seguimiento a los casos de deserción y ausentismo escolar.
- Actor clave:** Distrito de educación - MINEDUC.

Apoyo familiar

- Dar seguimiento “con quién” están los niños de las familias con las que trabajan durante las jornadas laborales de cuidadores.
 - Construir redes de cuidado comunitario para dar seguimiento al ingreso de los niños de 0-5 años a los CDI.
- Actor clave:** Aldeas SOS, quien tiene el convenio con el MIES para el programa de apoyo familiar. MIES, quien otorga cupos para CDIs y personal de protección especial.

Actividades extras

- Replicar programas deportivos, artísticos, recreativos.
 - Identificar otros actores que puedan ofertar programas académicos, deportivos, recreativos, como espacios de protección para NNA.
- Actor clave:** El MIES puede suscribir convenios de este tipo como parte integral de protección especial.

8. RECOMENDACIONES

8.1 Derecho a acceder al territorio y acceso formal al Proceso de Asilo

8.1.1 Se recomienda al MINGOB que emita los lineamientos institucionales pertinentes para la adecuada implementación del principio de no devolución de NNA, y para la aplicación del Procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador – incluyendo en el contexto actual de COVID-19. Se recomienda enfáticamente que la atención a NNA sea realizada por personal civil, debidamente capacitado para el abordaje a este grupo.

Así mismo, se deberá capacitar a todo el personal de las unidades de migración a nivel nacional sobre el principio de no devolución, el interés superior del niño, el principio de no discriminación, y el derecho a la participación de NNA. Para la adecuada implementación del Procedimiento de atención deberá

coordinarse con el MIES, de tal forma que, a los NNA se les otorgue las medidas de protección que su caso requiera.

8.1.2 Se recomienda al MREMH, MSP, y MIES el establecimiento de una ruta formal sobre las medidas de bioseguridad a seguir en el proceso de recepción y atención de NNA en movilidad humana que llegan a Ecuador durante la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19.

8.1.3 Se recomienda al MREMH y al MINGOB el establecimiento de una ruta formal de recepción y derivación de las solicitudes de protección internacional que son receptadas en frontera, particularmente en el caso de NNA en el punto fronterizo de Huaquillas. En la construcción de esta ruta deberá contarse con la participación de la DP y de la DPE, al ser actores claves en la garantía del debido proceso en el RSD.

8.2 Acceso material al Asilo y Procedimiento de Determinación de la Condición de Persona Refugiada (RSD)

8.2.1 Se recomienda al MREMH que emita los lineamientos institucionales pertinentes para la adecuada implementación del principio de prioridad de casos de NNA, que abarque tanto procesos presenciales, como los que se llevan a cabo por medios electrónicos.

8.2.2 Se recomienda al MREMH que emita el Protocolo operativo de atención a NNA no acompañados o separados en necesidad de protección internacional, para homologar los abordajes que se realizan a los NNA a nivel nacional. Dicho documento debe contemplar:

- (i) La posibilidad de elección del sexo de la persona entrevistadora, por parte de los NNA.
- (ii) Estándares mínimos que deben cumplir los espacios físicos donde se realizan las entrevistas

de NNA, y los parámetros para las entrevistas y abordajes por medios electrónicos.

(iii) Estándares mínimos de contratación y formación que deben aplicar a toda persona que entreviste o trabaje con NNA (técnicos y sicosociales).

(iv) La obligatoriedad de capacitación del personal en: Los principios y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño - El conocimiento del país de origen de los NNA separados y no acompañados - Técnicas apropiadas de entrevista; - Desarrollo y psicología infantil- Sensibilidad cultural y comunicación intercultural.³³⁷

El CNII ratifica su disponibilidad para acompañar los procesos de construcción de estándares mínimos de los abordajes de NNA.

8.2.3 Se recomienda a la DP que, en el marco de sus competencias institucionales, implemente tam-

337 Observación General No. 6, supra, párr. 96.

bién las recomendaciones dadas al MREMH en el punto 2.2, del (i) al (iv). El CNII ratifica su disponibilidad para acompañar los procesos de construcción de estándares mínimos de los abordajes de NNA.

8.2.4 Se recomienda al MREMH la aplicación de la definición ampliada de persona refugiada en cumplimiento de lo establecido por la Ley de Movilidad Humana del Ecuador, tomando en consideración la edad y género de los NNA, y las particulares formas de persecución de las que son sobrevivientes.

8.2.5 Se recomienda a MREMH, DP, Consejo de la Judicatura, la construcción de rutas modelos de articulación para la adecuada derivación de los casos desde el MREMH a la DP, las JCPD, y a la función judicial; particularmente, para el nombramiento de tutor y dictamen de medidas de protección. Estas rutas deben reconocer y estar aterrizadas en las realidades locales, y su implementación no debe ser discrecional por parte del territorio. El CNII ratifica su disponibilidad para acompañar este proceso.

8.3 Derecho a la Identidad: Registro, Nombre y Nacionalidad

8.3.1 Se recomienda al Registro que reforme su Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y datos Civiles, en el sentido que se elimine el requisito formal de acompañamiento de representante legal para los progenitores menores de edad que van a inscribir o reconocer a su hijo/a. Durante el proceso de reforma, los casos de niños/as de padres adolescentes, con registro pendiente, deben tramitarse de forma inmediata. No debe requerirse la judicialización de los procesos.

8.4 Derecho a la Educación: acceso y permanencia a un sistema educativo de calidad, libre de cualquier forma de violencia y discriminación

8.4.1 Se recomienda al MINEDUC que todos quienes conforman la comunidad educativa – autoridades, docentes, estudiantes, padres de familia, comunidad extendida – sean capacitados y sensibilizados sobre movilidad humana, discriminación, racismo, y xenofobia. Lo anterior debe realizarse en coordinación con la DPE, la SDH, los Consejos de

Igualdad, la sociedad civil, y la cooperación internacional a través de programas de sensibilización con cobertura nacional.

8.4.2 Se recomienda al MINEDUC que coordine acciones para abordar los casos de discriminación y xenofobia en el sistema educativo, y se dictamine las sanciones que los casos requieran.

8.4.3 Se recomienda al MINEDUC que los Distritos de Educación cuenten con mecanismos físicos y electrónicos para la recepción de quejas y denuncias; los mismos deben ser amigables para los niños, niñas y adolescentes, y no adulto-céntricos. No debe requerirse ningún requisito de forma para las denuncias de niñas, niños y adolescentes. Es prioritario generar procesos informativos con los NNA sobre sus derechos, formas de violencia y discriminación (incluyendo violencia entre pares, y sus sanciones), y mecanismos de denuncia.

8.4.4 Se recomienda al MINEDUC que emita de forma urgente los lineamientos para la toma de

exámenes de ubicación de ingreso al sistema educativo, mientras paralelamente, se actualiza el aplicativo para la toma en línea de dichos exámenes.

8.4.5 Se recomienda al MINEDUC que sus coordinaciones zonales, con los Distritos de Educación, evalúen y revalúen la forma de implementación de los programas de la oferta educativa y su respuesta eficaz a los contextos locales. No puede, por ejemplo, usarse parámetros de zonas urbanas para rurales, o de localidades con alto alfabetismo digital con otras sin acceso alguno a internet. Con el retorno a clases presenciales, la oferta educativa debe, además, ser de fácil acceso a los niños, niñas y adolescentes que no se encuentran en la cabecera cantonal – donde se ejecutan casi en su totalidad los programas alternativos; especialmente, en aquellas provincias donde la mayoría de población vive en zonas rurales.

8.4.6 Se recomienda al MINEDUC que trabaje de forma interinstitucional e intersectorial con otros

actores estatales, gobiernos autónomos descentralizados, la cooperación internacional, y las estructuras comunitarias para responder a los desafíos tecnológicos que presentan las nuevas modalidades de teleeducación. De tal forma que, ajustándose a los contextos locales, se puede ir dando respuestas articuladas a las necesidades de los NNA en las nuevas dinámicas educativas, especialmente en lo que respecta a acceso a internet y a dispositivos electrónicos.

8.4.7 Se recomienda al MINEDUC que los procesos informativos sean otorgados por personal correspondiente y no el administrativo o de seguridad de los distritos de educación. Cuando cualquier NNA acude a los distritos de educación para ingresar o reingresar al sistema educativo, toda la oferta educativa disponible debe ser comunicada, asesorada, analizada, discutida, explicada, y de fácil acceso a NNA las localidades. El uso de la plataforma del MINEDUC debe no solo ser explicado al NNA, sino que, de ser necesario, debe contar con acompañamiento para que pueda usar el aplicativo; ya que no todos los NNA y sus familias cuentan con alfabetismo digital.

8.4.8 Se recomienda al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS que el presupuesto destinado constitucionalmente a la Educación no sea, bajo ningún criterio, pedido en devolución, o el sueldo de los docentes sea recortado, o haya mora en los pagos. En esta línea, se recomienda al MINEDUC para que los docentes tengan acceso al material pedagógico, tecnológico, logístico, y de transporte para poder dictar su cátedra, y dar un acompañamiento cercano a los NNA, con las garantías sanitarias necesarias.

8.4.9 Se recomienda al MINEDUC que emita los lineamientos y directrices de los procesos de contratación y selección del personal que trabaja con NNA en el sistema educativo, especialmente docentes, personal del DECE, y autoridades de dirección. Urge contar con estándares y criterios mínimos homologados de contratación para el sistema de educación fiscal, fisco-misional, y privado. Se debe garantizar procesos de selección formales, donde se evalúe tanto la capacidad técnica como la aptitud psicológica del personal para poder trabajar con NNA. Perfiles agresores no pueden seguir siendo parte o ingresar al sistema educativo. El CNII ratifi-

ca su disponibilidad para acompañar los procesos de construcción de dichos estándares mínimos.

8.4.10 Se recomienda al MINEDUC que un plazo razonable adecue las infraestructuras educativas a fin de que constituyan espacios seguros para los NNA. De tal manera que, dentro de los centros educativos, los espacios no se presten para posibles infracciones en contra de los NNA. Para tal fin, pueden usarse los estándares internacionales de espacios seguros construidos en la materia. El CNII ratifica su disponibilidad para acompañar los procesos de construcción de dichos estándares mínimos.

8.4.11 Se recomienda al MINEDUC que aborde los requisitos de forma que representan una inversión económica para los alumnos. El lineamiento para la no obligatoriedad de uniformes debe fortalecerse para cuando el alumnado retome las clases presenciales. Así también, debe en conjunto con las Coordinaciones zonales, construirse estrategias aterrizadas y realistas de cómo abordar las solicitudes de cuotas para necesidades elementales de las instituciones educativas, y qué cambios se re-

querirán de las asignaciones presupuestarias, en este sentido.

8.4.12 Se recomienda al MINEDUC que se procuren espacios de autocuidado para el alumnado, el personal docente y de Consejería Estudiantil. Se debe evaluar el burnout entre el profesorado y equipo del DECE, dándoles el soporte sicosocial pertinente. En esa misma línea, las planificaciones académicas deben ser sensibles con los difíciles procesos que enfrentan los NNA actualmente, y las formas específicas de afectación a la salud mental que ellos viven. Se recomienda realizar estos procesos en coordinación con el MSP. Adicionalmente, se debe trabajar con los Consejos Nacionales de Igualdad, sociedad civil y la cooperación internacional para la difusión de material sobre higiene y salud mental con los equipos educativos y los NNA.

8.5 Derecho a la vida familiar

8.5.1 Se recomienda al Consejo de la Judicatura que, a través de su órgano competente, se proceda al estudio y revisión del contenido de las sentencias

para analizar los criterios de protección, aplicados a los casos de NNA. De tal forma que, permita la construcción de procesos de fortalecimientos de capacidades, y contar con estadísticas sobre la situación de los NNA en riesgo o privados de cuidado parental.

8.5.2 Se recomienda al MIES y al Consejo de la Judicatura a establecer una ruta unificada para el abordaje de casos que requieran apoyo familiar o modalidades alternativas de cuidado. Así mismo, se requiere el estudio conjunto del universo real de niñas, niños y adolescentes en riesgo o privados de cuidado parental. El CNII ratifica su disponibilidad para acompañar el proceso de construcción de dicha ruta, y la articulación de las JCPD para evitar la innecesaria judicialización de las causas.

8.5.3 Se recomienda al MIES a continuar con el proceso de desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes, a través del fortalecimiento de los programas de modalidades alternativas de cuidado, tanto en cantidad, presupuesto, y calidad de abordajes. (i) Se requiere, de forma prioritaria, re-

direccionar los recursos técnicos, humanos, y económicos del acogimiento residencial hacia las modalidades de base familiar. (ii) Se debe priorizar el cierre de convenios con espacios de atención que cuentan con un alto número de niñas, niños y adolescentes. (iii) Se debe expedir de la norma técnica de la medida de vivienda asistida y tutelada. (iv) Debe procurarse la pronta implementación de los comités de calificación de familias acogientes, y la calificación de estas últimas. Para tal fin, se podrá coordinar con la sociedad civil, y la cooperación internacional.

8.5.4 Se recomienda a la DPE que proceda a realizar un proceso de seguimiento a la situación de los NNA institucionalizados en Ecuador: esclarecimiento de su situación legal, seguimiento de medidas de protección, informes técnicos adecuados etc.

8.5.4 Se recomienda al MIES la construcción de un sistema o catálogo de servicios del MIES, en línea, que permita a las autoridades administrativas y judiciales verificar los servicios y cupos disponibles en las distintas localidades. Para tal fin, se podrá

coordinar con la sociedad civil, y la cooperación internacional.

8.5.5 Se recomienda al MINGOB, JCPD, y al Consejo de la Judicatura que las solicitudes de reunificación familiar sean atendidas y resueltas conforme a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del niño, esto es, toda solicitud hecha por un NNA o por sus cuidadores para entrar o salir de Ecuador a efectos de la reunión de la familia debe ser atendida de manera positiva, humanitaria y expedita.³³⁸

8.5.6 Se recomienda al MINGOB, MIES, JCPD y al Consejo de la Judicatura el apropiado reconocimiento de la diversidad de familias, para los procesos de reunificación familiar, sin la aplicación de criterios restrictivos. La consanguineidad sigue siendo el único y exclusivo parámetro para la determinación de la familia del NNA; realizando una equivalencia automática de familia con familia biológica, cuarto grado de consanguineidad.³³⁹

8.5.7 Se recomienda al MINGOB, MIES, JCPD y al Consejo de la Judicatura que capacite a su personal sobre el derecho a la familia de los NNA, el principio de unidad familiar, no separación de hermanos, reunificación familiar, y el derecho a la no interferencia arbitraria en las familias.

8.5.8 Se recomienda al MINGOB, MIES, SDH, DP, DPE y al MREMH la construcción de la ruta de reunificación familiar modelo, que dé claridad sobre las competencias institucionales a los equipos técnicos territoriales; y, sobre todo, los canales oficiales de comunicación por los cuales deben las JCPD y los juzgados solicitar las medidas de reunificación familiar. El CNII ratifica su disponibilidad para acompañar el proceso de construcción de dichas rutas.

8.5.9 Se recomienda al Ministerio de Finanzas a no retrasarse en el pago a los prestadores de servicios de atención y protección de niñez y adolescencia, a través del desembolso a las carteras de estado correspondientes. Se recomienda a la Contraloría

338 CRC, arts. 9 y 10. Véase también, Observación General No 6, supra, párr. 81.

339 CONA, art. 98.

General del Estado, en este sentido, para que se procedan con las auditorías correspondientes, sobre la forma en la que se está procediendo con los desembolsos de recursos asignados a programas, servicios, de atención a NNA.

8.6 Derecho a medidas Protección: Procedimientos para identificar necesidades de protección integral, especial, internacional, y complementaria

8.6.1 Se recomienda al MIES a implementar procesos de transición hacia la finalización de los convenios de movilidad humana. Es menester que el MIES, con la competencia de implementar el Protocolo de atención, pueda hacerlo adecuadamente en el supuesto que no estén vigentes convenios de cooperación con entidades privadas.

8.6.2 Se recomienda al MIES a evaluar las capacidades reales de sus distintos distritos y coordinaciones zonales para dar respuesta y atención

directa a los casos. Identificar aliados estratégicos en los territorios que puedan dar soporte al MIES, constituiría un alivio a la carga laboral y salud mental de los técnicos distritales. El bienestar del equipo repercute de forma directa en la implementación de entrevistas que garanticen el interés superior de los NNA. Profesionales que se encuentran colapsados, y en estado de agotamiento, no podrán dar respuestas y abordajes adecuados, sino más bien pueden propiciar espacios de violencia y revictimización.

8.6.3 Se recomienda al MIES que tanto los equipos especializados de organismos aliados, como el propio equipo MIES, y los equipos de los cooperantes deben ser capacitados, sensibilizados, y acompañados por el MIES.

8.6.3 Se recomienda al MIES que construya un Catálogo digital en el que se incluyan los programas y servicios de atención a niñas, niños y adolescentes, que se encuentran disponibles en los distintos can-

tones – implementados de forma directa, por socios cooperantes, o aliados estratégicos. De tal forma que, se facilite a las JCPDS y las autoridades judiciales el dictamen de medidas de protección.

8.6.4 Se recomienda a la Contraloría General del Estado, que se procedan con auditorías de gestión a los GAD cantonales. De tal forma que, se determine en qué medida el presupuesto destinado a grupos vulnerables ha sido efectivamente asignado a la implementación, mejora, y fortalecimiento, de los sistemas de protección de niñas, niños y adolescentes. Con dicho resultado, puede iniciarse el proceso de reforma al COOTAD para la asignación presupuestaria a los sistemas de protección de derechos. Se debe garantizar que las JCPD y los CCPD tengan autonomía financiera y administrativa con presupuesto fijo asignado.

8.6.5 Se recomienda al MIES, SDH, DPE, Consejos de Igualdad, que -de forma conjunta- establezcan lineamientos mínimos que deben contener las

ordenanzas de los GAD para la selección de los miembros de las JCPD, y del personal técnico y de soporte. Los procesos de selección deben realizarse por concurso público de mérito y oposición, pudiendo estar sujetos estos procesos a las veedurías correspondientes, en coordinación con la Contraloría General del Estado.

8.6.6 Se recomienda a la DPE a iniciar las acciones correspondientes para dar seguimiento a las localidades donde existe una negativa por parte de los GAD cantonales para la implementación del sistema de protección de derechos local, particularmente la creación de las JCPD, toda vez que se está negando el acceso a la justicia a los niños, niñas y adolescentes.

8.6.7 Se recomienda a las JCPD a contar con convenios con los consultorios jurídicos de universidades públicas y privadas para el patrocinio de las causas, debido a que en algunas localidades el personal de la Defensoría Pública es limitado.

8.6.8 Se recomienda al MIES, SDH, DPE, Consejos de Igualdad, que -de forma conjunta- aborden la necesidad de contar con un sistema único similar al SATJE para las JCPD. La falta de un Sistema de información de las JCPD para el manejo de casos, genera dificultades en la respuesta de protección a los mismos, conforme a lo establecido en el punto 8.5.2 de este informe.

8.6.9 Se recomienda al MIES, SDH, DPE, Consejos de Igualdad, que -de forma conjunta- construyan los Estándares mínimos de contratación y formación que deben aplicar a toda persona que entreviste o trabaje con NNA en el SDPINA (técnicos y sicosociales). Los mismos estándares deben extenderse

a las instituciones de la sociedad civil y cooperación internacional autorizada para operar en Ecuador, y cuyo personal tendrá contacto directo con NNA.

8.6.10 Se recomienda al MREMH a realizar una interpretación adecuada de toda la normativa aplicable a niñas, niños y adolescentes. Debe contemplarse una alternativa de regularización migratoria específica, y sin obstáculos de forma, para los niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados. De tal forma que, las soluciones duraderas y proyecto de vida, que se trabajan con los organismos de protección de derechos, sean factibles; y, su integración local se base en un régimen jurídico estable.

GLOSARIO

Niño, niña, y adolescente:

Toda persona que no haya cumplido 18 años de edad, salvo que hubiese alcanzado antes la mayoría de edad por mandato de ley. El término “niña o niño” utilizado en la presente Opinión Consultiva incluye, evidentemente, a los adolescentes.

Niño, niña, y adolescente separado:

Está separado de ambos progenitores o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede encontrarse acompañado por otros miembros adultos de la familia.

Niño, niña, y adolescente no acompañado:

Está separado de ambos progenitores y otros parientes y no está al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.

Solicitante de la condición de refugiado/a:

Aquella persona que ha solicitado el reconocimiento del estatuto o condición de refugiado y cuya petición está pendiente de resolución.

Persona Refugiada:

Aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. El término “refugiado(a)” es aplicable también a aquellas personas que han huido de sus

países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Protección internacional:

Aquella protección que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o de residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva

Migrante:

Persona que sale de su país de origen o residencia habitual por razones de conveniencia personal y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello.

Corpus Iuris de derecho de niñez y adolescencia:

Conjunto de normas de derecho internacional de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que debe ser utilizado como fuente de derecho para establecer el contenido y los alcances de las obligaciones que han asumido los Estados a través de la Convención sobre los Derechos del Niño; y, del artículo 19 de la Convención Americana respecto a los niños, niñas y adolescentes, en particular al precisar las “medidas de protección” a las que se hace referencia en el mencionado precepto*.

* Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Opinión Consultiva OC-21/14 “Derechos y garantías de niñas y NNA, en el contexto de migración y/o en necesidad de protección internacional”, agosto 2014, párr. 57 [Opinión Consultiva 21/14].

Consejo Nacional
para la **Igualdad**
Intergeneracional



Juntos
lo logramos