

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Programa de Maestría

en Derechos Humanos y Democracia en América Latina

Mención en Políticas Públicas

Derecho a la educación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en
Ecuador a partir del principio de igualdad y no discriminación

Johanna Maritza Huepa Salcedo

Tutora: María Gardenia Chávez

Bogotá

2008

RESUMEN

Esta investigación busca dar cuenta del estado de cumplimiento del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de los niños y niñas colombianos/as en condición de refugio en Ecuador. El derecho a la educación posibilita la disminución de las brechas sociales a partir del cumplimiento de las obligaciones de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del Estado, implica el principio de igualdad y no discriminación durante todo el proceso educativo.

Colombia sufre un conflicto armado de más de 50 años, que ha provocado el desplazamiento de muchas personas. A partir del año 2000 se presenta una afluencia masiva de personas colombianas en situación de refugio al Ecuador. El marco normativo nacional e internacional en materia del derecho a la educación de los niños y niñas en situación de refugio, ratificado por Ecuador, es amplio y ofrece un marco importante para la realización de este derecho. Sin embargo, las condiciones sociales y políticas de Ecuador, el aumento de la discriminación, el desconocimiento de los derechos, entre otros factores, dificultan la realización de este derecho.

Las políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos implican el cumplimiento de las obligaciones estatales y la participación de la población, sobretudo de aquella más vulnerada en sus derechos, en la definición de los problemas públicos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La adopción de acciones positivas es necesaria para el logro de condiciones de igualdad de oportunidades en el acceso de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio. La atención psicosocial brinda posibilidades para subsanar las secuelas del conflicto armado y la situación de desplazamiento y refugio en niños y niñas y además contribuye a la reconstrucción del tejido social que fortalece a las comunidades en la participación política.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Introducción	4
Capítulo I Derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de los niños y niñas en situación de refugio	7
La educación en su forma escuela	7
La Educación como Derecho Humano	13
El principio de igualdad y no discriminación en el derecho a la educación de personas refugiadas	25
Capítulo II Estado de cumplimiento del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador	35
Análisis del fenómeno de migración y refugio	35
Contexto de la situación de refugio en Ecuador	38
Condiciones de los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador	44
Marco normativo del derecho a la educación de niños y niñas en situación de refugio en Ecuador	54
Análisis de cumplimiento del derecho a la educación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador	61
Capítulo III Recomendaciones para las políticas públicas educativas a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos en situación de refugio en Ecuador	82
Políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos	82
Recomendaciones para las políticas públicas educativas	85
Conclusiones	95
Bibliografía	97
Anexo 1	101
Anexo 2	103
Anexo 3	107
Anexo 4	108

INTRODUCCIÓN

La presencia de población colombiana en el Ecuador se comprende en el marco de la vecindad y es parte de un proceso migratorio de más de cinco décadas. En los últimos años este proceso de movilidad humana se ha incrementado, producto de las políticas de seguridad contrainsurgente y de lucha antidrogas desarrolladas por el Estado Colombiano, como parte de la política de control regional impulsada por los Estados Unidos por medio de la Iniciativa Regional Andina, IRA, e implementada, a partir del año 1999 con el Plan Colombia y del 2002, con el Plan Patriota. A pesar de que no existen datos precisos acerca del número de personas colombianas que han ingresado y permanecen en Ecuador en situación de refugio, esta problemática ha llamado la atención de la comunidad internacional, de organizaciones de derechos humanos en Ecuador y del Estado ecuatoriano, situándose como un tema trascendental en la agenda política.

Esta investigación busca dar cuenta del estado de cumplimiento del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de los niños y niñas colombianos/as en condición de refugio en Ecuador.

El marco metodológico que guía esta investigación es de corte cualitativo, siguiendo una *lógica de descubrimiento*, basada en un principio fundamental de la hermenéutica, “la pertenencia del intérprete a lo interpretado y a las consecuencias de ello, no a la presunta neutralidad del observador objetivo”¹. Además, se inscribe en un enfoque interdisciplinario en el que los aportes del derecho, la sociología y la antropología son fundamentales. Se asume desde la perspectiva de los derechos humanos. Esta investigación requirió un nivel de análisis de *jure*, del contenido del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación en niños y niñas en

¹ Manuel Domínguez, *Una propuesta de trabajo filosófico*, Bogotá, Universidad Javeriana, 1992, p. 29

condición de refugio, a través de la revisión de los instrumentos de derechos humanos a nivel internacional y nacional, las observaciones generales de instancias de protección de los derechos humanos, así como los informes emitidos por relatores especiales o de país.

Conjuntamente se hizo un análisis de *facto*, enmarcado temporalmente en la última ola de ingreso de personas en situación de refugio a Ecuador, es decir, a partir del año 2000, lo que demandó la sistematización y análisis de la información que acerca del derecho a la educación han emitido los sectores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, así como las acciones emprendidas tanto por el Estado ecuatoriano, como el colombiano, se revisaron informes de investigación de las organizaciones no gubernamentales encargadas de la atención a población en condición de refugio en Ecuador, así como la sistematización del trabajo adelantado por las distintas organizaciones de la sociedad civil en Ecuador. En este sentido es importante un seguimiento al trabajo desarrollado por la “Mesa de educación y migración” que convoca a representantes de estas organizaciones y del Estado, para revisar la situación del acceso y permanencia de los/as estudiantes colombianos/as en situación de refugio en el sistema educativo ecuatoriano, a partir de la realización de quince entrevistas a investigadores/as de organizaciones nacionales e internacionales, ecuatorianas y colombianas que han abordado tanto teórica como empíricamente con la población colombiana en situación de refugio en Ecuador y a personas colombianas en situación de refugio, incluidos niños y niñas, residentes en la ciudad de Quito, la revisión de actas de reunión y la participación en las reuniones de la Mesa de Educación y Migración. Se revisaron documentos oficiales del Ministerio de Educación de Ecuador con relación a las políticas públicas educativas, concretamente en lo referente a la admisión y atención de la población en condición de refugio. El periodo analizado es del año 2000 a 2008.

Este trabajo se divide en tres capítulos, el primero, *Derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de los niños y niñas en situación de refugio*, presenta un análisis de la institución escolar, encargada de cumplir la tarea educativa desde la modernidad, del contenido del derecho a la educación y del principio de igualdad y no discriminación, desde la perspectiva de derechos humanos y en forma particular en relación al refugio. El segundo capítulo, *Estado de cumplimiento del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador*, incluye un análisis de la tensión entre migración y refugio, el contexto de la migración en Ecuador, la situación de personas colombianas –especialmente de niños y niñas– en situación de refugio en Ecuador, la normatividad internacional y nacional del derecho a la educación de personas en situación de refugio en Ecuador y el estado de cumplimiento de este derecho para los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador. El tercer capítulo, *Recomendaciones para las políticas públicas de educación en Ecuador*, postula algunas recomendaciones para el diseño y el mejoramiento de políticas públicas en educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos en situación de refugio.

Capítulo I

Derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de los niños y niñas en situación de refugio

Este capítulo presenta un análisis acerca de la educación en su forma escuela adquirida a partir de la modernidad, surgida en un medio jerarquizado y desigual y que como institución social puede contribuir a mantener o transformar el orden social; luego, se establecen las características y el contenido de la educación como derecho humano; finalmente se estudian las implicaciones del principio de igualdad y no discriminación en la educación y la relación entre el derecho a la educación y el derecho al refugio.

La educación en su forma escuela

La educación es el proceso por el cual las sociedades humanas a lo largo de la historia han perpetuado sus saberes, costumbres, hábitos, normas, etc., es decir, ha existido educación siempre que han existido sociedades humanas. “...la sociedad es un gran dispositivo que se reproduce en la medida en que enseña su funcionamiento [...] Donde hay sociedad humana, hay educación”², por lo tanto, habría diferentes formas de “educar”, teniendo en cuenta la diversidad de sociedades humanas que han existido a través de la historia y las que permanecen en la actualidad.

Sin embargo, fue en la sociedad occidental, durante la Modernidad, cuando emerge la “escuela”, como mecanismo de reproducción de la sociedad, “[...] fue en el momento de los nacionalismos europeos, y en un clima de guerras de religión, cuando en nuestras sociedades se articularon las piezas maestras de la institución escolar.”³ Así, la educación “cambió de función y adquirió la *forma escuela*, lo cual significa que adquirió características inexistentes, es decir, que aparecieron unas nuevas prácticas y un nuevo

² Guillermo Bustamante Zamudio, *Inteligencia y educación*, Materiales del laboratorio de psicoanálisis y educación N° 1, Bogotá D.C., 2007, p. 25

³ Fernando Álvarez y Julia Varela, *Arqueología de la escuela*, Madrid, Ed. La piqueta, 1991, p. 9

tipo de relaciones educativas.”⁴, así como nuevas categorías sociales, pues es junto al surgimiento de esta institución social cuando se evidencia la aparición de la “infancia”.

Abordar la infancia como una construcción histórico-social implica reconocer que esta tuvo un momento de emergencia y es precisamente el historiador francés Phillipe Ariés⁵, quien relata este surgimiento, a través de un recorrido por el arte, los juegos y el vestuario, utilizados o alusivos a niños/as desde la edad Media hasta el siglo XVIII. Así, comprueba que en la Edad Media no había una distinción clara entre adulto – niño/a, ya que solo se necesitaba que el/la niño/a aprendiera a caminar, para que pasara rápidamente a ser un hombre o una mujer joven y compartiera sus trabajos y juegos.

A partir del Siglo XVII empieza a existir lo que Ariés denomina el “sentimiento de infancia”; las condiciones sociales y culturales de la época la hacen emerger. La familia empieza a adquirir otro significado⁶, ya no sólo está orientada a proteger los bienes, tener un oficio común, preservar el honor, sino que además, se convierte en el lugar de afecto entre padres e hijos. Sin embargo, “El sentimiento de infancia – y por consiguiente el sentimiento de familia – no existirá entre las clases populares hasta bien entrado el siglo XIX, siendo la escuela obligatoria uno de sus instrumentos constitutivos y propagadores.” (F. Álvarez y J. Varela, 1991, p. 26); además, esa particularización de niñez “inicialmente sólo benefició a los varones, mientras que las niñas persistirán mucho más tiempo en el modo de vida tradicional que las confundía con las mujeres.”⁷

Con respecto a la educación, la situación cambia radicalmente, pues en la Edad Media la educación se reducía al *aprendizaje* adquirido gracias a la convivencia con los

⁴ Alejandro Álvarez Gallego, ...*Y la escuela se hizo necesaria. En busca del sentido actual de la escuela*, Bogotá D.C. Ed. Magisterio, 1996, p. 9

⁵ Philippe Ariés, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid, Ed. Taurus, 1987

⁶ Norbert Elías, *La sociedad cortesana*, México, Ed. FCE, 1982. Allí muestra que en la alta nobleza francesa en general no se vinculaban las relaciones amorosas al matrimonio, éste era un asunto político, de alianzas entre familias, para mantener el nombre, los títulos y aumentar, en lo posible, el patrimonio.

⁷ Ana María Fernández, *La invención socio – histórica de la Niña o las niñas que la Niña no deja ver*, Revista Nova y Vetera No 25, Buenos Aires, Abril – Mayo 1997, p. 9

adultos, se aprendía la vida haciendo, junto a ellos, mientras que a partir del siglo XVII la escuela es la que se encarga de la *enseñanza* de los niños y con ello contribuye a la separación de los adultos y los niños, creando así unas nuevas prácticas que cambian la vida de los niños y reconfiguran los modos de vida de los adultos.

La institución escolar surge en medio de una sociedad jerarquizada y estratificada, por lo que no se crea una misma “escuela” para todos los niños y las niñas existen diferencias marcadas en los saberes transmitidos y la disciplina que se imparte. Para los niños príncipes y nobles se creaban programas con amplios y legítimos conocimientos necesarios para gobernar en la época, a través de la dedicación exclusiva de maestros a su servicio; los niños burgueses se concentraban en instituciones a cargo de la iglesia, con programas les aseguraban cierto acercamiento a la cultura; los niños pobres serían atendidos en hospicios y centros de corrección para una formación que tiene como finalidad la imposición de la moral cristiana a través de altos niveles de represión.

Si bien a nivel de clase para los niños se evidencian estas diferencias, en términos de género, las niñas estaban excluidas, Ana María Fernández resalta “... una diferencia de dos siglos en el ingreso de las niñas a la escolarización y doce siglos para su ingreso en la universidad, y por supuesto no para todas las niñas; entre ellas las diferencias de clase son obvias” (F. Álvarez y J. Varela, 1991, p. 10).

Las ideas que conformaron la Ilustración influyeron la sociedad, logrando ser consideradas como las únicas dignas de ser estudiadas y las que constituyen la única verdad basada en la razón, resultado del más puro proceso de civilización, permitiendo así la exclusión de los saberes cortesanos y populares y la estigmatización de lo diferente, lo “incivilizado”. Si hubiese que privilegiar una dimensión que le diera sentido a las utopías económicas, sociales y culturales, esta sería la educativa, “Sin educación no es posible la puesta en práctica de un proyecto económico y político que requiere súbditos ilustrados,

ciudadanos morales y cultivados. Allí donde la educación está ausente reina la tiranía, que es fruto del oscurantismo.” (F. Álvarez y J. Varela, 1991, p. 90)

A partir de la Revolución Francesa, en el marco de las relaciones contractuales avaladas por el Estado liberal, la categoría infancia siguió ejerciendo un papel discriminador entre clases y géneros, los niños de las clases populares, mujeres y hombres pasaron a engrosar los puestos de trabajo emergentes, mientras que los niños de clase alta contaban con una socialización especial desde hace un siglo. Es entonces cuando la escolarización empieza a concebirse como obligatoria y de responsabilidad estatal para los niños pobres a fin de abolir el trabajo infantil, sin que ello implique la enseñanza de los saberes considerados legítimos de la sociedad, exclusivos a las clases altas.

El Estado busca “civilizar” a sus ciudadanos/as, a través de prácticas insertas en la vida de la nueva clase trabajadora, para obtener mayores beneficios y la estrategia es modelar la vida de mujeres, niños y niñas, a través de políticas higiénicas, eugenésicas y moralizadoras, “La mujer y el niño de las clases populares recibirán así un estatuto de tutela por parte del Estado que hasta entonces sólo se había ensayado con locos y los colonizados. Protección que pasa por una fijación e inmovilización espacial: para la mujer, el hogar; para el niño, la escuela.” (F. Álvarez y J. Varela, 1991, p. 180)

De acuerdo con Julio Echeverría, si en los siglos XVI y XVIII surgen los discursos centrales que fundamentaron la modernidad, “en los siglos XIX y XX se produce su tarea de aplicación u operacionalización [...] Las funciones del sistema educativo fueron cruciales en esta estrategia de articulación de la modernidad y aparecieron bajo el programa de la modernización política y sociocultural”⁸

⁸ Julio Echeverría, ¿Educación para qué?, en *Educación... ¿Para qué? Reflexiones desde la Academia y las Ciencias Sociales*, Contrato Social por la Educación, Quito, 2007, p. 64

De esta forma, se van creando una serie de prácticas y saberes alrededor de la escuela, se resalta en particular la influencia de la psicología conductista, desarrollada en Estados Unidos y el vínculo que se establece con las propuestas de organización del trabajo de Frederik Winslow Taylor, a través de lo que él llama *Management* científico y más adelante las de Henry Ford, con la producción en cadena de montaje, que además de implantarse en el ámbito de las fábricas, intervinieron otros espacios sociales.

Estas modificaciones se presentan en la escuela a través de la organización de los tiempos, horarios, los exámenes, la individualización del espacio y el trabajo, una aparente neutralidad frente a lo político y la medida de la inteligencia como mecanismos para seleccionar científicamente al personal. El pensamiento liberal explica las diferencias sociales y económicas desde una postura tecnocrática y meritocrática que sostiene que todos somos iguales y que por lo tanto es el esfuerzo personal el que determina el lugar a ocupar en la estructura laboral bajo el lema ‘a cada uno según sus posibilidades’.

La escuela desde su constitución en la sociedad moderna, cumple una función social en dos sentidos, el primero responde al hecho de que es una institución formada a partir de los valores básicos de la sociedad en la que está inserta y el segundo en el que como institución educativa contribuye a mantener o modificar la realidad social a partir de la resignificación o cambio de estos valores.

Es así como la institución escolar no esta predestinada a reproducir el orden social imperante sino que tiene un papel fundamental en el cambio de las estructuras y relaciones sociales y si bien es cierto “...que el sistema educativo no puede eliminar las desigualdades individuales cuando están insertas en el conjunto social, también es cierto

que no hay cambio social si no empieza a producirse en algún punto de la sociedad, y que todo cambio habido en una parte del sistema repercutirá en las otras partes.”⁹

Asumir la escuela como institución que puede contribuir a la transformación de la sociedad implica reconocer: 1) que es un espacio importante de socialización para niños, niñas adolescentes y jóvenes, en el que se construyen las bases de las relaciones sociales, se aprenden los rituales sociales, se ejercen e incorporan las formas de convivencia ligadas a la sociedad; y, 2) el papel del maestro como un actor social y político fundamental en la modificación de prácticas sociales desiguales y excluyentes, a través del reconocimiento y transformación de las dinámicas escolares que reproducen relaciones racistas, etnocentristas, androcéntricas, nacionalistas y clasistas.

Reconocer que en la escuela existen estas prácticas implica una reflexión y modificación en torno a: 1) la valoración de la educación de acuerdo con el nivel, los primeros grados escolares tienden a ser menospreciados, mientras que los grados superiores, como los universitarios son privilegiados, por tanto, se destinan más recursos a la educación superior que a la básica; 2) existe un factor de feminización del magisterio en los primeros niveles, a mayor nivel educativo menor número de docentes mujeres, respondiendo al imaginario social según el cual las mujeres están predispuestas a labores maternas de cuidado, requeridas en los primeros grados escolares, mientras que no tendrían la misma propensión a actividades académicas, científicas y de producción de conocimiento, necesarias en los niveles educativos más avanzados, por tanto se evidencia una desvalorización de las mujeres, es decir, una división del trabajo en razón al género; 3) los saberes transmitidos en la escuela se fundamentan en el conocimiento occidental, urbano, europeo y androcéntrico, lo cual reproduce la subvaloración, invisibilización y

⁹ Marina Subirats Martori, *Conquistar la igualdad: la coeducación hoy*, en Revista Iberoamericana de Educación. N° 6, Género y Educación, Septiembre – Diciembre 1994, en www.oei.es

exclusión de los saberes de culturas indígenas, afrodescendientes, de sectores populares y/o rurales, así como los vinculados al rol de la mujer; 4) el uso del lenguaje en la escuela tiende a la invisibilización de la mujer y desprecio por lo diferente, lo “otro” si no es ignorado es rechazado; 5) los libros de texto y los programas escolares tienden a promover este tipo de imaginarios y relaciones; 6) la interacción escolar, las relaciones entre docentes y estudiantes tienden a reproducir relaciones de poder entre mujeres y hombres, adultos y niños/as, mestizos e indígenas o afrodescendientes, nacionales y extranjeros; y, 7) las políticas públicas educativas latinoamericanas desde hace dos décadas tienden a la llamada “educación por competencias”, que busca homogenizar para evaluar masivamente sin tener en cuenta las particularidades individuales, ni contextuales, en respuesta a las directrices de entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Por tanto, una escuela para el cambio implica la continua acción – reflexión – acción sobre estas prácticas la que posibilita la transformación y búsqueda de sociedades más justas y la configuración de la escuela como institución que promueva dinámicas contrahegemónicas.

La Educación como Derecho Humano

Norberto Bobbio¹⁰, propone la existencia de un signo positivo en medio de las características de nuestra época, aumento incontrolable de la población, deterioro del medio ambiente, el poder destructivo de las armas, etc., y es precisamente la creciente importancia concedida a los derechos humanos (en adelante DDHH) en diversos debates internacionales, en espacios gubernamentales y en movimientos sociales. Este hecho, además de positivo, lo propone como “signo premonitorio” del progreso moral de la humanidad; sin embargo, él mismo admite la dificultad de definir lo que implica el “progreso moral”, pues el concepto de lo moral es problemático y además aunque se

¹⁰ Norberto Bobbio, *El tercero ausente*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1997, p. 154

lograra un consenso acerca de su definición e implicaciones, no se han establecido índices que permitan medir el progreso moral de una nación y menos de la humanidad entera, pero reconoce que existen ciertos indicadores que apuntarían en ese sentido, por ejemplo, los movimientos ecologistas y pacifistas, así como el interés de los movimientos, partidos y gobiernos por discutir, reconocer y proteger los DDHH.

Carlos Santiago Nino¹¹, no duda en afirmar que los DDHH son uno de los más grandes inventos de la humanidad, pues se constituyen como una herramienta que posibilita neutralizar las desgracias producidas por los mismos seres humanos. Si bien admite que el reconocimiento jurídico de los DDHH no ha impedido la existencia de genocidios, persecuciones, imposiciones sangrientas de grandes potencias sobre otros pueblos, enfermedades y hambrunas evitables, el analfabetismo de gran parte de la población, amenazas de armas nucleares, etc., afirma que sobretodo después de la segunda guerra mundial se registran importantes avances en materia del reconocimiento, respeto y garantía de los DDHH, así, constata la disminución de la esclavitud, la descolonización, aún cuando no se han completado, el mayor número de países organizados bajo la forma de Estados de derecho, el establecimiento de Cortes internacionales que juzgan violaciones a los DDHH, el interés de las personas por las violaciones sucedidas fuera de sus países, entre otros.

Este autor estima que uno de los factores que influyen en el lento progreso de los DDHH es la creencia de que estos se aseguran sólo cuando hay un reconocimiento jurídico de los mismos y establece que es necesario apuntar a un plano mucho más profundo, “la formación de una conciencia moral de la humanidad acerca del valor de estos derechos y de la aberración inherente a toda acción dirigida a desconocerlos” (C. Nino, 2005, p. 1), que se lograría a partir de la propaganda, que sería efectiva sólo a corto

¹¹ Carlos Santiago Nino, *Ética de derechos humanos*, Argentina, Ed. Astrea, 2ª Ed., 2005, Pág. 1

plazo y es frágil, o por discusión racional¹², que implica la necesidad de determinar cuáles son los derechos que deben ser reconocidos y cuál es el alcance de los mismos.

Conectando las posturas de ambos autores frente a lo que han significado los DDHH para la humanidad, se podría afirmar que los DDHH son indicadores del progreso moral de la humanidad que requieren superar la creencia de que sólo se aseguran vía reconocimiento jurídico sino que requieren de la formación de la conciencia moral de las personas para entender su valor y rechazar su desconocimiento. De acuerdo con la función social de la escuela, de resignificar o cambiar los valores de la sociedad, esta puede contribuir a una formación que permita asegurar la realización de los DDHH.

Al contar con reconocimiento, el derecho a la educación, en la normatividad internacional y constitucional de los Estados, se garantiza un respaldo normativo – jurídico que especifica quienes son sujetos de derecho, cuáles son los mecanismos para hacerlo efectivo y quienes son los responsables de su realización.

Como derecho humano tiene unas características que son a la vez generales a todos los DDHH y otras específicas a la educación, siguiendo a Javier Medina¹³, estas son: *Universalidad*, todas las personas tienen derecho al acceso y permanencia en la educación sin discriminación alguna; *Integral e indivisible*, no es posible tener jerarquías que impliquen mayor o menor importancia en la realización de los derechos, su promoción y garantía no se justifica con la negación de otros derechos y el derecho a la educación no puede ser fragmentado; *Irrenunciable e inalienable*, los DDHH se fundan en la dignidad humana, por lo que renunciar o negociar el derecho a la educación, constituye una lesión a

¹² La renuencia a esta discusión racional deja entrever dos posiciones que son los obstáculos más profundos en la formación de la conciencia moral, por un lado el dogmatismo ético, que implica la creencia en que existen verdades morales autoevidentes a las que se accede por fe o intuición, por lo que no es necesaria una discusión de éstas “verdades” y la segunda el escepticismo ético, según la cual es imposible defender una posición como la que legitima los derechos humanos, puesto que estas concepciones están determinadas por criterios no racionales.

¹³ Javier Medina Bernal, *Derecho a la Educación*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP, 2006, p. 34

este principio, ni las personas ni el Estado tienen esa facultad; *Progresividad (gradualidad) y prohibición de retrocesos*, la satisfacción del derecho a la educación implica el cumplimiento de obligaciones de aplicación inmediata y la ejecución progresiva, que implica la implementación de estrategias económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, así como, adoptar medidas legislativas, además existe una prohibición de regresividad en los logros o garantías ya alcanzadas; *Individual y colectivo*, individual que comprende los derechos de cada persona y colectivo referido a los grupos sociales como indígenas, afrodescendientes, etc.

El derecho a la educación ha sido definido como derecho social, también como derecho cultural, incluso como derecho económico y de acuerdo con el Comité DESC es también un derecho civil y un derecho político, “ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.”¹⁴ Generalmente el derecho a la educación se clasifica dentro de los llamados derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), que buscan la compensación de las desigualdades sociales, al establecer condiciones mínimas de vida y supervivencia como requisito necesario para hacer reales los ideales de igualdad.

Los DESC han sido clasificados como *derechos de segunda generación*, lo que ha llevado a que se asuman como distintos en naturaleza, características y contenidos a los derechos civiles y políticos (en adelante DCP), convirtiéndolos así, de acuerdo con Ligia Bolívar¹⁵, en *derechos de segunda clase*. Esta autora presenta seis mitos sobre los que se ha sostenido esta diferenciación, así como las razones que los desmienten, a continuación se exponen estos argumentos y algunos ejemplos vinculados al derecho a la educación:

¹⁴ Comité Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General No 13, párrafo 2.

¹⁵ Ligia Bolívar, *DESC: Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Estudios Básicos, Vol. V, San José de Costa Rica, 1996

El primer mito consisten en creer que los DCP son de abstención por parte del Estado (no matar, no censurar, no desaparecer, no torturar etc.) y por tanto, de aplicación inmediata, mientras que los DESC exigen actuar (construir escuelas, hospitales, vivienda, condiciones laborales, etc.), por lo que serían de aplicación progresiva. Sin embargo, se comprueba que cada derecho exige el cumplimiento de obligaciones de abstención o negativas y de acción o positivas por parte del Estado, se requiere, por ejemplo, la progresiva consolidación del sistema de justicia que garantice los DCP, así como emprender acciones con miras a la prevención, investigación y sanción de las violaciones a estos derechos. Además, no toda acción positiva del Estado requiere la inversión de nuevos recursos económicos, como es el caso de la adopción de medidas legislativas.

Con respecto al derecho a la educación, el Estado tiene como obligaciones negativas las de no interferir en la opción de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos/as, no prohibir a establecimientos privados la oferta educativa, no adoptar medidas que obstruyan el acceso o la permanencia, entre otras; y obligaciones positivas, que implican la adopción de medidas para evitar que la educación sea obstaculizada por terceros y que permitan a individuos y comunidades el disfrute del derecho, entre las que se encuentra ofrecer disponibilidad de cupos escolares, garantizar el acceso y permanencia sin discriminación alguna, la formación y cualificación docente, etc.

El segundo mito consiste en considerar que los DESC tienen un nivel más alto de complejidad que impide su comprensión y por tanto su satisfacción. Sin embargo, la complejidad de los derechos no deviene de si son civiles y políticos o DESC, sino de factores como la diversidad cultural al interior de los Estados, evidente en las discusiones acerca de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los países musulmanes, o con respecto a la justicia autónoma de comunidades indígenas en países Latinoamérica. Además el progreso normativo de los derechos no ha sido uniforme, algunos DCP

relacionados con las garantías judiciales tienen poco desarrollo, puesto que requieren medidas legislativas, políticas, administrativas y económicas, mientras que otros DESC, como los derechos laborales cuentan con amplia normativa internacional, con la OIT.

En el caso de la educación se pueden evidenciar avances importantes en su definición, contenido e indicadores de cumplimiento, provenientes de normas constitucionales, subreglas jurisprudenciales de diferentes cortes, jurisprudencia internacional, documentos de organizaciones sociales y de expertos, informes de relatores especiales y el establecimiento de organizaciones internacionales como la UNESCO.

El tercer mito corresponde a considerar que existiría un nivel distinto de justiciabilidad entre los DCP y los DESC, siendo los DESC difícilmente exigibles por vía jurídica. Este mito se derriba cuando se comprueba que todo derecho, independiente al grupo al que pertenezca, para constituirse como tal, requiere de la definición del contenido mínimo esencial, para a partir de allí, establecer claramente los mecanismos para que las personas puedan exigir su cumplimiento al Estado. Estas normas deben estar estipuladas en la jurisdicción nacional, ya que de no hacerlo los Estados estarían incurriendo en una violación al derecho mismo. El contenido mínimo a la educación incluye la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, a su vez requiere de mecanismos y normas específicas que permitan su realización efectiva.

El cuarto mito consiste en pensar que no existen recursos internacionales para la defensa de los DESC. Sin embargo, se constata la existencia de mecanismos y entidades internacionales han contribuido a generar importantes avances en la definición, contenido, indicadores, interpretaciones y exigibilidad de los DESC. Frente al derecho a la educación, se cuenta el Comité de los DESC, el Comité de Derechos del Niño, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Subcomisión de Prevención de la discriminación y Protección de las Minorías, el/la Relator/a Especial sobre el Derecho a la

Educación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la cultura, los informes de países de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como subreglas jurisprudenciales de diferentes cortes y la jurisprudencia internacional.

El quinto mito se funda en la errada interpretación de la premisa “garantizar los DESC hasta el máximo de recursos de que disponga un Estado”, establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante PIDESC). Se ha interpretado como un criterio que otorga a los Estados la voluntad de decidir aplazar la inversión económica o incluso no invertir nunca en los DESC. Sin embargo, así como es inaceptable que los Estados posterguen o condicionen la realización de los DCP, de la misma forma lo es frente a los DESC. Los Estados tienen la obligación, de acuerdo con los Principios de Limburgo, de actuar tan rápido como les sea posible en el logro progresivo de la completa aplicación de los DESC, este principio de progresividad implica la obligación de no regresividad en las condiciones alcanzadas. En cuanto al derecho a la Educación, resulta inaceptable el aplazamiento de su garantía, puesto que esta implicaría la postergación de la realización y la dignidad de la persona.

El sexto mito se fundamenta en la idea de que alcanzar la universalidad de los DESC implicaría un deterioro en su calidad. Sin embargo, esta premisa se funda en una visión incompleta de lo que involucra la realización de los derechos, pues si bien los instrumentos internacionales de los DESC apuntan hacia la universalización de estos derechos, también implican un desarrollo en términos cualitativos que los complementan.

En términos del derecho a la educación implica que este no se realiza sólo respondiendo a indicadores de cobertura, sino que establece como finalidad el pleno desarrollo de la persona, del sentido de su dignidad; la contribución al respeto por la diferencia, a la generación de participación en la sociedad; criterios de calidad en términos

de la permanencia de los/as estudiantes en el sistema educativo, educación especial de acuerdo con las necesidades específicas de la población, etc.

El derecho a la educación se constituye como “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos” (Comité DESC, Obs. 13, p. 1). Como derecho intrínseco, implica que la titularidad frente a la educación en tanto derecho, surge de la calidad de la persona como tal, no de la ciudadanía ni de la nacionalidad. Como medio es indispensable para acceder a condiciones de vida dignas, es el principal medio para que las personas excluidas y marginadas, puedan salir de la pobreza y participar activamente en la sociedad. Contribuye a que los sujetos se reconozcan como sujetos de derecho y en esa medida no sólo conozcan los derechos que les son inherentes sino además que permite su exigibilidad, a través de la comprensión de las responsabilidades del Estado en el respeto, la protección, la promoción y la garantía de los mismos. Además contribuye a la prevención a largo plazo de los abusos de DDHH y los conflictos violentos a través de la promoción de la igualdad y al aumento de la participación de las personas en los sistemas democráticos.

El PIDESC es el instrumento internacional de DDHH que desarrolla de manera amplia y exhaustiva el derecho a la educación en los artículos 13 y 14. Allí se exponen los elementos, propósitos y características de la educación como derecho, así como las obligaciones de los Estados parte frente a este derecho. Particularmente el artículo 14 compromete a los Estados parte a elaborar y adoptar, en un plazo de dos años, a partir de la ratificación del pacto por cada Estado, un plan que especifique las acciones, en un periodo de tiempo razonable, para garantizar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita.

Elementos, estipulados en el PIDESC, artículo 14:

1) Obligatoriedad, (Comité DESC, Obs. 13, P. 6) implica que la enseñanza no puede ser tomada como optativa ni por los padres/tutores, ni por el Estado, el carácter de

obligatoriedad se puede justificar solamente si la educación es adecuada, pertinente para el/la niño/a y si promueve la realización de los demás derechos de niños y niñas.

2) Gratuidad, (Comité DESC, Obs. 13, P. 7) implica la disponibilidad expresa que asegure la enseñanza primaria, sin costos directos (matrículas), ni indirectos, (uniformes costosos, materiales, etc.), que generen la imposibilidad de acceso o permanencia en el sistema educativo, este elemento no interfiere con el derecho de entidades privadas a ofrecer educación, ni el de padres/tutores para escoger el tipo de educación de sus hijos/as.

Propósitos, (PIDESC, Art. 13, P. 1), la educación, ya sea privada, pública, escolar o extraescolar, debe orientarse hacia los siguientes: 1) Hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad; 2) A fortalecer el respeto por los DDHH y las libertades fundamentales; 3) A capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre; 4) A favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos; y 5) A promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. El Comité DESC considera además que la educación debe: 6) Promover la democracia, la protección del medio ambiente y 7) Reconoce el papel que juega la educación en el control del crecimiento demográfico y en la protección de niños/as “contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual” (Comité DESC, Obs. 13, P. 1).

Características, (PIDESC, Art. 13, P. 6), interpretadas por el Comité DESC, (Comité DESC, Obs. 13, P. 6) y explicadas de manera didáctica por la La ex - relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la Educación, Catarina Tomasevski¹⁶, quien propone un sistema que ha denominado “Las cuatro A”:

¹⁶ Katarina Tomasevski, *Human Rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Gothenburg, Novum, Swedish International Development Cooperation Agency, 2001, Citada por Manuel Eduardo Góngora en, *El derecho a la Educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos internacionales*, Defensoría del pueblo Colombia, Programa de seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos PROSEDHER, serie DESC, Bogotá, 2003, p. 45

1) Disponibilidad/Asequibilidad, implica la satisfacción de la demanda por oferta pública y por protección de la oferta privada, es decir, que existan escuelas primarias a disposición de todos los niños y las niñas. Los Estados deben garantizar la existencia de instituciones educativas y programas de enseñanza en cantidad suficiente y con las condiciones requeridas por el contexto, se incluyen por ejemplo, las edificaciones, las dotaciones, agua potable, materiales didácticos, bibliotecas, servicios de informática, docentes cualificados, con salarios competitivos, etc. Involucra la libertad de particulares para fundar establecimientos educativos, prohibición de cierre de centros educativos, la existencia de las mismas al alcance de comunidades rurales dispersas, la oferta de cupos equivalente al número de niños en edad escolar, la inversión en infraestructura, etc.

2) Accesibilidad, protegen el derecho individual de acceso en condiciones de igualdad de oportunidades sin discriminación alguna a las escuelas públicas disponibles. Los tratados obligan a los Estados a asegurar el acceso gratuito a la educación primaria para niños/as. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación: La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación alguna; La no discriminación es un principio fundamental de la normativa internacional de DDHH y de aplicación en todos los DDHH. Este principio no debe ser objeto de aplicación progresiva sino que debe realizarse de manera inmediata y plena.

Accesibilidad material: Las instituciones y programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su ubicación geográfica de acceso razonable o por medio de tecnologías modernas (acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica: La educación debe estar al alcance de todos y todas. La enseñanza primaria debe ser gratuita para todos los niños y las niñas. Los Estados deben implantar gradualmente la enseñanza secundaria y superior de manera gratuita.

3) Aceptabilidad, implica la calidad de la educación en términos forma y fondo; de normas mínimas para los centros educativos y el mejoramiento de las exigencias para el ejercicio de la docencia. Entre los criterios se cuentan la existencia educación intercultural, la prohibición de tratos degradantes, las condiciones dignas para la prestación del servicio público educativo, entre otras. Los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser aceptables, es decir, tienen que ser pertinentes al contexto, adecuados culturalmente, se deben fundar en el respeto a la diferencia, la democracia, los DDHH y estar dirigidos a la compensación de las desigualdades. Tienden a garantizar la permanencia y continuidad de los y las estudiantes en el sistema educativo.

4) Adaptabilidad, Las escuelas públicas deben brindar la educación que mejor se adapte a los niños y niñas y regular para que esto ocurra en las instituciones privadas. La adaptabilidad implica la revisión de la estructura escolar, las relaciones entre los/as actores escolares, los textos escolares, el currículo formal, la formación de docentes, a fin de determinar los valores legítimos que deben ser reestructurados y modificados para incidir en cambios necesarios en la sociedad, eliminando de los estereotipos que afectan a las mujeres, los indígenas, afrodescendientes, migrantes y las desigualdades en acceso a la cultura y los saberes legítimos. Los Estados están en la obligación de adaptarse a las necesidades educativas de niños/as en situación de discapacidad y para los niños y niñas infractores se debe garantizar que les sea ofrecida la educación en el lugar en el que se encuentren y de acuerdo a sus necesidades. 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.

Las *Obligaciones*, (Comité DESC, Obs. 13, P. 43 – 57) de los Estados,

Obligaciones con efecto inmediato: Garantía del ejercicio del derecho sin discriminación alguna. Adoptar medidas deliberadas, concretas y claras, para adoptar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Obligaciones graduales: Obligación concreta y permanente de actuar clara y eficazmente para lograr la plena realización del derecho a la educación. Los Estados no pueden adoptar medidas regresivas con respecto a este derecho y de hacerlo el Estado debe demostrar y justificar la razonabilidad de la decisión, en concordancia con la obligación del aprovechamiento pleno del máximo de recursos de que disponga el Estado.

Obligación de respetar, demanda del Estado no acoger medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. Implica no interferir con la libertad de los individuos o colectivos frente a la materialización del derecho, no adoptar decisiones tendientes a impedir la disponibilidad, el acceso, la permanencia o que vayan en detrimento de la calidad de la educación. Por ejemplo, no cerrar escuelas públicas o privadas, no incluir requisitos de acceso que resulten discriminatorios, no deteriorar las condiciones laborales o salariales de los/las docentes, etc.

Obligación de proteger, imponen a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación pueda ser obstaculizado por terceros. Implica la adopción de medidas que protejan a los titulares del derecho que no pueden satisfacer sus necesidades educativas por sus propios medios, debido a actuaciones de terceros que impidan el acceso físico o económico, la permanencia, o que limiten su disponibilidad, es decir, una protección de la disponibilidad/asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación. Incluye la obligación de investigar y sancionar delitos cometidos por servidores públicos o particulares en casos de omisión o acción que atenten o vulneren la realización de derecho a la educación. Por ejemplo, velar porque padres/tutores o

empleadores no prohíban el acceso a la educación de niñas y jóvenes, revisar la legislación y modificarla en caso de que existan medidas que obstaculicen la adopción de mecanismos de educación especial para personas con discapacidad, disponer de medidas que protejan las tradiciones y conocimientos de comunidades indígenas, afro, velar porque el contenido de los programas educativos no contenga elementos discriminatorios o excluyentes, etc.

Obligación de cumplir, exige del Estado la adopción de medidas tendientes a permitir que las personas y las comunidades disfruten del derecho a la educación. Implica facilitar la realización del derecho de aquellos individuos o grupos que por razones ajenas a su voluntad no puedan poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición. Por ejemplo, construir nuevas instituciones educativas, hacer dotaciones de recursos, materiales didácticos, cualificar permanentemente a los/las docentes, etc.

El principio de igualdad y no discriminación en el derecho a la educación de personas refugiadas

Los DDHH están fundamentados en los principios de igualdad, libertad, dignidad y solidaridad, que son interdependientes y complementarios. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (en adelante CIDH), “la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos”¹⁷. Esto es, un vínculo indisoluble entre el principio de igualdad y no discriminación y las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los DDHH, “el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional” (CIDH, O.C. 18 de 2003, p. 85).

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18 de 2003, Párrafo 83.

Abordar el contenido y alcance de la igualdad y no discriminación en relación al derecho a la educación requiere de la revisión de algunos conceptos que están íntimamente relacionados entre sí, tales como la desigualdad, la exclusión y la diferencia.

Los procesos de desigualdad, exclusión y discriminación en la humanidad son de carácter socio – histórico. Esto significa que no son condiciones naturales, permanentes, ni inmodificables, al contrario, es posible establecer relaciones personales, sociales y globales distintas. De hecho, han sido las luchas de personas, poblaciones, comunidades y pueblos las que han contribuido a construir la inacabada propuesta de los DDHH.

Existe una dificultad para determinar qué es la igualdad y qué es la diferencia, decir que alguien o algo es igual o es diferente no tiene ningún sentido, ni significado en el lenguaje político, porque estas categorías son de carácter relacional.

La *diferencia* es una categoría producto de una relación comparativa, una propiedad de la “otra” persona/cultura, que define la esencia de una persona/cultura, es decir que sin relación no hay diferencia posible ni pensable. José Sánchez Parga¹⁸ sitúa los orígenes de la *diferencia* en el siglo XVI con el “descubrimiento” de América, en donde lo diferente era lo “salvaje” y por tanto no hacía parte de la humanidad, criterio que justificó el exterminio o esclavitud de muchos pueblos. Después de muchos debates entre los europeos intelectuales de la época se reconoce el carácter humano de las sociedades americanas; sin embargo, se trata de pueblos que han estado fuera de su historia y por tanto son “primitivos”, esta concepción dio paso a la evangelización y colonización.

Posteriormente la diferencia se establece de acuerdo con criterios de “evolucionismo desarrollista en lo económico” lo que ha permitido situar a los pueblos como subdesarrollados justificando procesos de exclusión y dominación cultural, política

¹⁸ José Sánchez Parga, *El oficio del antropólogo*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, 2005, p. 21 - 26

y económica, vigentes en la actualidad. Por tanto se hace necesario desde la educación reconocer el sentido histórico con el que se ha configurado la diferencia y contribuir a construir la diferencia desde el “reconocimiento del “otro”, que va más allá de la lógica de descubrimiento, como sugiere Duvignaud, el reconocimiento “nos obliga a cambiar nuestro ser”; ya que el descubrimiento sólo tiene una acepción cognoscitiva, mientras que el reconocimiento posee una connotación ético práctica.”¹⁹.

Para definir la *igualdad* es necesario responder claramente a algunas preguntas ¿igualdad entre quienes?, ¿igualdad en qué?, ¿igualdad ante qué y/o quiénes?²⁰ Así, los postulados que fundamentan los DDHH desde el principio de igualdad lo hacen desde el mandato de igualdad entre todas las personas en derechos y ante el Estado y los organismos de protección internacional. Según la CIDH, la noción de igualdad se desprende, de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, “frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad.” (CIDH, O.C. 18, P. 87), por tanto, no son admisibles los tratos diferenciados entre personas si estos no corresponden con su única e idéntica naturaleza.

Los DDHH tienen como fundamento lo que pareciera una paradoja *todas las personas somos iguales en la capacidad de ser diferentes*, el carácter de universalidad de los DDHH, para todos los seres humanos, apunta al reconocimiento de la igualdad y la especificidad de los derechos buscarían responder a la realización de las diferencias particulares. En el caso de la educación, se tiene que es un derecho de carácter universal,

¹⁹ Jean Divignaud, *El lenguaje perdido*. Ensayo sobre la diferencia antropológica, Siglo XXII, México, 1977, p. 145. Citado por José Sánchez Parga, *El oficio del antropólogo*, Op. Cit. p. 31

²⁰ Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993, Pág. 54

para todas las personas, sin distinción y a la vez debe responder a las particularidades individuales y colectivas, educación para personas con discapacidad, adecuada culturalmente para poblaciones indígenas, afrodescendientes, extranjeras, etc.

De acuerdo con Tomas Pogge²¹, la situación flagelante, modificable y que obstaculiza la realización de la igualdad real entre las personas, es la *desigualdad radical*, que afecta a una importante proporción de personas en el mundo y está constituida al menos por cinco elementos: 1) Las personas en peores circunstancias, están situados en inferiores condiciones en términos absolutos; 2) En términos relativos, de comparación con sectores sociales pobres, están mucho peor; 3) Esta desigualdad es insensible, pues es muy difícil o casi imposible para los peor situados cambiar su situación, y la mayoría de los mejor situados nunca tienen una experiencia de vivir, ni siquiera por pocos meses, situaciones similares, por lo que es casi imposible imaginar cómo se vive en esas condiciones; 4) Esta desigualdad es generalizada, no sólo afecta un aspecto de la vida, sino toda ella en conjunto; 5) La desigualdad es evitable, los peor situados pueden mejorar su situación a través de los mejor situados, sin que esto los empobrezca.

Por tanto son los/las ciudadanos/as y los gobiernos de los países ricos, quienes de manera intencional o no, imponen un orden institucional y global que de un modo evitable y previsible reproduce la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de la humanidad, así, existen responsables directos en el establecimiento y sostenimiento de este orden global. La educación puede incidir en las opciones éticas y políticas de estas personas, a través del reconocimiento y la apropiación de este compromiso, que implica, al menos, para las personas en mejores condiciones la responsabilidad ética y política de no cooperar en la imposición de un orden institucional injusto para las personas que viven en desigualdad.

²¹ Thomas Pogge, *Propuesta para un dividendo sobre recursos globales*, en Sur Revista Internacional de derechos humanos, N° 6, Año 4, Brasil, 2007, p. 147

El análisis propuesto por Boaventura de Sousa Santos²² acerca de la constitución de la modernidad capitalista, contribuye para analizar la tensión entre igualdad – diferencia: 1) *Sistema de desigualdad*, analizado por Marx, en el que se evidencia un sistema jerárquico de integración social y económica, quien está abajo está adentro y su presencia es indispensable, se basa en la explotación, la demostración en su grado más extremo es la esclavitud. Denota la relación imperialista en el eje global Norte/Sur. 2) *Sistema de exclusión*, estudiado por Foucault, se basa en las diferencias ligadas a la raza, el género, la edad, la religión, las condiciones mentales y biológicas. Ha sido el proceso histórico por el cual una cultura rechaza, descalifica o elimina a otra, su grado extremo es el exterminio y se evidencia en las relaciones globales Oriente/Occidente.

Este autor propone la potenciación de las globalizaciones contrahegemónicas como solución, éstas son las uniones de grupos sociales victimizados que establecen redes de asociaciones locales, nacionales y transnacionales, que luchan por sus intereses identitarios e igualitarios en contra de la lógica capitalista, acompañada de una concepción multicultural de los DDHH, y que generan nuevas políticas de igualdad e identidad que garanticen el derecho a ser iguales cada vez que la diferencia inferioriza y a ser diferentes cuando la igualdad descaracterice.

De acuerdo con los instrumentos internacionales de DDHH que buscan combatir diferentes formas de *discriminación*, se entiende la discriminación como:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, basada en motivos de raza, color, etnia, sexo, religión, edad, nacionalidad, opiniones políticas o de otra índole, idioma, opción sexual, discapacidad visible, condición económica, social y en general por otras causas o condiciones que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en

²² Boaventura de Sousa Santos, *La caída del Angelus Novo. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Colección en clave de sur, César Rodríguez, edit., Bogotá, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 154

condiciones de igualdad (de las diversidades), de los derechos humanos y libertades fundamentales, en las esferas política, económica, social, cultural, civil, familiar, o en cualquier otra esfera.²³

Entonces el principio de *igualdad y no discriminación* implica la igualdad de condiciones para gozar del ejercicio pleno de los derechos, entre todas las personas, sin discriminación alguna. Por tanto no sólo se hace referencia a la igualdad formal o política, basada en la premisa de que todos y todas somos iguales, sino además requiere tener en cuenta las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas que deben ser modificadas para que permitan la igualdad real. De acuerdo con Luigi Ferrajoli,

Las garantías de los derechos de libertad aseguran la igualdad formal o política. Las garantías de los derechos sociales posibilitan la igualdad sustancial o social. Los derechos del primer tipo son derechos a la diferencia, es decir, a ser uno mismo y a seguir siendo personas diferentes a las demás; los del segundo tipo son derechos a la compensación de las desigualdades y, por ello, a llegar a ser personas iguales a las demás en las condiciones mínimas de vida y supervivencia.²⁴

En este sentido, el derecho a la educación como derecho humano social permite a las personas excluidas y en desigualdad acceder a condiciones mínimas de vida y en esa medida contribuye a disminuir las desigualdades sociales. Sin embargo, es necesario analizar, de manera contextual, si la garantía de los derechos es suficiente para compensar las desigualdades o si se requiere emprender acciones positivas. Al respecto el Comité DESC afirma que “el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto”²⁵. Reconoce que la adopción de medidas provisionales especiales destinadas a lograr la igualdad de hecho de

²³ Gardenia Chávez y Beatriz Villarreal, *Violencia y Discriminación*, Quito, INREDH, 1998, p. 5, Citada por Judith Salgado, La discriminación desde un enfoque de derechos humanos, en *Diversidad ¿Sinónimo de discriminación?*, Judith Salgado, com., Quito, INREDH, 2001, p 19

²⁴ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, Madrid, Ed. Trotta, 1995, Pág., 906, Citado por María José Añón, En *Igualdad, diferencias y desigualdades*, México D.F., Distribuciones Fontamara S.A., 2001, Pág. 7

²⁵ Comité DESC Observación general N° 18 párrafo 10

los grupos desfavorecidos, “no es una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta a la educación” (Comité DESC, Obs. 13, P. 32), si estas no dan lugar al mantenimiento de normas inequitativas y si no se mantienen en el tiempo, una vez alcancen los objetivos para los que estaban destinadas.

La CIDH, estima que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana” y que pueden establecerse distinciones, “basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran” (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 89). Además establece que los Estados están obligados tanto a “abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*” (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 103) como a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar “situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.” (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 104)

El derecho a la educación debe ser garantizado a todas las personas sin discriminación alguna. En este sentido el Comité DESC establece que la prohibición de la discriminación “no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente.” (Comité DESC, Obs. 13, P. 31), además el principio de no discriminación “se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica.” (Comité DESC, Obs. 13, P. 34)

Según la Convención sobre el estatuto de los refugiados, un refugiado es una persona que debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o a una opción política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país²⁶. La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiados también a aquellas 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 DDHH, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.²⁷ Esta figura de protección se constituye en una herramienta jurídica para las personas en estas condiciones y en una responsabilidad para los Estados que acogen a esta población. El Comité de Derechos Humanos, establece que los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deben garantizar los derechos "a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción", "independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que sean apátridas"²⁸.

La CIDH, establece que los Estados deben asegurar el acceso de toda persona, sin restricción alguna e independientemente de su estatus migratorio, a un recurso sencillo y efectivo que ampare la garantía de sus derechos (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 107). La obligación de garantizar plenamente el ejercicio de los derechos es *erga omnes*, es decir, es una obligación de los Estados en beneficio de los seres humanos en su jurisdicción e independiente al estatus migratorio de estas personas (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 109).

Reconoce que existen prejuicios culturales con respecto a los migrantes (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 113), que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la ausencia

²⁶ Convención sobre refugiados de 1951, Artículo 1, numeral 2

²⁷ Declaración de Cartagena, de 1984, tercera parte

²⁸ Comité de Derechos Humanos. Observación general No. 15, párrafo 1.

o diferencia de poder con respecto a los no – migrantes (personas nacionales o residentes). La condición de vulnerabilidad es distinta en cada Estado y responde a situaciones contextuales particulares, y se mantiene por “situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.” (CIDH, O.C. 18 de 2003, P. 112)

Entonces el principio de igualdad y no discriminación en el derecho a la educación de personas refugiadas implica al menos los siguientes elementos:

Igualdad y no discriminación en el disfrute del derecho a la educación, la educación como derecho tiene un carácter universal, para todas las personas, sin discriminación alguna. Se exige en condiciones de igualdad y con la prohibición de las discriminaciones en las siguientes dimensiones del proceso educativo: *acceso*, implica que ante la existencia de cupos limitados, la selección para otorgarlos se base en criterios académicos, con base en el principio de igualdad de oportunidades, además todos/as deben acceder a la educación, especialmente se deben adoptar medidas para hacerla accesible a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación alguna; y, *permanencia*, toda persona una vez a accedido al sistema educativo tiene el derecho a permanecer allí y no ser excluido, por ninguna razón, y *promoción*, el derecho a la educación se ve vulnerado cuando un establecimiento educativo niega injustificadamente el otorgamiento de certificados o títulos que acrediten legalmente que se han cursado y aprobado los diferentes grados o niveles educativos, pues estos son requeridos para continuar el proceso educativo o para ejercer determinada profesión. (M. Góngora, 2003, p. 38, 94 y 117)

La educación posibilita la igualdad real o material, en la medida en que es una de las herramientas que posibilita alcanzar niveles de vida digna. Permite a las personas excluidas y en condición de desigualdad acceder a condiciones de vida mínimas y en esa

medida contribuye a disminuir las desigualdades sociales, logrando en alguna medida, la disminución de las brechas sociales.

Propósitos de la educación, responder a las particularidades individuales y colectivas, educación para personas con discapacidad, adecuada culturalmente para poblaciones indígenas, afrodescendientes, extranjeras, etc.; modificar los imaginarios y prácticas al interior de las instituciones educativas y en otros espacios educativos, que contribuyan a la reproducción de la desigualdad y la exclusión; reconocer el sentido histórico con el que se ha configurado la diferencia y re – construirla a partir del “reconocimiento del “otro””; luchar por la erradicación de la discriminación en cualquier esfera, a través del reconocimiento de la diferencia y la diversidad, el respeto a la diferencia, la promoción de la igualdad y la interculturalidad; contribuir al conocimiento y fortalecimiento de las globalizaciones contrahegemónicas, a través de su conocimiento, estudio y divulgación; incidir en las opciones éticas y políticas de las personas responsables del actual orden mundial, que implica, al menos, para las personas en mejores condiciones la responsabilidad ética y política de no cooperar en la imposición de un orden institucional injusto para las personas que viven en desigualdad.

La educación es el proceso por el cual las sociedades humanas a lo largo de la historia han perpetuado sus saberes, costumbres, hábitos, normas. La escuela surge en la modernidad, en el contexto jerarquizado y desigual de las sociedades occidentales, sin embargo, como institución social que puede contribuir a transformar de las desigualdades sociales. El derecho a la educación es de obligatorio cumplimiento para todas las personas sin discriminación alguna. La realización de este derecho posibilita la disminución de las desigualdades sociales.

Capítulo II

Estado de cumplimiento del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador

En este capítulo se presenta un análisis de la relación entre migración y refugio, el contexto de la migración en Ecuador, la situación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador, la normatividad internacional y nacional del derecho a la educación de personas en situación de refugio en Ecuador y el estado de cumplimiento de este derecho para los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador.

Análisis del fenómeno de migración y refugio

La migración humana es un hecho evidenciable a lo largo de la historia y por lo tanto está vinculada estrechamente con la reproducción cotidiana de la presencia de las poblaciones en el planeta, de acuerdo con Gardenia Chávez, es “un hecho consustancial a la humanidad y presupone la libertad de hacerlo”²⁹. La migración actual surge a partir de formas particulares de internacionalización del capital, produciendo que desde mediados de los años sesenta el número de migrantes haya aumentado significativamente.

Desde la economía clásica, se propone un modelo de análisis de este fenómeno, denominado de atracción – expulsión, según el cual habrían condiciones que resultan atractivas de los países receptores para los migrantes, como mejores salarios, acceso a algunos derechos sociales, mejores niveles de vida, aumento de la demanda laboral, así como un ambiente expulsor desde el país del que migran, falta de empleo, malas condiciones laborales, recesión económica, altos niveles de pobreza, inestabilidad política, entre otros. Sin embargo, se quedan por fuera de este análisis aspectos como la

²⁹ Gardenia Chávez, *Derechos humanos, migración y políticas migratorias en un contexto globalizado*. Revista electrónica Aportes andinos, 2007, en, <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/estadoconstitucionyderechoshumanos/actualidad/gardeniachavez.pdf>

importancia de factores macroeconómicos, el nivel educativo, social y económico de los/as migrantes, sus vínculos sociales y políticos con los lugares de proveniencia, su inserción en el país receptor, las intervenciones políticas, económicas y militares de los países receptores en los países expulsores, con miras a la extensión del capitalismo, la garantía de mano de obra barata, etc.

Los procesos de desigualdad y exclusión se reproducen en el fenómeno migratorio, de acuerdo con Guarnizo, el vivir transnacional incluye “relaciones iniciadas por actores individuales e institucionales no migrantes que pretenden establecer y mantener relaciones transfronterizas que ayuden a configurar condiciones de vida de los migrantes en el extranjero”³⁰. Estos hechos sociales cuestionan la idea de Estados – Nación, sus presupuestos nacionalistas y la categoría de ciudadano/a ligada al *ius soli* (derecho de suelo) y al *ius sanguinis* (derecho de sangre).

Otro análisis, surge a partir de la definición de “migrante internacional” que ofrece Naciones Unidas, y que recoge básicamente los intereses de los países receptores de migrantes, siendo toda persona que cambia su país de residencia habitual, es decir, aquel en el que vive y pasa el periodo diario de descanso, se eximen los viajes temporales por razones de recreación, vacaciones, negocios, peregrinaje o tratamientos médicos. Esta definición es limitada en términos temporales, un año fuera de su lugar de residencia habitual³¹ y contextuales, no contempla a quienes no tienen un lugar determinado de residencia o a quienes migran frecuentemente, por tanto no recoge la diversidad de condiciones y experiencias migratorias.

³⁰ Luís Eduardo Guarnizo, *Aspectos socio – económicos del vivir transnacional*, en Revista Colombia Internacional, N° 59: Migraciones y transnacionalismo, Bogotá, Universidad de los Andes, enero – junio 2004, p. 17, citado en Marcela, Ceballos, *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales*, 1996 – 2006. Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008, p. 27

³¹ Naciones Unidas en, http://unstats.un.org/unsd/cdb_dict_xrxx.asp?def_code=336

La Organización Internacional para las Migraciones³², considera dos ángulos interrelacionados desde donde se puede considerar la migración: 1) Las normas y principios que aluden a la soberanía del Estado, incluyen el derecho a proteger las fronteras, conceder la nacionalidad, admitir, rechazar o deportar extranjeros, luchar por la trata y tráfico de personas y velar por la “seguridad nacional”, provocando políticas restrictivas de migración, basadas en los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos; 2) Los DDHH de las personas migrantes, de la que hacen parte muchas convenciones a nivel internacional y regional, no obstante, estos instrumentos no hacen referencia explícita a los migrantes y estas alusiones están dispersas, motivan políticas estatales que buscan involucrarlos al proyecto nacional.

La migración forzada se refiere a un tipo específico de movilidad que responde a condiciones de “coacción, como amenazas a la vida y a los medios de vida, a consecuencia o bien de causas naturales, o bien de causas creadas por el ser humano”³³. Si se desarrolla al interior de un país, es desplazamiento forzado y si incluye el traspaso de fronteras, es refugio, implicando el derecho a recibir protección o asilo internacional.

De acuerdo con PROVEA³⁴ el reconocimiento del derecho de las personas a buscar y recibir refugio, es un acontecimiento bastante reciente. Con la conformación de los Estados – Nación europeos se evidencian procesos de integración – exclusión de poblaciones enteras, las fronteras dividían comunidades similares, agrupaban otras disímiles y otras no lograban ser incluidas, por lo que surge el concepto de “minorías étnicas”, que después de la Primera Guerra Mundial era entendida como un conjunto de

³² Organización Internacional para las Migraciones, OIM, en, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1692>

³³ Organización Internacional para las Migraciones, OIM, *Migración mundial 2005: Costos y beneficios de la migración internacional*, Ginebra: OIM World Migration Report Series. N° 3, Pág. 459. Citado por Marcela Ceballos, Op. Cit. p. 7

³⁴ Programa Venezolano de Educación – Acción en Derechos Humanos, PROVEA, *Marco teórico – metodológico básico del derecho humano al asilo*, 2004, en: <http://www.derechos.org.ve/publicaciones/marcos/Asilo.pdf>

personas de la misma religión, raza y lengua que se diferencia de la población mayoritaria de un territorio y a nivel jurídico tenían el estatus de subnaciones que no les permitía gozar de soberanía, ni de derechos civiles. Con la Segunda Guerra Mundial se registra el movimiento más grande de refugiados en la historia, se estiman unos treinta millones de personas, en este marco se crea la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR – y un Comité para elaborar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951. Esta Convención adoptó una forma limitada espacial y temporalmente (acontecimientos anteriores al 1º de enero de 1951 en Europa), y otorga a los Estados prerrogativas derivadas de la soberanía nacional. Las consecuencias en términos de refugio, derivadas de las guerras coloniales en África y Asia en la década de los sesenta provocaron la firma del Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1967, que exime las restricciones geográficas y temporales de la Convención de 1951. Así se constituye el sistema universal de protección a los refugiados.

Contexto de la situación de refugio en Ecuador

La relación migratoria entre Ecuador y Colombia se establece en un proceso histórico complejo en el que se evidencia: 1) Un flujo bidireccional, por la existencia de vínculos culturales, familiares y étnicos, entre comunidades indígenas en la amazonía y afrodescendientes en la región del pacífico y en el intercambio cultural y comercial entre comunidades de los andes. 2) Un desplazamiento unidireccional de personas colombianas hacia el Ecuador por razones económicas, respondiendo a la atracción por las producciones de caucho, extracción de petróleo, la dolarización y la existencia de mejores condiciones sociales y políticas para la inversión de capital; y, 3) Un movimiento unidireccional de personas colombianas hacia Ecuador, por condiciones socio – políticas vinculadas a la violencia endémica de Colombia que genera la situación de refugio en Ecuador; sin embargo, dada la complejidad de estos procesos y la estrecha relación entre

los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos se presentan dificultades para diferenciar entre un tipo u otro de migración, particularmente para distinguir a las personas refugiadas, quienes deben recibir protección internacional, y otros migrantes.

Este trabajo tiene un énfasis en la comprensión del movimiento de población refugiada colombiana al Ecuador en razón a la violencia en Colombia, por tanto es necesario identificar algunas de sus características, para entender su relación con el éxodo de personas refugiadas a Ecuador.

De acuerdo con Guerrero³⁵, el inicio de este flujo está relacionado con la época de la Violencia, de 1946 a 1957. Este periodo se enmarca en los profundos temores anticomunistas de la clase dirigente, la privación económica de los sectores populares y un rígido sistema de partidos que ha permitido la existencia de sólo dos partidos, el Partido Conservador y el Partido Liberal. Las pugnas políticas entre estos partidos dieron paso a un enfrentamiento bélico entre partidarios de uno u otro partido, en todo el territorio nacional, provocando innumerables asesinatos, despojos de tierras, terror por alineación política, etc.; se destacan los acontecimientos ocurridos el 9 de abril de 1948 cuando a partir del asesinato del candidato presidencial del partido liberal, Jorge Eliécer Gaitán, se propició una revuelta violenta en la capital conocida como el Bogotazo.

Para poner fin a esta situación en 1957 se impulsó la coalición entre partidos llamada el Frente Nacional, que implicaba el apoyo a un candidato presidencial único y el reparto de los demás cargos de poder por partes iguales. Este pacto estuvo acompañado de un control represivo de la sociedad civil, por parte del Estado, a manos de las fuerzas militares. El pacto entre partidos, Frente Nacional, termina en 1974.

³⁵ Guerrero Fernando, *La Migración de Colombianos al Ecuador: El Caso de Santo Domingo de los Colorados*, en *Inmigrantes Colombianos en el Ecuador y Derechos Humanos*, Quito, Conferencia Episcopal del Ecuador, 1995, p. 84, citado por Gardenia Chávez, *et al*, *Línea de base - Situación de la población colombiana en Ecuador*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador - Auspicio Consejería en Proyectos, Enero, 2008, p. 5

Surgen, entonces, varias guerrillas como respuesta a la represión estatal en la época de la Violencia y en razón a problemas sociales aún no resueltos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC se conforman en 1964, el año siguiente surge el Ejército de Liberación Nacional, ELN, en 1967 emerge el Ejército Popular de Liberación y el 19 de abril de 1974, el M – 19, esta última se desmoviliza en 1990.

Para la década de 1970 se registra un éxodo hacia los países vecinos, provocado por la creciente autonomía de las fuerzas armadas frente a la tarea de controlar el orden público y la difícil situación social y económica de los habitantes de las áreas rurales.

En la década de 1980, aparecen las autodefensas o paramilitares, grupos de defensa de empresarios ganaderos y agrícolas, quienes en complicidad más o menos abierta del Estado, buscan acabar con las guerrillas, disputar sus territorios y sus fuentes de financiación, se recrudece la situación de violencia contra la población civil y líderes políticos. Esta situación se mantiene durante la década de 1990 y se extiende a la actualidad, con masacres colectivas, desplazamientos forzados masivos a lo largo y ancho del territorio y fuera de él. En Ecuador se registran 709 solicitudes de refugio de 1979 hasta 1999³⁶, siendo mayor el número en los 90. Este proceso de violencia de más de cincuenta años, ha provocado el despojo y expulsión de las poblaciones colombianas que históricamente han sido invisibilizadas culturalmente y excluidas de la participación política, indígenas, afrodescendientes y campesinos/as, este pareciera ser el mecanismo de redistribución, concentración en pocas manos, de la propiedad de la tierra en el país, a través de la violencia³⁷.

³⁶ Albertina Navas, *et al*, *La Protección Internacional de los Refugiados, “El Caso Ecuador – Perspectiva Histórica, 1976 –2004*, ACNUR, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, p. 53, citado en Gardenia Chávez, *et al*, *Ibíd*. Pág. 5

³⁷ Martha Nubia Bello, *El desplazamiento forzado en Colombia, Acumulación y exclusión*, en *Globalización, Migración y Derechos Humanos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2004, p. 107

Según Acción Social del Gobierno Nacional de Colombia, habrían 2'904.796 personas desplazadas hasta diciembre de 2008³⁸. Sin embargo, la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, registra, desde mediados de los ochenta hasta 2008, un desplazamiento de 4'000.000 de personas³⁹, en su mayoría mujeres, niños y niñas⁴⁰ y ACNUR estima que habrían 3.552.000⁴¹ desplazados/as, aproximadamente el 10% de la población (M. Ceballos, 2008, p. 85). Los desplazamientos generalmente se provocan en zonas rurales y las poblaciones en la mayoría de ocasiones llegan a las cabeceras municipales, sin embargo, dependiendo de la gravedad y recurrencia de los hechos que motivan la movilización humana se desplazan hacia ciudades capitales y en otros casos se pasa la frontera nacional, convirtiéndose en refugiados.

El conflicto colombiano y la consecuente situación de refugio de personas colombianas en Ecuador, también depende de dinámicas globales⁴² y de la influencia de Estados Unidos en Colombia. Históricamente inicia con el énfasis y apoyo a la lucha anticomunista, luego antinarcóticos y en la actualidad se vincula a la cruzada mundial contra el terrorismo que junto a la lucha contra el narcotráfico y la liberación económica se convierten en las estrategias centrales del Nuevo Orden Mundial⁴³.

A partir del año 2000 se presenta una afluencia masiva de personas colombianas en situación de refugio al Ecuador, precisamente en el marco de: 1) El Plan Colombia,

³⁸ Ver, <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20enero%2031%20de%202009.htm>

³⁹ Ver, <http://www.acnur.org/crisis/colombia/desplazamiento.htm>,
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6917.pdf>

⁴⁰ Jorge Rojas Rodríguez, *Plan Colombia, Conflicto Armado y Migraciones Forzadas*, en Globalización, Migración y Derechos Humanos, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2004, Pág. 195

⁴¹ Ver, http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=7523

⁴² Luís Eduardo Guarnizo, en *El Estado y la migración global colombiana*, 2006, en <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve6/3.pdf>, Pág. 98 afirma que “Si la demanda mundial por drogas ilícitas y petróleo no hubiesen alcanzado los niveles que han adquirido, las condiciones internas de Colombia serían diferentes a las que tenemos hoy en día... la agudización de la guerra interna y la inseguridad generalizada están íntimamente ligadas, no sólo a las inequidades históricas de la sociedad colombiana, sino que, también, están enraizadas en el crecimiento de la producción de petróleo, coca y amapola, toda ella jalonada por una insaciable demanda externa.”

⁴³ Consuelo Ahumada Beltrán, et al, *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. CEJA, Centro Editorial Javeriano, 2004

diseñado y propuesto por el gobierno estadounidense, en la administración Clinton, 1993 – 2001 y adoptado en 1999 por el gobierno colombiano de Pastrana, 1998 – 2002, este plan se ha convertido en un hito en la historia de los movimientos de refugiados colombianos hacia Ecuador, por sus repercusiones. Las estrategias de este plan son marcadamente militaristas e incluyen: la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, tanto manual como a través de aspersión de químicos y operativos militares en zonas controladas por la guerrilla, especialmente en las fronteras. En el año 2002, a consecuencia de los hechos del 11 de septiembre de 2001 en EEUU⁴⁴, se incrementaron los fondos para el Plan Colombia, haciendo énfasis en la lucha antiterrorista. Este plan no está desvinculado del desarrollo de grandes proyectos políticos y económicos que tienen cabida en la región, tales como el Plan Puebla Panamá y el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, ALCA, y su impacto en la economía, la política, la sociedad, la cultura y el ambiente. 2) La Iniciativa Regional Andina, propuesta por el presidente Bush en 2001, para extender la financiación de la estrategia represiva antinarcoóticos y antiterrorista implementada en Colombia, a los países de la región andina (Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia) y a Brasil y Panamá, a través del fortalecimiento de las fuerzas armadas de los Estados, la consolidación de las democracias y la responsabilidad de los países vecinos a Colombia en la contención del conflicto en las regiones fronterizas. 3) Los mandatos del presidente Alvaro Uribe, 2002 – 2006 y 2006 – 2010, con el Plan de Desarrollo Hacia un Estado comunitario y la Política de Seguridad Democrática, el mandatario niega la existencia de un conflicto armado en el país y exalta una lucha del Estado legítimo frente a un grupo de terroristas.

⁴⁴ El 11 de septiembre provoca la emergencia de políticas de migración más restrictivas por parte de los países del norte global, tendientes a controlar el ingreso de personas refugiadas, aludiendo a razones de “seguridad”. Estas medidas provocan un cambio con respecto al destino de esta población, pues ya no serían sólo y de manera prevalente los países del norte, sino que pasan a ser los países pobres quienes se convierten en receptores de población refugiada. Ver Marcela Ceballos, Op. Cit. p. 82

Por su parte Ecuador es una nación en la que se presentan la mayoría de los problemas de los países latinoamericanos, la desigualdad económica, el aumento de la pobreza, la exclusión social, la concentración del poder político, la fragilidad en el sistema de partidos políticos y en la estructura institucional, altas tasas de desempleo y analfabetismo y corrupción en el sistema financiero. Los últimos cuatro gobiernos ecuatorianos, 2000 – 2008, han tendido distintas posiciones frente a las políticas estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el conflicto armado colombiano y por tanto en las medidas adoptadas frente a la migración y atención de personas colombianas refugiadas a este país.

Gustavo Noboa, (22 enero 2000 – 15 enero 2003), tiene una posición neutral frente al conflicto colombiano, evocando la solución pacífica de los conflictos y la no intervención extranjera, consagradas en la Constitución ecuatoriana.

Lucio Gutiérrez, (15 enero 2003 – 20 abril 2005), asume la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, aumenta la militarización en la frontera con Colombia, consolida el apoyo de Ecuador a las políticas de intervención regional, firma en 2004 un acuerdo con Álvaro Uribe, por el cual se exige la presentación del Pasado Judicial a las personas colombianas como requisito para ingresar a Ecuador. Alfredo Palacio, (20 abril 2005 – 14 enero 2007), detiene la participación de Ecuador en el Plan Colombia.

Rafael Correa, (15 enero 2007), promueve la creación de la Asamblea Constituyente, se diseña el Plan Ecuador, que busca mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en las provincias fronterizas del norte del país, que acogen gran cantidad de población colombiana en situación de refugio, (Ver Anexo 1). El 1º de junio de 2008 decretó la eliminación del Pasado Judicial como requisito para el ingreso de personas colombianas a Ecuador, sin embargo, esta medida sólo duró hasta el 11 de diciembre del mismo año, cuando decide solicitar de nuevo el “documento otorgado por la

autoridad competente de Colombia debidamente legalizado, por el cual demuestren que no tienen antecedentes penales, previo a autorizar su ingreso al territorio nacional”⁴⁵.

Condiciones de los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador

La sociedad civil y las organizaciones sociales en Ecuador han avanzado en una caracterización específica del término refugio, de acuerdo con las dimensiones que este fenómeno alcanza en el país, es así como precisan en lo que significa ser *refugiado/a*⁴⁶, “personas a quienes el Estado ha reconocido su necesidad de protección y les otorga un documento de identificación, a través de la visa 12 – IV, que les garantiza los mismos derechos y deberes que cualquier persona ecuatoriana.”; *solicitante de refugio*, “personas cuya petición de refugio está en trámite. Mientras el Estado resuelve su reconocimiento, [les otorga o no,] les entrega un certificado provisional de identificación, válido por tres meses renovable.”; *solicitante de refugio negado*, “personas a quienes el Estado ha negado el reconocimiento. Si un solicitante de refugio o hijo/a de refugiado es negado y opta por otra calidad migratoria en el país, tiene los mismos derechos reconocidos a un migrante en situación irregular...”; *potenciales solicitantes de refugio*, “personas que no han solicitado refugio por desconocimiento o temor.”, estas personas hacen parte de lo que han llamado una *franja gris*, que se estima es la proporción más amplia de la población.

En Ecuador no se cuenta con información precisa con respecto al número de personas colombianas en situación de refugio, los datos existentes son escasos, dispersos y no están sistematizados adecuadamente, lo que dificulta la definición de políticas públicas

⁴⁵ Ver,

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/diciembre2008/bol706.htm

⁴⁶ Gina Benavides, El refugio en Ecuador, 2004 en *Manual de Herramientas jurídicas para ejercer el Derecho a la Educación: Acceso de personas extranjeras, en situación de refugio y ecuatorianas retornadas*, Quito, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Pastoral de Movilidad Humana, 2007, p. 27

que se ajusten a la problemática⁴⁷. Los mecanismos utilizados para estimar la población colombiana en situación de refugio en Ecuador corresponden a:

1) Estimados a partir del saldo migratorio: este resulta de sustraer el número de registros de egresos con relación al número ingresos obtenidos en los puestos de control migratorio, este dispositivo no contempla el número de personas que ingresan por los pasos fronterizos no regulados y tampoco distingue el estatus migratorio, por tanto no permite diferenciar entre las personas en situación de refugio y otros/as migrantes, además esta información registra movimientos migratorios, lo que implica que una misma persona puede ser registrada varias veces. Así, “los registros de movimiento migratorio establecen que entre el 2000 y el 2006 se habrían registrado 1.406.169 ingresos y 835.948 salidas, generando un saldo migratorio de 570.221 [personas colombianas], que representa el 49% del saldo migratorio general” (G. Chávez, *et al*, 2007, p. 45), de este saldo migratorio se consideran como potenciales solicitantes del estatus de refugio a las personas que proceden de zonas de mayor conflicto y a quienes se encuentran en la frontera.

2) El reconocimiento del estatus de refugiado/a, correspondientes al número de personas que han solicitado el refugio y disgregado entre quienes han sido reconocidas, quienes están en espera, a quienes se les ha negado la protección y a quienes se les ha otorgado la posibilidad del refugio en un tercer país, sin embargo, estos datos no determinan el número total de personas en situación de refugio porque no cuenta con las personas que por razones de desconocimiento o por temor no hacen la solicitud. De

⁴⁷ Gardenia Chávez, Gina Benavides y Silvana Sánchez Pinto, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Análisis por temáticas relacionadas con principales artículos de la convención y preguntas del comité*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2007

acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre el año 2000 y octubre de 2008⁴⁸ se tiene:

Estatus Refugio / Número	Casos	Hombres	Mujeres	Total Individuos
Solicitudes	36.373	35.347	28.741	64.091
Reconocidos/as	8.510	9.635	8.757	18.392
En espera	21.592	19.874	15.702	35.579
Negados/as	6.007	5.597	4.112	9.709

Tabla construida por la autora basada en los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Periodo 2000 – 2008

Hasta el año 2007⁴⁹ se registran 9.435 solicitudes caducadas, 15 canceladas y 141 personas repatriadas voluntariamente. El número de personas que han sido reasentados en otros países desde el año 2000 al 2007 es de 1.636⁵⁰.

3) Proyecciones y estimaciones hechas con base en diferentes estudios por parte de organizaciones encargadas de la atención de esta población. Según ACNUR, para el año 2005 en Ecuador existiría un número de 184.327⁵¹ personas potenciales solicitantes de refugio, que constituyen la llamada zona gris, pero que por razones de desconocimiento o temor no han solicitado el estatus, sin embargo, en 2006 declara que el número de personas con necesidad de protección es de 250.000⁵².

A pesar de no contar con datos precisos sobre el número de personas colombianas en situación de refugio, la información existente permite un acercamiento a las dimensiones que ha cobrado el conflicto colombiano y sus repercusiones en el vecino país, a partir de la implementación del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y la

⁴⁸ Base de datos de la Dirección General de Refugiados, del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

⁴⁹ Ver, http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/html/___estadisticas.html

⁵⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, citado por Marcela Ceballos, Op. Cit. Pág. 84

⁵¹ Ver,

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia_benavides_ecu_col.pdf

⁵² ACNUR, Operación 2006, Presentación power point entregada a Sociedad Civil, citado en Gardenia Chávez, Gina Benavides y Silvana Sánchez Pinto, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares*, Op. Cit. p. 48

Ver también, [http://www.acnur.org/t3/americas/?tx_refugiadosamericas_pi1\[uid\]=ECU](http://www.acnur.org/t3/americas/?tx_refugiadosamericas_pi1[uid]=ECU)

política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe. Relacionando los datos de solicitudes de reconocimiento del estatus de refugio se tiene que en 20 años, desde 1979 hasta 1999 se presentaron 709 solicitudes, durante el año 2000 se registraron 475 solicitudes, durante el 2003, año de mayor número de solicitudes, se realizaron 11.463, entre el año 2000 y el 2008 un total de 64.091 personas han solicitado el estatus de refugiado/a y se estima que 250.000 personas requerirían protección internacional.

Según INREDH⁵³, la normativa interna ecuatoriana con relación a las personas en situación de refugio es rígida y obstaculiza la realización de los derechos de estas personas. No se contempla la posibilidad de que las personas que están en espera de la definición de su estatus, tiempo que puede durar de tres meses a un año y medio, puedan trabajar. Otro factor es que cuando las solicitudes de refugio son negadas, las personas no tienen derecho a conocer las razones por las cuales se rechazó su petición, por tanto si llegan a apelar no pueden fundamentar adecuadamente su solicitud.

La estigmatización de “lo colombiano” ya sea a través de su equivalencia a narcotraficante, paramilitar, sicario, delincuente, guerrillero, terrorista en el caso de los hombres y como prostituta en el caso de las mujeres, provoca acciones excluyentes, discriminatorias y xenofóbicas ejercidas por algunas autoridades públicas y población civil, estas incluyen la negación de servicios, la dificultad para poder rentar o arrendar vivienda, el rechazo o la explotación laboral, agresiones verbales y físicas graves en espacios públicos, etc., “El discurso estigmatizado de lo colombiano, oculta un interés de criminalización generalizada, violenta el principio de distinción, justifica la explotación laboral y aumenta la discriminación social para su integración.”⁵⁴ De acuerdo con Marcela Ceballos, la aparición de una imagen negativa de la población colombiana

⁵³ Wilfrido Acuña, et all, *El refugio en el Ecuador*, , Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos Ecuador INREDH, 2004, Pág. 50

⁵⁴ Red Jurídica de Refugio en Ecuador, REDJURE, *Informe sobre la situación jurídica y de derechos humanos de las personas en situación de refugio en el Ecuador – 2005*

aparece reiteradamente en los medios de comunicación a partir del año 2004, coincidiendo con las medidas de seguridad del gobierno de Lucio Gutiérrez, (M. Ceballos, 2008, p. 149)

La Convención de los Derechos del Niño de 1989, se crea teniendo en cuenta que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”⁵⁵ y entiende por niño “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.” (Convención Derechos Niño, Art. 1). Si bien esta definición puede presentar muchas críticas, sobretudo en términos de las características otorgadas a “la infancia”, es innegable que constituye el esfuerzo de diferentes naciones por establecer las obligaciones de los Estados frente a estos sujetos sociales, quienes en su condición de titulares de derecho tienen la posibilidad de hacer exigibles por vía jurídica los derechos que les han sido vulnerados.

De acuerdo con estas especificaciones, “niños y niñas en situación de refugio”, son aquellas personas menores de dieciocho años que debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o a una opción política, o por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos y la violación masiva de los DDHH, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, se encuentra fuera del país de su nacionalidad solos/as o con sus núcleos familiares y no puedan o, a causa de dichos temores o situaciones él/ella o sus responsables (padre/madre/tutores), no quieran acogerse a la protección de su país, independientemente a su situación migratoria.

Aunque no se tienen registros precisos con relación al número de niños y niñas colombianos en situación de refugio que se encuentran en Ecuador, las estimaciones al respecto son las siguientes: 1) El reconocimiento del estatus de refugiado/a,

⁵⁵ Ver, Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño.

correspondientes al número de personas en edades entre 0 a 17 años que han solicitado el refugio y disgregado entre quienes han sido reconocidas, quienes están en espera y a quienes se les ha negado la protección. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre el año 2000 y octubre de 2008⁵⁶ se tiene:

Estatus Refugio / Número	Total 0-5 años	Niños 0-5 años	Niñas 0-5 años	Total 6-11 años	Niños 6-11 años	Niñas 6-11 años	Total 12-17 años	Niños 12-17 años	Niñas 12-17 años	Total niños/as 0-17
Solicitudes	4190	2184	2005	6970	3555	3415	6073	3180	2893	17233
Reconocidos	1149	592	557	2486	1271	1215	2363	1256	1107	5998
En espera	2596	1355	1240	3554	1810	1744	2894	1489	1405	9044
Negados/as	436	232	204	902	469	433	776	410	366	2114

Tabla construida por la autora basada en los datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Periodo 2000 – 2008

2) Las proyecciones y estimaciones hechas con base en diferentes estudios por parte de las organizaciones que trabajan con esta población. Según ACNUR⁵⁷, en el estimado de población de interés, para el año 2005, en Ecuador habría aproximadamente 13.614 niños y niñas de 0 a 5 años de edad y 34.046 niños y niñas entre los 6 y 17 años de edad, es decir un total aproximado de 47.660 niños y niñas entre 0 y 17 años, colombianos/as en situación de refugio.

Sin embargo, existen otros cálculos de las organizaciones que trabajan con la población colombiana en situación de refugio, que hacen parte de la Mesa de Migración y Educación, en donde se habla de un número de aproximado de 80.000⁵⁸ niños y niñas entre 0 y 17 años que requieren protección internacional, esta cifra resulta de calcular el porcentaje de niños y niñas que han sido reconocidos por Ecuador y compararlo con el porcentaje resultante de las estimaciones de ACNUR. El total de personas reconocidas

⁵⁶ Base de datos de la Dirección General de Refugiados, del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

⁵⁷ ACNUR, 2005, Citado por Susana Rodas, *Línea de Base sobre las condiciones de acceso, ubicación y permanencia en el sistema educativo de los niños/as y jóvenes en situación de refugio en las ciudades de Ibarra, Tulcán, Quito, Santo Domingo de los Colorados, Esmeraldas y San Lorenzo*, Conferencia Episcopal del Ecuador, Comité Pro Refugiados, realizado con el auspicio del Consejo Noruego para Refugiados, Enero 2007, p. 15

⁵⁸ Información referida en entrevista con Hermel Mendoza del Comité Pro Refugiados y posteriormente en entrevista con la investigadora Susana Rodas.

como refugiados por Ecuador desde el año 2000 al año 2008 es de 18.392, de las cuales 5.998 son personas entre los 0 y 17 años de edad, es decir, el 32% de la población, si se estima que el total de personas colombianas con necesidad de protección internacional, según ACNUR, es de 250.000, entonces el 32% de esta población correspondería al número de niños y niñas entre 0 y 17 años de edad, es decir a 80.000 personas.

En algunos estudios (G. Chávez, *et al*, 2007, p. 48) se han identificado niños y niñas colombianos/as en situación de refugio vinculados/as al trabajo domestico, a las ventas informales, al trabajo en bananeras, recolección de conchas, palmicultoras y a la prostitución. De acuerdo a un testimonio de una investigadora colombiana que trabaja en la región fronteriza amazónica⁵⁹,

Los niños y niñas no están protegidos... al cruzar la frontera y entrar a Ecuador que tampoco los protege, porque no tienen documentos, pasan a ser NN, no están en el mundo y eso hay que modificarlo. Hay muchas niñas colombianas explotadas sexualmente en Lago Agrio, en los llamados Chongos [...] hay que reconocer que hay una debilidad para hacer seguimiento a esa situación, porque nadie le mete la mano a esa investigación, en Putumayo está el ICBF, está ACNUR, pero ahí no pasa nada, porque claro, existen esos sujetos paramilitares. Hay un reporte no oficial, de un periódico que logró meterse a varios Chongos en La Hormiga, en Putumayo, muy cerca a la frontera, y encontró reclutadas a 80 niñas menores de edad y hablo de niñas porque son reclutadas por los paramilitares y nadie puede hacer nada, porque o nos matan a nosotros o las matan a ellas.

Además “existen desaciertos relacionados con la negación del estatus a menores solos o la detención en los centros de menores infractores, de muchachos colombianos, la mayoría de ellos por el delito de indocumentados.” (W. Acuña, *et all*, 2004, Pág. 78)

En el estudio realizado en la ciudad de Quito, principal ciudad receptora de solicitudes de refugio, por el Servicio Jesuita de Refugiados⁶⁰, en el que se consignó la información de 288 personas colombianas en situación de refugio, se encuentra que un el

⁵⁹ Entrevista a una investigadora de la Casa de la Amazonia. Colombia en Putumayo, frontera con Ecuador, realizada el 20 de Mayo de 2008, por seguridad se reserva su identidad.

⁶⁰ Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*, 2006

41% tiene menos de 18 años, del 27.7% de casos en los que ninguna persona estaba estudiando en Colombia, este porcentaje aumenta al 64% de personas que no estudian en Ecuador, muchas personas habían sido desplazados internos en Colombia, lo que evidencia su situación constante de vulnerabilidad.

La complejidad de las condiciones de las personas en situación de refugio en Ecuador, lleva a concluir que su realidad desborda cualquier circunstancia de emergencia, pues la vulneración de derechos comienza con el desplazamiento al que se ven obligados/as Colombia, para proteger su vida, poniendo a prueba la estabilidad personal y familiar, supone la renuncia a las propiedades materiales y a la construcción que allí se había hecho de la vida personal, familiar y comunitaria.

En el caso de los niños y las niñas en situación de refugio, a la renuncia a sus pertenencias y espacios, se suma la necesidad de adaptarse a nuevas condiciones, llenas de carencias, amenazas y vulneraciones. La situación de crisis a partir del miedo y el desarraigo no se acaba con la llegada a otro sitio, continua con el temor y múltiples vulneraciones, las respuestas emocionales se manifiestan en “intranquilidad, desasociado, inquietud” (ansiedad) y “tristeza o desánimo” (depresión). La respuesta emocional predominante durante los momentos previos y en el desplazamiento mismo es el miedo; después se agrega, sin que necesariamente se haya resuelto el miedo, el trabajo de asumir las pérdidas, parciales o totales, que van desde materiales concretas hasta simbólicas, que originan distintos procesos de duelo signados en general por la tristeza.”⁶¹

⁶¹ Gloria Amparo Camilo, *Impacto psicológico del desplazamiento forzoso: estrategia de intervención, En, Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000, p. 23

Estas sensaciones y respuestas también son propias de los niños y las niñas, Germán Casas⁶², recomienda explicarles la situación de acuerdo con su capacidad de comprensión, su edad y su contexto, así como los adultos, ellos/as requieren comprender lo ocurrido, las causas y la realidad de la situación, es necesario también asegurar un acompañamiento permanente de los niños y niñas, especialmente, de los más pequeños y los más afectados, idealmente por los padres, si ellos faltan, hay que buscar personas competentes y sensibles que asuman este papel. El juego además de ser el medio de socialización de los niños/as, es el lenguaje con el que transmiten sus emociones, por lo que es necesario leer la simbología que a través del juego emerge, “Los juegos en que participan niños y jóvenes están ahora nutridos por imágenes, contenidos y símbolos que observan en el día a día. Por ello, el jugar a la guerra con granadas, fusiles, barricadas, no es algo “anormal”, es un medio de expresión de emociones, opiniones y formas de ver el conflicto que no muestran de otra manera.”⁶³

Esta compleja situación ha llamado la atención de organizaciones internacionales, gubernamentales, civiles, religiosas y no gubernamentales defensoras de los DDHH, que han concentrado sus acciones: 1) La atención humanitaria, asesoría jurídica, y acompañamiento psicosocial a la población en situación de refugio; 2) el estudio y caracterización del fenómeno de refugio en Ecuador; y 3) la incidencia política, a través de la conformación de Coaliciones integradas por varias organizaciones, éstas abordan problemáticas específicas, proponen acciones concretas al gobierno, emprenden procesos de exigibilidad y de seguimiento a políticas públicas, (Ver Anexo 2).

⁶² Germán Casas, *Atención psicosocial a la infancia y la adolescencia*, en Jorge Rodríguez, et al, edit., *Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres*, Serie Manuales y Guías sobre desastres, N° 7, Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C., 2006

⁶³ Fernando Arias y Sandra Ruiz, *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000, p. 250

Con respecto a labores dedicadas a la atención de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio y a la protección del derecho a la educación, se destaca el trabajo realizado por La *Conferencia Episcopal Ecuatoriana*, durante treinta años trabajó en cooperación con ACNUR, hasta enero de 2007, estuvo encargada de la atención humanitaria, el acompañamiento psicosocial y la integración social, de las personas en situación de refugio, actualmente continua su labor de asesoría jurídica y acompañamiento psicosocial, la cooperación establecida con ACNUR pasó a la *Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante*, HIAS, para entregar ayuda humanitaria de emergencia y para brindar atención psicológica individual a las personas en situación de refugio durante seis meses, el *Servicio Jesuita de Refugiados*, SJR, es una de las obras sociales de los jesuitas, creada en el año 2000 en Ecuador, dedicada al acompañamiento psicológico, jurídico y de acceso, permanencia y promoción del derecho a la educación.

Las acciones dedicadas a brindar un apoyo psicosocial a niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador, han sido emprendidas por las organizaciones civiles, religiosas y no gubernamentales, algunas de ellas como contrapartes de ACNUR; sin embargo, dado que es una problemática de grandes dimensiones y bastante reciente, no hay propuestas muy consolidadas al respecto, de hecho la mayor parte del esfuerzo de estas entidades se ha encaminado a la atención humanitaria, la asesoría jurídica y a la realización de estudios que permitan comprender las dimensiones y características de este fenómeno. El Estado ecuatoriano no ha desarrollado programas encaminados a la atención psicosocial de esta población, lo que podría relacionarse con vulneraciones en términos de la garantía del derecho a la salud.

En marzo de 2006 se crea la *Mesa de Educación – Migración*, como un espacio de discusión y consolidación de acuerdos, la constituyen el Ministerio de Educación y varias organizaciones no gubernamentales. El 21 de septiembre de 2006 el Ministerio de

Educación aprobó el Acuerdo ministerial 455 por medio del cual se regulaba “el acceso al sistema educativo ecuatoriano de los refugiados”, y el 26 de septiembre de 2008 emitió el Acuerdo 337 sustitutivo al Acuerdo ministerial 455, que regula “el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria”.

Marco normativo del derecho a la educación de niños y niñas en situación de refugio en Ecuador

En Ecuador las normas jurídicas más importantes que regulan el derecho a la educación son la Constitución Política de la República y los Convenios Internacionales, debidamente ratificados, las normas inferiores, deben establecerse de acuerdo con las orientaciones brindadas por ellas. Sin embargo, existen otras normas internacionales que no tienen carácter vinculante (carecen de efecto jurídico obligatorio), pero hacen parte del “derecho internacional consuetudinario” o “costumbre internacional”, tienen un amplio consenso de la comunidad internacional y han sido aplicadas en el ámbito de derecho interno de los Estados, por lo que se aceptan como obligaciones jurídicas, entre ellas se encuentran las Declaraciones, Observaciones, Informes, etc.

La Constitución Política de Ecuador de 2008, aprobada vía referéndum el pasado 28 de septiembre de 2008, propone un nuevo marco que presenta avances importantes en materia migratoria, educativa y de protección de los niños y las niñas de manera especial. Entre sus principios establece la igualdad de todas las personas para gozar de los mismos derechos, deberes y oportunidades e incluye el lugar de nacimiento y la condición migratoria dentro de las prohibiciones de discriminación, lo que significa un avance importante en términos del reconocimiento de los derechos de esta población; los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales son de directa e inmediata aplicación por servidores públicos, administrativos o judiciales, (Art.

11). Reconoce el derecho a migrar y a que ningún ser humano sea considerado ilegal por su condición migratoria, (Art. 40), reconoce el derecho al asilo y refugio, a la protección especial y a que se garantice el pleno ejercicio de los derechos, además prohíbe la aplicación de sanciones penales a los solicitantes de asilo o refugio, (Art. 41).

Como deber primordial del Estado se contempla la garantía sin discriminación alguna del goce de los derechos, en particular la educación, (Art. 3); las personas extranjeras cuentan con los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, (Art. 9). La educación es reconocida como un derecho a lo largo de la vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado, (Art. 26), ésta debe ser intercultural, incluyente y diversa (Art. 27), garantiza el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en nivel inicial, básico y bachillerato, la educación pública se considera de carácter universal y laico en todos los niveles y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior, (Art. 28). Los niños y niñas son sujeto de especial protección, a quienes se debe asegurar el ejercicio pleno de sus derechos, se procederá de acuerdo al principio de interés superior de los niños y las niñas y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas, (Art. 44).

Entre las normas internacionales de carácter vinculante, que obligan jurídicamente al Estado ecuatoriano, relacionadas con el derecho a la educación de niños y niñas en situación de refugio se encuentran:

La Declaración Universal de DDHH, de 1948, de carácter obligatorio por *ius cogen*, el aporte más importante es el establecimiento del carácter universal del derecho a la educación (Art. 26), además debe ser gratuita y obligatoria al menos en cuanto a la instrucción elemental y fundamental; su objeto es el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los DDHH, así como la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y grupos étnicos.

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951⁶⁴, establece (Art. 22), que los Estados parte deben otorgar a las personas refugiadas el mismo trato que a los nacionales con respecto a la educación primaria, además debe buscar conceder un trato tan favorable como sea posible a estas personas, no menor al que tienen las personas extranjeras en cuanto a los demás niveles de enseñanza, en cuanto al acceso y la otorgación de certificados de estudios, diplomas y títulos. Si bien en esta Convención no se garantiza la enseñanza en las mismas condiciones a las personas nacionales durante todo el proceso educativo, al menos lo hace en la enseñanza primaria.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966⁶⁵, establece que los Estados parte están obligados a garantizar la educación para todas las personas a partir de la obligatoriedad y asequibilidad de la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria y superior debe ser generalizada y accesible a todas las personas, mediante la implementación progresiva de la enseñanza gratuita (Art. 13). La progresividad implica el principio de no regresividad en los logros alcanzados.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969⁶⁶, establece el derecho de los niños y niñas a las medidas de protección necesarias, (Art. 19), a buscar y recibir asilo de acuerdo con los convenios internacionales, prohíbe la expulsión o devolución al país en el que su vida o integridad esta en riesgo, (Art. 22) y el compromiso de los Estados en adoptar medidas para lograr la efectividad del derecho a la educación (Art. 26). Esta Convención, a pesar de que no contempla específicamente el derecho a la educación de las personas en situación de refugio, al comprometer a los Estados en la garantía del derecho a la educación lo hace implícitamente.

⁶⁴ Ratificada por el Estado ecuatoriano el 15 de Agosto de 1955. Ver: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm>

⁶⁵ Firmado por el Estado ecuatoriano el 29 de Septiembre de 1967 y ratificado el día 06 de Marzo de 1969. Ver: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-ecuador.html>

⁶⁶ Aprobada por el Estado ecuatoriano el día 22 de Noviembre de 1969 y Ratificada el día 08 de Diciembre de 1977. Ver <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos3.htm>

La Convención de Derechos del Niño, de 1989⁶⁷, establece que los Estados Parte deben adoptar medidas adecuadas para lograr que los niños y niñas obtengan el estatuto de refugiado/a, tanto si está solo/a o acompañado/a de sus padres o de otra/s persona/s y la atención humanitaria adecuada para el disfrute de todos sus derechos, (Art. 22). La educación debe inculcar los valores nacionales del país en que vive, del que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya (Art. 29, literal c) y los Estados parte, deben adoptar medidas para promover la recuperación física y psicológica, así como la reintegración social de los niños y niñas víctima de conflictos armados, en ambientes que fomenten la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del/a niño/a, (Art. 39). Esta convención considera a un/a niño/a hasta la edad de 18 años, lo que implica que la educación debe garantizarse a menos hasta esa edad.

La Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, de 1993⁶⁸, establece el derecho a la educación para todas las personas y debe fortalecer el pluralismo ideológico, la justicia y la paz, (Art. 13, numeral 1 y 2). Todo/a niño/a tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza, de 1960⁶⁹, obliga a los Estados a luchar contra la exclusión de una persona o grupo de los diversos grados y tipos de enseñanza, la limitación a un nivel inferior a la educación de una persona o grupo, la colocación de una persona o grupo en una condición incompatible con la dignidad humana, (Art. 1), a conceder a las personas extranjeras residentes en el

⁶⁷ Firmada por el Estado ecuatoriano el día 26 de Junio de 1990 y ratificada el día 2 de Marzo de 1990. Ver <http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-ecuador.html>

⁶⁸ Aprobada por el Estado ecuatoriano el día 25 de Marzo de 1993. Ver http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/multilateral/derechos%20humanos/Basicos4.htm

⁶⁹ Aprobada por el Estado ecuatoriano el día 05 de Marzo de 1979 www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_482308256/A.5.1.doc

territorio, el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales, (Art. 3, literal e). A pesar de la importancia que esta Convención tiene en términos de la definición de la responsabilidad de los Estados en materia de lucha contra la discriminación en el ámbito de la enseñanza, no presenta un compromiso frente a la modificación del currículo formal y oculto que permite la reproducción de la desigualdad social y económica y la exclusión de las diversidades, así como tampoco avanza en la posibilidad del ámbito educativo de transformar esos valores y relaciones.

El Convenio Andrés Bello, de 1970⁷⁰. Se crea en el marco de las reuniones anuales entre ministros/as de educación de la Región Andina y los Estados parte son Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, España, Panamá, Perú y Venezuela. Este Convenio obliga a los Estados a reconocer los estudios primarios o de enseñanza básica realizados en cualquiera de los países parte, establece un régimen de equivalencia para reconocer los niveles o grados de enseñanza media cursados, ya sean completos o parciales, para que puedan ser continuados (Art. 21). Este Convenio es claramente un avance que permite la libre decisión de desarrollar el proyecto de vida, sin embargo, no contempla la situación de las personas en situación de refugio que no cuentan con los documentos que certifiquen los grados cursados, por lo tanto este aspecto se convierte en una limitante.

Entre las normas internacionales no vinculantes, pero con carácter de “derecho consuetudinario” o de costumbre internacional y que aplican para los países una vez son emitidas, se encuentran,

La Declaración Americana de DDHH, de 1948, establece la responsabilidad de los Estados en la protección, cuidado y ayuda especial a los niños y las niñas (Art. 7), el derecho de toda persona a adquirir al menos instrucción primaria, (Art. 31), el derecho a la

⁷⁰ Este Convenio es sustituido por uno nuevo en 1990. Ver: http://www.dicori.ucv.ve/Documentos/Convenios_Andres_Bello.pdf

educación comprende la igualdad de oportunidades, así como la formación para lograr una digna subsistencia, mejor nivel de vida y para ser útil a la sociedad, (Art. 12).

La Declaración Derechos del Niño, de 1959, establece que los niños y las niñas deben gozar de una protección especial y que por tanto se deben disponer por ley y otros medios las condiciones para que pueda desarrollarse en condiciones de libertad y dignidad, por tanto primará el interés superior del/a niño/a, (Principio 2), el derecho a la educación igualdad de oportunidades (Principio 7), deben ser protegidos contra prácticas que fomenten la discriminación de cualquier índole, (Principio 10).

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de 1990, promueve la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, para todas las personas, que incluyen herramientas esenciales como la lectura, escritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas, contenidos básicos, es decir, conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes, necesarios para la sobrevivencia, el desarrollo de capacidades y vivir con dignidad, (Art. 1), la educación básica debe proporcionarse a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, por lo que se deben aumentar los servicios educativos de calidad, y tomar medidas para reducir las desigualdades, (Art. 3). Es importante resaltar que se debe trabajar activamente para modificar las desigualdades y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de los grupos más vulnerados, entre los que se cuentan a las personas refugiadas (Art. 4). Esta Declaración, al establecer la importancia de luchar por la eliminación de las desigualdades en materia educativa, presenta un avance importante en la definición de la responsabilidad de los Estados en el compromiso con quienes han sido vulnerados.

El Marco de Acción de Dakar, de 2000, establece la extensión y mejoramiento de la educación integral para la primera infancia, especialmente para los niños más

vulnerables y desfavorecidos, la meta es que todos los niños/as tengan acceso a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen (Parágrafo 7).

La Declaración del Milenio, de 2000, establece como uno de sus objetivos lograr la enseñanza primaria universal, (Objetivo 2)

La Carta Democrática Interamericana, de 2001, resalta el papel de la educación en el alivio de la pobreza y el entendimiento entre los pueblos (Art. 16)

El informe “El derecho a la educación en situaciones de emergencia” de 2008 del Relator Especial sobre el derecho a la educación para Naciones Unidas, Vernor Muñoz, se refiere a emergencias derivadas por conflictos armados ya sean de carácter internacional o interno. El Relator Especial reconoce que la educación hace posible la protección física, psicosocial y cognitiva que puede salvar y mantener vidas y atenúa el impacto psicosocial del conflicto, dando un sentido de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza, además proporciona herramientas para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura, (Párrafo 34). La educación permite construir habilidades y destrezas para la resolución de conflictos y la construcción de la paz, (párrafo 35), afirma que los Estados tienen la obligación de garantizar la educación con independencia al estatus jurídico particular, ya sea el de refugiado o niño soldado o desplazado interno, (párrafo 37). El Relator especial llama la atención acerca de los contenidos y los materiales educativos de los países que integran población refugiada en los sistemas educativos, ya que estos pueden provocar dificultades y en ocasiones tensiones sociales, (párrafo 91), además el acceso y permanencia de los niños y niñas víctimas de conflictos armados, se ve obstaculizado por los costos de la educación, que incluyen uniformes, material didáctico, alimento y transporte, ya que los niños y niñas huyen de sus comunidades de origen y ahora se encuentran en condiciones de pobreza extrema, (párrafo 107). La calidad de la educación implica el reconocimiento del otro como legítimo otro, además debe permitir a todas las

personas comprender las causas y consecuencias de los conflictos, (párrafos 114 y 117). El Relator Especial recomienda a que la educación en situaciones de emergencia sea reconocida por los Estados, donantes, agencias multilaterales y organizaciones como parte integrante de la respuesta humanitaria a los conflictos, (Párrafo 114). Este informe cobra una valiosa importancia en la situación actual que atraviesa Ecuador, a partir del ingreso de niños y niñas colombianos/as víctimas del conflicto armado colombiano a quienes se les debe garantizar el derecho a la educación, se desconoce el número real de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio.

Análisis de cumplimiento del derecho a la educación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador

Para establecer el estado de realización del derecho a la educación a partir del principio de igualdad y no discriminación es necesario analizar de manera la realización del derecho a la educación en Ecuador y precisar los aspectos específicos referidos a los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en este país. Además se analizarán los elementos que permiten identificar si existe o no discriminación para esta población.

De acuerdo con el Ministerio de Educación de Ecuador⁷¹, la educación en Ecuador en el periodo colonial, se estableció en dos direcciones, una elitista, con el objetivo de formar a los administradores de los bienes de la colonia y la otra, vinculada a la evangelización de los indígenas. Hacia 1830, cuando se logra la independencia no hay modificaciones en la tendencia “clasista” que caracterizaba la educación, se buscaba la preparación de las elites herederas del poder colonial y continuar en la labor evangelizadora y civilizadora de los indígenas y ahora de los mestizos de clase baja. Sin

⁷¹ Carlos Poveda Hurtado, *et. al.*, *Sistema Educativo Nacional del Ecuador*, Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos, Quito, 1994, disponible en, <http://www.oei.es/quipu/ecuador/ecu02.pdf>

embargo, se exalta el interés por la universalización de la educación, que responde a la incidencia de los ideales europeos de igualdad, libertad y justicia.

La incidencia del siglo de la Ilustración europea tuvo repercusión en la responsabilidad del Estado frente a la educación, así como la concepción laica que debe caracterizarla. Sin embargo, no hubo cambios en la “condición clasista de la enseñanza”, las minorías que tenían el poder político recibían una “instrucción europeizante”, mientras que las mayorías populares se iniciaban en la lectura, la escritura, los números y “la práctica artesanal”. Con la influencia de la Revolución industrial, el pragmatismo y el positivismo, se evidencia a inicios del siglo XIX, una tendencia educativa en Ecuador dirigida hacia “la disciplina racional del trabajo”, la validación del aprendizaje en tanto tenga “una función utilitaria”, se promueve la experimentación y el conocimiento práctico.

A pesar de que las Constituciones ecuatorianas desde 1830 consagran la “promoción” y el fomento de la educación pública, el Ministerio de Educación reconoce la persistencia de muchos problemas en la realización del derecho a la educación,

“políticas educativas divorciadas de las particulares necesidades de la comunidad; escuelas unidocentes para una población dispersa; colegios que se crean al margen de las propuestas de la microplanificación; programas de estudio con contenidos disfuncionales; inestabilidad del docente en un lugar de trabajo; limitada capacidad física instalada para facilitar el acceso a los niveles educativos; altos índices de repetición y deserción; bajo rendimiento interno y escasa productividad externa.”(C. Poveda, *et al*, 1994)

El PIDESC fue ratificado por el Estado ecuatoriano el día 06 de marzo de 1969, y de acuerdo con el artículo 14, se comprometió a entregar en un plazo de dos años un plan que especificara las acciones progresivas, en un tiempo razonable, a fin de garantizar la enseñanza primaria gratuita y obligatoria. Ecuador no cumplió con esta obligación⁷² en el

⁷² El primer informe sobre los DESC por parte de Ecuador fue entregado en septiembre de 1979 y allí no se estipula la creación, ni puesta en marcha del plan de enseñanza primaria obligatoria y gratuita. Ver,

plazo establecido. Este derecho hace parte de la normativa nacional, Constitución Política, (Art. 28), así como de los propósitos del Plan Decenal de Educación de Ecuador 2006 – 2015⁷³, en el que se consagra en la “Política 1, universalización de la educación infantil de 0 a 5 años de edad” y en la “Política 2, universalización de la Educación General Básica de primero a décimo”.

Los *elementos* de gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, estipulados en el PIDESC, son reconocidos en la normativa nacional, la Constitución Nacional de Ecuador, (Art. 28), establece la universalidad, laicidad y gratuidad de la educación hasta el tercer nivel de educación superior. Esta situación constituye un marco garante muy importante para la realización del derecho a la educación, de todos/as los niños y las niñas que habitan en Ecuador, especialmente para aquella población que ha sido excluida (indígenas, afroecuatorianos/as, habitantes del sector rural, entre otros). Entonces a nivel de *jure* hay un reconocimiento a estos elementos constitutivos, que orientan y enmarcan el accionar del Estado ecuatoriano y permiten un marco normativo de exigibilidad jurídica.

Se reportan avances importantes en la concreción de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, de acuerdo con Tamayo⁷⁴, en Ecuador existe una mayor cobertura en primaria pasando de 53% en 1982 a 66,8% en 2001. Sin embargo, aún se registra un porcentaje importante de población que se encuentra por fuera del sistema educativo, según el censo del año 2001, realizado por el Instituto Nacional de Encuestas y Censos, INEC, “el 14,9% de población entre 5 y 14 años se encuentra por fuera de la educación básica (primaria).” (G. Ardila, et al, 2007, p. 59). Existen estudios identifican

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/5038ebdcb712174dc1256a2a002796da/80256404004ff315c125638c005c88e2?OpenDocument>

⁷³ http://www.oei.es/quipu/ecuador/Plan_Decenal.pdf

⁷⁴ Milton Luna Tamayo, 2006, p. 2, citado en Gerardo Ardila Calderón, et al, Coordinación General: Ana Madarro (OEI). *Informe sobre la situación educativa de los hijos de inmigrantes colombianos y ecuatorianos en Ecuador y Colombia: Estudios de Caso y Recomendaciones*, 2007, p. 59

que los niños/as que menos asisten a la escuela primaria son en gran medida aquellos que pertenecen a la población indígena, afroecuatoriana y al sector rural⁷⁵.

Los *propósitos* hacia los que debe estar orientada la educación, establecidos por el PIDESC, están contenidos en la normativa nacional ecuatoriana, según la Constitución Política Ecuatoriana (Art. 27), la educación debe ser intercultural, incluyente y diversa.

El código de la Niñez y Adolescencia de 2003, (Art. 37), establece el derecho a una educación de calidad, que respete las culturas y especificidades de cada lugar y que contemple las convicciones éticas, morales y religiosas de los padres y de los mismos niños, niñas y adolescentes.

Las *características* del derecho a la educación incluyen,

- 1) Disponibilidad/Asequibilidad, implica la satisfacción de la demanda por oferta pública y por protección de la oferta privada, es decir, que existan escuelas a disposición de todos los niños y las niñas, garantizar dotaciones, agua potable, materiales educativos y tecnológicos, etc.

Una misión de consultoría de la UNESCO, en cooperación con el Banco Mundial, en 1985, realizó un diagnóstico del sistema educativo ecuatoriano⁷⁶ en el que se registra el número de planteles educativos, docentes y estudiantes en Ecuador, por décadas, desde 1940 hasta 1990 (Ver Anexo 3). Comparando los totales nacionales de este diagnóstico, en el número de establecimientos educativos y docentes, con los arrojados por el Censo Nacional de Instituciones Educativas del Ministerio de Educación del Ecuador⁷⁷, se tiene:

Año/Número	Planteles	Docentes
1950 – 1951	5.958	22.832

⁷⁵ Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación, Grupo Faro, *Calidad con Equidad: El desafío de la educación ecuatoriana. Informe de progreso educativo Ecuador*. PREAL, 2006, p. 16

⁷⁶ UNESCO, *Ecuador: Desarrollo educativo, problemas y prioridades*, 1985, Citado en, Carlos Poveda Hurtado, Op. Cit., Quito, 1994, en, <http://www.oei.es/quipu/ecuador/ecu03.pdf>.

⁷⁷ Este censo registra los datos resultantes de una encuesta aplicada a nivel nacional a las instituciones educativas para los años 2007 – 2008 y 2008 - 2009. Sin Ver,

<http://200.25.183.76/ReportServerAmie20082009/Pages/ReportViewer.aspx?%2fIDA20082009%2fIDA&rs:Command=Render>

1970 – 1971	8.703	45.608
1990 – 1991	19.887	126.456
2008 – 2009	26.578	191.032

Tabla construida por la autora.

Estos datos permiten observar un avance importante en términos del número de establecimientos educativos, se pasa de 5.958 a 26.578 y de docentes, de 22.832 a 191.032, en un periodo de 58 años en Ecuador.

Sin embargo, en lo que respecta al número de niños y niñas que asisten a los establecimientos educativos, las cifras existentes no concuerdan entre sí, ni con los diagnósticos y análisis que a propósito de la educación y la infancia se han producido en Ecuador. Según cifras de la UNESCO, (Ver Anexo 4), mientras para el año 2000, el número de personas en edad escolar es de 3'560.145, se matricularon para ese año 2'568.038 personas, lo que indica una cobertura educativa del 72%, para el año 2006 el número de personas en edad escolar es de 3'686.450 y el número de matrículas en ese año es de 2'869.122, lo que corresponde a una cobertura educativa del 77%. Sin embargo, es necesario tener en cuenta las diferencias existentes entre la educación primaria y la enseñanza secundaria, pues hay un avance mayor en la primera, mientras que para el año 2000 la población en edad escolar para primaria es de 1'670.700 personas, el número de matriculados/as para ese año es de 1'651.973, lo que implica una cobertura escolar del 97%, para el año 2006, la población en edad escolar para primaria es de 1'762.567 personas y el número de matriculados/as es de 1'717.309 personas, por lo que se aumenta la cobertura al 98%. Las diferencias se marcan en la cobertura de la educación secundaria, puesto que para el año 2000 la población en edad escolar para secundaria era de 1'607.721 y el número de personas matriculadas fue de 759.252, es decir, que la cobertura escolar fue del 47%. Para el año 2006 se calcula que la población en edad escolar para secundaria es de 1.633.388 y el número de matrículas es de 935.486, que corresponde al 57% de la cobertura escolar en secundaria, es decir, que se avanzó en un 10% de la oferta educativa.

Otras son las cifras relacionadas por Tamayo, (M. Tamayo, 2006, p. 2, citado en G. Ardila, *et al*, 2007, p. 59), quien también afirma que hay mayor cobertura en primaria, pero los porcentajes a los que alude son distintos, según él, se pasa del 53% en 1982 al 66,8% en 2001 y en secundaria de 13,8% en 1982 y 22,6% en 2001. Este autor afirma que la crisis económica de los noventa afectó la cobertura educativa, ya que en 1999 aproximadamente 483.851 niños y niñas no se matricularon por razones económicas y para 2003 aproximadamente 757 mil niños y niñas entre los 5 y 17 años estarían fuera del sistema escolar. Según el Censo del año 2001 en Ecuador la población total en edad escolar era de 3.458.771⁷⁸, de los cuales 2.557.896, el 73% asiste a un establecimiento educativo. Tamayo afirma que “el 14,9% de población entre 5 y 14 años se encuentra por fuera de la educación básica (primaria) y el 46,9% de la población entre 15 y 17 (la mitad) se encuentra fuera de la educación secundaria (bachillerato); sólo el 22% de jóvenes culminan sus estudios secundarios.” (G. Ardila *et al*, 2007, p. 59)

Por su parte el Observatorio de los derechos de la Niñez y la Adolescencia, junto al Observatorio Social del Ecuador y UNICEF⁷⁹, estiman que hay una diferencia entre el número de cupos existentes para primaria y secundaria. En el año lectivo 2003 – 2004 se matricularon 1.989.000 estudiantes en educación primaria y tan sólo 989.999 en instituciones de educación secundaria. “En los últimos 10 años, el número de cupos en los dos niveles ha crecido a la par; es decir, el país no ha logrado disminuir la brecha de cobertura entre los niveles primario y secundario [...] desde el 2000 al 2003 se crearon en todo el país 740 planteles de nivel primario y apenas 206 de nivel secundario” (ODNA, 2005, p. 141). El número de niños y niñas de 12 a 17 años que asisten al nivel secundario subió del 62% en 2000 al 63% en el 2004. Además, apenas el 3% de los planteles

⁷⁸ Ver, http://www.inec.gov.ec/web/guest/inec_ninios/inec_nin_php

⁷⁹ UNICEF, Fundación Observatorio Social del Ecuador, Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador*, Quito, 2005

educativos integran los niveles primario y secundario, razón por la que la mayoría de estudiantes que terminan la primaria deben buscar otro plantel para cursar secundaria.

Según la FLACSO y el Contrato Social por la Educación, hay más “de 700.000 niños y adolescentes de entre 5 y 17 años están fuera de la escuela y representan el 20% de la población en edad escolar”⁸⁰.

La inversión del presupuesto nacional destinada a la educación a partir de la década de los ochenta a decrecido desde el 20% del PIB registrado en esa década, así en “1996 alcanza el 10,11%; en 1997 el 11,48%; en 1998 el 12,31%; en 1999 desciende a 7,27%, experimentándose un pequeño incremento en el 2000 que llega al 8,01% y en el 2001 asciende al 9,25% monto que aún sigue siendo insuficiente para atender en forma efectiva las demandas y requerimiento propios del proceso educativo.”⁸¹El comité DESC⁸²

[...] toma nota de que las políticas de ajuste estructural han repercutido negativamente en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, en particular de los grupos de la sociedad marginados y desfavorecidos. Toma nota especialmente del alto porcentaje del presupuesto público anual (cerca del 40%) que se asigna al servicio de la deuda externa, factor que limita fuertemente los recursos disponibles para el logro del goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Hay una limitante importante para determinar si el derecho a la educación esta disponible o es asequible a los niños y niñas colombianos, y es precisamente el desconocimiento preciso del número total de niños y niñas colombianos/as en edad

⁸⁰ Agenda ciudadana por la educación en el Ecuador, Contrato Social por la Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Cámara de Industriales de Pichincha, 2006, ver, <http://www.camindustriales.org.ec:7778/portal/page/portal/Camara/NuestraOrganizacion/Alianza/PropuestaPoliticaseEducacion.pdf>

⁸¹ World Data on Education. 6th Edition, 2006/07, Ecuador, en, www.oei.com

⁸² Comité DESC, Observaciones finales generales DESC para Ecuador, 07 de Junio de 2004, párrafo 9 [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.100.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.100.Sp?Opendocument)

escolar, residentes en Ecuador, esta información permitiría conocer el número de cupos que debe garantizar el Estado ecuatoriano para esta población. Según Esperanza Joves⁸³,

A pesar de que se cuenta con información valiosa que nos da pistas para reconocer que la situación de refugio de personas colombianas es desbordante, no se cuenta con datos precisos y eso se convierte en un problema para establecer qué es concretamente lo que se necesita, qué es lo que se requiere hacer. Estamos adelantando una propuesta, desde la Fundación Esperanza, pero en conjunto con otras entidades que trabajan por la niñez y por la educación en Ecuador, que consiste en que para el próximo año cada escuela, cada colegio, defina en el proceso de matrícula la procedencia de cada niño y el estatus migratorio aunque no se ha concretado cómo llevar a cabo esta iniciativa, al menos se considera indispensable, necesitamos saber concretamente cuántos niños colombianos refugiados hay dentro del sistema escolar.

ACNUR refiere un número de 1081 niños/as colombianos/as en situación de refugio que hasta el año 2007 han recibido asistencia para acceder a establecimientos educativos. Durante el año 2006 la Diócesis de Tulcán, el Comité pro Refugiados, el Vicariato Apostólico de Esmeraldas y Catholic Relief Service de Ecuador, promovieron tres investigaciones que buscaron conocer las condiciones en las que se encuentran los niños y niñas colombianos en situación de refugio dentro del sistema educativo ecuatoriano. Las investigaciones tomaron una muestra de los planteles educativos fiscales de educación básica y diversificada, en las ciudades de Quito, capital de la República ecuatoriana, en donde se cubrió el 22% de los planteles educativos; Santo Domingo de los Colorados, ubicada en la provincia de Pichincha, allí se tomo una muestra del 23 % de los establecimientos educativos; Esmeraldas, capital de la provincia que lleva su mismo nombre, allí se cubrió el 27% de las instituciones educativas; Tulcán, capital de la provincia del Carchi, fronteriza con Colombia, escogida por la preponderante e histórica relación comercial con el departamento de Nariño en Colombia, en donde se cubrió el 100% de los establecimientos educativos; Ibarra, es la capital de la provincia de

⁸³ Entrevista realizada a Esperanza Joves de la Fundación Esperanza el día 30 Junio 2008

Imbabura, limita con las tres provincias fronterizas de Ecuador con Colombia, (Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos), allí se cubrió el 70% de las instituciones educativas; y San Lorenzo, ciudad fronteriza ubicada en la provincia de Esmeraldas, en donde se estudió el 54% de las instituciones educativas.

Las investigaciones realizadas en Quito y Santo Domingo se enfocaron en población con estatus de refugiada y solicitantes de refugio. En las demás ciudades se abarcó la población en situación de refugio, de manera independiente a su estatus migratorio. Estos estudios parten de la existencia de 34.046 niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador, de acuerdo a las estimaciones de ACNUR para el año 2005. En las ciudades en las que no se cubrió el 100% de las instituciones educativas, se privilegiaron aquellas que registran presencia de población colombiana. En los planteles educativos en los que se realizó el estudio, se educan 108.853 estudiantes ecuatorianos/as y 1.077 estudiantes colombianos/as en situación de refugio, es decir, el 0.9% del total.

Teniendo en cuenta los datos encontrados en esta investigación, se calcula que el 95,89% (S. Rodas, 2007, citado en G. Chávez, *et al*, 2007, p. 98), de la población que ha sido reconocida como refugiada estaría fuera del sistema escolar. De acuerdo con la investigación realizada por el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR, 2006, p. 66), en la ciudad de Quito, se evidencia un preocupante descenso en el número de personas que se encontraban estudiando en Colombia, con relación a los que están estudiando en Ecuador, así, del 27.7% de casos en los que ninguna persona estaba estudiando en Colombia, hay un incremento que llega al 64.7% de personas que no estudian en Ecuador. El siguiente testimonio de una mujer en situación de refugio nos permite acercarnos a este problema,

Tengo cuatro hijos, y para conseguir educación es difícilísimo, para la niña mayor que me hizo hasta séptimo en Colombia, acá no me la han recibido, en un colegio por acá cerca me dicen que no, que no hay cupo para ese año, además porque me la atrasan un año y me dicen que ni para el año

anterior, como pa' decir que por lo menos repita el año, pero ni siquiera, y no hay pa' pagar uno privado, todavía estoy pagando deudas de papeles y vueltas que me ha tocado mandar hacer, pa' que me digan con que no hay cupo y al final me pongo a pensar y también si logro que entren no sé cómo voy a hacer pa' los libros y los uniformes, es que eso no es así no más, uno tiene que pensar en cómo tener pa' que estudien, pero ya miraré, lo primero es conseguir donde me los reciban.⁸⁴

2) Accesibilidad, protegen el derecho individual de acceso en condiciones de igualdad de oportunidades sin discriminación alguna a las escuelas públicas disponibles.

Implica al menos tres elementos:

No discriminación: La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación alguna. Este principio no debe ser objeto de aplicación progresiva sino que debe realizarse de manera inmediata y plena. La Constitución ecuatoriana establece la garantía sin discriminación alguna del goce de los DDHH, en particular la educación, (Art. 3). Además el Acuerdo ministerial 337 de septiembre de 2008, logra regular el acceso de niños y niñas en situación de refugio y quienes por diversas razones no cuenten con documentos para acceder a la educación. Por tanto a nivel de *jure* el Estado ecuatoriano cumple con este criterio frente al acceso a la educación.

Al respecto el Comité DESC se pronunció, reiterando que pese a las garantías legales y constitucionales, “sigue existiendo discriminación contra las poblaciones indígenas y afroecuatorianas y contra los miembros de otras minorías étnicas. Preocupa además al Comité la discriminación que existe contra las niñas, los niños que viven en la pobreza y los niños refugiados.”⁸⁵ La discriminación a la población colombiana en situación de refugio en Ecuador se convierte en un factor que cuenta a la hora de determinar el acceso a la educación que tiene esta población,

⁸⁴ Entrevista realizada a una mujer en situación de refugio, el día 28 de Junio de 2008

⁸⁵ Comité DESC, Observaciones finales Convención sobre los derechos de los niños, 13 septiembre 2005, párrafo 28, ver, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/717280eff308a104c125709a0047b1de/\\$FILE/G0543883.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/717280eff308a104c125709a0047b1de/$FILE/G0543883.pdf)

A las niñas no me las querían recibir parece que con sólo escuchar el acento a uno le niegan la posibilidad, me la pase caminando, solicitando cupo en varias escuelas y colegios, en todos me piden documentos apostillados en Colombia, en otros apenas uno dice que colombiana, dicen que no, que después, que no esta fulanita, entonces uno se cansa.⁸⁶

Otro obstáculo que comparten los niños y niñas colombianos/as, junto a otros niños y niñas ecuatorianos, es la insistencia de la mayoría de instituciones educativas en la presentación de documentos, aunque parece haber cierta discrecionalidad en torno a qué papeles se piden, varían entre los de identidad, de permanencia legal en el país, los que demuestren su nivel de escolaridad y que además estén apostillados, para realizar la matrícula y así puedan acceder al sistema educativo, “cuando entran en relación con las instituciones del Estado, en este caso con los planteles educativos, se encuentran con que cada una tiene sus propias leyes y reglamentos” (S. Rodas, 2007, p. 76).

En el estudio realizado por Susana Rodas, (S. Rodas, 2007, p. 32) se observa la reiterada posición de los docentes y directivos docentes para afirmar que ellos no niegan el cupo a nadie que tenga los papeles en orden y que comprueben que están en el país legalmente, algunas de las afirmaciones de los maestros, registradas en su estudio permiten dimensionar esta situación: “en una actitud condescendiente frente a la situación de los niños extranjeros les otorgaban 15 días de plazo para la presentación de documentos”, “no negamos la matrícula a nadie que venga con sus certificados de estudio y todos los documentos que le acrediten su permanencia legal en el país”.

Si bien estas afirmaciones parecen neutrales e igualitarias, pedir a todos y todas los mismos documentos como criterio para acceder a la educación, son medidas discriminatorias, pues no consideran las situaciones particulares, por ejemplo, a estudiantes ecuatorianos que migran de zonas rurales o comunidades indígenas a urbanas

⁸⁶ Entrevista realizada a una mujer en situación de refugio, el día 28 de Junio de 2008

y no tienen los documentos, personas ecuatorianas que hayan estudiado en el exterior y no cuenten con los certificados, a la población colombiana en situación de refugio, etc., y además el hecho de no negar la educación a quien esté “legalmente” en el país se convierte en una medida de discriminación directa en razón al estatus migratorio de las personas y por tanto en una vulneración al los tratados internacionales y a los artículos 40 y 41 de la Constitución ecuatoriana, que reconocen el derecho a migrar, a que ningún ser humano sea considerado como ilegal por su condición migratoria y a que no se sancione a las personas refugiadas o solicitantes de refugio. Por tanto estas acciones de directivos y docentes discriminan y excluyen a esta población y en términos de Boaventura de Sousa (B. Sousa Santos, 2003, p. 154), son medidas de una igualdad (para todos los niños y las niñas que busquen acceder al sistema educativo), que produce finalmente una descaracterización (de las personas en situación de refugio, ecuatorianas migrantes internos y a quienes retornan al país).

Esta situación, en el caso de las personas refugiadas, esta medida se convierte en una medida en contra de los principios consignados en los instrumentos internacionales con respecto al refugio, pues en muchas ocasiones se obliga indirectamente a retornar al país por un certificado, de acuerdo con Helena Olson⁸⁷,

Si para un migrante es difícil conseguir documentos, para un refugiado significa poner en riesgo su vida, se sabe de personas que han regresado para conseguir los documentos y les han matado, y eso pasa, huyen de su país porque están en riesgo y hay un principio internacional de no retorno para las personas refugiadas, ni siquiera deben tener contacto con los consulados de sus países, pero indirectamente se está haciendo, diciéndoles que sus hijos no van a estudiar, y claro se sacrifican, por la importancia que tiene la educación, entonces qué acceso a derechos tienen.

⁸⁷ Helena Olson, ACNUR, entrevista realizada el 16 de junio de 2008. Con relación a esta situación coinciden la investigadora Gina Benavides, entrevistada el 17 de Abril 2008, Susana Rodas, entrevistada el 25 de Mayo de 2008 y Jenit Chang entrevistada el 22 Abril de 2008.

En términos del papel que desempeña la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y de la iglesia frente a esta situación, se resalta la incidencia de la Mesa de Educación – Migración, por la cual se logró la emisión del Acuerdo Ministerial 455 del Ministerio de Educación en septiembre de 2006. Este Acuerdo reglamentaba el acceso de niñas y niños refugiados, sin la necesidad de presentar documentos que certifiquen su nivel de escolaridad. No obstante, se identificaron algunas limitaciones a su efectividad⁸⁸:

- 1) Decisión discrecional de los/as funcionarios de Régimen Escolar Nacional y Provincial;
- 2) Procesos reiterados de amenaza a las autoridades de varios Centros Educativos que han recibido niños/as y adolescentes en situación de refugio, por parte de supervisores escolares;
- 3) Disposición de Régimen Escolar Nacional a los Centros Educativos para que soliciten la presentación de visas, aunque el artículo 5 de este acuerdo establece que no es necesario. Sin embargo, se aplica sistemáticamente;
- 4) Exigencia de Cupo previo otorgado por la institución escolar para la realización de pruebas de ubicación por parte de Régimen Escolar;
- y, 5) Sometimiento de la decisión que le corresponde a Régimen Escolar Nacional a una autoridad Provincial y en algunos casos a los Centros Educativos.

Gracias la permanente discusión que la Mesa de Educación – Migración hace sobre el acuerdo 455, los problemas que identifican en su aplicación y a labor de incidencia política, se logró, en septiembre de 2008, la emisión del Acuerdo ministerial 337, que avanza en regular el acceso en los niveles preprimario, primario y medio, a partir de considerar como validos y suficientes los siguientes documentos: 1) El documento de identificación de refugiado/a y el certificado provisional de solicitante de refugio; y 2) La cédula o registro civil del país de origen, pasaporte u otros, “a través de los cuales se pueda identificar al niño, niña o adolescente en el caso de aquellos que no tengan estadía

⁸⁸ Hermel Mendoza, et all, *Informe de avances y limitaciones del acuerdo 455 sobre acceso al sistema educativo ecuatoriano de los refugiados, solicitantes de tal condición o ecuatorianos/as que hayan estudiado en el exterior y que se encuentren en imposibilidad de comprobar estudios documentadamente.* 2007

legal, se les haya negado la condición de refugiado/a, o aquellos que requieran protección internacional. No se exigirá visa o estadía legal vigente”. Autoriza a los Departamentos de Régimen Escolar Provincial del lugar de residencia, otorgar matrículas provisionales a niños y niñas que carezcan de documentos de identidad, hasta que presenten el documento que les identifique. Además, prohíbe la negación del acceso a niños y niñas indígenas en zonas de frontera, que no tengan documentos que especifiquen su nacionalidad, por tanto, cuentan como documentos válidos y suficientes los documentos emitidos por una autoridad competente de la comunidad o nación indígena o por una autoridad pública competente de los países fronterizos.

Accesibilidad material: La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su ubicación geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia); Según el Observatorio de los derechos de la Niñez y Adolescencia de Ecuador,

Las nuevas tecnologías de información y comunicación son parte de los nuevos recursos didácticos que ayudan a mejorar los métodos pedagógicos en las escuelas. Sin embargo, en nuestro país la calidad de la educación está limitada por la falta de acceso a recursos de información. En el Ecuador, solo el 18% de los niños y niñas de entre 6 y 11 años que asisten a centros educativos tienen acceso a Internet, 52% a un computador y 46% a una biblioteca.⁸⁹

El 17 de agosto de 2007 el gobierno ecuatoriano aprueba el decreto 565 que promueve el Plan Ecuador para la Frontera Norte, con el que se pretende avanzar en la seguridad y el desarrollo de la población fronteriza que se ha visto afectada por el conflicto armado colombiano. Este Plan tiene una fuerte orientación social que implica inversión presupuestaria para mejorar las condiciones de accesibilidad a servicios de las personas vulnerables en esta zona.

⁸⁹ Ver, <http://www.odna.org/ODNA-PDF/alerta2.pdf>

Accesibilidad económica: La educación debe estar al alcance de todos y todas. La enseñanza primaria debe ser gratuita para todos los niños y las niñas. A nivel de *jure*, el Estado ecuatoriano ha ratificado los compromisos internacionales que reconocen este elemento, en su Constitución establece la obligatoriedad en nivel inicial, básico y bachillerato, la educación pública se considera de carácter universal y laico en todos los niveles y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior, (Art. 28).

A nivel de *facto*, la situación económica por la que atraviesan las personas en situación de refugio se convierte en una condición que vulnera el derecho a la educación de niños y niñas, pues no cuentan con los recursos para sostener los gastos que implica que los niños/as estudien, estos incluyen los uniformes, útiles, transporte, entre otros. Sin embargo, esta condición la comparte gran parte de la población ecuatoriana, “existen marcadas inequidades entre las diversas etnias, regiones y zonas del Ecuador, con serias desventajas para los más pobres y para los grupos étnicos” (PREAL, 2006, p. 6).

3) Aceptabilidad, normas mínimas para los centros educativos, condiciones para el ejercicio de la docencia, educación intercultural, prohibición de tratos degradantes, programas de estudio y los métodos pedagógicos pertinentes al contexto, adecuados culturalmente, fundados en el respeto a la diferencia, la democracia, los DDHH y estar dirigidos a la compensación de las desigualdades. Tienden a garantizar la permanencia y continuidad de los y las estudiantes en la educación.

A nivel de *jure* el Estado ecuatoriano cuenta con una normatividad garante del respeto por la diversidad, la diferencia y la satisfacción de las necesidades educativas de la población vulnerable. Sin embargo, históricamente existe un alto nivel de desigualdad entre la población mestiza, indígena y afrodescendiente, así como aquella que habita en el área urbana o rural del país. Esta realidad incide en la educación,

Según datos del censo de 2001, el 39% de la población ecuatoriana es rural. Los indicadores educativos -cobertura, promoción y logros académicos- muestran que los alumnos que estudian en las escuelas rurales tienen menos oportunidades educativas que los niños que estudian en escuelas urbanas. Por ejemplo, en 2001 casi el 93% de los niños que residen en las zonas urbanas asistió a escuelas primarias, mientras que en las rurales sólo asistió el 87%. (PREAL, 2006, p. 14)

Sin embargo, el Plan Decenal de Educación de Ecuador 2006 – 2015 busca fomentar la “unidad en la diversidad”, consolidar una sociedad con “conciencia intercultural”, que fortalezca al país y que permita mejorar la calidad de vida.

El sistema educativo ecuatoriano se ha visto afectado por situaciones políticas como por ejemplo el paso de once ministros de educación en un periodo de diez años, la inexistencia de un sistema de rendición social de cuentas: “...los únicos que rinden cuentas en el sistema educativo ecuatoriano son los estudiantes; ni el Ministro, ni los Directores Nacionales, ni los Directores provinciales, supervisores, profesores, rectores, no rendimos cuentas en el sistema educativo” (S. Rodas, 2007, p. 34)

En cuanto a las condiciones de los/las docentes, para el año 2004, el salario era el más bajo del sector público, “5.591 dólares anuales en promedio para el 2004, frente a 6,341 de empleados en el sector Defensa Nacional, 6.930 en el sector agropecuario” (G. Ardila, *et al*, 2007, p. 59), para el año 2006 el salario promedio mensual de los/as docentes es (US\$350), es más alto que el salario mínimo (US\$150), pero inferior a la canasta familiar (US\$450) y ganan aproximadamente un 15% menos que los empleados con similar nivel de formación. Las diferencias entre los salarios entre los/as docentes depende sobretodo de la antigüedad, un/a docente “... inicia en las zonas rurales con US\$126 por mes, y en las zonas urbanas con US\$112. Cada 3 años en el sector rural y cada 4 años en el sector urbano, su salario sube 10% y puede ganar hasta US\$650 por mes máximo.”(PREAL, 2006, p, 23)

Según la última encuesta nacional sobre la niñez y adolescencia (ODNA, 2005, p.183), se reconoce que el maltrato es un mecanismo utilizado por muchos/as docentes,

aproximadamente el 16% de adolescentes de 12 a 17 años reportó tratos violentos de parte de sus docentes. Los niños y niñas en situación de refugio, son particularmente vulnerables, según un testimonio de una mujer en situación de refugio, su hija de 14 años, “no puede estudiar porque algunos profesores quisieron abusar de ella, yo quise poner la queja pero ella me dijo no mamá yo no quiero que se meta en problemas porque acá estamos nosotras solas y pueden hasta matarle, [...] lo que gasté en matrícula y uniformes, se perdió, pero yo tenía que protegerla.” (S. Rodas, 2007, p 48)

4) Adaptabilidad. Las escuelas públicas deben brindar la educación que mejor se adapte a los niños y niñas y regular para que ocurra en las instituciones privadas. Debe adaptarse la educación a las necesidades de niños/as con discapacidad, niños/as infractores, a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En un estudio realizado con estudiantes de diferentes nacionalidades y estatus migratorios en un colegio se puso en evidenciado el interés de niños y niñas extranjeros por adaptarse al medio tratando de pasar desapercibidos, “... existe, por parte de los estudiantes extranjeros un afán de mimetizarse, de no ser totalmente sí mismos, debido al miedo, miedo a la desvalorización, muy común por cierto en un medio cargado de estigmas sobre el “ser colombiano” especialmente.”⁹⁰

Según el Servicio Jesuita a Refugiados⁹¹, los principales problemas para la realización del derecho a la educación de la población en situación de refugio son las dificultades en la ubicación por diferencias de pensum, los modelos de evaluación entre Colombia y Ecuador, la discriminación, el maltrato físico y psicológico ejercido por

⁹⁰ María Cristina Herdoíza. *Diagnóstico sobre percepciones que tienen los niños/as y jóvenes sobre el hecho migratorio, situación familiar y diversidades*. Servicio Jesuita a Refugiados. 2007

⁹¹ Servicio Jesuita a Refugiados, Área educativa, *Respuesta a consulta de la coalición*, 2007, Citado en Gardenia Chávez, et al, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares*. Op. Cit. Pág. 98

docentes, directivos docentes, alumnos y padres de familia ecuatorianos hacia los niños y niñas colombianos/as. Es necesaria una formación dirigida a que los/las docentes identifiquen las diferencias de los/as estudiantes y con ellas sus necesidades educativas específicas, es de particular atención la situación de niños/as indígenas, afroecuatorianos/as, migrantes internos, colombianos/as en situación de refugio, etc. No incluir los conocimientos y valores del país o cultura de la que un/a estudiante sea originario, es una vulneración del artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño,

[...] he tenido problemas con sociales y geografía, como son cosas que son distintas, son de acá, que el himno, la bandera, que la historia de Ecuador y los climas y cosas de acá, claro y los profesores no entienden y a uno lo rajan, sin que sepan que uno sabe es lo de Colombia, entonces en esas materias es diferente y a uno ni lo escuchan, sólo lo tienen como indisciplinado.⁹²

Hay una falta de precisión en cuanto a los procedimientos de ubicación de los/as estudiantes en los grados correspondientes y las autoridades encargadas de la aprobación de los años cursados. Por un lado esta Régimen Escolar que se encarga de la regularización y acreditación de los cursos aprobados. Sin embargo, en los encuentros que sostiene la Mesa de Migración y Educación se han discutido casos en los que las instituciones educativas admiten a estudiantes, aún si no tienen los documentos los ubican en un grado adecuado, cursan algunos años y cuando los padres/tutores de los/as niños/as solicitan el certificado que compruebe sus estudios se encuentran con que no se pueden emitir, puesto que el nivel al que ingresaron no fue aprobado por Régimen Escolar. En otros casos presentados y analizados, se evidencia que la ubicación de los/as estudiantes no corresponde a sus conocimientos, ni a su edad, sino a la voluntad del establecimiento y a la existencia de cupos en algún grado escolar, sin conocer sus particularidades.⁹³ En este

⁹² Entrevista realizada a un niño de 16 años, en situación de refugio, el día 29 de junio de 2008.

⁹³ Taller Mesa de Educación realizada el día 21 de abril de 2008

sentido, se evidencia por parte de docentes y directivos docentes, así como de los padres/tutores, un desconocimiento de los procedimientos, pues el conducto regular sugiere que es Régimen Escolar la entidad encargada de recibir las solicitudes de cupo, por parte de los/as estudiantes y de definir qué instituciones los/as recibirían.

Las *Obligaciones* de los Estados frente al derecho a la educación incluyen,

Obligaciones con efecto inmediato: Garantía del ejercicio del derecho sin discriminación alguna. El estado ecuatoriano cumple a nivel normativo con un marco que prohíbe explícitamente la discriminación en el acceso a la educación. Sin embargo, a nivel de facto se registran medidas discriminatorias ejercidas por docentes o directivos docentes que impiden el goce del derecho a la educación.

Obligaciones graduales: Obligación concreta y permanente de actuar clara y eficazmente para lograr la plena realización del derecho a la educación. Ecuador ha mostrado avances en la realización del derecho a la educación, sin embargo, este progreso ha dependido de las situaciones de contexto a nivel económico, social y político.

Obligación de respetar, demanda del Estado no acoger medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. El Estado ecuatoriano de manera general cumple con esta obligación, pues no ha tomado medidas que interfieran con la disponibilidad, acceso, permanencia o calidad de la educación.

Con respecto a la población en situación de refugio, las medidas que interfieren con el goce de derechos tienen que ver con las que adopta frente al ingreso de las personas colombianas a su territorio. La medida de solicitar nuevamente el pasaporte judicial, constituye un retroceso en la garantía del derecho internacional a la migración y afecta directamente a las personas refugiadas, pues es un requisito que económicamente genera gastos (la emisión del Pasaporte Judicial cuesta apx. US 5 y el apostillaje tiene un valor de

US 10), y representa un riesgo a la integridad, ya que el pasado judicial lo emite una entidad colombiana estatal que además ha tenido nexos con el paramilitarismo.

Obligación de proteger, imponen a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación pueda ser obstaculizado por terceros. El Estado ecuatoriano ha adoptado medidas que buscan proteger de manera especial a los niños y las niñas, por ejemplo, la aprobación del Código de Niñez y Adolescencia en el año 2003, la consolidación del Consejo Nacional de la Niñez, en el año 2004, que tiene como tarea la coordinación de las políticas públicas para esta población, así como de los Consejos Cantonales de la Niñez y la Adolescencia.

Sin embargo, para enfrentar la discriminación y vulneración de la que son víctimas niños y niñas en razón de etnia, pobreza, o estatus migratorio, el Comité DESC, le recomienda al Estado ecuatoriano la adopción de las siguientes medidas: 1) Aumentar el gasto público en educación; 2) Aumentar la matrícula en la enseñanza primaria y secundaria, “reduciendo las disparidades económicas, étnicas y regionales en el acceso a la educación y el pleno disfrute de ese derecho”; 3) Mejorar las medidas de prevención de la deserción escolar; 4) Garantizar el acceso de los niños de la calle a una educación ajustada a sus necesidades concretas; 5) Mejorar la calidad de la enseñanza y la formación de los/as docentes. (Comité DESC, Obs. Convención Derechos Niños, 2005, p. 60)

Obligación de cumplir, exige del Estado la adopción de medidas tendientes a permitir que las personas y las comunidades disfruten del derecho a la educación. El Comité DESC (Comité DESC, Obs. Convención Derechos Niños, 2005, P. 65 - 66) recomienda al Estado ecuatoriano, fortalecer su política de asilo, para la población refugiada colombiana, en particular adoptando medidas legislativas que rijan el tratamiento de los niños no acompañados y separados de sus familias. Así como intensificar esfuerzos para garantizar el pleno acceso de todos los niños/as refugiados/as y

que solicitan asilo, a la educación, la salud y otros servicios, buscando cooperación internacional y la asistencia, entre otros, del ACNUR y la UNESCO. Además de adoptar medidas para prestar ayuda para la recuperación de todas las víctimas.

En suma, la migración humana es un hecho evidenciable a lo largo de la historia. La migración forzada responde a condiciones de amenaza, violencia generalizada, perturbación del orden público, etc. Colombia sufre un conflicto armado de más de 50 años, que ha provocado el desplazamiento de muchas personas. A partir del año 2000 se presenta una afluencia masiva de personas colombianas en situación de refugio al Ecuador, en el marco del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan de Desarrollo *Hacia un Estado comunitario* y la Política de Seguridad Democrática del presidente Alvaro Uribe. La vulnerabilidad de las personas colombianas en situación de refugio en Ecuador es muy compleja y ha demandado la atención de organismos internacionales de DDHH, organizaciones religiosas y civiles ecuatorianas y colombianas.

El marco normativo nacional e internacional en materia del derecho a la educación de los niños y niñas en situación de refugio, ratificado por Ecuador, es amplio y ofrece un marco importante para la realización de este derecho. Sin embargo, las condiciones sociales y políticas de Ecuador, el aumento de la discriminación, el desconocimiento de los derechos, entre otros factores, dificultan la realización de este derecho.

Capítulo III

Recomendaciones para las políticas públicas educativas a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos en situación de refugio en Ecuador

Este capítulo presenta un análisis acerca de la relación entre políticas públicas y DDHH, parte de los principales hallazgos de los capítulos anteriores para postular algunas recomendaciones para el diseño y el mejoramiento de políticas públicas en educación a partir del principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador.

Políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos

En términos generales “Las políticas públicas son el Estado en funcionamiento.”⁹⁴, es decir, son “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables.”⁹⁵, éstas acciones de las instituciones estatales, no son aisladas, sino que en conjunto conforman la posición de los gobiernos frente a los problemas sociales. Una política pública demuestra el ejercicio del poder en la esfera estatal, son “las relaciones de poder entre diferentes actores y el peso que tiene la posición de poder ocupada por el mismo Estado.”⁹⁶ Entonces presupone la existencia del “Estado en concreto” o en acción, no como una estructura inamovible, sino dinámica y con posibilidad de incidencia en la definición de los problemas que deben ser atendidos por el Estado, en el seguimiento y evaluación de las políticas implementadas.

⁹⁴ AMUYEN, Espacio de Organizaciones Sociales, Políticas Públicas, Distribución de la riqueza, Buenos Aires 2006, Pág. 3

⁹⁵ Alejo Vargas Velásquez, Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas, Universidad Nacional, Bogotá, 1999, Pág. 57

⁹⁶ Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Para exigir nuestros derechos. Derechos económicos, sociales y culturales, políticas públicas y desarrollo, ILSA, Bogotá, 2001, Pág. 135

Los DDHH surgen como el medio para imponer el límite al abuso del poder ejercido por los Estados. En América Latina se impulsó el cumplimiento de las obligaciones negativas, frenar las torturas, desapariciones, discriminaciones, privaciones a la vida, etc., ocurridas a lo largo de las dictaduras militares de la década de 1970 en el Cono Sur y de la década de 1980 en Centroamérica. Sin embargo, recientemente los DDHH han fijado con mayor fuerza las obligaciones positivas de los Estados, es decir, lo que deben hacer para garantizar el cumplimiento y la materialización de los derechos, tanto los DCP, como DESC y los derechos de la solidaridad, colectivos o de los pueblos.

De acuerdo con Victor Abramovich, en los países latinoamericanos no existen elaboraciones suficientemente estructuradas ni en el derecho internacional, ni en el derecho constitucional, con respecto a la relación entre políticas públicas y DDHH, especialmente con los DESC, según este autor, “los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación.”⁹⁷

Por tanto los instrumentos internacionales de DDHH orientan la planeación de las políticas públicas; además, consignan los principios con los cuales estas políticas deben ser implementadas y fijan los estándares que viabilicen su supervisión. Por tanto, “el derecho internacional de los DDHH no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado defina.” (V. Abramovich, 2006, p. 38)

Las políticas públicas desde el enfoque de DDHH parten del reconocimiento de todas las personas como titulares de derechos, que demandan obligaciones del Estado y mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. Así, el punto de partida para la formulación de una políticas no es el de suplir necesidades, sino garantizar derechos que

⁹⁷ Víctor, Abramovich, *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, Revista de la CEPAL N° 88, abril 2006, p. 38

son exigibles; por tanto, además de ser necesario el establecimiento de una estructura estatal que permita la satisfacción de los derechos, se requieren mecanismos y procedimientos jurídicos que tutelen los derechos y espacios de participación para la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas por parte de los sujetos de derecho. De esta manera, considerar plenamente un derecho económico, social o cultural como derecho, en este caso la educación, es posible y legítimo, sí “el titular/acreedor está en condiciones de producir, mediante demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación generada por su derecho.”⁹⁸

Antonio González Plessmann⁹⁹, avanza en una propuesta de conceptualización del enfoque de DDHH en las políticas públicas, orientada al cómo gobernar con perspectiva de DDHH. El enfoque de DDHH implica un proyecto de sociedad que “no está subordinado a la economía, sino al bienestar de las personas y los pueblos”, privilegia la participación de la población estructuralmente discriminada, propone un proceso continuo de democratización de la sociedad y el Estado y por tanto, supone un Estado fuerte, capaz de garantizar derechos. Las *políticas* públicas no son un asunto tecnocrático, exigen más que la simple adopción de medidas, en manos de expertos que adaptan las normas y obligaciones del Estado y las traducen en *técnicas* públicas.

En este sentido, esta propuesta es distinta a las que tradicionalmente han sostenido las políticas públicas en América Latina. Estas se han basado en el enfoque keinesiano, que consiste en tener en cuenta las obligaciones del Estado, pero no la participación de la sociedad en las políticas públicas y en el enfoque neoliberal, que asume una participación

⁹⁸ Victor Abramovich y Chistian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, Pág. 37

⁹⁹ Antonio J. González Plessmann, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización*, en Revista Programa Andino de Derechos Humanos, N° 21, disponible en,

http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=2
016

limitada, privilegia a los actores con poder económico que contribuya al debilitamiento del Estado y por tanto es contrario a las obligaciones estatales en materia de derechos.

Las políticas públicas con enfoque de DDHH implican la articulación racional de acciones y omisiones del Estado basadas en obligaciones exigibles en materia de DDHH contraídas a nivel internacional y/o nacional y la definición participativa de los principales problemas, necesidades y déficit en la realización de derechos, por parte de la población, particularmente por aquella más vulnerada en sus derechos; así como la participación de ésta en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Éstas, se expresan también en los resultados de la gestión del Estado.

Recomendaciones para las políticas públicas educativas

Las obligaciones del Estado ecuatoriano y el marco normativo nacional e internacional con respecto al derecho a la educación de niños y niñas en situación de refugio desde el principio de igualdad y no discriminación han sido expuestos y analizados en el Capítulo 1 y 2 respectivamente.

A continuación se propone la adopción de algunas medidas orientadas a hacer efectivo el principio de igualdad y no discriminación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador y a consolidar la participación de la población más vulnerada, en la definición de los problemas y vulneraciones al derecho, el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El principio de igualdad y no discriminación implica por parte de los Estados la abstención de discriminar a personas o pueblos, así como adoptar medidas para revertir la discriminación ya existente en sus sociedades, que hace de las poblaciones discriminadas las más vulneradas en sus derechos. Así, la garantía de los derechos por igual, no es garantía suficiente para compensar desigualdades y eliminar la discriminación, las *acciones positivas*, de acuerdo a María José Añón, son “medidas que pretenden

transformar una situación de desigualdad de condiciones en una situación de igualdad real de condiciones y precisamente por ello se justifican las medidas de diferenciación.”¹⁰⁰

Estas medidas tienen los siguientes elementos: 1) deben existir obstáculos que impidan la realización de igualdad de oportunidades, entre quienes son discriminados/as, en este caso la solicitud de documentos, la discrecionalidad en cuanto a los procedimientos de admisión a las instituciones educativas, la negativa a recibir niños/as de origen colombiano en las escuelas, el temor de las personas responsables de los niños y niñas, a ser devueltos a su país de origen, se convierten en obstáculos a la realización del derecho a la educación; 2) estas acciones se establecen para quienes están en situación de desigualdad, particularmente, aunque no de manera exclusiva, niños y niñas colombianos/as en situación de refugio; 3) estas medidas son contextuales, por tanto dependen de las especificidades del caso, la llegada masiva de personas colombianas en situación de refugio a Ecuador a partir del año 2000, en razón al conflicto colombiano, que implica un número importante de niños y niñas en edad escolar (se parte de un mínimo de 17.233, quienes han solicitado el estatus de refugio, y un estimado de población con necesidad de atención que para el año 2005 era de 34.046 y que para el año 2008 es de 80.000), que no acceden en su mayoría a la educación; 4) tienen un carácter temporal, pues buscan eliminar los impedimentos para la realización del derecho y la situación de desventaja, efectivas mientras se eliminen los obstáculos mencionados.

El objetivo último es lograr condiciones de oportunidad iguales entre niños y niñas colombianos/as en situación de refugio y niños y niñas ecuatorianos/as en el derecho a la educación. El objetivo inmediato es que niños y niñas en situación de refugio accedan al sistema educativo en condiciones de igualdad, para ello se toma como objetivo eliminar

¹⁰⁰ María José Añón, *Igualdad, diferencias y desigualdades*, México D.F., Distribuciones Fontamara S.A., 2001

los obstáculos que impiden que niños y niñas colombianos/as en situación de refugio accedan a las mismas escuelas en condiciones análogas. María José Añón propone cuatro acciones positivas, a continuación se exponen y se relacionan con el caso concreto:

1) *Medidas de concienciación*, son “aquellas medidas encaminadas a la toma de conciencia o sensibilización de la opinión pública”(M. Añón, 2001, p. 53), se busca dar a conocer públicamente la discriminación frente a las personas colombianas en Ecuador, las conductas sociales con respecto a esta población, la situación que afrontan niños y niñas al salir de su país de manera inesperada y en algunos casos violenta, para encontrarse en una sociedad y un contexto que desconocen y que además los/as discrimina, por el hecho de haber nacido en un país en conflicto. Es necesaria la regularización del contenido de la información emitida por los medios de comunicación, la formación de la sociedad civil en general, programas de formación específicos para las autoridades encargadas de la atención de personas en situación de refugio y periodistas, etc.

2) *Acciones de promoción de la igualdad*, “orientadas a la eliminación de la desventaja que promueven o impulsan la igualdad” (M. Añón, 2001, p. 53). Se propone la formación de las autoridades de Régimen Escolar, los Consejos Cantonales de la Niñez y la Adolescencia, los/as docentes, directivos docentes y autoridades de Régimen Escolar con relación al carácter universal del derecho a la educación, que prohíbe la discriminación, la situación de conflicto armado que atraviesa Colombia desde hace más de 50 años y sus repercusiones en la situación de refugio que es reciente en Ecuador.

Se plantea la necesidad de formar a los padres/madres y encargados del cuidado de los niños/as en situación de refugio, para el reconocimiento de sus derechos y responsabilidades frente a la educación, en cooperación con las organizaciones sociales y de carácter internacional que tienen un trabajo de acompañamiento a esta población. Otra medida que promueva la igualdad es la de fortalecer el sistema educativo y las estrategias

educativas alternativas o no formales en los lugares en los que hay mayor población en situación de refugio, como es el caso de las provincias fronterizas y la capital ecuatoriana.

3) *Cuotas o medidas de “discriminación inversa”*, estas medidas buscan “superar las desigualdades de grupo, es decir, aquellas que experimentan o padecen sujetos determinados por su pertenencia a un grupo al que se minusvalora” (M. Añón, 2001, p. 55). Con relación a los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador, estas medidas implicarían que los establecimientos educativos cumplan con la garantía de un porcentaje de específico de plazas destinadas a esta población. Sin embargo, puede resultar discriminatoria para niños/as que comparten dificultades en acceso y permanencia en el sistema educativo, por ejemplo, los/as niños/as más pobres del país, que tienen una condición física o mental especial, indígenas, afroecuatorianos, etc.

Estas medidas pueden realizarse de manera particular a nivel cantonal o incluso provincial, buscando correspondencia entre el número de personas colombianas en situación de refugio que habitan en la zona, por tanto es importante que ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores, soporten información precisa al Ministerio de Educación decidir qué número de cuotas deberían o no cumplir los establecimientos educativos correspondientes a cada Cantón o Provincia. Tanto Régimen Escolar, como los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia jugarían un importante papel en este tipo de medidas. La puesta en marcha de estas medidas pueden contribuir a adoptar disposiciones similares con respecto a la población infantil también es excluida de la educación.

4) *Medidas de trato preferencial*, están “orientadas a realizar la igualdad de oportunidades con efectos en los resultados... establecen la atribución de calificaciones o puntos especiales a determinados grupos.” (M. Añón, 2001, p. 58) Se pueden adoptar medidas que permitan incluir criterios que beneficien a niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en el acceso a becas que otorguen o financien distintas entidades.

Estas medidas de adoptarse deben ser de carácter temporal, es decir, que apenas se logre el acceso real de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en el sistema educativo ecuatoriano pueden ser descartadas, pues habrían cumplido el objetivo para el cual fueron diseñadas e implantadas.

Además del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos, la participación de la población se convierte en el segundo criterio que emplea el énfasis de DDHH en las políticas públicas, esta implica los siguientes elementos:

1) La relación ente poder político/económico/cultural – situación de derechos. Ya se ha dicho que las políticas públicas son las relaciones de poder entre actores y el Estado, por tanto, se hace evidente que las poblaciones en situación de desigualdad, así como las históricamente excluidas se encuentran en una situación de impotencia debido a su condición. En Ecuador, los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio se cuentan en esta población, pues a nivel de poder político, no cuentan con las condiciones para incidir en la toma de decisiones políticas, en términos económicos, su situación se iguala a la de la niñez más pobre del país, en cuanto al poder cultural, el estatus de niños/as y además en situación de refugio, hacen parte del estatus de población discriminada. Por tanto, la participación de la población refugiada en la definición de los problemas, el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas, se convierte en un mecanismo para que sus condiciones sean más favorables.

2) La relación entre legitimidad y efectividad. La distancia entre quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas y las personas y pueblos en mayor vulneración, implica una mayor probabilidad de fracaso de las mismas. Por tanto, la participación de estas personas es un requisito y un mecanismo de efectividad y legitimidad de las políticas.

La realización de los derechos de los niños y las niñas es responsabilidad del Estado, la Familia y la Sociedad. A nivel estatal, la entidad estatal ecuatoriana a cargo de

las políticas públicas de protección para niños y niñas desde el año 2004 es el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y de las políticas educativas está el Ministerio de Educación Nacional. La relación directa se establece a través de los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, de Régimen Escolar y los establecimientos educativos.

La familia, en este caso padres/madres/tutores de los niños y niñas colombianos/as en situación de refugio deben conocer sus derechos y deberes para que el goce del derecho a la educación sea efectivo. Es necesario que las entidades que atienden a esta población promuevan el reconocimiento de sus derechos y posibiliten la re – construcción del tejido social, para que la participación en las políticas públicas sea una realidad.

A nivel social se reconoce el importante papel de entidades como el Instituto Nacional del Niño y la Familia, que tiene como objetivo “proponer, apoyar y ejecutar soluciones innovadoras a los problemas de niños, adolescentes y familias ecuatorianas, en especial los grupos vulnerables y excluidos de derechos, con la participación de ellos y la corresponsabilidad del estado, gobiernos seccionales, sociedad civil y comunidad” ¹⁰¹, lleva en Ecuador una labor de 50 años, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia que busca producir y difundir indicadores de cumplimiento de los derechos de niños/niñas y adolescentes, vigilar el cumplimiento de sus derechos, a partir de las veedurías ciudadanas, incidir en políticas públicas para la asignación de recursos en favor de la niñez y promover la educación. Y en particular el papel de las organizaciones que conforman la Mesa de Educación – Migración en Ecuador.

3) La participación en la dirección de los asuntos públicos es reconocida internacionalmente como un derecho humano, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, para los sectores estructuralmente discriminados la realización de este derecho es indispensable para enfrentar la exclusión y la desigualdad.

¹⁰¹ Ver, <http://www.oei.es/linea3/inicial/ecuadorne.htm>

La Constitución ecuatoriana garantiza la participación individual y colectiva en la toma de decisiones, planeación, gestión y evaluación de las políticas públicas, la participación “se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.” Este derecho se ejercerá a través de mecanismos de la “democracia representativa, directa y comunitaria”. Las personas extranjeras cuentan con los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas (Art. 9). El reconocimiento del derecho a la participación implica obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. El Código de la Niñez y la Adolescencia establece entre sus Políticas de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia la de participación, orientadas a la construcción de ciudadanía de niños, niñas y adolescentes y en el artículo 58 establece la asistencia necesaria para el pleno disfrute de los derechos a los niños, niñas y adolescentes refugiados, sus progenitores y personas encargadas de su cuidado.

En este sentido, Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia con la construcción del Plan Nacional Decenal de Protección a la Niñez y Adolescencia¹⁰², aprobado en 2004, ha consolidado un importante esfuerzo en la participación de la población en las políticas públicas. Este plan fue construido por un equipo de consultores y técnicos y se consultó a instituciones estatales, organizaciones sociales, actores locales y aunque menciona la participación de adolescentes, niños y niñas en la consulta mediante talleres, no hay especificación de si participaron o no, niños y niñas en situación de vulnerabilidad o las personas encargadas de su cuidado. Dentro de los objetivos del plan está “promover una cultura de respeto y fortalecimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes, como actores con capacidades para opinar, deliberar, decidir, tomar la iniciativa y acordar sobre sus propios requerimientos en igualdad de oportunidades entre

¹⁰² Ver, http://www.oei.es/quipu/ecuador/plan_decenal_ninez.pdf

niños, niñas y entre las diferentes culturas que conviven en el Ecuador.” Este objetivo se concreta en las política 19 “Promover una cultura de respeto y promoción de la participación de los niños y niñas” que tiene como metas lograr niveles de participación de niños y niñas en la formulación y ejecución de programas, planes y actividades de todos los servicios públicos y lograr que 50% de cantones incluyan la opinión de niños y niñas en la formulación de los planes de desarrollo local. Y en la política 29 “Fomento de la expresión y participación ciudadana de los y las adolescentes” que tiene como metas Alcanzar la conformación y funcionamiento de comités consultivos integrados por adolescentes en todos los cantones, incrementar en un tercio las organizaciones de jóvenes, en las formas que correspondan en los colegios, las comunidades y los colectivos ciudadanos, en asuntos que les interesen y les afecten y fortalecer la organización de adolescentes trabajadores como forma de garantizar los derechos laborales.

Este Plan encarga directamente a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia la responsabilidad de la ejecución, seguimiento y evaluación (Art. 2) y no establece los mecanismos de participación para la población en este proceso.

Este Plan es amplio en el reconocimiento del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, sin embargo, desde el enfoque DDHH es necesaria una particular atención a la población más vulnerable, es decir, niños/as y adolescentes que por sus condiciones económicas, políticas y culturales (indígenas, afrodescendientes, con especial condición física y/o psicológica, en situación de refugio, etc.).

El Ministerio de Educación propuso la construcción del Plan Decenal de Educación del Ecuador al Consejo Nacional de Educación, organismo consultivo del sector educativo, conformado por representantes de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de

Planificación y Desarrollo. Luego se convocó al Contrato Social por la Educación, UNICEF, Ministerio de Economía, Comité empresarial entre otros y definió las líneas generales del plan. Luego de realizaron debates en foros locales, regionales y nacionales.

Este Plan reconoce las obligaciones estatales en términos de los DDHH y sus políticas se fundamentan en una visión del Estado garantista de los derechos de las personas, pero no es muy claro si tienen en cuenta y de qué forma se establece la participación de la población en este plan.

Según lo contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño, frente a los menores de edad víctimas de conflictos armados (Art. 39), es necesaria la atención psicosocial de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio. La Organización Panamericana de la Salud, emitió una guía práctica de salud mental en situaciones de desastre, en esta se contemplan las implicaciones que tienen los desastres (naturales o provocados por las personas) en la salud psíquica de las víctimas. Germán Casas, (G. Casas, 2006), miembro de Médicos sin Fronteras, se concentra en las implicaciones que para los niños y niñas tienen estos eventos, este autor, llama la atención sobre la capacidad de adaptación que tienen los niños y las niñas ante eventos o situaciones de tensión, cambio y estrés, que se deben según él, a la potencialidad de aprendizaje y proceso de desarrollo, en donde el enfrentarse a nuevas exigencias, retos y necesidades genera impulsos hacia el crecimiento y el aprendizaje.

El apoyo psicosocial a niños/as en condición de refugio es un derecho de esta población. Y es necesario que el Departamento de Orientación y Bienestar Estudiantil de los establecimientos educativos que lo tengan, estén preparados para hacer una atención psicosocial de estos/as niños/as. Debe ser apoyada por los docentes, ya que la educación hace posible la protección física, psicosocial y cognitiva que puede salvar y mantener vidas y atenúa el impacto psicosocial del conflicto, dando un sentido de normalidad,

estabilidad, estructura y esperanza, además proporciona herramientas para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura.

La atención psicosocial debe considerar las herramientas con las que se puede contar, van desde el acompañamiento individual, para procesar duelos, cambios y adaptación a nuevas condiciones, trabajo de socialización, relación con otros/as niñas y jóvenes en la misma situación, así como con otros/as que rodeen el nuevo espacio habitado, se requiere un proceso con la familia o las personas encargadas, de manera que se promuevan mejores relaciones y se fortalezca la comunicación, además de generar un soporte entre los miembros. Es necesario un trabajo en la comunidad que promueva el mejoramiento de las condiciones de los niños, niñas, jóvenes, mujeres y hombres en situación de refugio, se requiere fortalecer el tejido social con miras a generar procesos de exigibilidad social, política y judicial de los derechos vulnerados. El fortalecimiento del tejido social es vital para permitir la participación política de las comunidades vulneradas.

Las políticas públicas desde el enfoque de DDHH implican el cumplimiento de las obligaciones estatales y la participación de la población, sobretodo de aquella más vulnerada en sus derechos, en la definición de los problemas públicos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La adopción de acciones positivas es necesaria para el logro de condiciones de igualdad de oportunidades en el acceso de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio. La garantía de la participación de esta población en las políticas públicas es por tanto otro elemento que contribuye a disminuir su vulnerabilidad. La atención psicosocial brinda posibilidades para subsanar las secuelas del conflicto armado y la situación de desplazamiento y refugio en niños y niñas y además contribuye a la reconstrucción del tejido social que fortalece a las comunidades en la participación política.

CONCLUSIONES

La educación es el proceso por el cual las sociedades humanas a lo largo de la historia han perpetuado sus saberes, costumbres, hábitos, normas. La escuela surge en la modernidad, en el contexto jerarquizado y desigual de las sociedades occidentales, sin embargo, como institución social que puede contribuir a transformar de las desigualdades sociales. El derecho a la educación es de obligatorio cumplimiento para todas las personas sin discriminación alguna. La realización de este derecho posibilita la disminución de las desigualdades sociales.

La migración humana es un hecho evidenciable a lo largo de la historia. La migración forzada responde a condiciones de amenaza, violencia generalizada, perturbación del orden público, etc. Colombia sufre un conflicto armado de más de 50 años, que ha provocado el desplazamiento de muchas personas. A partir del año 2000 se presenta una afluencia masiva de personas colombianas en situación de refugio al Ecuador, en el marco del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan de Desarrollo *Hacia un Estado comunitario* y la Política de Seguridad Democrática del presidente Alvaro Uribe. La situación de vulnerabilidad de las personas colombianas en situación de refugio en Ecuador es muy compleja y ha demandado la atención de organismos internacionales de DDHH, organizaciones religiosas y civiles ecuatorianas y colombianas.

El marco normativo nacional e internacional en materia del derecho a la educación de los niños y niñas en situación de refugio, ratificado por Ecuador, es amplio y ofrece importantes avances en la realización de este derecho. Sin embargo, las condiciones sociales y políticas de Ecuador, el aumento de la discriminación, el desconocimiento de los derechos, entre otros factores, dificultan la realización de este derecho.

Las políticas públicas desde el enfoque de DDHH implican el cumplimiento de las obligaciones estatales y la participación de la población, sobretodo de aquella más vulnerada en sus derechos, en la definición de los problemas públicos y en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. La adopción de acciones positivas es necesaria para el logro de condiciones de igualdad de oportunidades en el acceso de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio. La garantía de la participación de esta población en las políticas públicas es por tanto otro elemento que contribuye a disminuir su vulnerabilidad. La atención psicosocial brinda posibilidades para subsanar las secuelas del conflicto armado y la situación de desplazamiento y refugio en niños y niñas y además contribuye a la reconstrucción del tejido social que fortalece a las comunidades en la participación política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Victor, Courtis, Chistian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Ed. Trotta, Madrid, 2002
- _____, *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL número 88, abril 2006
- Acuña, Wilfrido, *et all*, *El refugio en el Ecuador*, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Quito, Ecuador, 2004
- Ahumada Beltrán, Consuelo *et all*, *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. CEJA, Centro Editorial Javeriano, 2004
- Álvarez Gallego, Alejandro, *...Y la escuela se hizo necesaria, En busca del sentido actual de la escuela*. Ed. Magisterio. 1996
- Álvarez Uria, Fernando y Varela, Julia. *Arqueología de la escuela*. Ed. La piqueta. Madrid. 1991
- Añón, María José, *Igualdad, diferencias y desigualdades*, México D.F., Distribuciones Fontamara S.A., 2001
- Ardila Calderón, Gerardo, *et all*, Coordinación General: Ana Madarro (OEI). *Informe sobre la situación educativa de los hijos de inmigrantes colombianos y ecuatorianos en Ecuador y Colombia: Estudios de Caso y Recomendaciones*. 2007, Pág. 59
- Arias, Fernando y Ruiz, Sandra, *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000
- Aries, Philippe, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Ed. Taurus. Madrid. 1987
- Badinter, Elisabeth, *¿Existe el instinto maternal? Historia del amor maternal, siglos XVII al XX*, Ed. Paidós, París, 1991
- Bello, Martha Nubia, *El desplazamiento forzado en Colombia, Acumulación y exclusión, en Globalización, Migración y Derechos Humanos*, Quito, Programa Andino de Derechos Humanos, editor, Universidad Andina Simón Bolívar, 2004
- Benavides, Gina, *Manual de Herramientas jurídicas para ejercer el Derecho a la Educación: Acceso de personas extranjeras, en situación de refugio y ecuatorianas retornadas*”, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Pastoral de Movilidad Humana, 2007

- Boaventura de Sousa Santos, *La caída del Angelus Novo. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Colección en clave de sur, César Rodríguez, edit., Bogotá, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, 2003
- Bobbio, Norberto, *El tercero ausente*, Ediciones Cátedra, 1997
- _____, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1993
- Bolívar, Ligia, *DESC: Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Estudios Básicos, Vol. V
- Bustamante Zamudio, Guillermo. *Inteligencia y educación*. Materiales del laboratorio de psicoanálisis y educación, No 1. Bogotá D.C. Febrero de 2007
- Camilo, Gloria Amparo, *Impacto psicológico del desplazamiento forzoso: estrategia de intervención*, en, Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2000
- Ceballos, Marcela, *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales, 1996 – 2006*. Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008
- Chávez, Gardenia, Benavides, Gina y Nasimba, Rocío, *Versión Preliminar: Línea de base - Situación de la población colombiana en Ecuador - Programa Andino de Derechos Humanos, PADH - Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador - Auspicio Consejería en Proyectos, Enero, 2008*
- Chávez, Gardenia, Benavides, Gina y Sánchez Pinto, Silvana, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Análisis por temáticas relacionadas con principales artículos de la convención y preguntas del comité, 2007*
- Echeverría, Julio. Educación para qué? En *Educación... ¿para qué? Reflexiones desde la Academia y las Ciencias Sociales*. Contrato Social por la Educación. Quito. 2007
- Elías, Norbert, *La sociedad cortesana*, FCE, México, 1982
- Fernández, Ana María, *La invención socio – histórica de la Niña o las niñas que la Niña no deja ver*. Revista Nova y Vetera No 25. Abril – Mayo 1997
- Góngora Mera, Manuel Eduardo. *El derecho a la Educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos internacionales*. Defensoría del pueblo Colombia. Programa de seguimiento de políticas públicas en Derechos Humanos PROSEDHER. Serie DESC. Bogotá, 2003

- Herdoíza, María Cristina, *Diagnóstico sobre percepciones que tienen los niños/as y jóvenes sobre el hecho migratorio, situación familiar y diversidades*. Servicio Jesuita a Refugiados. 2007
- Medina Bernal, Javier. *Derecho a la Educación*. CINEP. Bogotá. 2006
- Mendoza, Hermel, *et all*, *Informe de avances y limitaciones del acuerdo 455 sobre acceso al sistema educativo ecuatoriano de los refugiados, solicitantes de tal condición o ecuatorianos/as que hayan estudiado en el exterior y que se encuentren en imposibilidad de comprobar estudios documentadamente*. 2007
- Muñoz, Vernor, *El derecho a la educación en situaciones de emergencia*. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación de las Naciones Unidas. 20 de mayo de 2008
- Nino, Carlos Santiago, *Ética de derechos humanos*, Ed. Astrea, 2ª Ed., Argentina, 2005
- Pogge, Thomas, *La pobreza del mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005
- Ramírez, Socorro, *El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos*. En Dimensiones territoriales de la guerra y la paz, Universidad Nacional de Colombia, 2004
- Red Jurídica de Refugio en Ecuador, REDJURE, *Informe sobre la situación jurídica y de derechos humanos de las personas en situación de refugio en el Ecuador – 2005* ver forma de citar
- Rodas León, Susana, *Acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y jóvenes refugiados y solicitantes de refugio, localizados en el área urbana de los cantones Quito y Santo Domingo de la Provincia de Pichincha*. Conferencia Episcopal Ecuatoriana. 2006
- Rodas León, Susana, *Compendio de tres investigaciones*. Conferencia Episcopal. 2007
- Rodríguez, Jorge, *et all*, edit., *Guía Práctica de salud mental en situaciones de desastres*, Series Manuales y Guías sobre desastres N° 7, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C., 2006
- Rojas Rodríguez, Jorge, *Plan Colombia, Conflicto Armado y Migraciones Forzadas*, en Globalización, Migración y Derechos Humanos, Quito, Programa Andino de Derechos Humanos, editor, Universidad Andina Simón Bolívar, 2004
- Salgado, Judith, *La discriminación desde un enfoque de derechos humanos*”, en Diversidad ¿Sinónimo de discriminación?, Judith Salgado, Comp, Quito, INREDH, 2001

Sassen, Saskia, *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, 2007

Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador, *Paradigmas del Refugio Colombiano en Quito*, 2006

Subirats Martori, Marina, *Conquistar la igualdad: la coeducación hoy*. En Revista Iberoamericana de Educación. Número 6. Género y Educación. Septiembre - Diciembre 1994

Torres, Jurjo. *El Currículo Oculto*. Madrid: Morata. 1994

UNICEF, Fundación Observatorio Social del Ecuador, observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005*

Instrumentos

Carta Democrática Interamericana, de 2001

Convención sobre los Derechos del Niño

Convención sobre refugiados de 1951

Constitución Política de Ecuador de 1998

Constitución Política de Ecuador de 2008

Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, de 1969

Convención de Derechos del Niño, de 1989

Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador, de 1993

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza, de 1960

Convenio Andrés Bello, de 1998

Declaración de Cartagena de 1984

Declaración Americana de DDHH, de 1948

Declaración Derechos del Niño, de 1959

Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de 1990

Declaración del Milenio, de 2000

Declaración Universal de DDHH, de 1948

Marco de Acción de Dakar, de 2000

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966

ANEXO 1
GROBIERNOS ECUATORIANOS 2000 - 2008

PERIODO	PRESIDENTE	ORIENTACIONES Y MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS PERSONAS REFUGIADAS
22 de enero de 2000 – 15 de enero de 2003	Gustavo Noboa	Durante sus tres años como presidente, tuvo una posición neutral frente al conflicto colombiano, refiriendo la predilección que la constitución ecuatoriana le otorga a la solución pacífica de los conflictos, la condena a la intervención extranjera y la defensa a la soberanía y autonomía de las naciones.
15 de enero de 2003 – 20 de abril de 2005	Lucio Gutiérrez	<p>Con una propuesta inicial de corte social, a partir de un pacto político con los pueblos indígenas, movimientos sociales y militares, sin embargo, este ex coronel consolida medidas de ajuste y liberación económica, a través de un acuerdo con el FMI que establece la asignación de más de la mitad del presupuesto nacional al pago de la deuda externa, un apoyo al ALCA, la promoción de la inversión extranjera, especialmente de compañías petroleras estadounidenses, asume la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.</p> <p>Se aumenta la militarización en la frontera con Colombia, destruye o vigilan los 36 pasos fronterizos no regulados, cerrando el puente internacional de Rumichaca entre las 10 de la noche y las seis de la mañana, promoviendo patrullajes permanentes y operativos para detener y deportar a personas colombianas indocumentadas concediendo la base militar de Manta al control norteamericano y ratificando el apoyo de Ecuador a las políticas de intervención regional política y militar para solucionar el conflicto colombiano.</p> <p>Las políticas de los mandatarios de Ecuador y Colombia, Lucio Gutiérrez y Álvaro Uribe, resultaban afines, lo que permitió la firma de un acuerdo en 2004 por medio del cual se le exige a las personas colombianas que buscan ingresar al Ecuador, la presentación del Pasado Judicial, un documento expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al que han pertenecido altos funcionarios, vinculados con el paramilitarismo, razón por la que esta exigencia además de atentar contra la presunción de inocencia de las personas colombianas, pone en peligro a las personas colombianas que por razones de seguridad buscan protección en Ecuador. Lucio Gutiérrez es destituido de su cargo por el Parlamento debido a la insostenibilidad social, política y económica que atravesaba el país.</p>
20 de abril de 2005 – 14 de enero de 2007	Alfredo Palacio	Fue el vicepresidente en el gobierno de Lucio Gutierrez, la principal medida frente al caso colombiano es la decisión de detener la participación de Ecuador en el Plan Colombia.
15 de enero 2007	Rafael Correa	Fue Ministro de Economía en el gobierno de Alfredo Palacio, promueve la creación de una Asamblea

		<p>Constituyente que pueda revertir las consecuencias sociales y económicas derivadas del modelo económico neoliberal, la Asamblea se crea con el apoyo ciudadano vía referéndum el 15 de abril de 2007. Algunas de las acciones emprendidas por este gobierno son, la decisión de no proseguir la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, no renovar los convenios que le permite a Estados Unidos tener el control de la Base Militar de Manta¹⁰³, el primero, de noviembre de 1999, por el que se confiere el uso de la base, el puerto, el espacio aéreo y las instalaciones y el segundo, establecido en junio de 2000, en el que se cede la administración del Centro de Operaciones Avanzadas, con el ingreso de 250 a 300 efectivos militares estadounidenses pudiendo elevarse a 475 y el diseño del Plan Ecuador, en el que se busca invertir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que habitan en las provincias fronterizas del norte del país, que acogen gran cantidad de población colombiana en situación de refugio. El 1° de junio de 2008 decretó la eliminación del Pasado Judicial como requisito para el ingreso de personas colombianas a Ecuador, sin embargo, esta medida sólo duró hasta el 11 de diciembre del mismo año, cuando decide solicitar de nuevo el “documento otorgado por la autoridad competente de Colombia debidamente legalizado, por el cual demuestren que no tienen antecedentes penales, previo a autorizar su ingreso al territorio nacional”¹⁰⁴. Debido a las orientaciones políticas de los actuales gobiernos las relaciones entre Colombia y Ecuador cambian y a los hechos del 1° de marzo de 2008, que el gobierno colombiano ha resaltado como éxito militar, a la conocida “Operación Fenix”, en dónde lo primordial es desde una postura militarista acabar con el enemigo, independiente a que se encuentre o no dentro del territorio nacional, mientras que el gobierno ecuatoriano a asumido este hecho como el “Ataque de Angostura”, por ser el nombre del territorio ecuatoriano donde la Fuerza Aérea Colombiana realizó los bombardeos, la incursión con helicópteros y de personal militar, en contra de un campamento guerrillero de las FARC. El gobierno ecuatoriano ha asumido este hecho como una violación a la soberanía del pueblo ecuatoriano. Este hecho ha dando lugar a fuertes crisis diplomáticas, la tensión existente entre ambos gobiernos deja entrever las difíciles y complejas relaciones internacionales que caracterizan la actualidad de la región y que inciden en las políticas de los Estados frente al conflicto armado colombiano y sus consecuencias en la población afectada, tanto a nivel interno como en las personas refugiadas.</p>
--	--	--

¹⁰³ De hecho en la Constitución Política de Ecuador 2008, aprobada a finales de septiembre de 2008, se fija explícitamente la prohibición del establecer o ceder bases militares al control extranjero, (Art. 5)

¹⁰⁴ Ver, http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/pol_exterior/diciembre2008/bol706.htm

ANEXO 2

ALGUNOS ORGANISMOS QUE ABORDAN LA SITUACIÓN DE PERSONAS COLOMBIANAS EN CONDICIÓN DE REFUGIO EN ECUADOR

NIVEL	ORGANISMO	ACTIVIDADES
Internacional	<i>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR</i>	Entidad a cargo de la atención a la población colombiana en situación de refugio. Hasta el año 2000 actuaba a través de la representación del Comité Pro Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, pero debido al aumento indiscriminado de personas en situación de refugio provenientes de Colombia a partir de ese año, ACNUR estableció una mayor presencia con oficinas propias destinadas a la atención de la población en situación de refugio.
Estatal	<i>Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración</i>	Es el organismo encargado del reconocimiento de la población en situación de refugio. La Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como misión llevar a cabo, con responsabilidad, y sentido humanitario, el proceso de las solicitudes de refugio en el Ecuador, conforme a las normas jurídicas nacionales e internacionales; además, brindar apoyo a los Refugiados para su integración a la comunidad y difundir el respeto de sus derechos. ¹⁰⁵
	<i>Ministerio de Educación</i>	Es el ente encargado de la garantía del derecho a la educación en Ecuador.
	<i>Secretaría Nacional del Migrante - SENAMI</i>	Es la entidad encargada del diseño e implementación de las políticas de migración en Ecuador.
No gubernamental	<i>La Fundación Esperanza</i>	Es una organización no gubernamental colombiana que trabaja en la defensa y reivindicación de los derechos vulnerados en contextos migratorios y de movilidad humana. A partir del año 2007 inicia su accionar en Ecuador a través del Servicio Colombo Ecuatoriano de Migraciones, SECEMI.
	<i>Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH</i>	Esta organización no gubernamental ecuatoriana, ha brindado asesoría legal y realiza acciones de incidencia en las políticas públicas sobre migración y refugio. Desde el año 2000 ha consolidado un proceso de reflexión sociojurídica, para la protección de los derechos de la población en situación de refugio.

¹⁰⁵ En <http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/index.html>

	<i>Centro de Documentación Segundo Montes Mozo</i>	Ha trabajado en la incidencia política al interior del Ministerio de Trabajo de Ecuador, buscando protección al derecho al trabajo de la población en situación de refugio.
	<i>Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante, HIAS</i>	Asumió un convenio con ACNUR a partir de enero de 2007 para entregar ayuda humanitaria de emergencia y para brindar atención psicológica individual a las personas en situación de refugio durante seis meses, funciona en oficinas de ACNUR en Lago Agrio, Ibarra, San Lorenzo y con oficina propia en Quito.
	<i>Instituto Nacional de la Niñez y Adolescencia, INNFA</i>	Es un organismo privado con finalidad social, cuenta con catorce unidades territoriales desconcentradas en todo el territorio ecuatoriano y una sede matriz ubicada en Quito, realización de dos seminarios taller internacionales “Niñez y adolescencia en contextos migratorios crecientes: situación y perspectivas”
Iglesia	<i>La Conferencia Episcopal Ecuatoriana</i>	A través del Comité Pro Refugiados y de las Pastorales Sociales de San Lorenzo, Tulcán, Ibarra, Quito, Santo Domingo de los Colorados y Cuenca, trabajó en cooperación con ACNUR durante treinta años, en el registro y entrevista a solicitantes de refugio en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, era considerada como la contraparte de la sociedad civil ante la Comisión de Elegibilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, en atención humanitaria, protección legal, acompañamiento psicosocial e integración social, de personas en situación de refugio. ACNUR suspendió el convenio con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, a partir de enero de 2007, lo que “significó una ruptura que tuvo implicaciones para el acceso a derechos de la población en cuestión. Esta decisión generó tensiones entre el ACNUR y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, dos instituciones dedicadas a la acción humanitaria a población colombiana en situación de refugio en Ecuador; generando descoordinación en política de inmigración y refugio y obstaculizando la consolidación de una política integral migratoria [...] se suspende la asesoría legal y la preparación (mediante entrevista preliminar) a solicitantes de asilo.” ¹⁰⁶

¹⁰⁶ Marcela Ceballos, *Op. Cit.* Pág. 194

	<i>Servicio Jesuita de Refugiados, SJR</i>	Es una de las obras sociales de los jesuitas, creada en el año 2000 en Ecuador, dedicada al acompañamiento psicológico, jurídico y de acceso a los derechos de la educación, salud y vivienda de las personas en situación de refugio. Tiene un trabajo de incidencia política e interinstitucional. Hace parte de la Mesa de trabajo sobre Migraciones. Realizó un estudio significativo en la ciudad de Quito, en cinco barrios que cuentan con una importante presencia de personas en situación de refugio: Lucha de los Pobres, Comité del Pueblo, Centro Histórico y Solanda que permite la caracterización de la población en situación de refugio que habita la capital ecuatoriana.
	<i>Catholic Relief Service, CRS</i>	Entidad de cooperación de la iglesia católica, que ha promovido el trabajo con las personas en situación de refugio.
Universidades	<i>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador</i>	Ha emprendido diferentes investigaciones, estudios, debates frente al fenómeno de la migración y el refugio en Ecuador.
	<i>Universidad Andina Simón Bolívar, UASB</i>	Ha contribuido a la producción de conocimiento alrededor del tema de la migración y el refugio a través de las Conferencias Regionales sobre Migración, Desplazamiento Forzado y Refugio y sus posteriores publicaciones, así como el trabajo de incidencia política con la participación en espacios públicos de debates sobre el tema.
	<i>Grupo de Ecología Histórica del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia</i>	Ha desarrollado estudios y análisis en torno a la situación de las personas en situación de refugio en Ecuador, manteniendo una permanente discusión con el gobierno ecuatoriano, las organizaciones no gubernamentales, civiles, religiosas y académicas del Ecuador, vinculadas con el tema de la migración y el refugio.

Coaliciones	<i>Red Jurídica de Refugio, REDJURE</i>	<p>Creada por INREDH y el Comité Pro Refugiados de la Conferencia Episcopal, busca analizar desde una perspectiva jurídica el asunto del refugio en Ecuador. En el año 2005 produce un informe sobre la situación jurídica y de derechos humanos de las personas en situación de refugio en el Ecuador, a partir de los resultados de un taller sobre la situación legal y de DDHH de esta población y como respuesta a la celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y del Plan de Acción de México de 2004, en el que se establecen compromisos de los Estados, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, con las personas refugiadas en América Latina.</p>
	<i>Coalición Interinstitucional</i>	<p>Creada en el año 2006 con el fin de hacerle seguimiento y difusión a la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, construyó un informe sombra sobre el estado de cumplimiento de este tratado internacional, constituida por Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Caholic Relief Services, Fundación Esperanza, Internacional de Servidores Públicos, FLACSO-Ecuador, UASB-Ecuador, Terre des Hommes Italia.</p>
	<i>Mesa de Educación – Migración</i>	<p>Se crea en marzo de 2006, vincula al SJR, CPR, CRS, la Casa Metropolitana del Migrante, Contrato Social por la Educación, INREDH y ACNUR y busca un proceso de incidencia política en el campo educativo, su principal tarea ha sido la promulgación de un instrumento jurídico que posibilite el acceso a la educación de personas refugiadas, inmigrantes y ecuatorianas que hayan estudiado en el exterior.</p>

ANEXO 3

INSTITUCIONES EDUCATIVAS, DOCENTES Y ESTUDIANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO 1940 –2008 *

Año	Niveles educativos	Número Planteles	Número profesores	Número Estudiantes
1940 - 1941	Preprimario	41	145	4413
	primario	3.150	6.558	273.983
	Medio	50	720	11.196
	superior	7	258	2031
	Total Nacional	3.248	7.681	291.623
1950 - 1951	Preprimario	66	185	7463
	Primario	3.419	8.205	341.729
	Medio	169	2.983	29.806
	Superior	6	512	4.122
	Total Nacional	3.660	11.885	383.120
1960 – 1961	Preprimario	102	297	11.371
	Primario	5.518	15.344	596.019
	Medio	326	6.056	69087
	Superior	12	1.135	9.361
	Total Nacional	5.958	22.832	685.838
1970 - 1971	Preprimario	175	417	13.755
	Primario	7.692	26.625	1.016.483
	Medio	820	15.699	216.727
	Superior	16	2.867	38.857
	Total Nacional	8.703	45.608	1.285.822
1980 - 1981	Preprimario	539	1.390	42.856
	Primario	11.036	39.825	1.427.627
	Medio	1.342	31.489	535.445
	Total Nacional	12.916	72.704	2.005.928
1990 - 1991	Preprimario	2.371	6.301	115.024
	Primario	14.965	61.039	1.846.338
	Medio	2.551	60.126	785.844
	Total Nacional	19.887	126.456	2.747.206
2008 – 2009	Educación Inicial – EI	415	688	13.159
	Educación Básica - EB	19147	85426	1878349
	Bachillerato	83	1337	13955
	EB y Bachillerato	2978	71800	1277421
	EI y Bachillerato	1	1	11
	EI, EGB y Bachillerato	304	10841	156417
	Total Nacional	26.578	191.032	3.723.894

* Los datos de 1940 – 1990 se basan en la Misión de Consultoría de la Unesco, mediante un acuerdo de cooperación entre este organismo y el Banco Mundial realizó, en 1985, el diagnóstico del sistema educativo ecuatoriano, cuyos resultados están consignados en el documento titulado ECUADOR: DESARROLLO EDUCATIVO, PROBLEMAS Y PRIORIDADES. Citado en Carlos Poveda Hurtado, Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos en Sistema Educativo Nacional del Ecuador, Quito, 1994, en, <http://www.oei.es/quipu/ecuador/ecu03.pdf>. los datos de 2008 hacen parte del Censo Nacional de Instituciones Educativas del Ministerio de Educación de Ecuador, <http://200.25.183.76/ReportServerAmie20082009/Pages/ReportViewer.aspx?%2fIDA20082009%2fIDA&rs:Command=Render>

ANEXO 4
TOTAL POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR – POBLACIÓN ESCOLAR
MATRICULADA
2000 – 2008 **

Data Ecuador/ Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
School age population ***									
Preprimary	281.724	282.764	284.427	286.572	288.713	290.175	290.495	289.497	287.379
Pupils of the official school age ****									
Preprimary	156.813	165.728	171.559	178.889	180.508	187.257	216.327		
School age population Primary	1.670.700	1.688.278	1.723.257	1.734.633	1.736.554	1.744.608	1.762.567
Pupils of the official school age Primary	1.651.973	1.676.100	1.683.646	1.692.853	1.702.574	1.711.146	1.717.309	1.720.884	1.722.150
School age population Secondary	1.607.721	1.614.899	1.620.019	1.623.288	1.625.769	1.628.818	1.633.388	1.639.789	1.647.722
Pupils of the official school age Secondary	759.252	783.532	816.870	827.641	851.445	901.676	935.486
School age population Total	3560145	3585941	3.627.703	3.644.493	3.651.036	3.663.601	3.686.450		
Pupils of the official school age Total	2568038	2625360	2.672.075	2.699.383	2.734.527	2.800.079	2.869.122		

** Ver, <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>

*** School age population: Population of the age group which officially corresponds to the relevant level of education, whether enrolled in school or not. Ver, http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=13602&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

*** Pupils of the official school age: Refers to a young person who is enrolled in an educational programme. For the purposes of this Monitoring Report, 'pupil' refers to a child enrolled in primary school, whereas children or adults enrolled at more advanced levels are students. Ver, http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=13602&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html