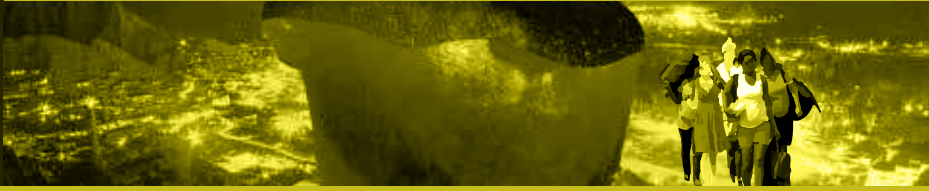


COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Movimientos sociales y territorialidades

LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

SOCIEDAD, LEGISLACIÓN Y DESAFÍOS EN UN MUNDO COMPLEJO

Loreto Correa Vera
[Ed.]

 Ediciones
UNAULA

 CLACSO

**LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL
EN AMÉRICA LATINA**

La migración intrarregional en América Latina: sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo / Loreto Correa, Vera, editora. Medellín : Ediciones UNAULA, CLACSO, UNVM, 2020. 352 páginas
ISBN : 978-958-5495-46-3

I. 1. Migración. 2. Migración - América Latina. 3. Migración - Investigación científica - América Latina. 4. Migración - Políticas públicas - América Latina. 5. Migración - Legislación - América Latina. 6. Migración - Costa Rica. 7. Migración - Panamá. 8. Migración - Chile. 9. Migración - Bolivia. 10. Migración interna - América Latina. 11. Migración - Aspectos sociales - América Latina. 12. Problemas sociales - América Latina. 13. Emigración e inmigración -América Latina II. 1. Loreto Correa, Vera, editora.

304.809
M636

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Migraciones / Sociedad / Legislación / Estado /Políticas Públicas / Fronteras / Discriminación / Pobreza / Desigualdad / América Latina

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Colección Grupos de Trabajo

LA MIGRACIÓN INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA

SOCIEDAD, LEGISLACIÓN Y DESAFÍOS
EN UN MUNDO COMPLEJO

Loreto Correa Vera
(Editora)

 Ediciones
UNAULA


CLACSO

Serie Libro Resultado de Investigación

La presente obra se deriva de la investigación “Estigmatizados, violentados y encarcelados”, en el campo temático Violencia y Seguridad Ciudadana del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, entre 2016 y 2019 y proyecto 2019 29-000029 financiado por CLACSO y UNAULA

Ediciones UNAULA

Marca registrada del Fondo Editorial UNAULA

La migración intrarregional en América Latina:
sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo
Loreto Correa Vera

© Universidad Autónoma Latinoamericana – UNAULA

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO

Primera edición: diciembre de 2020

ISBN: 978-958-5495-46-3

Hechos todos los depósitos que exige la Ley

Edición:

Fondo Editorial Unaula

Corrección:

Ana Agudelo de Marín

Diagramación e impresión:

Editorial artes y letras S.A.S.

Hecho en Medellín - Colombia

Universidad Autónoma Latinoamericana

Cra. 55 No. 49-51 Medellín - Colombia

Pbx: [57+4] 511 2199

www.unaula.edu.co



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director de la colección

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman, Natalia Gianatelli y Tomás Bontempo



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

La migración intrarregional en América Latina: sociedad, legislación y desafíos en un mundo complejo (Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2021).

ISBN 978-958-5495-46-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

El contenido de este libro expresa la posición de los autores y autoras y no necesariamente la de los centros e instituciones que componen la red internacional de CLACSO, su Comité Directivo o su Secretaría Ejecutiva.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

ÍNDICE

Presentación		15
Introducción		25

PRIMERA PARTE

Alejandro Salas Maturana

Las migraciones como amenaza a la seguridad: ¿mito o realidad?		
Una mirada desde la contingencia		31
Profundicemos		34
La migración		36
¿A quiénes amenazan? ¿Qué valores son afectados?		38

Carlos Murillo Zamora

Políticas públicas de Costa Rica en materia de migración y temas de seguridad relacionados		41
Introducción		41
Políticas públicas: una breve referencia		43
Nuevas dimensiones de la seguridad		47
Migraciones en el siglo XXI: algunas consideraciones		53
Costa Rica y las migraciones		58
Crisis de la migración cubana en Costa Rica		68
Política migratoria integral y mecanismos para la regularización		70
Migración y seguridad: una construcción compleja		75

Aracelis Camacho de Casanova

Migración y Estado: el caso de Panamá		77
Introducción: la migración en Panamá		77
Las fronteras		78
Del Sistema Nacional de Migración. Marco Legal		80
Situación fronteriza		80
Situación política		82

Seguridad y criminalidad		84
Ingresos y egresos producto de la migración		87
Situaciones anexas a la llegada de los migrantes		88
Loreto Correa Vera		
Inmigración en Chile:		
trayectoria y avances en el período democrático nacional		91
Introducción		91
Números de la migración en Chile siglo xix		93
Chile y América Latina en materia migratoria		93
Nueva ley para un Chile de todos		111
A modo de reflexión: necesidades identificadas y medidas recomendadas para Chile		113
Joaquín Chacín		
Migración intrarregional en y desde Bolivia. Vulnerabilidades, estigmas y desafíos: Sociedad y convivencia		
Una aproximación al análisis de la estigmatización del inmigrante		117
¿Una migración con enfoque de derechos? La migración intrarregional sur-sur y sus desafíos en el marco de la integración regional		120
Presencia extranjera en Bolivia: colombianos, peruanos y brasileños		125
Inmigrantes bajo el estigma: imaginarios en discusión		130
Características de la emigración boliviana a Argentina, Chile y Brasil		135
Los bolivianos en el exterior: estigmas e imaginarios en discusión		136
Perspectivas y potencialidades desde el marco normativo y la integración: el aporte ciudadano		144
Punteo de temas de profundización		147
Theo Roncken		
Migración intrarregional en y desde Bolivia. Vulnerabilidades, estigmas y desafíos: Estado y seguridad		
Agencia estatal y estigmatización de migrantes en contextos globalizados		149
La nueva vinculación de agendas de migración y seguridad		150
Dinámicas de securitización y estigmatización		152
Miradas oficiales sobre inmigración y seguridad en Bolivia		156
Estigmatización en torno al delito y la aplicación de la ley penal		165

El peso del encarcelamiento por delitos relacionados con drogas		166
Imaginario asociados al delito y la acción policial		169
Lectura interpretativa y preguntas pendientes		173
Punteo de temas de profundización		176

Cristian Medina

¡Viviendo Chile! Integrando al migrante en la sociedad chilena		179
Introducción		179
Presentación		181
Desarrollo		181
Desafío de futuro para la región del Biobío		184
Permanencia definitiva		184
Conclusión		186

SEGUNDA PARTE

Alejandro Salas Maturana

Entre la conciencia y el cambio. Migración y Estado de Chile		191
¿Cómo se vincula la conciencia moral del Estado a la migración?		196

Loreto Correa Vera

Del desborde al control: El Estado y la política de estado en materia migratoria en el segundo gobierno de Sebastián Piñera		201
El contexto: Los puntos calientes de la migración en el mundo		201
La mortal ruta del Mediterráneo		204
Veamos qué pasa en Chile		205
Las cifras de la migración en Chile, 2017-2018		206
Reflexiones finales		214

Carlos Garrido de la Calleja

Política educativa en México para la atención de poblaciones migrantes retornadas y deportadas de los Estados Unidos.		
Un estudio de caso		221
Introducción		221
El retorno de los Estados Unidos: ¿El nuevo rostro de la migración mexicana?		224
Escenario migratorio en México: el contexto para una política educativa en atención a retornados y deportados		224
Fundamentos legislativos para la atención de poblaciones migrantes retornadas y deportadas a México		226

Crisis del sistema educativo mexicano en la atención a poblaciones migrantes retornadas y deportadas: el caso del Estado de Veracruz		228
Reflexiones finales: hacia una política educativa para atender a poblaciones migrantes de retorno en el Estado de Veracruz		231
María Eugenia Cruset		
Las fronteras imaginadas: la acción transnacional de las diásporas en Argentina a comienzos del siglo xxi		235
Introducción		235
Argentina y la inmigración		236
Las cifras de la inmigración		242
Acción política transnacional de los grupos migrantes		243
La inmigración italiana		245
El voto de los paraguayos		248
Conclusión		250
Carlos Murillo Zamora		
Dinámica de la migración y movilidad humana. El caso de Centroamérica		255
Algunas consideraciones conceptuales y generales		258
Una breve caracterización del istmo centroamericano		265
La coyuntura centroamericana a inicios del siglo xxi		266
La situación migratoria centroamericana a inicios del siglo xxi		270
Acuerdos, políticas y acciones sobre migración en Centroamérica		273
Algunas consideraciones finales		275
José Fernando Valencia Grajales		
Migración en Colombia. Hacia la construcción de un Estado del arte para el caso colombiano		279
Introducción		279
El derecho		280
Estado-nación		281
La colonización como factor de comprensión de la migración		282
Colombia en la historia de la migración		285
La promoción de la migración hacia Colombia		288
Marcos normativos de la migración en Colombia		292
Conclusiones		294

Diana Patricia Restrepo Ruiz y Esteban Suárez González	
Acceso al derecho a la educación de niños y adolescentes migrantes en la ciudad de Medellín, Colombia	297
Introducción	297
Conceptos clave para entender el fenómeno migratorio y su impacto diferenciado en la infancia y la adolescencia	298
Normativa internacional	300
Situaciones que pueden rodear a un niño o adolescente migrantes, y sus consecuencias en el acceso al derecho a la educación	306
Derecho a la educación	308
Medidas del orden nacional destinadas a garantizar el derecho a la educación de los migrantes	309
Garantía de otros derechos	311
Análisis del caso particular de Medellín	314
Conclusiones	317
Referencias bibliográficas por capítulo	321
Sobre los autores	349

CAPÍTULO 14

ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN, COLOMBIA

Diana Patricia Restrepo Ruiz y
Esteban Suárez González

*El mundo es esto
en su mejor momento una nostalgia
en su peor momento un desamparo*
Curriculum, Mario Benedetti

INTRODUCCIÓN

El repentino fenómeno migratorio que se presentó en Colombia a partir del desplazamiento masivo, principal, aunque no exclusivamente, desde Venezuela, le ha venido demandando al Estado la adopción de medidas de protección para que los migrantes puedan acceder a las garantías fundamentales que la Constitución Política colombiana y los instrumentos internacionales ratificados por el país les otorgan por el sólo hecho de pisar suelo nacional.

En temas de educación, siempre ha existido el interrogante en torno a la manera en que las poblaciones migrantes pueden acceder a ese derecho, de modo que puedan integrarse a las comunidades receptoras, contribuir al desarrollo de éstas y evitar los procesos de marginalización que han caracterizado a ese movimiento humano, por la incapacidad que ha existido de aprovechar las nuevas experiencias y los conocimientos que esos grupos traen consigo.

Para un país históricamente acostumbrado a producir migrantes, y no a recibirlos, como es el caso de Colombia, la falta de políticas, planes, programas, proyectos y leyes que den trámite y garanticen derechos a ese núcleo poblacional es evidente, además de dejar constantemente desprovistos de garantías a sujetos de especial protección, como el caso de niños y adolescentes. Es por ello que el interés del

texto se centrará en estudiar las condiciones educativas con las que se han encontrado los niños y adolescentes migrantes en la ciudad de Medellín durante el año 2018, sin limitar para ello la problemática específicamente a los casos de migrantes venezolanos en el territorio colombiano, a pesar de ser conscientes de que hoy soy mayoría significativa.

Para ello, se describirán los principales instrumentos internacionales ratificados por Colombia, mismos que le imponen como nación obligaciones específicas a favor de los niños y adolescentes migrantes que residan en el territorio; se revisarán las circunstancias que rodean a esta población y que deben ser contempladas por Colombia para garantizar acceso adecuado a la educación, así como se observarán las normas de derecho interno que se han diseñado para regular el tema.

Para complementar lo anterior, se citarán las estrategias estatales ideadas para enfrentar el fenómeno migratorio, especialmente a partir de la crisis migratoria venezolana, puesto que es importante indicar que las principales medidas tomadas para atender las necesidades educativas de la población migrante en Colombia fueron formuladas sólo a partir de las dificultades que en el país se enfrentaron a raíz de la situación. Esto último empieza a esbozar las primeras problemáticas de las medidas planteadas, puesto que tuvieron que ser tomadas sobre la marcha y para atender las coyunturas, lo cual dificulta la implementación de medidas eficaces.

A lo anterior se sumará como complemento un breve recorrido por las estrategias que Colombia ha ideado para atender las necesidades en temas distintos a la educación, pero que, por su interrelación, deben ser también analizados para determinar la manera en que se garantiza el derecho a la educación de manera integral, para pasar a realizar el análisis específico que se presenta en la ciudad de Medellín.

CONCEPTOS CLAVE PARA ENTENDER EL FENÓMENO MIGRATORIO Y SU IMPACTO DIFERENCIADO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Se iniciará por hacer algunas precisiones conceptuales básicas, con el fin de evitar las confusiones terminológicas que se presentan en temas de migración e infancias, debido al disímil manejo que se le ha dado al significado de los términos propios de esas áreas en regulaciones nacionales e internacionales.

Valga empezar por aclarar que se empleará el término niño y adolescente (en ocasiones, NA) para referirse a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, de conformidad con el artículo 1.º de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, procurando no usar, en la medida de lo posible, la expresión “menor”,

ya que, como afirma Ortega Velásquez, “su significado varía de un país a otro, y puede tener connotaciones negativas y suponer una descripción limitada de este colectivo” (2015, p. 187).

Para referirnos al término “migrante”, recurrimos a la significación dada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que lo define como “cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia e independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia”.

Debido a que los migrantes pueden serlo nacional o internacionalmente como quedó visto, se precisa que la temática de este escrito gira en torno a los niños y adolescentes que son migrantes internacionales, por lo que al utilizar los términos “niños migrantes” o “NA migrantes”, se hará alusión a las personas menores de dieciocho años de edad que se desplazan por fuera de los límites de su país de origen, por diversas razones e independientemente de que su condición migratoria sea regular o irregular.

Asimismo, para la utilización específica de las expresiones “niños migrantes irregulares” nos ceñiremos a la descripción realizada por Ortega Velásquez que los identifica como aquellos “menores de dieciocho años de edad (niños y adolescentes), que se encuentran fuera de su país de origen, o nacionalidad, para trabajar o reunirse con su familia, o cambiar de residencia de manera temporal o definitiva, y que tienen una condición migratoria irregular, ya sea que se encuentren acompañados o no por un familiar” (2015, p. 188).

El “asilado”, por su parte, será aquel que disfruta del derecho establecido en el artículo xxvii de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que dispone que “toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

Finalmente, y de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas, “refugiado” será toda persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien de donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver.

NORMATIVA INTERNACIONAL

Para hablar de las disposiciones internacionales que estructuran el cuerpo normativo del derecho a la educación de los niños y adolescentes migrantes, se tomarán en cuenta los principales instrumentos internacionales ratificados por Colombia que se encargan de consagrar, desarrollar y proteger dicha garantía, partiendo de aquellos que, de manera genérica, se refieren al derecho a la educación, culminando con los que, de manera pormenorizada, abordan la garantía de acceso a ese derecho, enfocándose en la comunidad migrante.

En primer lugar, tenemos la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento proferido en 1948 que, buscando que la humanidad no repita los horrores producidos por las guerras mundiales, estableció pautas básicas de respeto y protección en beneficio de todas las personas. Es por eso por lo que este documento representa un ideal común de las naciones del mundo para la conservación de los seres humanos, lo que provocó la expedición posterior de regulaciones que desarrollaron más a fondo los derechos que allí se consagraron, incluyendo el de la educación.

Este último, de acuerdo con el artículo 26 del documento referenciado, es un derecho humano que debe ser garantizado a todas las personas, pues dispone lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos (Organización de Naciones Unidas, 1948).

Es importante mencionar, con respecto a lo citado, la afirmación de Muñoz Carrasquilla, quien considera que, en virtud de la gratuidad de la educación, es necesario eliminar todos los cobros directos que se generen para garantizar el acceso a ese derecho, tales como las tasas por matrícula, transporte o libros de texto, así como cobros indirectos relacionados con los gastos del trabajo del aula y de la

actividad escolar en general. Además, precisa que la educación fundamental que se menciona hace referencia a la educación no formal gratuita para las personas analfabetas, con un fuerte énfasis colectivo y cultural para el desarrollo humano, o lo que mejor se conoce como educación comunitaria (véase Muñoz Villalobos, 2014, p. 30).

Por su indiscutible relación con el derecho humano a la educación, es importante indicar que la declaración también establece que los niños y adolescentes tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y agrega que debe otorgárseles protección social, sin importar si fueron nacidos dentro o fuera del matrimonio (véase núm. 2 del art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). Además, vale la pena mencionar que el instrumento internacional consagra el derecho humano a la no discriminación, porque, como se observará más adelante, se trata de una importantísima prerrogativa que sirve para exigir el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes migrantes, sin importar esa connotación, ni la regularidad o irregularidad de la misma; esta garantía está consagrada en el artículo 2 de la declaración, en los siguientes términos:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

Lo anterior muestra que, aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos no realiza extensivo desarrollo del derecho a la educación de los niños y adolescentes, cumple con su propósito de establecer categorías esenciales en defensa de la raza humana, inspirando la expedición posterior de regulaciones que desarrollan una protección más específica, amplia y universal de la garantía a la educación, y que, sobre todo, cuentan con un carácter más vinculante para los Estados, incluido Colombia, por haber sido debidamente ratificados.

Es el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues este instrumento fue ratificado por Colombia en 1969 y, en virtud de ello, el Estado está obligado a cumplir con lo dispuesto en el artículo 24 del documento, que establece que es su deber idear medidas de protección especial para atender las necesidades esenciales de

los niños y adolescentes, dentro de las que necesariamente se deben incluir las tendientes a brindarles alimentación, educación y salud¹.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia en el mismo año, dispone en el numeral 3 de su artículo 10, que los Estados partes deben “adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

Con esta última connotación, amplía el alcance inicialmente dado en la Declaración Universal de Derechos Humanos al derecho a la educación, porque especifica que la protección a la que deben acceder los niños se debe garantizar sin importar “cualquier otra condición”, dentro de la que se incluye, claramente, su situación de migrante regular o irregular, refugiado, etcétera

Además, en su artículo 12, empieza a mencionar cuáles son las medidas que debe adoptar el Estado para la protección de los niños y adolescentes, disponiendo que debe asegurar que todas las personas disfruten de salud física y mental, ayudando a reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil, y procurando su sano desarrollo².

Por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 19, hace extensiva la obligación de las medidas de protección del menor a la familia, la sociedad, y el Estado³ y, en el artículo 27, establece expresamente que este último no podrá disponer de dicha garantía ni siquiera en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del país firmante⁴.

1 La preceptiva en cita reza: “1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto de su familia como de la sociedad y del Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

2 El artículo 12 referenciado dispone: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; [...]”.

3 El artículo 19 referenciado dispone: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte [sic] de su familia, de la sociedad y del Estado”.

4 El artículo 27 referenciado dispone: “1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste

Pasamos a la Convención sobre los Derechos del Niño, primer instrumento internacional que trata directamente el tema de la infancia y que tiene casi ratificación mundial, ya que, a excepción de Somalia y Estados Unidos, el resto de países del mundo lo han ratificado, incluido Colombia en 1991, lo cual ayuda a garantizar un ámbito de protección mínimo y uniforme.

En el primer numeral de su artículo 2, la convención establece que;

Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (ONU, 1989).

Con base en la redacción inclusiva de este artículo, también se ha determinado que el acceso a las garantías enunciadas en la convención debe estar disponible para todos los niños y adolescentes, dentro de los que se cuentan los migrantes regulares e irregulares, los refugiados, etcétera, ya que la disposición citada les ordena a los Estados asegurar que los niños se beneficien de las medidas especiales de protección y asistencia que planea, sin ningún tipo de discriminación, y dentro de las cuales se encuentran las tendientes a materializar el derecho a la educación (véase Ortega Velásquez, 2015, p. 195).

Asimismo, la convención alimenta el contenido de las normas nacionales que más adelante se describirán, porque en su enunciación de derechos va estructurando principios como el de no discriminación

podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

(artículo 2) o interés superior del niño (artículo 3), que irradian todo el sistema jurídico colombiano y apoyan la labor interpretativa de las autoridades administrativas y judiciales del país.

Por otro lado, como se mencionó, la convención también contempla el derecho a la educación de los niños en su artículo 28, al establecer que el Estado deberá garantizar que estos accedan progresivamente al disfrute de este derecho en condiciones de igualdad de oportunidades, detallando, además, que, como mínimo, las naciones deben:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

Con base en la igualdad de condiciones que menciona dicha normativa y, apoyado en el principio del interés superior del niño (artículo 3 de la convención), Muñoz Villalobos señala que los países podrían brindar un trato diferencial a los niños migrantes y refugiados, para otorgarles, por ejemplo, espacios para la enseñanza en lengua materna, siempre que medidas como éstas no prescindan del derecho a la no discriminación consagrado en el artículo 2 del mencionado instrumento internacional (2014, p. 32).

La Convención de los Derechos del Niño también es relevante para el tema de este escrito, por el impacto que tiene sobre posteriores normativas internacionales ratificadas por el Estado colombiano. Se hace referencia en este punto a los dos protocolos facultativos de la convención, uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, ratificado en el 2003 y, el otro, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, ratificado en el 2005.

Luego del anterior instrumento internacional, se profirió la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de su Familiares de 1990, ratificada por Colombia en 1994 y que, en su artículo 30, establece que

Los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo (OIT, 1990).

Vemos cómo la disposición contempla la necesidad de asegurar el acceso a la educación de los niños y adolescentes que, por la condición migrante de sus padres, están rodeados de unas situaciones particulares que son abordadas en la preceptiva, reglamentando de manera expresa que la garantía debe ser otorgada a infantes y adolescentes migrantes en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado receptor, y sin importar el estado regular o irregular de permanencia en el territorio que tengan estos sujetos y sus padres.

Finalmente, tenemos la Convención de la OIT sobre Trabajo Infantil, instrumento internacional ratificado por Colombia en el 2005, en el que se empieza por definir cuáles son las labores inaceptables para un niño o adolescente, para pasar a establecer, en el numeral 2 de su artículo 7, que el Estado no sólo debe evitar que estos sujetos de especial protección se desempeñen en ese tipo de labores (literal a), sino que también debe emprender acciones para que luego de que el niño salga de ese tipo de entorno laboral, acceda a las oportunidades ideadas para garantizar su derecho a la educación, como puede observarse:

Todo Miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de:

- (a) impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;
- (b) prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;
- (c) asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;
- (d) identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y
- (e) tener en cuenta la situación particular de las niñas (OIT, 1999).

SITUACIONES QUE PUEDEN RODEAR A UN NIÑO O ADOLESCENTE MIGRANTES, Y SUS CONSECUENCIAS EN EL ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Es necesario que el Estado identifique las circunstancias que los NA enfrentan cuando por voluntad propia o de un tercero emigran de sus países de origen, con el fin de idear estrategias que encaren tales realidades de una manera efectiva e integral, para lograr que tengan la menor repercusión posible en el acceso a la educación de dichos sujetos de especial protección.

Para ello, de entrada, debe tenerse en cuenta que los niños y adolescentes migrantes enfrentan una doble condición de vulnerabilidad por el hecho de ser menores de edad y, además, migrantes, que se agrava cuando ocupan el territorio de manera irregular, por lo que es necesario distinguir a los que cuentan con una condición regular de los que no, para que la atención que se ofrezca a ambos grupos de personas no prescinda de considerar las dificultades adicionales que enfrentan estos últimos migrantes como pasa a detallarse.

Para empezar, se ha identificado que la condición irregular de los niños migrantes conlleva a que presenten una vulnerabilidad mayor a la pobreza y a la exclusión social en comparación con los niños migrantes regulares, porque el miedo constante de ser reconocidos por las autoridades y a ser detenidos o expulsados los hace marginalizarse de la mirada estatal, dificultándose su acceso a las garantías estructuradas para su atención en el país de destino (Ortega Velásquez, 2015, p. 193).

En muchos casos, incluso, las políticas migratorias del nuevo país aumentan su peligro de ser detenidos y expulsados, lo cual provoca que se estructure una grave categoría criminal en su contra que les impide, tanto a ellos como a sus familias, hacer valer sus derechos por el miedo de ser reconocidos (Ortega Velásquez, 2015, p. 199), por lo que la disparidad entre la normativa de acceso a la educación y la legislación migratoria dificulta la congruencia en el tratamiento de niños y adolescentes migrantes en este tema (Muñoz Villalobos, 2014, p. 40).

Lo anterior se manifiesta, por ejemplo, cuando los planteles educativos les exigen a las familias de los niños migrantes irregulares documentos que acrediten su condición regular, incurriendo en una discriminación directa en su contra, ante la imposibilidad de estas de cumplir con dicha exigencia (Muñoz Villalobos, 2014, p. 39). Además, el temor anteriormente descrito conlleva a que sea común que los migrantes irregulares no matriculen a sus hijos en las escuelas, o a que estos tengan poca permanencia en los planteles educativos por la necesidad de huir, esconderse o desplazarse de un lugar a otro,

perdiendo así la oportunidad de culminar un año escolar completo (Ortega Velásquez, 2015, p. 201).

Pasando a las situaciones que enfrentan tanto los niños y adolescentes migrantes regulares e irregulares, se tiene que la exclusión social que experimentan sus familias las lleva a no contar con los recursos económicos necesarios para brindar la alimentación, vivienda y gastos extracurriculares escolares como libros y transporte, que se requieren para que este grupo poblacional acceda, materialmente, al derecho a la educación (Muñoz Villalobos, 2014, p. 32).

Asimismo, las tensiones que se generan por la falta de los medios económicos necesarios para atender dichas necesidades básicas, como lo menciona Muñoz Villalobos, “pueden ser exacerbadas cuando los recursos finitos se perciben como oportunidades que puede gozar una comunidad en detrimento de otra” (2015, p. 34), por lo que se producen conflictos que provocan que los niños y adolescentes migrantes tengan que buscar oportunidades de trabajo que a menudo los llevan a ser víctimas de tareas forzosas, de explotación y de abuso sexual (p. 32) y que, además, generan focos de descontento y escalada de la delincuencia (p. 34).

Por otro lado, se ha encontrado que hay dificultades en las estrategias de comunicación con las que se informan cuáles son las garantías que se podrían hacer valer en beneficio de los niños y adolescentes migrantes (Ortega Velásquez, 2015, p. 203), lo que significa que en muchos casos son superficiales las acciones estatales que crean estrategias para garantizar el derecho a la educación porque no se contempla su adecuada promoción y divulgación (p. 35).

Los estereotipos hacia los migrantes también han generado discriminaciones, especialmente en el caso de los adolescentes, “pues los hombres con historial de migraciones que estén dentro del sistema educativo son vistos como ‘revoltosos’ y ‘problemáticos’, mientras que las mujeres son estereotipadas como personas que están buscando a su futuro esposo, y por tanto, sin metas para sí mismas” (Muñoz Villalobos, 2014, p. 33).

Por último, en el ambiente escolar, se ha identificado que el hacinamiento que se sufre en las aulas de clase por falta de planteles con el número suficiente de espacios y maestros, para atender la elevada cantidad de niños y adolescentes migrantes en los países receptores, ha representado un gran obstáculo en el acceso y la calidad de su educación, además de que en la mayoría de lugares se carece de docentes con la formación suficiente para la atención adecuada de los migrantes que ingresan al sistema educativo, imposibilitándose el enfrentamiento de los desafíos multilingüísticos, multiculturales y

multiétnicos que acarrea la presencia de estos sujetos en las instituciones (Muñoz Villalobos, 2014, p. 38).

Prueba de lo anterior es la barrera que representa el idioma del país de origen para los niños y adolescentes migrantes, pues se ha demostrado que usar un idioma en el hogar y otro en la escuela va en detrimento de los logros de aprendizaje y de la integración comunitaria en general, por lo que intentar enseñar una nueva lengua sin anular la lengua materna debe significar un reto importante para las instituciones (Muñoz Villalobos, 2014, p. 36).

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Antes de abordar la normativa que se relaciona con el derecho a la educación en el orden interno de Colombia, es necesario aclarar que, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política, “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”, por lo que los instrumentos internacionales descritos en el apartado anterior que desarrollan el derecho humano a la educación deben ser aplicados prevalentemente sobre las normas nacionales.

Dicha interpretación es esencial porque vale la pena recordar que, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención de Derechos del Niño, las medidas ideadas para garantizar el acceso a la educación deben estar dispuestas sin discriminación alguna para todos los niños y adolescentes, dentro de los que se incluyen los migrantes regulares e irregulares, los refugiados, los nacionales, etcétera, por lo que, al prevalecer este instrumento en el orden interno colombiano de acuerdo con el artículo 93, las normas nacionales que pasan a describirse deben ser aplicadas sin discriminación alguna a todos los niños que ocupen el territorio nacional, además se debe hacerlo de manera prevalente, dada la condición de especialidad de los sujetos a los que va dirigida.

Esto no se contradice con el artículo 100 de la Constitución Política, que limita el acceso de los extranjeros a ciertas prerrogativas al disponer que “gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley”, pues no es viable interpretar que estas exclusiones se aplican al derecho humano a la educación, y menos en el caso de los niños y adolescentes extranjeros, ya que, como quedó visto, es necesario armonizar ese tipo de artículos con el canon 93 de la Constitución Nacional de Colombia que les da prevalencia a disposiciones del derecho internacional como la Convención de Derechos del Niño, y que ésta, a su vez, en el artículo 2, prohíbe todo tipo de discriminación.

Hablando específicamente de las disposiciones del orden interno que regulan el derecho a la educación, tenemos que el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, en los siguientes términos: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 del 2006, a su vez, en el artículo 28, establece, frente al derecho a la educación, que:

Los niños y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política (Congreso de la República de Colombia, 2006).

MEDIDAS DEL ORDEN NACIONAL DESTINADAS A GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LOS MIGRANTES

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional es la autoridad del orden central que se encarga de dirigir las medidas tendientes a garantizar el acceso a la educación de los niños y adolescentes que residen en el país, por lo que ha sido el encargado de abordar el tema de la educación de los migrantes, especialmente desde que el desplazamiento masivo de personas de Venezuela así se lo exigió. En ese ejercicio, ha proferido varios documentos donde describe las acciones a tomar, para atender el fenómeno educativo producido por dicha migración.

De acuerdo con la última circular publicada por el Ministerio de Educación Nacional (Circular Conjunta n.º 16 del 10 de abril del 2018, de la viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media y el director general de Migración Colombia), y tomando como referencia los artículos 44 y 67 de la Constitución Política de Colombia, que disponen en su orden que “la educación es un derecho fundamental de los niños” y “un servicio público que tiene una función social”, la entidad establece que “se debe garantizar este servicio público en los niveles de Preescolar, Básica y Media, mediante el acceso a los establecimientos educativos, a todos los niños y adolescentes [...] que se encuentren dentro del territorio colombiano, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria” (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia, 2018, p. 1).

En esta misma circular se indicó que, a pesar de que los menores no cuenten con visa para permanecer en el país, Migración Colombia debe abstenerse de iniciar procesos administrativos contra los establecimientos públicos de educación que acepten a los niños y adolescentes migrantes sin dicho documento. Sin embargo, aclara que es necesario realizar un reporte de ello en el Sistema para el Reporte de Extranjería dentro de los treinta días siguientes (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia, 2018, p. 3).

Para determinar qué niño migrante debe acceder prioritariamente a las estrategias de permanencia escolar, en la resolución se establece que el asunto quedará a criterio de cada entidad departamental, excluyendo del análisis la procedencia del infante o adolescente, por lo que da a entender que incluso un niño migrante puede ser preferido para acceder a estos programas sobre un colombiano, materializando así la preceptiva que indica que esta población debe acceder a la protección del Estado sin importar su nacionalidad (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Migración Colombia, 2018, p. 3).

Por otro lado, y para el recuento histórico, se relacionan las tres anteriores circulares del Ministerio de Educación Nacional donde se atiende la situación de los niños y adolescentes migrantes venezolanos que requieren ingresar al sistema de educación, empezando por la circular n.º 45 del 2015, primer documento emitido para atender el asunto, que se da como resultado del cierre de la frontera de Venezuela y Colombia. La circular les exige a las secretarías de Educación de los departamentos que desarrollen actividades para garantizar el derecho al estudio de todos los habitantes del territorio nacional, incluyendo a migrantes, y enfocándose, sobre todo, en los establecimientos educativos de Norte de Santander, porque allí fue donde se identificó la mayor presencia migrante del país (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2015).

En esa oportunidad, el Ministerio de Educación Nacional presentó como estrategias para abordar el tema las siguientes:

- Divulgación de que estaban abiertas las matrículas
- Socialización del tema con autoridades
- Coordinación con establecimientos educativos para priorizar cupos (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2015)

Además de lo anterior, estableció que, si faltaban cupos para atender la demandada educativa de las poblaciones, se debían implementar

“modelos educativos flexibles”, sin hacer una descripción mayor sobre lo que esto implicaba. Finalmente, dio algunas pautas para la matrícula del estudiante migrante, que, como se verá, tuvo que complementar más adelante (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2015).

En la Circular n.º 7 de 2016, el MEN le da alcance a la anterior circular, describiendo con más detalle el proceso de identificación, recepción e inclusión al sistema educativo de los menores venezolanos y se abandonó la idea de implementar “modelos educativos flexibles” (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, 2016), mientras que en la circular n.º 1 del 2017, se actualiza la anterior circular y se contempla la posibilidad de que al menor que va a estudiar se le haya reconocido la condición de refugiado, estableciendo, por ejemplo, cuál es la documentación que se le debe exigir, además de describir con detalle cómo debe hacerse el registro del menor en el Sistema de Matrículas Estudiantil – SIMAT (Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, 2017).

GARANTÍA DE OTROS DERECHOS

Como quedó visto en párrafos anteriores, para los países receptores es difícil desarrollar medidas tendientes a garantizar el derecho a la educación de los niños y adolescentes migrantes debido a que no basta con idear estrategias orientadas a garantizarle a ese grupo poblacional el acceso al derecho, sino que se debe buscar también herramientas para superar las situaciones adversas que afrontan los menores de edad y sus familias en el momento de desplazarse desde su país de origen, en aspectos como salud, vivienda, regularidad migratoria, trabajo, entre otros, y que, de no ser cubiertos, harían imposible el acceso de niños al derecho a la educación, en condiciones de garantía material.

Teniendo en cuenta esto, se pasa a describir los esfuerzos que han venido desarrollando las instituciones del gobierno de Colombia para abordar de una manera integral la crisis migratoria, destacando las acciones con las que de manera puntual se planteó la atención de niños y adolescentes migrantes.

Salud

Para atender las necesidades en salud de los migrantes, el Ministerio de Salud publicó un documento que denominó “Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio” donde de manera amplia presentó un diagnóstico de la situación del país en el tema desde la masiva llegada de venezolanos y recapituló el marco normativo

que define las condiciones en las que la comunidad migrante puede acceder a los servicios de salud, resaltando que, de acuerdo con la ley 100 de 1993 y las normas que la modifican, el derecho a la salud se debe garantizar a todos los residentes del territorio nacional, lo cual incluye a los extranjeros residenciados en territorio nacional (Ministerio de Salud, 2018).

En el documento se recordó que, según el decreto 780 de 2016, las instituciones prestadoras de servicios de salud de Colombia están obligadas a atender por urgencias a todas las personas sin importar su estatus socioeconómico. Allí se clasificó en seis grupos a las personas que migran desde Venezuela para entender cuál es el régimen de atención al que puede acceder dependiente de su estatus de legalidad, de vínculo con el país; y se identificó el número de migrantes extranjeros atendidos por el sistema de salud desde 2014, así como se habló de las jornadas de vacunación que ha desplegado en beneficio de los migrantes, describiendo el número de personas beneficiadas que se registraron a 2017 (Ministerio de Salud, 2018).

De acuerdo con el plan de respuesta del sector salud que se describe en el documento, se delegó en las entidades territoriales del país las acciones directas de la estrategia, como las de identificar las condiciones más actualizadas de la población migrante, o las de definir las prioridades de atención. Además, se estableció que estas labores serían acompañadas desde lo central por el Ministerio de Salud y se priorizó la atención de niños y adolescentes migrantes y madres gestantes y lactantes, con la creación de un equipo multidisciplinario encargado de su atención mural y extramural. En los casos más complejos de imposible respuesta ambulatoria, el plan ideó una red de apoyo para que el equipo multidisciplinario pudiera remitir a las personas a las instituciones de salud del país contratadas por las entidades territoriales (Ministerio de Salud, 2018).

Procesos de regularización de permanencia

El Gobierno nacional realizó una identificación de los venezolanos que habían ingresado a territorio colombiano de manera irregular, por medio de un censo practicado entre el 6 de abril y el 2 de junio del 2018. Con esta estrategia planeó facilitar el proceso de regularización de dichas personas para que solicitaran permiso especial de permanencia (PEP), y pudieran acceder de esa manera a una condición migratoria regular por dos años y posibilitar su acceso a servicios básicos de salud, educación y trabajo dentro del territorio colombiano. Para ello proferió el decreto 1288 de 2018, que encarga en su artículo 1° al Ministerio de Relaciones Exteriores de modificar los requisitos y plazos del permiso especial de permanencia.

Por otro lado, es importante mencionar que Migración Colombia, autoridad administrativa encargada de coordinar la política migratoria del país, actualmente aplica su Plan Estratégico Institucional 2015-2018 con el que pretende fortalecer los procesos institucionales de la entidad, prepararse para enfrentar cualquier flujo migratorio intenso, promover el respeto de los intereses nacionales en un marco de derechos humanos, etcétera (Migración Colombia, 2015). Este plan llama la atención porque, a pesar de que se creó en el contexto de la crisis migratoria venezolana, no desarrolla enfoque alguno dentro de su contenido para emprender estrategias de atención a la problemática.

Vivienda

Para garantizar el acceso al derecho a la vivienda de los migrantes, el Gobierno nacional, mediante decreto 1819 del 2015, brindó la posibilidad de que el Ministerio de Vivienda priorice a los afectados por la crisis fronteriza para recibir recursos del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) (Ministerio de Vivienda, 2015). Asimismo, en el artículo 5 de dicho decreto, determinó que las cajas de compensación familiar podrán asignar subsidios familiares para la adquisición de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, cuando se destinen a la atención de los hogares afectados por la crisis fronteriza, independientemente de que el hogar esté afiliado o no a la caja de compensación familiar que otorga el subsidio, a otras cajas o que no estén afiliados a ninguna de ellas.

Derecho al trabajo

Tras lograrse la identificación de los venezolanos que ingresaron al país de manera irregular por medio del censo desarrollado en la segunda mitad del año 2018, el gobierno de Colombia, a partir del artículo 8 del decreto 1288 de 2018, dispuso que las personas que acudieron a dicho proceso podrán acceder a los servicios de orientación, información y remisión laboral prestados por la red de prestadores del servicio público de empleo.

Además de ello, encargó al Ministerio del Trabajo de la labor de desarrollar una hoja de ruta que promueva y facilite el acceso al mercado laboral de la población objeto de este decreto, bajo los principios de la política de trabajo decente, la cual tendrá como componente esencial la generación de condiciones que permitan la participación en los procesos de certificación de competencias laborales de la población migrante.

Asimismo, por medio del decreto 1821 del 2015, se asignaron recursos financieros a las iniciativas destinadas a la generación de empleo, cambiando la destinación de una porción (1%) de los recursos

provenientes del impuesto sobre la renta y la equidad, inicialmente asignados a inversión social en el sector agropecuario, para que puedan ser utilizados para promover el empleo; se amplió la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) para apoyar la inserción laboral de las personas que se vieron obligadas a regresar a Colombia y en regiones cercanas a la frontera con Venezuela; y se posibilitó el uso de recursos del Fondo de Solidaridad y Fomento al Cesante (FOSFEC) para financiar programas de promoción de empleo, mejora de la empleabilidad y promoción de la formación en empresa (Gobierno Nacional, 2015).

ANÁLISIS DEL CASO PARTICULAR DE MEDELLÍN

Para acceder a la información específica tanto estadística como cualitativa referida a los requisitos exigidos a la población migrante para el acceso al derecho a la educación en la ciudad de Medellín, Colombia, se acudió a una acción constitucional llamada derecho de petición, y consagrada en el artículo 23 de la Constitución Política, que permite a cualquier habitante del territorio elevar peticiones respetuosas a las autoridades, con el fin de obtener información relevante o necesaria, siempre que ésta no implique riesgo para la seguridad nacional. Así pues, ante la ausencia de esta información en la web de la municipalidad y la actitud reacia de los funcionarios consultados a brindarla de manera verbal, este mecanismo constitucional arrojó, según datos brindados por la misma institución, que en el sistema de registro de los estudiantes con el que cuentan las instituciones educativas de la ciudad, no existe posibilidad de precisar la nacionalidad de la persona; sin embargo, también da a entender que, cuando se presenta un extranjero en el plantel, se registra su ingreso utilizando la casilla de cédula de extranjería, por lo que, para abril de 2018, se contaba con las siguientes cifras (ver tabla 14.1).

Estas cifras muestran el evidente incremento de estudiantes migrantes matriculados en el sistema educativo de Medellín, que debe alarmar a las autoridades puesto que los actuales espacios físicos con los que cuentan las instituciones tanto públicas como privadas en la ciudad resultan insuficientes al haber sido diseñados y calculados para un número inferior de estudiantes, por lo que las soluciones deben ser prontas si no se quiere llegar a la desescolarización o al sistema de medias jornadas como en otras épocas, medidas cuestionadas y que no garantizan a cabalidad el derecho ni para nacionales ni para migrantes.

Es preocupante lo que indica la Secretaría de Educación de Medellín a renglón seguido, puesto que afirma que en la información brindada se constata que no tienen manera de saber la deserción de los

estudiantes migrantes, ya que la cifra que los reúne arroja un resultado general. Esto hace difícil entender cómo Medellín logra analizar las causas de deserción estudiantil, incluso para los nacionales colombianos, si tan sólo tiene información porcentual que no discrimina género, nacionalidad y otros aspectos importantes como la migración internacional regular e irregular, o el desplazamiento interno rural o intraurbano, fenómenos todos presentes en la ciudad y que derivan en problemáticas comunes de posible deserción y vulneración de otros derechos conexos en niños y adolescentes.

Tabla 14.1
Registro de los estudiantes en Medellín

Prestación del servicio	2014			2015			2016			2017			2018	
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino
Oficial	157	154	311	202	186	388	260	294	554	853	864	1717	1960	1970
Privada	382	258	640	470	345	815	534	409	943	603	428	1031	614	465
Total	521	382	903	672	531	1203	794	703	1497	1456	1292	2748	2574	2435

Fuente: elaboración propia con base en derecho de petición presentado al municipio de Medellín, con radicado No. 201810099110, al cual se dio respuesta física el día 10 de mayo de la misma anualidad, en documento firmado por la Subsecretaría de Planeación Educativa de la municipalidad. (Secretaría de Educación Municipio de Medellín, 2018)

Tabla 14.2
Tasa de deserción oficial por nivel educativo y total, 2014-2016

Nivel	2014	2015	2016
Preescolar	2,68%	2,93%	2,64%
Primaria	2,54%	2,67%	2,31%
Secundaria	4,76%	4,71%	4,64%
Media	2,52%	2,34%	2,2,4%
Total	3,34%	3,39%	3,17%

Fuente: Secretaría de Educación de Medellín. DANE, Formatos DANE C- 600 hasta información de 2014 y aplicativo SIEF a partir de 2015.

Por otro lado, se indicó que las instituciones educativas de Medellín admiten a los niños migrantes atendiendo las directrices dadas por las circulares del Ministerio de Educación descritas en el apartado anterior, por lo que se recuerda que en éstas quedó definida la posibilidad de que los niños y adolescentes migrantes acudan a los planteles educativos sin importar que su situación de permanencia en el país sea o no irregular, pero siempre y cuando esta situación se reporte a las entidades migratorias correspondientes.

Se resalta esta determinación como positiva, puesto que no impide el acceso inmediato de los niños migrantes, tanto regulares como irregulares, al sistema educativo del municipio de Medellín, cumpliendo con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 2 de la Convención de Derechos del Niño que, según se analizó, prohíbe realizar este tipo de distinciones. Sin embargo, es importante estar atento a la destinación que realizan las entidades migratorias con el reporte de niños irregulares que les presentan las instituciones educativas del país, puesto que es necesario observar si se incurre en prácticas vulneradoras de los derechos de los migrantes, lo que conllevaría a la marginalización de ese grupo poblacional por el miedo a ser detectados, detenidos o expulsados del territorio nacional.

Según la información brindada, la estrategia con la que la Alcaldía de Medellín pretende encarar las situaciones adversas que se generan con la llegada de niños y adolescentes migrantes a sus instituciones educativas es pobre, porque consiste básicamente en:

El plan de desarrollo municipal “Medellín cuenta con vos 2016-2019”, dentro del reto 4.1 “Medellín garantiza su oferta educativa”, cuyo objetivo es mejorar la oferta institucional que garantice el derecho a la educación del total de la población y que permita satisfacer la demanda en los diferentes niveles del proceso educativo, se lleva a cabo la campaña “En el colegio contamos con vos, que nadie se quede sin estudiar en Medellín.

En la cual, mediante jornadas de búsqueda activa se pretende identificar niños y adolescentes que se encuentran desescolarizados y hacer seguimiento para la vinculación de los mismos al sistema educativo mediante el trabajo conjunto con organizaciones y líderes comunitarios, secretarías de la administración municipal, entidades del nivel [sic] nacional y medios de comunicación (respuesta al derecho de petición, mayo del 2018).

Agrega que con la medida se pretende reproducir en la comunidad medellinense mensajes como: “Que nadie se quede sin estudiar”, “En el colegio contamos con vos”, “Desde el colegio te estamos buscando”,

“El Estado está haciendo múltiples esfuerzos por garantizar la educación como derecho fundamental”, “Construimos una educación desde las necesidades reales de cada territorio” y “La educación oficial es gratuita y de calidad” (respuesta al derecho de petición, mayo del 2018).

En esta descripción se advierte un plan de acción genérico que no focaliza a niños y adolescentes en condición migrante y que evidencia que sólo se procura su acceso a los planteles educativos sin hacer un seguimiento a su permanencia, lo que significa que no hay una intención de identificar las situaciones adversas que puede atravesar el niño o el adolescente migrante admitido y que repercutirían en la garantía efectiva de su derecho a la educación.

CONCLUSIONES

Todo parece indicar que la cifra de población migrante en Colombia seguirá en aumento en los próximos años. No sólo la crisis económica, social y política venezolana así lo augura, sino también otros factores de corte tanto externo como interno que rodean la realidad actual de país, como el aumento de migrantes africanos y asiáticos que están llegando en busca de cruzar hacia Panamá y de allí seguir en ascenso hacia los Estados Unidos, población que muchas veces termina quedándose de manera irregular en el territorio nacional; además del proceso de paz concluido con la guerrilla de las FARC y que ha generado la sensación de que el país puede ser un mejor lugar para vivir y desarrollar en él un proyecto a futuro, lo que hace indispensable la creación de verdaderas políticas públicas, planes, programas y proyectos, ya no de choque, sino de base, para intervenir adecuadamente la situación de la población migrante en el territorio nacional.

Lo anterior se hace aún más relevante cuando del recorrido normativo expuesto se deriva que las actuales políticas migratorias nacionales siguen siendo narraciones escuetas alejadas de la realidad del país y de la región, empezando porque no se posee un diagnóstico claro sobre la situación migrante en Colombia, lo que imposibilita no sólo la creación de mejores políticas, sino el diseño de verdaderos planes y estrategias para acoger a ese grupo poblacional. Hasta no tener una cifra real de la población migrante, tanto regular como irregular, será muy difícil garantizar el acceso de esas poblaciones a derechos básicos, pues no se habrá asignado un presupuesto cercano a la realidad que permita abarcarlas de forma sensata.

Frente al acceso de niños y adolescentes al derecho a la educación, si bien hay un marco normativo garantista, la forma como se evidencia estar llevándolo a la práctica en el municipio de Medellín muestra la falta de planes, proyectos y estrategias claras que permitan

pasar de una mera garantía formal del derecho a la garantía material del mismo. Esta situación preocupa aún más, al ser la capital del segundo departamento más importante del país, lo que puede ser un reflejo de la limitada mirada de la administración sobre la población migrante, aun tratándose de sujetos de especial protección como lo son niños y adolescentes.

Sin embargo, se debe reconocer que la admisión de los migrantes irregulares en los planteles educativos sin interponer mayores trabas administrativas es un primer paso hacia la tarea de garantizar que estos sujetos triplemente vulnerables, por su condición de niños, migrantes e irregulares, puedan acceder a su derecho a la educación, quedando aún pendiente la labor de desarrollar planes enfocados en la atención de las demás situaciones adversas que experimentan esas personas por su condición irregular.

Las obligaciones adquiridas por Colombia mediante instrumentos internacionales que consagran, desarrollan y protegen el derecho a la educación, le exigen un despliegue de acciones y recursos que en muchos casos no tiene dispuesto ni siquiera para su población nacional, por lo que la crisis que enfrenta con la masiva llegada de venezolanos debe ser una oportunidad aprovechada para reconocer los enormes retos que debe afrontar para garantizar la prestación de ese derecho humano y fundamental a todos los habitantes de su territorio.

Es importante que las autoridades del sector educativo adviertan que los planes de acción que desarrollen para atender las poblaciones migrantes deben estar articulados con otros sectores del Estado, pues la única manera de garantizar un adecuado acceso a la educación de esos grupos es ideando estrategias que, de manera integral, ataquen las situaciones adversas que enfrentan las personas en temas de salud, vivienda, entre otras, pues éstas son circunstancias que interfieren determinante en el disfrute de su derecho a la educación.

La crisis migratoria que atraviesa el país también es una oportunidad para mejorar los enfoques educativos del sistema colombiano, porque la presencia de migrantes en instituciones educativas revela la importancia de incorporar una educación intercultural basada en la búsqueda de aprendizajes que no desprecie las capacidades intelectuales de los nuevos estudiantes, ni sus conocimientos previos, pues se correría el riesgo de desperdiciar conocimiento sustantivo que se ha construido a lo largo de la vida de las comunidades migrantes, en otros lugares del mundo (véase Muñoz Villalobos, 2014, p. 35). Por lo que la presencia de migrantes en Colombia puede ser aprovechada para enriquecer y mejorar la educación formal e informal, y para lograr una mayor integración de estas comunidades creando espacios

para su participación, promoviendo de esa manera, una movilización social por medio de la educación.

La educación de los niños y adolescentes migrantes es esencial para su formación académica adecuada; sin embargo, la única manera de garantizar que estas personas alcancen desarrollo cognitivo, social y físico, que les facilite su integración social en Colombia, es adoptando desde la educación un enfoque que aborde sus necesidades específicas desde todos los aspectos posibles, por lo que, como señala Ortega Velásquez, su acceso a los derechos sociales es vital no sólo para la seguridad de los migrantes, sino también para la sociedad en su conjunto, ya que el “acceso restringido a la educación pone en peligro los derechos que tienen las personas a construir conocimientos, habilidades y valores que pueden contribuir directamente al desarrollo de la sociedad, la existencia de la democracia, la resolución no violenta de conflictos, el respeto mutuo, la conservación ambiental y el pleno desarrollo humano” (2015, p. 33)

Como lo señala Muñoz Villalobos, fomentar en todos los entornos de aprendizaje la visión de que la diversidad lingüística y cultural es un recurso que permite a las personas construir comunidades fuertes, colaborativas y sostenibles; una estrategia no sólo de integración, sino también de crecimiento cultural y de enaltecimiento de lo humano, por lo que desarrollar estrategias educativas encaminadas a fortalezcan las capacidades de las comunidades marginalizadas en su conjunto, mientras se atienden las necesidades educativas específicas de las personas migrantes y refugiadas se hace imperioso (2014, p. 45)

Asimismo, como lo señala Ortega Velásquez, se hace indispensable resaltar la conexidad entre diversos derechos sociales, más cuando se trata de niños y adolescentes, pues si no se garantiza acceso a viviendas dignas, difícilmente van a contar con una buena salud y, aun cuando se le haya garantizado el acceso a la educación, el deterioro en la salud por las deficientes condiciones de vivienda necesariamente afectará el rendimiento escolar de la población (2015, p. 200).