

Los años perdidos

Educación secundaria para niños en situaciones de emergencia

Por Bassam Khawaja, investigador, División de Medio Oriente; Elin Martínez, investigadora, División de Derechos del Niño; Bill Van Esveld, investigador principal, División de Derechos del Niño

Amin, de 18 años, se convirtió en refugiado cuando su familia huyó de Siria al Líbano hace cinco años. Desde entonces, no ha vuelto a pisar una escuela. Debido a que su padre no pudo conseguir estatus legal ni trabajo, la responsabilidad de mantener a la familia de siete cayó sobre Amin. Cuando dejó su escuela en Homs cursaba apenas el séptimo grado. De la noche a la mañana, el niño de 13 años pasó de las aulas al trabajo en la construcción donde empezó a ganarse la vida transportando bloques de cemento para nuevos edificios de apartamentos. “Llevo aquí cinco años. He perdido cinco años de mi vida”, dijo.

Cada día, alrededor de 17.000 niños huyeron de sus hogares debido a la persecución y el conflicto en el 2015. Los niños desplazados por la fuerza, incluidos los refugiados, tienen derecho a una educación secundaria de calidad accesible y disponible, sin discriminación alguna. Este acceso es crucial ya que puede protegerlos físicamente, crear una rutina normal vital para la curación y recuperación, proporcionar un espacio seguro en una edad crítica para el desarrollo, desarrollar habilidades para resolver problemas, allanar el camino para mejores posibilidades económicas y alimentar la esperanza.

Pero para muchos niños mayores, ir a la escuela es un sueño imposible.

Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la mitad de los 3,5 millones de niños refugiados en el mundo en edad de asistir a la escuela primaria van a la escuela. Sin embargo, de los 1,95 millones de niños en edad de asistir a la escuela secundaria, menos de la cuarta parte logra hacerlo. En Turquía, el país que acoge al mayor número de refugiados del mundo –incluidos casi 3 millones de sirios–, sólo el 13 por ciento

de los niños refugiados en edad de ir a la secundaria asisten a la escuela. En Camerún, acude el 6 por ciento; en Pakistán y el Líbano, sólo el 5 por ciento.

Y para las niñas es peor: en todo el mundo, sólo 7 niñas de cada 10 menores refugiados van a la escuela secundaria. Aunque los datos sobre los niños discapacitados desplazados por la fuerza son limitados, éstos se enfrentan a diario a grandes obstáculos y, a menudo, se ven enteramente excluidos de la enseñanza secundaria.

No obstante el número récord de refugiados y desplazados internos en todo el mundo ha puesto de manifiesto la necesidad de garantizar que los niños desplazados puedan matricularse en la escuela, las respuestas humanitarias a las crisis tienden a concentrarse en la educación primaria y no en la secundaria.

Este ensayo examina los problemas que afectan a la educación secundaria en situaciones de emergencia, especialmente los conflictos que desplazan a la fuerza a los niños. También ofrece soluciones que los países anfitriones, los donantes y los actores humanitarios podrían adoptar para promover y garantizar la educación secundaria en los países beneficiarios de la ayuda humanitaria afectados por crisis o grandes flujos de refugiados.

La raíz de estos problemas, y soluciones, está en las políticas de financiación y de refugiados. A nivel mundial, menos del 2% de la ayuda de los donantes es destinada a la educación en situaciones de emergencia; de eso, se dedica una cantidad mucho mayor a la educación primaria que a la secundaria. Los recursos inadecuados coinciden con las políticas restrictivas de los países receptores de refugiados que, a menudo, perjudican más severamente a los niños en transición a la adolescencia.

La educación secundaria de calidad beneficia a las sociedades en las que los niños desplazados por la fuerza han buscado refugio. Los niños con educación secundaria generalmente ganan más cuando son adultos y son más saludables, al aumentar la productividad y reducir los costos de atención médica. Estos menores tienen más probabilidades de encontrar trabajo y lograr salir de la pobreza. Cuando más niñas puedan tener la oportunidad de completar la educación secundaria entonces se podrá reducir la brecha salarial entre géneros.

Sin embargo, a pesar de su importancia, en situaciones de refugiados y otras crisis humanitarias, las barreras a la educación aumentan a medida que los niños avanzan en la escuela. Algunos países que acogen a refugiados simplemente niegan a los adolescentes el derecho a matricularse en escuelas secundarias fuera de los campamentos de refugiados. Otros obstáculos graves incluyen el trabajo peligroso, el matrimonio infantil y la violencia sexual, el hostigamiento por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y la selección y el reclutamiento por parte de grupos armados.

El hecho de que los donantes y los países de acogida no garanticen la educación secundaria para los niños y adolescentes desplazados puede socavar su desarrollo económico. Por ejemplo, UNICEF estima que los potenciales ingresos perdidos de los niños desplazados que no tienen acceso a la educación secundaria debido al conflicto en Siria ascenderían a decenas de millones de dólares.

También arrebatada a los niños en edad escolar las herramientas y las habilidades que necesitan para contribuir a las comunidades de acogida y de su país si vuelven a casa, un escenario que podría tener graves repercusiones para la seguridad y la estabilidad de ambos.

La educación secundaria y el conflicto

La educación promueve la estabilidad: proporciona a los niños cuidado, apoyo y herramientas para resolver disputas de manera pacífica y aumenta la productividad. Se ha demostrado que la educación secundaria de calidad promueve la tolerancia, fomenta una creencia más firme en la democracia y la participación cívica, y ayuda a resistir el reclutamiento al extremismo violento.

Incluso se ha sugerido que altos niveles de matrícula en la escuela secundaria pueden reducir la probabilidad de guerra civil, mientras que la falta de prestación de educación a los adolescentes desplazados en situaciones de crisis puede obstaculizar los esfuerzos de reconstrucción e inducir al conflicto. Un estudio indicó que si los países en los que el 30 por ciento de los jóvenes tenían educación secundaria duplicaran ese porcentaje, podrían reducir a la mitad el riesgo de conflicto, según un informe de la UNESCO de 2014.

Sin embargo, la educación es a menudo una víctima cuando los niños se ven obligados a huir por razones de seguridad. En Somalia –donde todas las partes en el conflicto han secuestrado, reclutado o usado a niños con fines militares-, un informe de 2012 de Human Rights Watch encontró que la amenaza de reclutamiento forzado y secuestro ha llevado a los niños a abandonar la escuela y, a menudo, a huir del país con sus familias. Las tasas de abandono escolar alcanzaron el 50 por ciento tras una ofensiva en 2010.

Cuando estalla el conflicto, el impacto puede ser mayor en la educación secundaria que en la primaria, porque las escuelas secundarias necesitan recursos especializados, como maestros, que son difíciles de conseguir en las situaciones de crisis, y porque es poco probable que los adolescentes desplazados por la fuerza que abandonan la escuela luego regresen.

Algunas respuestas gubernamentales sólo han empeorado las cosas para los niños refugiados e internamente desplazados. Después de que un ataque del grupo militante paquistaní Tehreek-i-Taliban en diciembre de 2014 matara a 132 estudiantes de secundaria en Peshawar, la hostilidad hacia los afganos que vivían en Pakistán se intensificó y las autoridades restringieron el acceso de los refugiados afganos a los servicios sociales, incluida la educación, según un informe de Human Rights Watch de 2015 sobre abusos policiales contra los afganos en Pakistán.

En Nigeria, la respuesta del gobierno a los ataques del grupo extremista Boko Haram (que se traduce como “la educación occidental está prohibida”) –que incluyen los ataques contra niños en edad escolar y su notorio secuestro de más de 200 niñas de una escuela secundaria en el 24 de abril de 2014 en Chibok, en el estado de Borno- no ha protegido adecuadamente las escuelas, y la matriculación se ha desplomado entre los niños internamente desplazados. Un maestro dijo a Human Rights Watch en 2015 que su propia escuela secundaria se había convertido en “un matadero de Boko Haram (...) a cualquiera que atrapan, lo llevan a la escuela y lo matan”.

Los niveles de matriculación y asistencia se han precipitado drásticamente debido al temor a los ataques. En los estados afectados por conflictos en el noreste de Nigeria, menos de 90.000 de casi 590.000 niños desplazados en edad escolar pueden acceder a la educación. Incluso cuando las escuelas permanecen abiertas, los padres tienen

demasiado miedo para enviar a sus hijos. Un maestro en el estado norteño de Borno dijo que “algunos padres habían enviado a sus hijos a Níger para que fueran refugiados allí”.

Para agravar el problema, el gobierno ha permitido que las fuerzas de seguridad continúen utilizando las escuelas primarias y secundarias, violando el compromiso que demostró al firmar la Declaración sobre Escuelas Seguras para poner fin al uso militar de las escuelas en 2015.

Poca importancia y escasa financiación

En encuesta tras encuesta, los refugiados identifican la educación como una necesidad fundamental de emergencia; muchos dedican grandes porciones de sus ingresos a enviar a sus hijos a la escuela. Otros asumen riesgos enormes: una mujer regresó a Siria a pesar del peligro tras no poder matricular a sus hijos en ninguna escuela libanesa. “La educación es el único objetivo”, dijo a Human Rights Watch.

Sin embargo, la parte de la ayuda de los donantes destinada a la educación es insignificante y sigue disminuyendo. En 2002, los países de ingresos bajos y medianos recibieron el 13 por ciento de la ayuda al desarrollo de los países extranjeros, pero en 2015 esa participación cayó al 10 por ciento. Menos de un cuarta parte de esa cantidad fue desembolsada para países de bajos ingresos, que acogen al 86 por ciento de los refugiados del mundo y tienen algunos de los sistemas escolares con menos recursos.

Muchas subvenciones duran sólo 12 meses, a menudo sin tener en cuenta la importancia de invertir en intervenciones iniciales de recuperación. La educación en situaciones de emergencia también se financia de manera desigual: algunos países que sufren crisis a largo plazo sobrellevan permanentemente de una escasez de fondos, afectados por un sistema de financiación humanitaria que tiende a dar más importancia a emergencias recientes o actuales, así como a aquellas a las que los medios de comunicación dan más visibilidad.

De los limitados fondos disponibles para la educación, la educación primaria recibe la principal proporción, mientras que la secundaria apenas una mínima parte, aunque a menudo cuesta más debido a la necesidad de maestros altamente cualificados, más libros

de texto y aulas, así como equipos especializados e infraestructura. En 2015, por ejemplo, ACNUR asignó sólo el 13% de su presupuesto de educación a la educación secundaria, un tercio de lo que dedicó a la educación primaria.

En parte, esta distribución desigual se debe a que los fondos para la educación son limitados. Pero las propias agencias no siempre tienen tantos programas para la educación secundaria como para los niños más pequeños, a pesar de que muchas se centran en programas de aprendizaje acelerado y educación no formal. Los actores humanitarios siguen intentando ponerse al día en lo que se refiere a ofrecer educación secundaria, tanto en la educación formal como en la no formal.

En el Líbano, el Ministerio de Educación y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fijaron el año pasado la meta de matricular a casi 200.000 niños sirios refugiados en escuelas primarias públicas, pero sólo a 2.080 en escuelas secundarias públicas. Y mientras que una campaña de ayuda pública de regreso a la escuela anunciaba la matriculación gratuita y fácil para niños refugiados y libaneses en los grados de primero a noveno, el esfuerzo no incluía grados más altos.

Un programa independiente de la UNESCO se encargó de cubrir la registración a la escuela secundaria de niños sirios, pero no fue anunciado públicamente y sólo alcanzó a 2.280 de los 82.744 niños en edad escolar registrados en el ACNUR en el año escolar 2015-2016.

Barreras burocráticas

La burocracia puede obstaculizar el acceso a la educación secundaria.

Por ejemplo, en algunos países, los niños en edad de acudir a la escuela secundaria que han sido desplazados por la fuerza pueden verse excluidos de la educación si carecen de documentación oficial, como demuestra la investigación de Human Rights Watch en Turquía y el Líbano, hogar de 1,4 millones de niños refugiados sirios en edad escolar. En el Líbano, los niños que cumplen 15 años deben pagar US\$200, a menudo una suma prohibitiva, para renovar su residencia, y muchos carecen del pasaporte o de la tarjeta de identificación individual requeridos. En Turquía, los niños refugiados sirios deben obtener un documento de identidad (un *kimlik*) para matricularse en las escuelas y acceder a la

asistencia sanitaria subvencionada, pero un procedimiento de “pre-selección” establecido en marzo de 2016 ha provocado atrasos de hasta seis meses.

Adolescentes sirios en Jordania describieron cómo se dieron por vencidos en el intento de reinscribirse en la escuela secundaria después de pasar años tratando de cumplir con requisitos inflexibles para conseguir la certificación escolar. Amal, de 20 años, dijo que había completado todos sus exámenes de la escuela secundaria “excepto el último” antes de que su familia huyera de Siria, pero cuando trató de terminar sus exámenes en Jordania, los funcionarios del Ministerio de Educación se negaron. “Dijeron que necesitaban pruebas de que había pasado el undécimo grado, pero no aceptaron mi expediente por fax y me dijeron que necesitaba enviar el original”. Tendría que regresar a Siria para obtenerlo, “pero la frontera está cerrada y de todos modos volver es peligroso para mí”.

En el Líbano, los niños refugiados deben proporcionar sus expedientes de noveno grado para matricularse en la escuela secundaria, los cuales muchos dejaron en Siria cuando salieron huyendo de la guerra. En otros casos, los niños refugiados se enfrentan a funcionarios escolares poco dispuestos a acomodarlos. Loreen, de 16 años, no ha asistido a la escuela desde que los fuertes bombardeos le impidieron continuar séptimo grado en Siria. Cuando intentó matricularse en una escuela secundaria en Turquía, la directora dijo que “tendría que unirse a su grupo de edad, sin excepciones”, a pesar de que no hablaba turco. Cuando su madre preguntó en la escuela sobre ayuda con el idioma, le dijeron que “no había ninguna”. Loreen no se matriculó y ahora trabaja a tiempo completo en una fábrica de frutas secas.

Barreras a la educación de las niñas

Las niñas se enfrentan a obstáculos para acceder a la escuela secundaria que pueden exacerbarse en situaciones de crisis, incluyendo normas sociales restrictivas, violencia sexual y de género, embarazos precoces y el matrimonio.

En Afganistán, las fuerzas de los talibanes se concentraron en atacar la educación de las niñas después de verse obligados a dejar el poder en 2001; en 2004, sólo el cinco por ciento de las niñas afganas asistían a la escuela secundaria, y las ofensivas contra la educación aumentaron en 2005 y en 2006. Las fuerzas talibanes continuaron

distribuyendo “cartas nocturnas” amenazantes a las escuelas, ordenando a las niñas que dejaran de asistir a la escuela después de la pubertad (alrededor de cuarto grado). Además, dispararon a estudiantes y profesores, arrojaron ácido de batería en las caras de estudiantes adolescentes y atacaron escuelas de niñas con cohetes, incendios provocados y explosivos improvisados.

La destrucción o la denegación del acceso a instalaciones de saneamiento en las escuelas en situaciones de conflicto también puede forzar a las niñas a abandonar los estudios, porque unas instalaciones privadas y limpias son esenciales durante la menstruación.

En situaciones de desplazamiento forzoso, los padres pueden casar a las niñas como una manera de lidiar con la pobreza o preocupaciones de seguridad, ya que la mayoría de las niñas casadas dejan de ir a la escuela. Las niñas que no asisten a la escuela son más susceptibles al matrimonio infantil, el cual se ha cuadruplicado entre las niñas refugiadas sirias en el Líbano, Turquía y Jordania.

En cambio, los beneficios de la educación secundaria para las niñas pueden cambiar sus vidas, con ganancias potenciales para los países de acogida y un desarrollo general al facilitar su acceso a la información sobre derechos y servicios, y permitiendo su participación en la toma de decisiones y la rendición de cuentas. También salva vidas. Asegurar que las niñas continúen la educación secundaria puede reducir las tasas de matrimonio infantil y muertes infantiles porque las niñas con niveles de educación más altos tienen más probabilidades de llevar una dieta saludable y buscar atención médica, y las niñas que han cursado educación secundaria tienen menos probabilidades de casarse a una edad temprana.

Pobreza y trabajo infantil

Para demasiados niños desplazados, la pobreza –exacerbada por políticas que impiden que los padres encuentren un trabajo legal- hace que la escuela quede fuera de su alcance y hace más probable que se produzca el trabajo infantil. La presión para generar ingresos se intensifica a medida que crecen, e incluso aquellos que no trabajan a menudo no pueden pagar los costos relacionados con la escuela secundaria, como las tasas de matrícula, en países donde la educación secundaria aún no es gratuita, los uniformes y los

cuadernos. Los costos de transporte también son con frecuencia más altos para las escuelas secundarias, que son menos numerosas que las escuelas primarias.

Abandonar la escuela para trabajar puede ocasionar graves daños: explotación, entornos de trabajo peligrosos o violencia. En el Líbano, las agencias humanitarias documentaron un fuerte aumento de las peores formas de trabajo infantil entre los niños refugiados en 2015, y Human Rights Watch entrevistó a niños que se habían lesionado o que habían sido atacados o arrestados mientras trabajaban.

Cuando hay pocas oportunidades de trabajo cualificado o de educación superior –como en el campamento de Dadaab en Kenia, donde sólo el 13 por ciento de los adolescentes asisten a la escuela secundaria- hay muchos menos incentivos para obtener una educación secundaria. Una encuesta de la ONU realizada en Zaatari, el mayor campamento de refugiados de Jordania, encontró que las barreras a la educación incluían “un sentido de inutilidad de la educación, puesto que (los niños sirios) tenían limitadas esperanzas en sus perspectivas futuras”. En un campo de refugiados más pequeño de Jordania, la matriculación en la escuela secundaria se desplomó a la mitad en el otoño de 2015, poco después de que tres estudiantes fueran aceptados en la universidad pero no pudieran pagar las tasas.

Permitir que los refugiados trabajen podría ayudar a mejorar muchos de los efectos secundarios de la pobreza sobre la educación secundaria. Sin embargo, los países de acogida suelen ser políticamente reacios a dar este paso debido al temor a que los refugiados tomen los empleos de sus ciudadanos. De hecho, los refugiados a menudo aceptan trabajos que los ciudadanos del país no quieren, y las protecciones laborales podrían ayudar a frenar la presión a la baja sobre los salarios que resulta del trabajo informal.

Incluso en países que han abierto el acceso a permisos de trabajo para refugiados, como Turquía y Jordania, a menudo se mantienen las restricciones en forma de cuotas, límites al acceso a empleos más cualificados, restricciones geográficas y la vinculación de los permisos a un patrocinio local. Denegada su oportunidad de trabajar legalmente, los refugiados sirios en Jordania y el Líbano dependen en gran medida de la insuficiente

ayuda humanitaria y, como consecuencia, se han hundido más en la deuda y la pobreza, lo que hace más difícil que puedan permitirse enviar a los niños a la escuela.

Las alternativas son posibles. En Uganda, donde a unos 500.000 refugiados se les permite trabajar, elegir dónde vivir y acceder a las escuelas públicas, sólo el 1 por ciento depende completamente de la ayuda humanitaria.

Respuesta global

La comunidad mundial ha tardado décadas en reconocer la importancia de la educación en la respuesta humanitaria, pero recientes promesas podrían ayudar a frenar la pérdida de educación de los niños desplazados, si éstas se mantienen.

En mayo de 2016, donantes humanitarios y agencias de la ONU lanzaron el programa “La educación no puede esperar”, un fondo global que tiene como objetivo apoyar la educación de 75 millones de niños y jóvenes afectados por emergencias cada año mediante la recaudación de US\$3.850 millones para 2020.

En septiembre de 2016, en una cumbre de la ONU patrocinada por Estados Unidos sobre refugiados, los países participantes hicieron promesas que, según la Casa Blanca, mejorarán el acceso al trabajo legal para un millón de refugiados y el acceso a la educación para un millón de niños refugiados. Paralelamente, la Comisión Global sobre Educación de la ONU ha establecido objetivos y plazos específicos para que los gobiernos logren proveer para 2030 una educación secundaria gratuita, equitativa y de calidad para todos, una meta que todos los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir como uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en septiembre de 2015.

Pero la buena noticia debe tomarse con cautela. La atención de los donantes a la educación ya ha demostrado ser voluble en ocasiones anteriores: en 2010, la inversión interna y la financiación de donantes dedicada a la educación disminuyeron drásticamente cuando los donantes redujeron los presupuestos globales de ayuda humanitaria o desviaron fondos existentes a otros sectores.

También es necesaria una mayor transparencia para asegurar que los donantes cumplen sus promesas. En febrero de 2016, los donantes prometieron más de US\$11.000 millones en apoyo multianual en respuesta al conflicto en Siria para alcanzar metas que incluyen la matrícula escolar universal para 2017 en los países que acojan refugiados. Se han desembolsado cientos de millones de dólares, pero en agosto de 2016 un informe encontró que la mayoría de los donantes “no habían cumplido ni siquiera los criterios más básicos para la transparencia”.

Maneras de avanzar

Es fundamental que los gobiernos afectados por las crisis protejan urgentemente la educación secundaria de los ataques, creen alternativas seguras y accesibles mientras dura la violencia y aseguren que sus propias fuerzas se abstengan de un uso militar de las escuelas.

Los gobiernos y los agentes humanitarios deben abordar las barreras que causan que los niños desplazados en una edad más avanzada abandonen la escuela, atender las necesidades de los niños con discapacidades y apoyar a aquellos que necesitan estudiar un plan de estudios desconocido o en una lengua extranjera.

Los actores humanitarios y los donantes que responden a las crisis deben prestar atención al aumento de los desplazamientos a largo plazo y hacer que la educación secundaria sea una parte integral de los planes de respuesta. Es urgente contar con una financiación transparente, sostenida y plurianual para los programas de educación que garanticen que los niños, y en particular las niñas, puedan acceder y completar la escuela secundaria.

También debe abordarse el vínculo entre pobreza y educación. Para reducir la pobreza y permitir que las familias paguen los costos relacionados con la escuela, los países de acogida deben permitir que los refugiados tengan acceso al trabajo legal. Los países donantes deben velar por que se financien los esfuerzos de subsistencia junto con la planificación de la educación, para que las familias no tengan que recurrir al trabajo infantil y puedan enviar a la escuela a los niños en edad de cursar la enseñanza secundaria.

Los países de acogida también deben revisar los requisitos de estatus legal y las restricciones a los movimientos que prohíben el acceso de los niños a la educación secundaria y, con ello, ponen en riesgo su futuro. Los gobiernos que reciben a niños extranjeros, independientemente de su estatus migratorio, deben proporcionar acceso legal a la educación secundaria o vocacional y capacitación en igualdad de condiciones con los nacionales, así como desvincular los requisitos relacionados con la inmigración, tales como los permisos de residencia, de los criterios de inscripción.

Los países anfitriones también deben asegurarse de que los planes educativos nacionales incluyan disposiciones para la educación de los refugiados y acomoden a los niños que no tengan documentos oficiales, con requisitos flexibles para la matriculación. Llevar a cabo pruebas de nivel, en lugar de requerir expedientes, es una manera simple de asegurar que los niños no sean excluidos de la educación secundaria debido a factores fuera de su control.

Los países de acogida deben reconocer que los niños mayores merecen la misma protección y apoyo que se ofrece a los niños en edad de cursar la enseñanza primaria y que, por encima de todo, deben estar en la escuela. Seguir ignorando sus necesidades sería un grave error.