

El Derecho a la Educación en situaciones de emergencia

The Right to Education in emergency situations

Vernor Muñoz

Resumen

Este artículo identifica las situaciones de emergencia como una fuente de graves violaciones al derecho a la educación, que en la actualidad afecta a un gran número de personas. Se entiende por emergencia aquellas situaciones que se derivan de los conflictos armados y de los desastres naturales. En el texto se analiza esta temática haciendo primero una breve introducción a la educación en emergencias; valora las consecuencias de la emergencia y detalla los desarrollos actuales sobre el lugar que ocupa la educación dentro de ellas. Posteriormente presenta una visión general del marco legal y político que conforma, en parte, la respuesta de la comunidad internacional a estas situaciones y desentraña las responsabilidades de los implicados. A continuación se esbozan las prioridades de los organismos “interventores” y de los donantes que se implican de una manera u otra en la realización del derecho a la educación en situaciones de emergencia y se intenta identificar los principales “proveedores” educativos. Las poblaciones afectadas y el tema curricular son el tema de las siguientes secciones. Finalmente, se incluyen recomendaciones generales, dirigidas a los Estados, a los donantes, a las organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil.

Palabras clave: Derecho a la educación, desastres naturales, conflicto y post conflicto, financiamiento para la educación, personas con discapacidad, obligaciones estatales.

Abstract

This article identifies emergency situations as a source of serious violations of the right to education, which currently affects a large number of people. Emergency is defined as situations arising from armed conflicts and natural disasters. The text review this issue by first making a brief introduction to education in emergencies, assesses the consequences of emergencies and details the current developments on the place of education within them. Subsequently, an overview of legal and political framework which responds, in part, to these situations and reveals responsibilities of those involved. The following outlines the priorities of the agencies ‘auditors’ and donors that are involved in one way or another in the realization of the right to education in emergency situations and attempts to identify the main “providers” of education. Affected populations and the curriculum are the subject of the following sections. Finally, we include general recommendations to States, donors, intergovernmental organizations and civil society organizations.

Key words: Right to education, natural disasters, conflict and post conflict, funding for education, people with disabilities, government bonds

Introducción

Durante mi trabajo como Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, presté especial interés al estudio de poblaciones vulnerabilizadas y discriminadas, intentando precisar las causas y circunstancias en que se produce la exclusión educativa y los retos que deben asumirse para avanzar en la realización de este derecho.

Este artículo está basado, precisamente, en uno de los informes que presenté al Consejo de Derechos humanos de la ONU¹ y pone en evidencia la urgente necesidad de redoblar los esfuerzos para garantizar las oportunidades educativas de las personas - especialmente los niños, niñas, adolescentes y jóvenes - que pierden toda opción escolar cuando sus comunidades son abatidas por situaciones de emergencia.

Las emergencias constituyen todas aquellas situaciones de crisis de origen natural, como terremotos, tsunamis, inundaciones y huracanes, entre otros, y las derivadas de conflictos armados tanto internacionales (incluida la ocupación militar), como internos, tal como las define el derecho internacional humanitario, así como situaciones posteriores a un conflicto, las cuales menoscaban o niegan el derecho a la educación, entorpecen su desarrollo o demoran su realización. Dichas situaciones ponen en peligro la salud y la vida de las personas y amenazan o destruyen los bienes públicos y privados, limitando las capacidades y recursos para garantizar los derechos y afianzar las responsabilidades sociales.

En un informe anterior había afirmado² que la mitad de los niños y niñas que no reciben educación viven en países que sufren situaciones de conflicto o las han sufrido recientemente y que en algunos de esos países las tasas de escolarización neta son inferiores al 50%. Según recientes estimaciones, se trata de 39 millones de niños y niñas³.

También los desastres naturales recurrentes que acaecen en regiones empobrecidas pueden multiplicar los efectos de las catástrofes, lo cual revela un impacto devastador sobre la infraestructura escolar, la actividad docente y en general sobre las oportunidades educativas de los niños y niñas que viven en esas regiones.

Los desastres naturales y los conflictos armados están aumentando⁴ y afectan, en menor o mayor medida, a todo el mundo. No obstante, el impacto para cada persona directamente involucrada en la emergencia, aunque invariablemente sea brutal, también puede resultar diferente, como lo son sus posibilidades de reacción. Las situaciones de emergencia, sin embargo, no deberían suspender las responsabilidades locales e internacionales que garantizan la vigencia de los derechos humanos de las personas afectadas.

Las instituciones estatales, la comunidad internacional y las organizaciones que intervienen cuando se presentan las emergencias deberían guiarse por esos derechos, en lugar de orientar las respuestas por suposiciones a menudo no comprobadas o por el riesgo financiero. Aquellas instituciones y personas a cargo de la respuesta temprana a las emergencias deberían, en todo caso, trabajar con las víctimas, en lugar de hacerlo en nombre de esas personas.

1 A/HRC/8/10E1 del 20 de mayo de 2008.

2 E/CN.4/2006/45.

3 Alianza Internacional Save the Children, *Rewrite the future One year on*, 2007, pág. 4.

4 De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el siglo XX ha sido, hasta ahora, el más violento período en la historia humana. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, OPS/OMS, Washington D.C., 2002.

Es común encontrar que la educación, un derecho humano fundamental, es interrumpida, postergada e incluso negada durante el proceso de reconstrucción y respuesta temprana a las emergencias. Esa es una de las cuestiones que deseo enfatizar en este artículo.

El compromiso de realizar el derecho humano a la educación ha fracasado dramáticamente, pues tanto los objetivos de Educación para Todos como los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la educación, siguen siendo postergados o sujetos a la lógica economicista que no ve en la educación más que un instrumento para el funcionamiento del mercado.

Este texto también contiene una advertencia: la educación puede jugar un papel fundamental en la promoción de la cooperación y el entendimiento humano. Pero al mismo tiempo, un tipo de educación que no construye la paz, sino que acrecienta las desigualdades sociales y de género, lejos de ser benigna, puede más bien confabular con el conflicto.

Sigue habiendo discusión respecto del papel de la educación en la generación de los conflictos, e igualmente respecto de las posibilidades educativas para la construcción de una paz duradera. No obstante, es en este último caso en el que una visión educativa basada en el respeto de los derechos humanos asigna claridad conceptual a estos temas.

Al preparar el informe en que se basa este texto, pude observar la falta de relación entre las estructuras sociales, culturales y económicas y las intervenciones pedagógicas realizadas en tiempos de conflicto y desastres naturales. Es preciso cerrar este vacío urgentemente, porque aunque el impacto de cada emergencia sea diferente, siempre predomina una característica en común: la interrupción, la degradación y/o la destrucción de los sistemas educativos y de la educación⁵.

La Educación en Emergencias

Somos conscientes de la multiplicidad de propuestas acerca de lo que se entiende por emergencia. La educación en contextos de emergencia, su papel y contenido, también acarrea desacuerdos conceptuales, específicamente si se está distinguiendo entre la educación en tiempos de emergencia y la educación en tiempos de no emergencia.

Para efectos de este texto, el centro de interés abarca desde la respuesta temprana en las emergencias hasta las etapas tempranas de la reconstrucción⁶, pues es este período en el que quizás se producen las violaciones más severas al derecho a la educación. En este lapso se observa la destrucción de los sistemas y oportunidades educativas y es cuando más evidencia existe de la limitada atención de las agencias humanitarias que intervienen en las emergencias, y la relativa ausencia de principios programáticos claros de indicadores y de financiamiento.

5 Sinclair, M., *Planning Education in and after Emergencies*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París, 2002.

6 INEE, Normas Mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana, 2004, pág. 8. Disponible en: www.ineesite.org.

A. Contexto

Las consecuencias de la brutalidad de los conflictos armados y de los desastres naturales, específicamente sobre la educación, han llegado a ser cada vez más visibles. Tanto los unos como los otros pueden ocurrir en cualquier región y, a veces, sin previo aviso. También ocurren en Estados que pueden hacerles frente financieramente y en otros que no. La población civil es la principal víctima, en ambas situaciones.

La evidencia demuestra que los asesinatos de estudiantes y maestras, los bombardeos y la destrucción de escuelas se han elevado dramáticamente durante los últimos cuatro años, en términos de víctimas y de brutalidad⁷. En países como Afganistán “tales ataques se dirigen contra las estudiantes, en un esfuerzo por intimidar y evitar que las niñas y adolescentes tengan acceso a la educación”⁸.

La seguridad en las escuelas - seguridad física, cognitiva y socioafectiva, combinada con una educación sin interrupciones en condiciones que conduzcan a la construcción del conocimiento y de la personalidad - forma parte del derecho a la educación⁹. Por lo tanto, ello implica la responsabilidad de los Estados de sancionar a los perpetradores y de idear métodos efectivos de protección.

Las estadísticas sobre emergencias relacionadas con los conflictos siguen siendo preocupantemente vagas, pues la mayoría se basan en “estimaciones” que varían radicalmente.

En el año 2003, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) afirmó que existían 121 millones de niñas y niños afectados por conflictos armados¹⁰, aunque en el año 2000 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) había afirmado que se trataba de 104 millones¹¹. Un examen global de 2004¹² estimaba que el número de niños, niñas y jóvenes afectados por conflictos armados sin acceso a la educación formal era de al menos 27 millones, en su mayoría desplazados internos (90%).

El número de niños y niñas refugiados y desplazados sin educación fuera de los asentamientos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sigue siendo desconocido, así como el número de jóvenes, adolescentes y adultos analfabetos sin oportunidades educativas.

Está claro que existe una imprecisión estadística sobre las poblaciones afectadas, pero también es evidente que el impacto de las situaciones de emergencia ha sido enorme¹³.

Es particularmente enorme sobre las personas con discapacidades. En su informe “Impacto del Conflicto Armado sobre los niños”, Graça Machel observó que por cada niño asesinado, hay tres que resultan seriamente heridos o permanentemente discapacitados. Según la Sra. Machel, el conflicto armado y la violencia política son las causas principales de lesión, de discapacidad física, y las primariamente responsables de las condiciones de más de 4 millones de niños y niñas que actualmente viven con discapacidades, así como de

7 O'Malley, B., *Education under Attack: A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions* (estudio encargado por la UNESCO), 2007: www.unesco.org/education/attack/educationunderattack.pdf.

8 Declaración de la Representante Especial del Secretario General, Radhika Coomaraswamy, ante el Consejo de Seguridad en febrero de 2008: www.un.org/children/conflict/english/12-feb-2008-statement-at-the-security-council-open-deb.html.

9 E/CN.4/2005/50, párr. 119.

10 UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia: Las niñas, la educación y el desarrollo*, Nueva York, 2004.

11 UNESCO, *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2003/2004*, París.

12 Women's Commission for Refugee Women and Children, *Global Survey on Education in Emergencies*, 2004, Nueva York.

13 Sommers, M., *Youth: Care & Protection of Children in Emergencies: A Field Guide*. Washington, D.C. Unidad de niños en crisis de Alianza Internacional Save the Children (Estados Unidos de América).

la falta de servicios básicos y apoyo mínimo¹⁴.

A esta falta de apoyo debe agregarse el declive económico y las dificultades sanitarias que acompañan las emergencias. No hay disponibilidad de datos estadísticos confiables que permitan comparar el impacto entre los desastres naturales y los conflictos armados. Sin embargo, sí es posible identificar un dato concreto: aproximadamente un 90% de las personas afectadas por desastres naturales viven en Estados con menor capacidad para enfrentar sus consecuencias¹⁵.

En 1998 centenares de escuelas en Centroamérica fueron dañadas por el huracán “Mitch”, sin mencionar muchos otros centros educativos que fueron convertidos en refugios. En Aceh (Indonesia), después del tsunami de 2004 desaparecieron 1.000 maestros y maestras y el 50% de las escuelas fueron destruidas, dejando a 140.000 estudiantes del nivel elemental y a 20.000 adolescentes de la secundaria superior sin ningún lugar donde estudiar. El *tsunami* destruyó 112 escuelas en Sri Lanka¹⁶. Más recientemente, en el año 2010, el terremoto de Haití causó miles de muertes y destruyó el 90% de las edificaciones educativas y el que acaeció en el sur de Chile, ocasionó incontables daños materiales y humanos.

Aún cuando los desastres naturales aparezcan en las estadísticas como “menos letales” que los conflictos, provocando un tercio del número de muertes, en la década de 1990 los desastres naturales afectaron a siete veces más personas que los conflictos armados¹⁷. Es importante saber que los desastres naturales son cada vez más frecuentes, ya que ocurren tres veces más a menudo desde los años noventa que lo que sucedía en la década de 1950.

Las estadísticas no siempre son de utilidad para mostrar la degradación y destrucción de los sistemas educativos cuando se presenta la emergencia, particularmente tratándose de conflictos armados.

Durante el tiempo de conflicto las escuelas pueden convertirse en sitios de reclutamiento de niños que son obligados a servir como soldados, lo cual constituye en sí mismo un ataque a la educación y a la vida de los niños. Los maestros, estudiantes, padres y madres se convierten en blancos de la violencia. Los padres y madres mantienen a sus hijos e hijas en casa, para evitar los peligros que significan viajar hacia y desde la escuela y también para evitar que sean víctimas de las minas antipersonales. Pocas estadísticas dan cuenta del impacto de la violencia que se produce en el interior de las escuelas durante tiempos de conflicto, pese a que se ha reportado que los niveles de violencia de los maestros hacia los estudiantes también se recrudecen.

B. La importancia de la educación en emergencias

Hemos cuestionado vivamente la concentración de la ayuda humanitaria en las tres acciones clásicas (alimento, salud y abrigo), pues resulta claro que en la actualidad la asistencia humanitaria debe orientarse hacia el bienestar integral de las personas. “*La ayuda que simplemente provee calorías para el estómago y agua para la garganta, significa reducir las personas a cosas (...)*”¹⁸.

14 Informe de la experta del Secretario General, Graça Machel, sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306).

15 Burde, D., Education in crisis situations: Mapping the field, Washington D.C., diciembre de 2005, pág. 8. Basic Education Policy Support activity (BEPS), Creative Associates, y CARE International. Texto disponible en www.beps.net/crisis_situations/crisis_situations.htm.

16 *Ibid.*, págs. 8 y 9.

17 *Ibid.*, pág. 9.

18 Vaux, T., *The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War*, Earthscan Publications Ltd., 2001.

El aprendizaje abraza nuestro pasado y futuro acumulados; es un factor de vida que integra todos los fenómenos que hacen posible la evolución. Aprender significa adaptarse, colaborar y transformar el entorno. Se trata del proceso mediante el cual las personas se comunican, proponen sus ideas y las llevan a cabo; el aprendizaje constituye el principio de organización de cada sociedad.

Casi todas las comunidades afectadas por emergencias se organizan rápidamente; identifican líderes representativos, ofrecen ayuda a sus gentes e identifican sus prioridades y necesidades¹⁹, las cuales incluyen la educación, ya que las poblaciones afectadas por las situaciones de emergencia expresan continuamente las demandas para su disposición.

Aunque me opongo a la tendencia de tratar la educación nada más como una herramienta, hay que reconocer que más allá del imperativo de los derechos humanos, la educación también hace posible la protección física, psicosocial y cognitiva que puede salvar y mantener vidas.

La educación ofrece espacios seguros para aprender, así como la capacidad para identificar y proveer apoyo a las personas afectadas, particularmente niños, niñas y adolescentes. La educación atenúa el impacto psicosocial del conflicto y de los desastres, dando un sentido de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza durante una época de crisis, y proporciona herramientas esenciales para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura.

La educación puede también salvar vidas protegiendo contra la explotación y el daño, incluyendo el secuestro, el reclutamiento de niños por parte de grupos armados y la violencia sexual y de género. Finalmente, la educación permite construir habilidades y destrezas para sobrevivir durante una crisis, mediante la divulgación de información crucial acerca de las medidas de seguridad ante minas antipersonales, bombas de racimo, VIH/SIDA, mecanismos de resolución de conflictos y construcción de la paz²⁰.

Marco legal y político internacional

El marco legal y político internacional de la educación en situaciones de emergencia es el producto de varios acontecimientos globales (la cantidad cada vez mayor de desastres naturales, la naturaleza cambiante del conflicto y la lucha contra el terrorismo) y de una inmutable percepción de lo que debe ser la educación, de la calidad y de los tipos de educación que deben ofrecerse.

Los Estados, como partes en los tratados de derechos humanos, tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la educación, con independencia de las condiciones de la emergencia. Además, cada persona es sujeto del derecho a la educación, con independencia de su estatus jurídico particular, sea el de refugiado, niño soldado o desplazado interno.

Esto introduce, sin embargo, una complejidad que ya había adelantado en un informe anterior²¹: aunque cada persona comparta el mismo derecho a la educación, pocos individuos comparten las mismas necesidades educativas.

19 Martone, G., *Educating Children in Emergency Settings: An Unexpected Lifeline*, 2007.

20 Normas Mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana. En: www.ineesite.org.

21 A/HRC/4/29.

Por otro lado, los Estados tienen la obligación jurídica principal de asegurar la educación, incluso si carecen de la capacidad indispensable para hacerlo. Por esta razón, debe entenderse que los compromisos legales de la comunidad internacional han sido concebidos para responder a las necesidades integrales de las personas, de manera que esos compromisos incluyen el suministro de asistencia educativa, tal como lo contempla el artículo 28.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Aunque los Estados estén comprometidos con la adopción de una perspectiva de derechos humanos en la provisión de educación, estos compromisos no han sido suficientemente traducidos en respuestas colectivas a las emergencias.

A. Marco legal

La Declaración Universal de Derechos Humanos esbozó en su artículo 26 el derecho a la educación primaria gratuita y obligatoria. El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció alcances más precisos a este derecho, al requerir la disponibilidad de la educación para todos aquellos que no han recibido o completado la educación primaria.

La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a garantizar, sin ningún tipo de discriminación, el acceso a la educación de todos los niños y niñas que viven en sus territorios²².

El artículo 28 de la Convención promueve la educación primaria, gratuita y obligatoria, exhorta a los Estados al desarrollo de una educación secundaria accesible y de otras formas educativas, así como la cooperación internacional en asuntos educativos. En apoyo de esto, la Convención integra en su articulado el interés superior del niño y la niña (Art. 3) y el derecho a la vida y al máximo de supervivencia y desarrollo (Art. 6).

La amenaza a cada uno de estos principios se agudiza en tiempos de emergencia, cuando se requiere particular atención y esfuerzo para garantizarlos. También se debe prestar especial atención a los verdaderos objetivos de la educación, interpretados por el Comité sobre los Derechos del Niño como metas que trascienden la mera escolarización formal, para abrazar el amplio rango de experiencias de vida y de un aprendizaje que les permita a niños y niñas, individual y colectivamente considerados, desarrollar sus personalidades, talentos y habilidades para vivir una vida plena y satisfactoria dentro de la sociedad²³.

Por otra parte, según el artículo 22 de la Convención, los Estados están obligados a garantizar que un niño o niña solicitante de refugio reciba apropiada protección, asistencia humanitaria y disfrute de todos los derechos contemplados en la Convención. Esto incluye la obligación de proveer pronto y completo acceso a la educación y una rápida integración en el sistema educativo regular²⁴.

De importancia particular es el artículo 38 de la Convención, que llama a los Estados a respetar y asegurar el respeto por el derecho internacional humanitario²⁵. Además, según el artículo 39, los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica, así como la reintegración social de las víctimas de los conflictos armados, entre otros.

²² Art. 2 y 28.

²³ Observación general N° 1, sobre los propósitos de la educación (CRC/GC/2001/1). Véase también el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁴ Observación general N° 6, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6), Párr. 41 y ss.; también documentos CRC/C/OPAC/KGZ/CO/1, Párr. 16, inciso b); y CRC/C/15/Add.126, Párr. 50.

²⁵ El párrafo 1 del artículo 38 dispone que los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

Asimismo, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, tiene el potencial para aliviar el número de niños reclutados en los ejércitos regulares y en grupos armados irregulares y las consecuencias que ello implica sobre las oportunidades educativas²⁶. Este Protocolo fue seguido de varias resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1612 (2005), que estableció un mecanismo de monitoreo e información sobre las niñas y niños afectados por conflictos armados.

Los mecanismos de rendición de cuentas del Comité sobre los Derechos del Niño siguen siendo débiles, pues se limitan a los informes de los Estados Partes. Pero el Comité está interesado y comprometido en prestar particular atención al tema de la educación en situaciones de emergencia, lo cual se refleja en sus guías para la presentación de informes, en sus preguntas orales y escritas y en sus recomendaciones.

De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los niños y niñas refugiadas deben recibir el mismo trato respecto de la educación elemental que se brinda a los nacionales (Art. 22, Párr. 1) y un trato no menos favorable que el ofrecido a los extranjeros respecto de la educación no elemental (Párr. 2). En 1993, ACNUR adoptó su política sobre niñas y niños refugiados, que incluye el principio rector de que en todas las acciones referentes a los niños y niñas refugiadas debe brindarse consideración primaria a su interés superior²⁷. Sin embargo, los mecanismos para la rendición de cuentas de los Estados miembros que financian el trabajo del ACNUR y más pertinente a los refugiados con quienes opera, cuentan con un desarrollo muy pobre.

ACNUR también ha estado relacionado en muchas de sus actividades con la protección de personas desplazadas, a pesar de que su estatuto no le confiere ningún mandato específico²⁸. En 2005, el Grupo Integrado de Educación del Comité Permanente entre Organismos decidió crear un grupo, con el fin de gestionar el tema de una forma más previsible y responsable en el seno de las Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de que ACNUR asumió el liderazgo de algunos componentes, aún carece de suficientes recursos para hacerlo²⁹.

El creciente número de personas desplazadas y la falta de protección legal específica llevaron al desarrollo de Principios rectores de los desplazamientos internos³⁰, basados en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los derechos humanos. Los Principios rectores afirman el derecho a la educación gratuita y obligatoria, especialmente para asegurar la participación completa e igualitaria de las mujeres, niñas y adolescentes (Principio 23).

Aunque carecen de un estatus jurídicamente vinculante, los Principios rectores se han divulgado extensamente entre los Estados y las agencias internacionales y se están utilizando cada vez más para orientar estrategias de protección y ayuda. La orientación, sin embargo, no equivale a la responsabilidad.

El derecho internacional humanitario también establece un marco normativo que protege el derecho a la educación durante conflictos armados. El Convenio IV de Ginebra relativo a la protección debida a las

26 Los protocolos I y II de los Convenios de Ginebra, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional también prohíben el reclutamiento de niños.

27 ACNUR, *Directrices sobre protección y cuidado*, Ginebra, 1994, Pág. 73.

28 La Asamblea General atribuyó progresivamente la competencia sobre los asuntos relacionados con los desplazados internos, basándose en el artículo 9 del Estatuto del ACNUR.

29 En 2007 el ACNUR diseñó una estrategia con el fin de asumir su papel como líder de las áreas de protección, refugio de emergencia, coordinación de campos y administración, la cual incluye provisiones en materia de presupuesto y personal. Véase EC/58/SC/CRP.18.

30 E/CN.4/1998/53/Add.2.

personas civiles en tiempo de guerra establece que deben tomarse medidas para asegurar que los niños huérfanos o separados de sus familias como resultado del conflicto tengan acceso a la educación³¹.

El Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra, de 1977, se aplica a los conflictos no internacionales y por lo tanto es de la mayor relevancia actual, pues abarca las acciones de grupos armados no estatales, y afirma en su artículo 4 (Párr. 3, inciso a.) la obligación de dar a las niñas y niños el cuidado y ayuda que requieren, incluyendo el derecho a recibir educación³².

De importancia particular es el artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que confirma que todos los ataques intencionales contra los edificios destinados a la educación, constituyen crímenes de guerra y por lo tanto se encuentran sujetos a la jurisdicción del Tribunal³³.

El Consejo de Seguridad en 1999 aprobó la resolución 1261 (1999) que condenaba todos los ataques contra los “objetos protegidos en virtud del derecho internacional”, incluidas las escuelas, y exhortaba a todas las partes interesadas a que pusieran fin a tales prácticas³⁴.

La jurisprudencia de la Corte Penal Internacional sigue siendo joven. Mientras se desarrolla, tiene la oportunidad de hacer llegar un mensaje de gran alcance a aquellos que insisten en minar el derecho a la educación: la impunidad que hemos presenciado durante todos estos años, con la cual se ataca la educación, ahora debe terminar³⁵.

B. Responsabilidades políticas internacionales

El reconocimiento de los artículos 4 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, acerca de la necesidad de cooperación internacional para la realización del derecho a la educación, no ha sido completa y claramente traducido en responsabilidades políticas para la comunidad internacional.

La meta de educación para todos, que lanzó la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, ciertamente “movió” el lenguaje de las obligaciones de derechos humanos “hacia” una futura responsabilidad en torno a la realización de estándares mínimos en la educación básica. Pese a que Jomtien incluyó otros temas, la educación en situaciones de emergencia recibió una mínima atención.

El marco de acción de Dakar sobre la educación para todos fue adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en el año 2000. El Foro Mundial prestó mayor atención, no obstante inadecuada, a las consecuencias educativas de las emergencias, señalando un énfasis especial en las niñas y niños afectados por conflictos, desastres naturales e inestabilidad y la conducción de programas educativos para la promoción del entendimiento mutuo, la paz y la tolerancia, para prevenir la violencia y el conflicto. La fecha para cubrir estas necesidades fue fijada en 2015.

³¹ Ver también el artículo 50 del Convenio, referente a las obligaciones de la potencia ocupante, y el artículo 78 del Protocolo adicional I, referente a la protección del derecho a la educación en evacuaciones.

³² Además, las normas del derecho internacional humanitario consuetudinario, que se aplican a todo tipo de conflictos, incluso en el territorio de los Estados que no han ratificado los Protocolos adicionales, establecen que los niños y niñas afectados por conflictos armados son titulares de ciertas garantías, incluyendo el acceso a la educación. Véase Jean Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, vol. I, *Rules*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005, pág. 481.

³³ Art. 8, párr. 2, inciso e), iv).

³⁴ Véanse también resoluciones del Consejo de Seguridad 1314 (2000), 1379 (2001) y 1539 (2004).

³⁵ Existen precedentes del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en los que se afirma que la destrucción de edificios destinados a la educación constituye un crimen de guerra. Ver *Blaskic* (Trial Chamber), 3 de marzo de 2000, párr. 185, y *Naletilic and Martinovic* (Trial Chamber), 31 de marzo de 2003, párrs. 603 a 605.

Resulta interesante el comentario contenido en el marco de acción de Dakar, en el que se indica que “ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. La implicación es clara: cualquier Estado dispuesto, pero incapaz de asegurar la educación primaria, debería poder obtener los fondos indispensables para ese fin.

Los objetivos de desarrollo del Milenio no utilizan el lenguaje de los derechos y de las obligaciones de los Estados, confiando las metas educativas a una agenda de desarrollo antes que de derechos. Esta estrecha visión sobre el acceso cuantificable a una completa educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad para el año 2015 (objetivo 2) y la promoción de la paridad de género para el año 2005 (objetivo 3), sirvieron también para desviar la atención de otras metas educativas, que resultan de importancia crucial en las situaciones de emergencia.

Los compromisos políticos sobre la educación son bienvenidos. Un compromiso sobre metas de desarrollo a largo plazo resulta inoperante, sin embargo, para la priorización de la educación como derecho humano en situaciones de emergencia, así como para la necesidad de requerir rendiciones de cuenta a los Estados.

En situaciones de emergencia, los Estados aún tienen la obligación de asegurar el derecho a la educación, pero pueden carecer de la capacidad indispensable para hacerlo. En su lugar, han intentado asumirlas una variedad de actores -ONG internacionales, agencias nacionales e internacionales y algunos donantes- que actúan conforme a sus visiones particulares.

El reconocimiento de la coordinación creciente entre todos los actores involucrados en la educación en emergencias, con responsabilidad limitada y ejemplos compartidos de mejores prácticas, ha llevado a la construcción de estándares cualitativos e indicadores que, entre otros efectos, amplían el marco legal y político en el que se espera que aquellos actores funcionen.

Más específicamente, las Normas Mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana, desarrolladas desde el año 2004 por la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), emergieron producto de la negligencia de las respuestas humanitarias internacionales respecto de la educación, incluyendo las “Normas de Esfera” que habían codificado un sistema de principios de ayuda humanitaria, pero que, aun mencionando los derechos humanos, excluyeron la educación.

Las Normas Mínimas de la INEE ofrecen a todos los actores que pueden participar en la realización de educación en tiempos de emergencia un marco armonizado de principios y vías de acción, para coordinar sus actividades educativas y, más importante aún, para animar la adopción de responsabilidades. Estas Normas Mínimas deberían fortalecerse en este último sentido, así que el Relator Especial urge la duplicación de los esfuerzos de la comunidad internacional para trabajar hacia ese fin.

A pesar de la creciente atención y del progreso en la realización de la educación en situaciones de emergencia, queda aún un enorme vacío entre las responsabilidades legales y políticas de la comunidad internacional y su intervención y prioridades de financiamiento. Las causas y consecuencias de este vacío se consideran seguidamente.

Intervención y prioridades de los Donantes

Lamentablemente hemos sido testigos de que, con notables excepciones, la comunidad internacional tolera la violación del derecho a la educación en situaciones de emergencia. Esto resulta evidente al constatar las prioridades de la intervención y de la percepción, que ahora desafiamos, de que la educación es un tema de desarrollo, antes que una actividad humanitaria y, menos aún, un derecho humano.

Al obrar así se ha fallado en la responsabilidad contenida en los instrumentos internacionales que definen la naturaleza y el contenido del derecho a la educación.

A. Prioridades de intervención

UNICEF y UNESCO, los organismos de las Naciones Unidas que han asumido el liderazgo de la educación en emergencias, están formalmente comprometidos con el derecho a la educación.

Sin embargo, ello no siempre incide en las estrategias educativas de amplios sectores de la comunidad internacional, incluyendo otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, bancos de desarrollo, agencias del sector privado y de la sociedad civil³⁶.

Pese a que se ha logrado cierto progreso, especialmente con la creación del Grupo Integrado de Educación del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, la educación como prioridad en la ayuda humanitaria seguirá estando fuera de alcance hasta que esta prioridad sea reconocida por todos, incluyendo en primer lugar a los Estados.

B. Donantes

La ayuda humanitaria tiene un bajo financiamiento, que equivale apenas a dos tercios de los fondos que se solicitan³⁷. En consecuencia, al establecer prioridades, la educación en emergencias no está bien considerada. En 2004, sólo aproximadamente un 1,5% de los compromisos humanitarios totales se destinó a los programas educativos³⁸. Además, las estimaciones demuestran que si se comparan entre 2001 y 2005 los requerimientos financieros para la educación, contra las contribuciones reales, éstas promediaron el 42%, comparado con el 66% que se destinó a todos los demás sectores humanitarios³⁹.

Existe un incremento progresivo de la literatura sobre los desafíos relativos al financiamiento de la educación en tiempos de emergencia. Resulta importante identificar una selección de esos desafíos, para exigir la supervisión, evaluación, diálogo y difusión de mejores prácticas e innovaciones. Igualmente importante es reiterar a la comunidad internacional que la financiación educativa en tiempos de emergencia debe obedecer al compromiso con un derecho humano, antes que a un ejercicio de aversión del riesgo.

Los desafíos que con mayor frecuencia se discuten en torno a la educación en emergencias incluyen los siguientes:

36 UNESCO, informe del Director General sobre el Plan de Acción para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos (doc. 174 EX/9), marzo de 2006, párr. 8.

37 CIDA-INEE, *Policy Roundtable in Emergencies, Fragile States and Reconstruction: Addressing Challenges and Exploring Alternatives*, CIDA-INEE Policy Roundtable Report, 2006, pág. 36.

38 Winthrop, R. y Mendenhall, M., *Education in Emergencies: a critical factor in achieving the Millennium Development Goals*, The Commonwealth Ministers Reference Book, 2006.

39 *Op. cit.* (nota 37 *supra*), Pág. 13.

- a) La carencia de financiación suficiente y adecuada para la educación en general y la falta de cumplimiento de las promesas, a pesar de la adopción de políticas y el apoyo de muchos donantes que impulsan la Educación para Todos y los objetivos de desarrollo del Milenio.
- b) La existencia de un paradigma dominante de ayuda, basado en la premisa extensamente aceptada de que la asistencia es más efectiva en Estados con políticas más fuertes y ajustes institucionales⁴⁰. Apesar del énfasis de los donantes bilaterales en la importancia de ayudar a los países con necesidades más apremiantes, éstos - llamados también “Estados frágiles afectados por emergencias” - reciben aproximadamente un 43% menos de financiación que lo que requerirían de acuerdo con su población, su grado de pobreza y los niveles de sus desempeños políticos e institucionales. Además, sus flujos de ayuda han sido dos veces más volátiles que los países de bajo ingreso⁴¹.
- c) Los donantes se resisten a considerar la educación como parte de la ayuda y respuesta humanitaria, a pesar del hecho de que las situaciones de emergencia pueden durar, y frecuentemente lo hacen, muchos años.
- d) Las prioridades de los donantes han pasado de financiar necesidades de desarrollo de largo plazo, a concentrarse en el alivio humanitario de desastres. Esa prioridad lleva con frecuencia a concentrarse en las actividades tradicionales de alimento, salud y abrigo⁴².
- e) Discontinuidad del financiamiento entre el inicio de una emergencia y la reconstrucción (dividida a menudo en “fases humanitarias” y “fases de desarrollo”).
- f) Limitada evidencia acerca de la efectividad y responsabilidad de los proveedores de educación en tiempos de emergencia.

La limitada implicación de los donantes en la realización del derecho a la educación ha limitado la coordinación, el desarrollo de alianzas, la investigación de modelos alternativos de financiamiento y la construcción de capacidades para responder a la gestión de riesgos.

Actualmente se está tomando un número de medidas recomendables para abordar esas cuestiones, pero se requiere alentarlas mediante un mayor compromiso de la comunidad internacional en su conjunto.

Los proveedores de educación en tiempos de emergencia

No existe una agencia única a la que los Estados que requieren asistencia educativa puedan recurrir en tiempos de emergencia. Tampoco existe un único mecanismo de financiamiento para canalizar recursos financieros.

Por el contrario, una plétora de actores entran en escena. Cada uno con su propia competencia, agenda y distintas prioridades, mandatos, capacidades, ámbitos de influencia, presencia de campo y bases de financiamiento. Incluyen tanto organismos como órganos del sistema de las Naciones Unidas; donantes bilaterales y multilaterales, ONG internacionales y nacionales y comunidades afectadas. Se destacan muchas ONG y por supuesto la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia. ¿Es esto, sin embargo, suficiente indicador de una respuesta colectiva efectiva y apropiada?

40 McGillivray, M., *Aid Allocation and Fragile States*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Finlandia. Documento de información para el Foro de alto nivel para el desarrollo de la eficacia en Estados frágiles, 13 a 14 de junio de 2005, Lancaster House, Londres.

41 *Ibid.*

42 Declaración para su adopción por el Secretario General de las Naciones Unidas, Simposio sobre la nutrición en situaciones de conflicto y crisis, 12 y 13 de marzo de 2002, *24 SCN News*, Comité Permanente de Nutrición, julio de 2002.

La educación en emergencias disfruta de un alto nivel de conciencia en las Naciones Unidas. La UNESCO trabaja en acción con ACNUR y UNICEF. ACNUR es responsable de la protección en emergencias de las personas refugiadas y lidera el grupo de protección de las personas desplazadas internas. UNICEF es el organismo responsable de niños, niñas y adolescentes.

UNESCO tiene como mandato contribuir a la paz, a la seguridad y al desarrollo a través de la educación y la cooperación intelectual. Un esfuerzo importante que ha desarrollado desde su fundación ha sido asegurar el derecho a la educación de las personas afectadas por conflictos armados, abogando por un entendimiento comprensivo para la paz. A pesar de su amplio mandato, UNESCO permanece dolorosamente falta de fondos y de recursos suficientes.

Además, a menudo por solicitud de los gobiernos, UNICEF dedica atención particular a las poblaciones desplazadas internas, a las y los retornados y a su reintegración, dado que es la agencia líder para la ayuda en la provisión de educación primaria en situaciones de post emergencia.

En general, las intervenciones de los organismos de las Naciones Unidas se caracterizan por su concentración en la educación primaria, así como por la falta de atención hacia la educación superior, particularmente en los Estados frágiles. Es evidente que la coordinación entre ellos mejora, pero no hay una división clara de trabajo, por lo que aún existen vacíos, confusión y duplicación.

Si los organismos de las Naciones Unidas quieren satisfacer más acabadamente su mandato, necesitarán ser financiados adecuadamente por los Estados miembros. Además, necesitarán revigorizar sus esfuerzos de coordinación y levantar el perfil del lugar que ocupa la educación como derecho en situaciones de emergencia.

Finalmente, aunque el Banco Mundial haya hecho contribuciones importantes a la educación en emergencias continúa trabajando fuera del marco de derechos humanos, una postura que refleja su estrategia educativa, la cual además se concentra en el apoyo de la educación en las etapas de “reconstrucción” posteriores de las emergencias. Además, el Banco identifica otra vez el sentido utilitarista de la educación como herramienta para el desarrollo económico, puesto que la considera sólo como central para el logro de los objetivos del Milenio. Esto se suma al estrecho énfasis dado a la educación primaria, demostrando un cierto descuido hacia la agenda de Educación para Todos.

A. Grupo Integrado de Educación del Comité Permanente entre Organismos

Se ha recibido con satisfacción la reciente creación del Grupo Integrado de Educación del Comité Permanente entre Organismos⁴³, puesto que constituye un primer paso hacia la inclusión de la educación como un elemento prioritario de la respuesta humanitaria.

Particularmente destaca el liderazgo compartido de los organismos de las Naciones Unidas, especialmente de UNICEF y las ONG internacionales, de cuya colaboración existen grandes expectativas.

El Grupo Integrado de Educación debe responder al propósito de asegurar una mejor responsabilidad de la comunidad internacional, incluyendo las Naciones Unidas, los organismos y países donantes y las ONG locales e internacionales. El Grupo Integrado debe convertirse en un mecanismo idóneo para determinar y

⁴³ El Grupo Integrado de Educación fue aprobado por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en su reunión de 15 de noviembre de 2006.

responder coordinadamente a las necesidades educativas en situaciones de emergencia, para lo cual ha de emplear y desarrollar las herramientas establecidas por la INEE.

El Grupo Integrado de Educación debe también asegurarse de que los donantes estén listos para proporcionar los fondos necesarios para responder a cualquier emergencia, haciendo disponibles los recursos necesarios para la educación como parte de la respuesta temprana.

Poblaciones afectadas

Las respuestas pedagógicas específicas a las emergencias reflejan cada vez más los desafíos particularmente percibidos por parte de las poblaciones afectadas, que son a menudo diferenciadas según su situación o estatus.

El potencial de la diferenciación y de la demarcación asociada a la asistencia acarrea el riesgo de introducir un factor adicional de discriminación en la educación, que comúnmente experimentan estas poblaciones marginadas.

Las oportunidades educativas son, incluso en épocas de paz, frecuentemente desiguales y discriminatorias. En tiempos de emergencia, la desigualdad y la discriminación se exacerbaban para los grupos marginados, valga decir, para las niñas y mujeres, las personas con discapacidades, las personas con VIH/SIDA, las minorías étnicas, las comunidades indígenas y los migrantes. Estas personas y comunidades sufren una doble o quizás múltiple discriminación.

A. Refugiados y retornados

Las opciones educativas de esta población se encuentran fuertemente determinadas por los esfuerzos de repatriación que promueve ACNUR.

La oportunidad de concretar exitosamente la repatriación y la reintegración de las y los retornados, tanto de profesores como de estudiantes, ha llevado a enfatizar en los planes de estudio todos aquellos aspectos que reflejen el país de origen. Esto no es siempre posible, pues el material educativo relevante es a menudo inasequible e inadecuado. Estos materiales pueden ser, por ejemplo, una versión del currículo existente previo al conflicto, que pudo haber sido incluso cómplice del conflicto mismo, o una mezcla de innovaciones del plan de estudios de una determinada ONG y de un modelo local.

El uso inadecuado de materiales educativos puede crear problemas de acreditación del aprendizaje, que falla al integrar a refugiados y/o a retornados en los sistemas educativos nacionales, tanto de países anfitriones como originarios, creando una fuente de tensión social.

B. Poblaciones desplazadas internas

A esta población se le niega desproporcionadamente el derecho a la educación. Algunos sugieren que el número de desplazados internos sin derecho a la educación suele ser del 90%.

Esto puede obedecer a la inseguridad continua, a la carencia de una agencia internacional con mandato específico para responder a sus necesidades, a la falta de acceso físico por parte de los proveedores educativos, a la falta de voluntad de los gobiernos para permitir que los proveedores de educación les ofrezcan oportunidades concretas, y/o a la simple desgana de los gobiernos para comprometerse con su educación.

C. Mujeres y niñas

La paridad de género en la educación es el foco de una estrategia educativa global obviamente inadecuada. En el contexto de las emergencias, la literatura relevante tiende a concentrarse en los desafíos adicionales a la paridad, creada por la vulnerabilidad acrecentada de las mujeres, incluyendo sus problemas de seguridad, higiene y la falta de instalaciones sanitarias adecuadas dentro de las instituciones educativas, así como la carencia de maestras y la obligación de las niñas de atender el trabajo doméstico.

El impacto de las emergencias sobre las niñas se agrava al considerar que son víctimas históricas de explotación y agresión emocional y física, especialmente sexual. Por esto resulta fundamental que la respuesta temprana a las emergencias desarrolle contenidos curriculares apropiados y adaptables a sus necesidades y derechos. Se hace necesario avanzar en los procesos de protección integral de las niñas y las adolescentes, garantizándoles seguridad en el camino hacia y desde la escuela y ambientes libres de agresión, mediante estrategias que incentiven la asistencia a las instituciones educativas. Trabajar con las maestras resulta indispensable para este fin.

D. Niños soldados y combatientes

Se estima que cerca de 250.000 niños y niñas en el mundo han sido reclutados para servir como soldados, pero también como detectores de minas, espías, mensajeros y participantes en misiones suicidas⁴⁴.

Buena parte de la atención internacional se ha centrado en su desmovilización y reintegración, conforme a los principios del desarme internacional y con los estándares de reintegración y desmovilización establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Si tales programas pretenden ser eficaces, existe la necesidad de tratar la desproporcionada atención que prestan los donantes a la desmovilización, en comparación con la reintegración.

Se requiere un enfoque de derechos que asegure que todos los programas educativos traten la discriminación múltiple que enfrentan, por ejemplo, las adolescentes, las minorías y las personas con discapacidades.

La educación formal y no formal, la formación vocacional y en general los procesos de construcción de capacidades sociales han sido identificados por muchas personas que anteriormente fueron niños soldados o combatientes, como asuntos esenciales para su bienestar a largo plazo⁴⁵. Su priorización debe actuar como guía a la ayuda ofrecida a ellos y ellas, y su participación en esos procesos debe ser completamente garantizada.

44 Mireille Affa³ a Mindzie, *Children associated with armed forces*. Ciudad del Cabo (Sudáfrica), 2008, Centre for Conflict Resolution.

45 Así lo comprobó personalmente el Relator Especial en su visita a Côte d'Ivoire, por invitación de la Alianza Internacional Save the Children.

E. Personas con discapacidades

Las personas con discapacidades, de ambos géneros y de todas las edades, en casi todo el mundo sufren de una negación penetrante y desmedida de su derecho a la educación⁴⁶. En tiempos de emergencia, sin embargo, particularmente durante el conflicto y el posconflicto, su derecho a recibir apoyo y cuidado especial no es siempre reconocido por las comunidades ni los Estados.

F. Jóvenes y adolescentes

La educación de jóvenes y adolescentes ha sido tradicionalmente descuidada por los Estados y la comunidad internacional, puesto que se da siempre prioridad a la educación primaria, lo que es justificado, pero no debe resultar en la falta total de atención a los otros niveles.

Sin embargo, un número cada vez mayor de experiencias de aprendizaje accesibles, realistas, relevantes y flexibles, que son promovidas principalmente por ONG internacionales, ofrecen a estas personas una educación básica alternativa. Estas iniciativas han sido en gran parte ignoradas por los gobiernos y los donantes, posiblemente debido a su falta de énfasis normativo.

Currículo y Aprendizaje Compartido

Los objetivos de Educación para Todos establecidos en el marco de acción de Dakar claramente determinan que el acceso a una educación de calidad es un derecho humano básico, del cual son titulares las víctimas de los conflictos y desastres naturales.

Dado que la educación desempeña un papel que resguarda la vida, la dignidad y la seguridad de las personas y que además constituye un espacio de convergencia de todos los derechos humanos, especialmente en situaciones de emergencia, resulta indispensable centrar la atención en el aprendizaje y en las personas que aprenden.

La transición desde la intervención en emergencia hasta la reconstrucción de largo alcance provee oportunidades únicas para el diseño curricular y el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. Esto supone la necesidad de generar datos, normas mínimas y proponer sistemas de evaluación innovadores, flexibles y dinámicos⁴⁷.

Las dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación también tienen entre sus causas la negación de ese espacio de convergencia de los derechos humanos, especialmente cuando se trata de grupos discriminados social y económicamente. Ello no sólo resulta en la denegación del derecho humano a la educación, sino que además lesiona su contenido específico, pues el conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos, es un conocimiento de baja calidad⁴⁸.

46 Véase A/HRC/4/29.

47 Bernard, Jean, *With peace in mind: Assessment as a tool for cultivating the quality of education in emergencies and long term reconstruction*. División de Educación Básica, UNESCO, 2008.

48 E/CN.4/2005/50.

La calidad de la educación implica una responsabilidad colectiva que incluye el respeto a la individualidad de todas las personas; implica el respeto y la potenciación de la diversidad, en la medida en que todo aprendizaje exige el reconocimiento del otro como legítimo otro. Por esta razón, la búsqueda de los consensos y el reconocimiento de las diferencias constituyen las fuentes educativas más importantes en la construcción de las culturas de paz.

El desarrollo curricular y el amplio espectro de actividades pedagógicas que incluye requieren de actitudes democráticas y participativas por parte de maestros y estudiantes. Éstas deben incluir a todos los sectores comunitarios y muy especialmente a los grupos históricamente marginados.

En las situaciones de conflicto y posconflicto, el nuevo desarrollo curricular que se requiere debe estar influido por un análisis detallado y la comprensión del papel desempeñado por el sistema educativo anterior, de manera que la emergencia misma pueda constituirse en una oportunidad para el cambio cualitativo. En otras palabras, el contexto de cada emergencia debe influir en el enfoque pedagógico de la actividad escolar en especial, y de los procesos de reconstrucción social en general.

Una tarea urgente para los Estados debe ser la educación para la convivencia pacífica; la educación para la paz cuyo objetivo es común con los derechos humanos y debe implicar a toda la educación en su conjunto y no solamente a partes aisladas del currículo. Además, debe permitir a todas las personas comprender las causas y consecuencias de las emergencias.

Hasta la fecha, la atención a estos asuntos ha sido escasa.

Recomendaciones

Recomendaciones generales

La comunidad internacional debe comprometerse más profundamente con la realización del derecho a la educación en situaciones de emergencia, por lo que este derecho debe ser reconocido por los Estados, donantes, agencias multilaterales y organizaciones como parte integrante de la respuesta humanitaria a los conflictos y desastres naturales.

Además, deben tomarse las siguientes medidas para garantizar la prioridad inmediata de este derecho:

- a) Debe hacerse un mayor énfasis en la garantía del derecho a la educación durante las situaciones de emergencia, puesto que actualmente la atención se centra en las situaciones de posconflicto;
- b) Se deben incrementar las acciones para evitar la impunidad de aquellas personas y grupos armados, incluyendo los ejércitos regulares, que atacan escuelas, estudiantes, maestros y maestras;
- c) Es preciso promover investigación adicional respecto de la eficacia de algunas medidas generadas por el incremento de la violencia contra las escuelas, los maestros y los estudiantes, tales como las respuestas armadas que promueven la defensa de la comunidad y la promoción de la resistencia;
- d) Debe acogerse con satisfacción el aumento de interés relacionado con la asignación y la eficacia de la ayuda en situaciones de emergencia. Creemos, sin embargo, que la mayor atención se debe prestar para asignar más recursos, específicamente, a los Estados frágiles;

- e) Deben atenderse con prontitud las consecuencias que tienen las situaciones de emergencia para las niñas y las adolescentes, desarrollando medidas estratégicas de protección física y emocional, para garantizar su asistencia a la escuela;
- f) Debe desarrollarse con mayor profundidad la investigación dirigida a los programas específicos para jóvenes y adolescentes, incluyendo las necesidades de las personas con discapacidad;
- g) Debe prestarse mayor atención a la comprensión y al desarrollo de la educación para la paz;
- h) Debe operarse un cambio en el énfasis sobre cifras cuantificables, a menudo inexactas, como la escolarización y deserción escolar, para incluir un mayor uso de metodologías cualitativas que permitan determinar el grado de atención psicosocial durante las emergencias.

Recomendaciones a los Estados

- a) Desarrollar un plan de preparación para la educación en emergencias, como parte de los programas educativos generales, que incluyan medidas concretas para la continuidad de la educación en todos los niveles y durante todas las fases en que dure la emergencia. Dicho plan deberá incluir formación de los y las docentes sobre diferentes aspectos de las situaciones de emergencia.
- b) Elaborar un plan de estudios adaptable, no discriminatorio, género sensitivo y de calidad que responda a las necesidades de los niños, niñas y jóvenes durante las situaciones de emergencia.
- c) Asegurar la participación de niños, niñas, padres, madres y de la sociedad civil en la planificación de las actividades escolares, de manera que se prevean espacios seguros para los y las estudiantes mientras dure la emergencia.
- d) Diseñar e implementar planes concretos para evitar la explotación de las niñas y las adolescentes como consecuencia de las emergencias.

Recomendaciones a los donantes

- a) Incluir la educación en todos sus planes de asistencia humanitaria e incrementar la asignación a la misma en un mínimo del 4,2% del total de la asistencia humanitaria, según las necesidades⁴⁹;
- b) Apoyar al Grupo Integrado de Educación del Comité Permanente entre Organismos;
- c) Utilizar las normas mínimas de la INEE como base para las actividades educativas que forman parte de la respuesta humanitaria.

Recomendaciones a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales

- a) Garantizar que las respuestas educativas a las situaciones de emergencias se adecuen a las normas mínimas de la INEE;
- b) Encontrar mecanismos a través de los cuales se pueda asegurar una mayor y más efectiva participación de las ONG en el Comité Permanente entre Organismos, con el fin de que la respuesta humanitaria en materia de educación se haga de manera más articulada;
- c) Concertar y coordinar esfuerzos para la efectiva puesta en marcha de programas de educación inclusiva de calidad durante la respuesta a las emergencias.

49 Alianza Internacional Save the Children, *Last in Line, Last in School: How donors are failing children in conflict-affected fragile states*, 2007.

Bibliografía

- ACNUR (1994). *Directrices sobre protección y cuidado*. Pág. 73. Ginebra.
- Bernard, Jean, (2008). *With peace in mind: Assesment as a tool for cultivating the quality of education in emergencies and long term reconstruction*. División de Educación Básica, UNESCO.
- Burde, D., (2005). *Education in crisis situations: Mapping the fiel*, Washington D.C., pág. 8. Basic Education Policy Support activity (BEPS), Creative Associates, y CARE International. Disponible en www.beps.net/crisis_situations/crisis_situations.htm.
- CIDA-INEE, (2006). Policy Roundtable in Emergencies, Fragile States and Reconstruction: *Addressing Challenges and Exploring Alternatives*, CIDA-INEE Policy Roundtable Report, pág. 36.
- INEE (2004) *Normas Mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y reconstrucción temprana*. Disponible en: www.ineesite.org.
- McGillivray, M., (2005). *Aid Allocation and Fragile States*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Finlandia. Documento de información para el Foro de alto nivel para el desarrollo de la eficacia en Estados frágiles. Lancaster House, Londres.
- Martone, G., (2007). *Educating Children in Emergency Settings: An Unexpected Lifeline*.
- Sinclair, M., (2002). *Planning Education in and after Emergencies*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, París.
- O'Malley, B., (2007). *Education under Attack: A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions*. Disponible en www.unesco.org/education/attack/educationunderattack.pdf. www.un.org/children/conflict/english/
- Sommers, M., Youth: *Care & Protection of Children in Emergencies: A Field Guide*. Washington, D.C. Unidad de niños en crisis de Alianza Internacional Save the Children. Estados Unidos de América.
- UNESCO (2003/2004). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo*. París.
- UNESCO (2006). Informe del Director General sobre el Plan de Acción para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos (doc. 174 EX/9), párr. 8.
- UNICEF (2004). *Estado Mundial de la Infancia: Las niñas, la educación y el desarrollo*, Nueva York.
- Vaux, T., (2001). *The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War*. Earthscan Publications Ltd.
- Women's Commission for Refugee Women and Children (2004) *Global Survey on Education in Emergencies*. Nueva York.
- Winthrop, R. y Mendenhall, M., (2006). *Education in Emergencies: a critical factor in achieving the Millennium Development Goals*, The Commonwealth Ministers Reference Book.