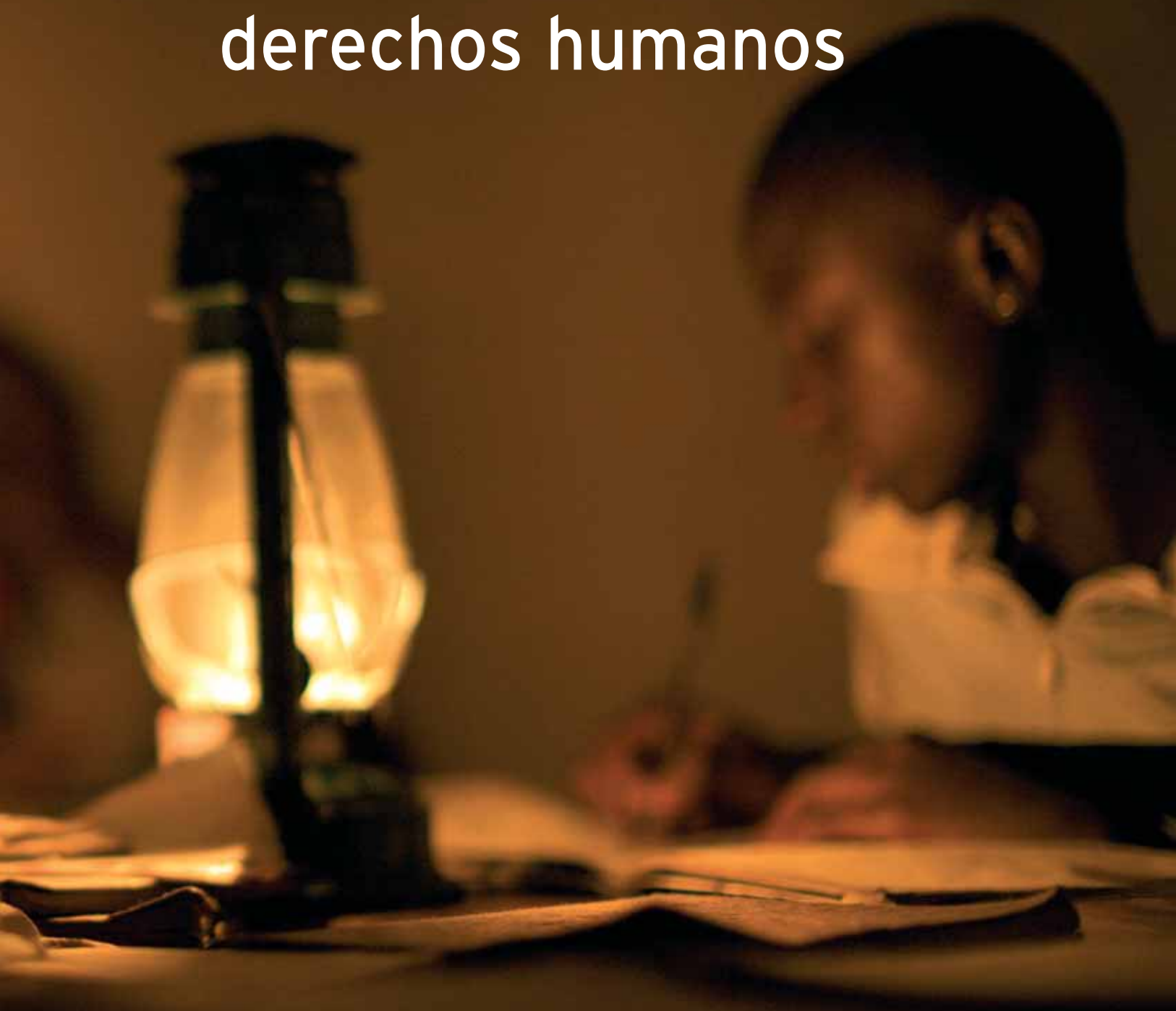




© Robin Hammond/Panos

Capítulo 4

Hacer valer los derechos humanos



Haciendo juntos los deberes en un hogar para la infancia vulnerable donde se acoge, entre otros, a niños que han sido víctimas de violaciones (Goma, República Democrática del Congo).



Introducción	211
Del seguimiento a la acción para acabar con la impunidad	212
Prestar servicios educativos en los conflictos armados	225

Las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos deben proteger a los niños y los sistemas educativos contra los conflictos armados. Sin embargo, ambos son objeto de ataques generalizados, y sus perpetradores gozan de una impunidad casi absoluta, en particular cuando se trata de violencias sexuales. En este capítulo se expone documentadamente la magnitud que han cobrado los atentados contra los derechos humanos perpetrados en perjuicio de niños vulnerables, y se hace un llamamiento a los gobiernos y la comunidad internacional para que garanticen a los niños, los civiles y las escuelas una protección más sólida durante los conflictos armados. También se preconiza un cambio radical en la concepción y la práctica de la ayuda humanitaria, que descuida la educación en las situaciones de emergencia, mientras que los padres y los niños la consideran una de sus máximas prioridades.

Introducción

En 1996, Graça Machel presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas su informe sobre la infancia y los conflictos armados. Ese documento exponía la cara oculta de esas contiendas: la suerte de los niños, víctimas de brutalidades indecibles. “Se trata de un espacio en que están ausentes los valores humanos más básicos”, señala el informe. “Ese terror y violencia descontrolados nos testimonian de una victimización deliberada. No es ya posible que los seres humanos caigan más bajo... La comunidad internacional deberá proclamar que esta forma de ataque contra los niños resulta intolerable e inaceptable” (Machel, 1996, pág. 9). Quince años después, la situación sigue siendo intolerable e inaceptable y prosigue el terror descontrolado.

A pesar de que se ha cobrado conciencia del problema y de que la condena por parte de la comunidad internacional se intensifica, la violencia contra los niños sigue siendo endémica en las zonas de conflicto del mundo entero. Los niños no sólo se encuentran atrapados entre el fuego cruzado de los combatientes, sino que en muchos casos son objeto de agresiones sistemáticas, al igual que sus padres. El recurso a las violaciones y abusos sexuales como tácticas bélicas es una de las más brutales manifestaciones de las guerras contemporáneas contra la infancia. En muchos países afectados por conflictos, esos actos han cobrado proporciones epidémicas y una cultura de la impunidad protege a quienes los cometen. Las escuelas son otro blanco favorito de los grupos armados y son objeto de bombardeos, incendios o amenazas regularmente. El efecto conjunto de las agresiones, el miedo, la inseguridad y los traumas padecidos por las personas que viven en las zonas afectadas por los conflictos, así como los daños causados a las instalaciones escolares, están obstaculizando la consecución de los objetivos de la EPT.

La protección del derecho a la educación en los países afectados por conflictos exige medidas en diversos ámbitos. Bien es cierto que nada puede remplazar la prevención de los conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción de los sistemas educativos una vez concluido el conflicto. Pero los niños, adolescentes y adultos jóvenes no pueden esperar eternamente la llegada de la paz, especialmente en los países donde las contiendas se prolongan durante muchos años. La promesa de que mañana se tomarán medidas no es una respuesta satisfactoria a las necesidades de los niños que hoy están perdiendo su única posibilidad de instruirse. Los conflictos armados constituyen un despilfarro de talentos y están creando “generaciones perdidas” de niños a los que se niega la oportunidad de desarrollar su capacidad potencial y de adquirir las competencias que podrían sacarlos de la pobreza y

contribuir a la prosperidad de sus países. La tarea de poner fin a este despilfarro no es sólo una condición necesaria para el progreso social, sino también una responsabilidad nacional e internacional de todos los gobiernos. El derecho a la educación de todo ser humano no es una disposición de aplicación facultativa que se pueda obviar o dejar en suspenso, en espera de que lleguen tiempos mejores. Es un derecho que entraña compromisos y obligaciones vinculantes para los gobiernos, de los que se está haciendo caso omiso.

Este capítulo examina dos condiciones fundamentales para poner fin a las violaciones del derecho a la educación provocadas por los conflictos. Empieza examinando qué se puede hacer para reforzar la protección de los niños atrapados en un conflicto armado, mediante una utilización más eficaz de los instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos. Las agresiones contra los niños, la destrucción de escuelas y la violencia sexual sistemática no son consecuencias inevitables de la guerra, sino un reflejo de las opciones políticas de los contendientes y de una aplicación timorata de las normas relativas a los derechos humanos, comprendidas las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La distancia que media entre la normativa internacional y la realidad cotidiana de quienes viven en las zonas de conflicto, sigue siendo enorme. Es preciso suprimir esa distancia para poner fin a las violaciones de los derechos humanos que entorpecen el progreso de la educación.

La segunda sección del capítulo aborda el problema de las prestaciones educativas para los niños y jóvenes envueltos en conflictos. Comienza con un examen de la ayuda humanitaria, uno de los conductos de la comunidad internacional para apoyar los esfuerzos de quienes tratan de mantener el acceso a la educación en medio de los conflictos armados. El problema radica en que el sistema de ayuda humanitaria no funciona bien: dispone de pocos recursos, está mal concebido y no valora adecuadamente la educación. Hay un contraste impresionante entre la resolución, la ambición y la capacidad de innovación mostradas por los padres, docentes y alumnos en las zonas de conflicto y las actividades de los donantes de ayuda humanitaria en el ámbito de la educación. También en este aspecto es preciso aquí suprimir la distancia que media entre la demanda de las personas atrapadas en conflictos y las prestaciones de la ayuda humanitaria. Tras examinar las opciones actuales para proteger al sector educativo en las zonas de conflicto, esta sección analiza los problemas específicos que afrontan los refugiados y desplazados internos y propone toda una serie de reformas en materia de gobernanza que podrían contribuir a mejorar el acceso a la educación. □

El derecho a la educación de todo ser humano no es una disposición de aplicación facultativa que se pueda obviar o dejar en suspenso, en espera de que lleguen tiempos mejores.

Del seguimiento a la acción para acabar con la impunidad

El derecho humanitario establece las normas básicas de protección de los civiles durante las guerras, con disposiciones específicas que amparan a los niños y su derecho a la educación.

A los gobiernos les incumbe la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos de la violencia y de velar por que el derecho a la educación de los niños sea respetado y defendido. Cuando los Estados no pueden o no quieren ejercer esa responsabilidad, la comunidad internacional tiene que intervenir. Existe un nutrido corpus de derecho internacional en materia de derechos humanos y otras normativas humanitarias de más amplio alcance que tienen por objeto proteger a los niños y demás civiles atrapados en conflictos bélicos. Además, se ha intensificado el seguimiento de las violaciones de los derechos humanos. Pero, aun así, es difícil no llegar a la conclusión de que, para la inmensa mayoría de los niños y adultos atrapados en un conflicto violento, la protección que aportan los instrumentos internacionales de derechos humanos sigue siendo mínima, o incluso inexistente. Dicho de otro modo, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional están incumpliendo sus deberes morales y sus obligaciones jurídicas.

En general, se ha hecho caso omiso de la función decisiva que podría desempeñar la protección de los derechos humanos en la consecución de los objetivos de la Educación para Todos. Aunque se habla mucho del "derecho a la educación", no se suele considerar que las disposiciones relativas a los derechos humanos estén vinculadas con las políticas educativas. Sin embargo, en los países afectados por conflictos, esas disposiciones pueden aportar una defensa de primera línea contra las atroces violaciones de los derechos humanos perpetradas por agentes estatales y no estatales que se describen en el Capítulo 3 de este informe. La aplicación de medidas para proteger los derechos humanos debería considerarse como un elemento de una estrategia más vasta orientada a poner un término a los ataques contra las escuelas, los educandos y los civiles que socavan el progreso de la educación.

La estructura de la protección

La protección contra la violencia es una condición esencial implícita del ejercicio del derecho a la educación. La protección de los niños es una prioridad obvia, o al menos, debería serlo. Pero al sistema educativo también le afecta la violencia general contra los civiles. Las agresiones contra las infraestructuras civiles y los no combatientes descritas en el Capítulo 3 tienen efecto directo en la vida de las familias y comunidades, los medios de subsistencia de las personas más vulnerables

y las perspectivas de reducir la pobreza. No es posible aislar a los sistemas educativos de las repercusiones del conflicto en todos esos ámbitos, y por eso la protección de los derechos de los niños y los adultos debería considerarse una prioridad de la EPT.

Derechos humanos y sistemas de seguimiento

Existe un amplio ordenamiento relativo a los derechos humanos cuyo objetivo es proteger a las poblaciones civiles. El derecho humanitario consagrado en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales establece las normas básicas de protección de los civiles durante las guerras, con disposiciones específicas que amparan a los niños y su derecho a la educación. El segundo pilar del ordenamiento, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), sienta las bases para disposiciones más generales de protección de los derechos humanos, aplicables a todos los países del mundo (Recuadro 4.1).

Los dispositivos actuales de supervisión de las Naciones Unidas y una amplia serie de resoluciones del Consejo de Seguridad que atañen a los países afectados por conflictos, se basan en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En 1997, tras la presentación del Informe Machel, las Naciones Unidas crearon la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. En 2005, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó un grupo de trabajo y un mecanismo de supervisión y presentación de informes (MRM) con miras a proteger a los niños en casos de conflicto armado y poner fin a la impunidad de quienes violan sus derechos. Su misión consiste en supervisar, documentar e informar todo lo relativo a las violaciones de los derechos humanos en seis ámbitos: asesinatos o mutilaciones de niños, reclutamientos de niños soldados, violaciones o abusos sexuales de niños, secuestros, ataques contra escuelas u hospitales y denegación a los niños del acceso a la ayuda humanitaria.

Varias resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad han reforzado y ampliado el sistema de presentación de informes. En el MRM original, se pedía al Secretario General que incluyera en los anexos de sus informes anuales al Consejo de Seguridad los nombres de las partes responsables del reclutamiento de niños soldados. En cambio, no se le pedía que nombrase a los responsables de las violaciones de derechos humanos en los cinco ámbitos restantes. Esta situación cambió con la Resolución 1882 del Consejo de Seguridad, aprobada en 2009, por la que se autorizó al Secretario General a nombrar a los responsables de asesinatos, mutilaciones, violaciones y abusos sexuales (Naciones Unidas, 2010b).

La preocupación cada vez mayor causada por las proporciones que han cobrado las violaciones y otros abusos sexuales en los países afectados por conflictos se refleja en la creciente actividad del sistema de las Naciones Unidas en este ámbito (Dammers, 2010). La Resolución 1820, aprobada en 2008 por el Consejo de Seguridad, exige “que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato” y pide al Secretario General información sobre la protección de las mujeres y las niñas en sus futuros informes sobre países afectados por conflictos (Naciones Unidas, 2008c, pág. 2). Esa resolución endureció considerablemente los términos de las resoluciones precedentes, traduciendo así la atmósfera general reinante de condena de la violación como arma de guerra.¹ En el marco de las Naciones Unidas, se han llevado a cabo diversos esfuerzos encaminados a fortalecer la coordinación entre los organismos del sistema (Acciones de las Naciones Unidas, 2010). Un importante acontecimiento posterior fue el nombramiento de Margot Wallström, en 2010, como Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados.

La jurisprudencia internacional constituye otro aspecto de la protección. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), aprobado en 1998, es un mecanismo para que los dirigentes estatales y otros agentes rindan cuentas en caso de delitos cometidos durante los conflictos, entre otros las violaciones y abusos sexuales. Otros tribunales internacionales creados precedentemente, tras los conflictos de Liberia, Rwanda, Sierra Leona y la ex Yugoslavia, establecieron toda una serie de precedentes para enjuiciar los crímenes de guerra contra civiles. Pero el Estatuto de Roma, vigente desde 2002, es el tratado más avanzado en este campo, porque abarca en particular los delitos de índole sexual (Dallman, 2009).

El marco jurídico internacional abarca también la protección de las personas desplazadas. Todo el derecho humanitario internacional y las normas relativas a los derechos humanos son de aplicación universal, lo que implica que el derecho de los desplazados internos a la educación está sujeto a la protección jurídica internacional. Pero hay dos tipos diferentes de disposiciones para las dos categorías distintas de personas desplazadas: los derechos de los refugiados están amparados por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y por el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), mientras que los derechos de los desplazados internos están regidos por un conjunto de directrices que tienen mucha menos fuerza (Recuadro 4.1).

Responder a las violaciones graves de los derechos de los niños

Habida cuenta de su vasto alcance, los instrumentos de derechos humanos relativos a los niños y demás civiles en los países afectados por conflictos deberían ofrecer un alto nivel de protección. Si los principios que sustentan esas disposiciones se aplicaran tan ampliamente como se aprueban, los ataques contra los niños y las escuelas señalados en el Capítulo 3 disminuirían rápidamente. Pero tanto la letra como el espíritu de los instrumentos jurídicos de protección de los derechos humanos se violan por doquier. El grado de transgresión y la escasa aplicación de esos instrumentos son especialmente evidentes en los casos de violencias sexuales. En septiembre de 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas reconoció con franqueza que, “a 10 años de la aprobación de la resolución 1325” sobre la violencia contra las mujeres las niñas “es difícil determinar o cuantificar logros de importancia”. (Naciones Unidas 2010k, pág. 1). Esa afirmación se puede aplicar también al corpus general de disposiciones sobre la protección de los niños y demás civiles, lo que plantea a la comunidad internacional el desafío de traducir sus normas y principios en resultados concretos.

Hay signos prometedores de progreso...

La complejidad de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos puede distraer la atención de un asunto vital para el programa de la EPT. Las estadísticas de los conflictos en el mundo entero demuestran que la distinción entre civiles y combatientes se difumina cada vez más. La protección de los derechos humanos pasa por el restablecimiento de esa distinción, que es la armadura que debería proteger a los niños contra las agresiones, a las niñas y mujeres contra la violencia sexual, y a las escuelas contra los daños causados por ataques armados.

Aunque los sistemas de presentación de informes de las Naciones Unidas presentan un panorama desolador sobre la magnitud de las violaciones de los derechos humanos en los países afectados por conflictos, sería injusto ignorar algunos logros importantes. El fortalecimiento del MRM es uno de esos éxitos. En 2009, más de 50 partes en conflicto estatales y no estatales, responsables de reclutar niños soldados, fueron consignadas en la lista adjuntada al informe anual del Secretario General, y 19 transgresores contumaces figuraban ya en esa lista desde más de cinco años atrás. Los países pueden lograr que su nombre se suprima de la lista si suscriben un plan de acción –con un calendario de ejecución preciso– para desmovilizar a los niños soldados y reintegrarlos a la vida civil (Coomaraswamy, 2010).

Tanto la letra como el espíritu de los instrumentos jurídicos de protección de los derechos humanos se violan por doquier.

1. Las resoluciones 1882 (Naciones Unidas, 2009i) y 1888 (Naciones Unidas, 2009j) del Consejo de Seguridad exhortan a todos los órganos de las Naciones Unidas a aplicar mecanismos más enérgicos de supervisión y presentación de informes en relación con la violencia sexual.

Recuadro 4.1 – El escudo de protección jurídica de los derechos de niños y civiles

Hay un extenso corpus de leyes, reglas y normas sobre derechos humanos y humanitarias para proteger a los niños y civiles atrapados en conflictos.

Derecho humanitario. Abarca los Convenios de Ginebra (Convenios de Ginebra, 1949) sus Protocolos Adicionales I y II (Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, 1977) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Naciones Unidas, 1998b). El Protocolo I, en su Artículo 48, exhorta a las partes en todo conflicto armado a “hacer distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares” (Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, 1977), y dispone también que a los niños “se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor” (Artículo 77). El Protocolo II incluye la obligación de velar por que los niños reciban educación (Artículo 4.3a). Aunque los Convenios de Ginebra atañen sobre todo a los conflictos internacionales, el Protocolo II fue el primer tratado vinculante que abordó la cuestión de la conducta de los combatientes en los conflictos internos. Aunque las convenciones piden de manera implícita que se protejan los edificios escolares, las cláusulas más explícitas están dedicadas a la protección de los centros hospitalarios.

Instrumentos jurídicos sobre derechos humanos. A los niños y la educación se les otorga una amplia protección en la Declaración de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) e instrumentos posteriores, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) y su Protocolo Facultativo (Naciones

Unidas, 2000a).* La Convención sobre los Derechos del Niño aporta un alto grado de protección. Este instrumento jurídico incorpora todos los elementos importantes relativos a la protección de las prestaciones educativas y prohíbe toda forma de discriminación contra los niños, cualquiera que sea el lugar donde viven (Hyll-Larsen, 2010; Naciones Unidas, 1989). La Convención no contiene cláusulas que deroguen estas normas en periodos de conflicto armado.

Jurisprudencia internacional. La jurisprudencia de la Corte Penal Internacional (CPI) y los tribunales penales establecidos para Rwanda, Sierra Leona y la ex Yugoslavia, sentaron precedentes en lo tocante a la aplicación del derecho humanitario. Los estatutos de los tres tribunales especiales y el de la CPI disponen que es “responsabilidad personal” de los individuos y “responsabilidad superior de los dirigentes” adoptar de inmediato “medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual”. (Naciones Unidas, 2008c, pág. 3, 2010). El Estatuto de Roma de la CPI fue el primer instrumento jurídico internacional que codificó la violencia sexual, a la vez como crimen de lesa humanidad y como crimen de guerra (Artículo 8). Los artículos 6 y 7 del Estatuto autorizan el enjuiciamiento de los actos de violencia sexual generalizada contra la población civil por considerarlos crimen de lesa humanidad. El Estatuto de Roma considera el reclutamiento de niños durante las hostilidades y los ataques contra las escuelas y hospitales como posibles crímenes de guerra (Naciones Unidas, 1998).

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En virtud de la Resolución 1612 (Naciones Unidas,

La vigilancia e identificación de grupos y personas pueden desempeñar un papel positivo en la protección de los niños.

2. Los dos grupos armados eran el Ejército Popular de Restauración de la República y la Democracia y a las Fuerzas Populares y Democráticas de Centroáfrica.

3. Los países en cuestión eran Camerún, Chad, Níger, Nigeria, República Centroafricana y Sudán.

No es difícil mostrarse un tanto escéptico ante esas listas destinadas a denunciar y avergonzar a quienes violan los derechos humanos. Si dejamos de lado la cuestión de su posible sensibilidad a llamamientos basados en su exposición a la vergüenza pública, muchos de los transgresores tal vez ni siquiera sepan que existen esos sistemas de presentación de informes de las Naciones Unidas y mucho menos que sus nombres figuran en las listas. No obstante, hay elementos que muestran que la vigilancia e identificación de grupos y personas pueden desempeñar un papel positivo en la protección de los niños. En la República Centroafricana, un jefe rebelde desmovilizó a los niños soldados tras haber aparecido su nombre en una lista del MRM e insistió en que no sabía que el reclutamiento de menores era un delito (Human Rights Watch, 2010c). Una vez que decidió liberar a 474 niños soldados en 2009, otro grupo armado presentó voluntariamente una lista de niños soldados y desmovilizó a 174 de ellos dejándolos al cuidado de personal de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2010b).² En 2009, el Frente Moro de Liberación Islámica de Filipinas se adhirió a un plan de acción de las Naciones Unidas para

desmovilizar a menores de edad y otro tanto hicieron los maoístas de Nepal (Coomaraswamy, 2010). Asimismo, los grupos armados del Sudán mencionados en la lista anexa del MRM –como el Ejército de Liberación de Sudán y el Movimiento Justicia e Igualdad– han participado, en diversos grados, en iniciativas dirigidas por el UNICEF para desmovilizar a los niños soldados (Naciones Unidas, 2010b).

Otros elementos de información indican que algunos gobiernos desean evitar que sus nombres figuren en las listas del MRM. En 2010, había cinco Estados que figuraban en el anexo del informe del Secretario General: Chad, Myanmar, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán. Dos de estos países y otros Estados africanos se han comprometido por escrito a poner un término al alistamiento de niños soldados y aplicar medidas concretas para desmovilizarlos y reintegrarlos a la vida civil, lo que constituye una prueba de que la mención de los transgresores y su exposición a la vergüenza pública incitan a los cambios de conducta (Zulfiqar y Calderon, 2010).³

2005c) se creó el mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con seis violaciones graves de los derechos humanos perpetradas contra niños (véase el capítulo 3). En 2008, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1820, por la que se reconoció la existencia de la violencia sexual como táctica de guerra. Basándose en la anterior Resolución 1325 (Naciones Unidas, 2000c), la Resolución 1820 exigió medidas más enérgicas para proteger a los civiles y pidió al Secretario General que presentara un informe anual sobre las medidas adoptadas con miras a “poner fin inmediata y completamente a todos los actos de violencia sexual y adoptar medidas adecuadas para proteger a las mujeres y las niñas de todas las formas de violencia sexual” (Naciones Unidas, 2008c, págs. 4-5). En septiembre de 2010, el Consejo de Seguridad pidió que se realizaran nuevos esfuerzos para aplicar esa exigencia (Naciones Unidas, 2010k). En 2009 se logró también un avance importante, con la incorporación de la violación y la violencia sexual, en virtud de la Resolución 1882, a los criterios utilizados para incluir a las partes responsables de esos delitos en la lista que figura en el informe sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados (Naciones Unidas, 2009i).

Protección de los refugiados. Los elementos principales del régimen internacional de amparo de los refugiados son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 ofrecen un sólido marco jurídico para proteger y ayudar a toda persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión,

nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad” (ACNUR, 2007a, pág. 16). El ACNUR tiene el mandato de proteger y ofrecer asistencia a los refugiados (Betts, 2009b). El derecho relativo a los refugiados y la Convención sobre los Derechos del Niño obligan a los gobiernos y otros organismos a ofrecer enseñanza primaria. De conformidad con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, la educación de los niños refugiados, así como la de todos los demás niños, se debe respetar la identidad cultural, el idioma y los valores de los educandos (Hyll-Larsen, 2010; Naciones Unidas, 1989, Artículo 29).

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Este conjunto de principios no vinculantes se basa en los instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos humanos, pero ofrece una protección jurídica menos consistente que la Convención sobre el Estatuto de los refugiados. Los Principios Rectores establecen que los niños desplazados en el interior de un país tienen derecho, en principio, a recibir instrucción escolar gratuita y obligatoria. Al igual que en el caso de los refugiados, se deben respetar la identidad cultural, el idioma y los valores de los niños (OCHA, 1998).

* Los 139 Estados que se han adherido al Protocolo Facultativo tienen la obligación de impedir que los menores de 18 años participen directamente en las hostilidades; velar por que no se les incorpore obligatoriamente a las fuerzas armadas; y aumentar la edad mínima del alistamiento voluntario. No obstante, varios países en los que este Protocolo podría desempeñar una función importante no lo han ratificado aún, por ejemplo la Côte d'Ivoire, el Líbano, Myanmar, Pakistán y Somalia (Naciones Unidas, 2010b).

La aplicación de normas más severas también ha contribuido a cambiar la situación. Como señaló el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan: “Los pueblos del mundo entero quieren saber que la humanidad es capaz de contraatacar – [que] existe un tribunal ante el cual se podrán pedir cuentas a los criminales... un tribunal ante el cual todas las personas de una jerarquía gubernamental o de una cadena de mando militar, sin excepción, desde los jefes hasta los soldados rasos, tendrán que responder de sus actos” (Annan, 1998). Los casos que se han sometido a los tribunales y las cortes internacionales especiales son otros tantos ejemplos del contraataque de la humanidad, y los veredictos pronunciados son otras tantas advertencias inequívocas dirigidas a los individuos y grupos que violan sistemáticamente los derechos humanos en los conflictos armados.

Los tribunales especiales que se crearon tras los conflictos de Rwanda y la ex Yugoslavia dictaron sentencias contra individuos convictos de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, comprendidos los abusos sexuales y las violaciones

(Naciones Unidas, 2010). Ante el Tribunal Especial para Sierra Leona, varios acusados estatales y no estatales, entre ellos el ex presidente de Liberia, Charles Taylor, están siendo acusados de delitos que van desde el uso del terror contra la población civil hasta la violación, el saqueo, el secuestro y el reclutamiento de niños soldados. La CPI está incoando activamente diligencias por agresiones contra niños, secuestros y violencia sexual.⁴ Hasta mayo de 2010, la oficina del fiscal había emitido ocho órdenes de arresto por violaciones y abusos sexuales (Women’s Initiative for Gender Justice, 2010). La CPI se ha mostrado particularmente activa en la República Democrática del Congo. El caso de un ex jefe de milicias, Thomas Lubanga Dyilo, es la primera causa que juzga este tribunal por reclutamiento de niños soldados, lo que constituye una advertencia de que “utilizar a niños en combates armados es un crimen de guerra susceptible de ser objeto de diligencias judiciales en el plano internacional” (Informe del Consejo de Seguridad, 2009, pág. 4). Otros dos jefes de milicias fueron acusados de crímenes de guerra, entre otros el recurrir a niños en hostilidades y ataques contra

El Estatuto de Roma considera el reclutamiento de niños y los ataques contra las escuelas como posibles crímenes de guerra.

4. En 2010, la CPI cursó órdenes de arresto contra el Presidente de Sudán, Omar Al Bashir, y contra otro dirigente político sudanés, así como contra un jefe militar de la milicia Janjaweed, por crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y genocidio, en relación con actos perpetrados en Darfur, entre los que figuran la violación generalizada y sistemática (Corte Penal Internacional, 2010a).

civiles, y también de asesinatos, violaciones y esclavitud sexual (CCPI, 2010; Naciones Unidas, 2010b). Informaciones procedentes de la República Democrática del Congo indican que a los jefes de milicias les preocupa ser objeto de una citación judicial por parte de la CPI.⁵

Aunque cada uno de estos procedimientos pueda parecer muy lejano de la realidad cotidiana de los escolares y otros civiles de las zonas afectadas por conflictos, en realidad les atañen directamente. En la medida en que estas normas se apliquen y que los posibles transgresores de los derechos humanos las consideren como una amenaza para su impunidad, las resoluciones del Consejo de Seguridad, las actividades de supervisión y la jurisprudencia pueden contribuir a que se restablezca la distinción entre civiles y combatientes. De ese modo se reduce la probabilidad de que las jóvenes sean víctimas de violencias sexuales, de que los escolares sean secuestrados para alistarlos a la fuerza y de que los centros escolares sean objeto de ataques armados. El problema consiste en que los mecanismos de aplicación siguen siendo demasiado endebles como para ser eficaces.

... pero prosiguen las agresiones contra los niños.

La prueba más contundente de la insuficiencia de los mecanismos actuales de supervisión y ejecución para proteger a los niños y otros civiles durante los conflictos armados, la proporcionan los propios sistemas de presentación de informes de las Naciones Unidas. En su calidad de Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Radhika Coomaraswamy señaló en un informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en septiembre de 2010: "La impunidad casi total con la que se cometen graves delitos contra los niños sigue siendo preocupante y plantea un serio desafío a la protección de la infancia." (Naciones Unidas, 2010a, pág. 9). Aunque numerosos gobiernos de países afectados por conflictos se han comprometido a proceder contra los que violan los derechos humanos atacando a los niños, el número de casos incoados en los tribunales sigue siendo limitado. Entre los factores que afectan a los esfuerzos orientados a frenar esas transgresiones cabe citar la falta de voluntad política, las insuficiencias de los sistemas legislativos y jurídicos, la falta de capacidades y las insuficiencias en la aplicación de las normas por parte de los mecanismos de las Naciones Unidas.

En ningún otro ámbito es más evidente la impunidad que en el de las violaciones y abusos sexuales. El Secretario General ha sido particularmente franco en su evaluación de la limitada respuesta que la comunidad internacional ha dado a la violencia

sexual. "En ningún otro ámbito es nuestra incapacidad colectiva para garantizar la protección eficaz de los civiles más evidente [...] que en la gran cantidad de mujeres y niñas, y también niños y hombres, cuyas vidas quedan arruinadas cada año por la violencia sexual infligida en los conflictos" (Naciones Unidas, 2007, pág. 12).

Una lectura somera de los informes nacionales presentados al Consejo de Seguridad pone de manifiesto un esquema coherente de transgresión reiterada de los derechos humanos. Aunque las niñas y las mujeres resultan afectadas de manera muy desproporcionada, en algunos países los hombres y los niños también son víctimas de esas transgresiones (Johnson y otros, 2010; Russell, 2007). Los informes del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados apuntan a la impunidad casi total de los autores de esos hechos, la insuficiencia de los informes y, en muchos casos, una flagrante desatención de los gobiernos a la tarea de proteger a la población. En el este del Chad, los informes señalan casos de oficiales y soldados del ejército que han violado, individual y colectivamente, a menores de edad (Naciones Unidas, 2008a). En 2007, una misión de alto nivel enviada a Sudán por las Naciones Unidas señaló que en el Darfur "las violaciones y abusos sexuales se cometen en todas partes y de manera sistemática", y los informes más recientes han descrito prácticas de violencia sexual continuas por parte de las fuerzas armadas y los movimientos rebeldes sudaneses (ACNUR, 2007b, pág. 2). No se trata de actos aislados, sino de una conducta que forma parte de una cultura de la impunidad generalizada (Recuadro 4.2).

Esa cultura se manifiesta de manera particularmente grave en la República Democrática del Congo, donde la suerte de las niñas y las mujeres ha sido descrita como "una guerra dentro de la guerra". Tanto las fuerzas de seguridad gubernamentales como las milicias armadas están involucradas en esos actos. En un episodio especialmente brutal, ocurrido en julio-agosto de 2010, en vísperas del décimo aniversario de la Resolución 1325, unas 300 niñas y mujeres fueron violadas por milicianos armados en el este del país (Rice, 2010). Las proporciones alcanzadas por la violencia sexual en las zonas afectadas por conflictos de la República Democrática del Congo son prácticamente incalculables. En 2005, los casos denunciados en Kivu del Sur indicaban una frecuencia de 40 violaciones diarias (Naciones Unidas, 2010a). Para situar esa cifra en un contexto, diremos que es casi 15 veces superior a los casos de violación denunciados en Francia o el Reino Unido (UNODC, 2010b). Además, sólo un reducido número de casos son objeto de denuncia. Según un cálculo prudencial, los casos de violación en las zonas de

5. No está claro si los jefes de las milicias que operan en el este de la República Democrática del Congo, autoras de un ataque en julio-agosto de 2010 en el que fueron violadas unas 300 niñas y mujeres, conocen la existencia de los procesos de la CPI. Pero sus superiores entregaron posteriormente a las Naciones Unidas a uno de los jefes presuntamente responsables, tal vez para evitar diligencias judiciales posteriores (Rice, 2010).

conflicto del este de la República Democrática del Congo podrían ser entre 10 y 20 veces superiores al número de denuncias. Eso representaría unos 130.000 a 260.000 casos, tan sólo en 2009. Entre los casos denunciados, la tercera parte de las víctimas fueron menores (y un 13% de una edad inferior a 10 años). Sólo una ínfima parte de las denuncias dieron origen a diligencias penales: en 2008, por ejemplo, sólo 27 miembros de las fuerzas armadas de la República Democrática del Congo fueron declarados culpables de violación (Dammers, 2010; Human Rights Watch, 2009d).

La cultura de la impunidad se refleja en la respuesta de muchos gobiernos a los hechos consignados en los informes de las Naciones Unidas. Aunque las autoridades de la República Democrática del Congo han encausado a varios individuos, el gobierno ha nombrado a “autores notorios de delitos graves contra menores” para desempeñar altos cargos militares (Naciones Unidas, 2010b, pág. 9). En el Sudán, al mismo tiempo que negocian con las Naciones Unidas la desmovilización de los niños

soldados, los partes estatales y no estatales en conflicto siguen reclutando a otros niños en campamentos de refugiados y centros de desplazados internos, así como entre la población en general (Naciones Unidas, 2010b). Asimismo, las Naciones Unidas han presentado pruebas de que las milicias vinculadas a los gobiernos de la República Centroafricana y el Chad están implicadas en reclutamientos de niños soldados y en actos de violencia sexual (Naciones Unidas, 2010b).

Una de las causas del sentimiento de impunidad de los transgresores, puesta de manifiesto en los informes de las Naciones Unidas, es la endeble aplicación de la ley. Aunque la práctica de exponer a la vergüenza pública a los transgresores pueda incitarles hasta cierto punto a respetar las normas del derecho internacional, su capacidad disuasoria es limitada. Los gobiernos y los grupos insurgentes siguen violando los derechos de los niños y no hacen distinciones entre los civiles y los combatientes, en parte porque creen que no tendrán que responder de sus actos. La CPI debería ser una de las más sólidas

Los gobiernos y los grupos insurgentes siguen violando los derechos de los niños y no hacen distinciones entre los civiles y los combatientes, en parte porque creen que no tendrán que responder de sus actos.

Recuadro 4.2 – Una ojeada al terror sexual en zonas de conflicto

Si hay una sola palabra que pueda resumir la conclusión fundamental de los informes de supervisión de las Naciones Unidas sobre violaciones y abusos sexuales, esa palabra es “impunidad”. Más allá de la responsabilidad personal directa de los implicados, el grado de impunidad plantea interrogantes sobre la “responsabilidad superior” de los dirigentes políticos y los jefes militares. Los extractos de los informes de las Naciones Unidas que figuran a continuación ponen de relieve las dimensiones del problema.

Afganistán. “La información de que se dispone señala que la violencia sexual, incluida la ejercida contra los niños, es un fenómeno generalizado... El clima general de impunidad y la inexistencia de un Estado de derecho han influido negativamente en la denuncia de violaciones y los abusos sexuales perpetrados contra niños”. (Naciones Unidas, 2010b, pág. 14)

República Centroafricana. “Los casos de violaciones y otros abusos sexuales graves son motivo de gran preocupación en la República Centroafricana, aunque esos incidentes apenas se denuncian... Todas las partes en el conflicto son responsables de violaciones y otros abusos sexuales graves... Sigue existiendo un elevado grado de impunidad para esos delitos perpetrados contra niños” (Naciones Unidas, 2009e, pág. 10)

Chad. “Las violaciones y otros abusos sexuales graves son comunes... Debido al tabú que se da en torno a

los delitos sexuales... raras veces sus responsables llegan a comparecer ante la justicia. La atmósfera de impunidad y la estigmatización que padecen las niñas y mujeres violadas disuaden a las víctimas de denunciar estos casos ante las autoridades”. (Naciones Unidas, 2008a, pág. 5)

Côte d’Ivoire. “Los casos de violación y otras formas de violencia sexual contra los niños siguen siendo la preocupación más urgente en relación con la Côte d’Ivoire, y no se ha registrado ninguna mejora sustancial... La situación se ve agravada por la impunidad de los autores” (Naciones Unidas, 2010b, pág. 18)

República Democrática del Congo. “La violencia sexual contra los niños sigue siendo un fenómeno generalizado... En la provincia Oriental y en los Kivus, de los 2.360 casos de violencias sexuales contra niños que se denunciaron, 447 se imputaron a fuerzas de seguridad y grupos armados”. (Naciones Unidas, 2010b, pág. 19)

Sudán. “En el Darfur, según frecuentes informaciones, los casos de violaciones y abusos sexuales contra niños son obra de hombres uniformados y se imputan a personal militar y policial, facciones de grupos armados y milicianos... Persisten las informaciones de que la violencia sexual sigue siendo un motivo de gran preocupación en el Darfur, y se debe tener en cuenta que muchos casos no se denuncian debido a la estigmatización y al miedo”. (Naciones Unidas, 2010b, pág. 31)

instancias de protección de los derechos humanos en los Estados afectados por conflictos, pero su impacto global sigue siendo limitado. Aunque su existencia puede ejercer un efecto disuasorio, la promesa del Estatuto de Roma de llevar ante la justicia a los responsables de “atrocidades que desafían la imaginación y conmueven profundamente la conciencia de la humanidad” todavía no se ha cumplido.

Al carecer de policía propia, la eficacia de la CPI depende de la buena voluntad de los Estados signatarios del Estatuto de Roma para efectuar detenciones e incoar diligencias judiciales. Muchos países le han escatimado su apoyo. Además, aunque la CPI puede en teoría facilitar competencias técnicas y conferir un peso jurídico a la labor de supervisión de las Naciones Unidas, no se han realizado intentos sistemáticos para incrementar la colaboración o incoar diligencias judiciales por intermedio del Consejo de Seguridad.

Las repercusiones la violación y los abusos sexuales en el sistema educativo

No se ha cobrado suficiente conciencia de las graves repercusiones de las violaciones y abusos sexuales en los sistemas educativos de los países afectados por conflictos. La violencia sexual en el contexto de un conflicto constituye una forma extrema de violencia colectiva. Su propósito no consiste únicamente en infligir un daño a las personas, sino también en destruir la autoestima, la seguridad y el futuro de las víctimas, y en desgarrar el tejido social de la vida comunitaria (Naciones Unidas, 2010). Además del suplicio de la violación en sí misma, la estigmatización y los tabúes sociales concomitantes hacen que muchas familias abandonen a sus hijas y muchos maridos a sus esposas. De modo que las víctimas lo son por partida doble: se convierten en parias de la sociedad, mientras sus violadores siguen en libertad. Muchas de esas víctimas son niñas en edad escolar.

Los efectos destructivos de la violencia sexual en las personas, comunidades y familias, se propagan inevitablemente en los sistemas educativos. Cuando a los niños se les despoja de un contexto familiar seguro y se traumatiza a las comunidades donde viven, sus perspectivas de aprendizaje se ven profundamente afectadas. Además, hay otras consecuencias más directas en el sistema educativo. A las muchachas que son objeto de violaciones se les infligen con frecuencia graves heridas, que les impiden asistir a la escuela durante mucho tiempo. Además, las secuelas psicológicas de ese tipo de actos –depresión, retraimiento, trauma y avergonzamiento– causan estragos en la capacidad de aprendizaje de las víctimas de ese tipo de actos. Muchas niñas abandonan la escuela después de haber sido violadas, a causa de los embarazos

indeseados, los abortos practicados en malas condiciones y el contagio de enfermedades sexualmente transmisibles como el sida, o porque han visto decaer su salud, padecen traumas, son objeto de estigmatización y se ven obligadas a cambiar de domicilio. (Human Rights Watch, 2009a; Jones y Espey, 2008).

Las violencias sexuales crean una atmósfera generalizada de inseguridad que provoca una disminución del número de muchachas que van a la escuela. (Jones y Espey, 2008). Los padres que viven en zonas afectadas por conflictos pueden preferir que sus hijas se queden en casa, antes que exponerlas al riesgo de ir al colegio. Además los efectos directos e indirectos de la violencia sexual generalizada se dejan sentir hasta mucho tiempo después de que el conflicto haya terminado. En muchos países que han sufrido conflictos armados en el pasado –por ejemplo Guatemala y Liberia– se sigue señalando la existencia de índices elevados de violaciones y abusos sexuales, lo que induce a pensar que esos comportamientos surgidos durante los conflictos violentos se arraigan en la sociedad duraderamente (Moser y McIlwaine, 2001; TRC Liberia, 2009).

Los sistemas de supervisión no dan cuenta de todas las violaciones graves

Por preocupante que sea el grado de violencia que señalan los informes de las Naciones Unidas, no dan cuenta totalmente de la magnitud e intensidad de las violaciones de los derechos humanos. La mayoría de las agresiones contra los niños y las escuelas no se mencionan. El meollo del problema está en que el sistema de acopio de datos y elementos de información es parcial y fragmentario.

El MRM es un dispositivo único en su género que ha logrado poner de relieve la magnitud de las violencias ejercidas contra los niños, en gran parte dándolas a conocer en un informe anual que el Secretario General de las Naciones Unidas presenta al Consejo de Seguridad. La información que se incorpora a ese documento procede de los equipos de país de las Naciones Unidas, que a su vez la obtienen de toda una serie de organismos especializados y de fuentes más generales. Pero el informe sólo abarca los países donde el Consejo de Seguridad estima que se da una “situación preocupante”. El informe sometido al Consejo de Seguridad en abril de 2010 abarcaba 22 Estados, mientras que en el Capítulo 3 del presente Informe se registran 35 países afectados por conflictos.

La supervisión de los 22 países incluidos en el informe de 2010 es desigual. Los países que figuran en el orden del día del Consejo de Seguridad son

No se ha cobrado suficiente conciencia de las graves repercusiones de las violaciones y abusos sexuales en los sistemas educativos de los países afectados por conflictos.

objeto de un examen muy pormenorizado. En el informe presentado en 2010, figuraban 14 de esos países.⁶ También se examinó la situación de ocho países que no figuraban en el orden del día del Consejo, pero con menos detalle.⁷ Los gobiernos de algunos de esos países, como el de Colombia, facilitan voluntariamente documentación e información copiosas al sistema de informes de las Naciones Unidas. En otros casos, los informes son más limitados, porque los equipos de país de las Naciones Unidas sólo tienen un acceso restringido a las zonas de conflicto. El equipo de Tailandia, por ejemplo, no ha podido supervisar las zonas en situación preocupante del sur del país, donde las escuelas han sido objeto de agresiones. También es muy reducida la información de que se dispone sobre la provincia noroccidental paquistaní de Khyber, una región en la que se dan actos de violencia frecuentes contra los niños y las escuelas. Otra preocupación de orden más general es la insuficiencia de recursos con que cuentan muchos equipos de las Naciones Unidas encargados de acopiar información (Naciones Unidas, 2010b).

Los informes relativos a la educación también se han visto afectados por la limitación de las atribuciones conferidas al MRM. Los ataques contra las escuelas no son causa suficiente para que sus autores figuren en la “lista de la vergüenza” adjuntada a los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. La atención preferente que se ha otorgado hasta ahora al problema de los niños soldados ha hecho que muchos de esos ataques ni siquiera se mencionaran, incluso en el caso de los países que figuran en el orden del día del Consejo de Seguridad. La atención prestada a los países que no figuran en él es muy somera con frecuencia y, para muchos países, los ataques contra las escuelas no se mencionan en absoluto (Coursen-Neff, 2010). Otras fuentes han desempeñado una función valiosa al colmar este déficit de información. Entre ellas figura el informe *La educación, víctima de la violencia armada*, publicado por la UNESCO, que ha extraído información de una amplia serie de informes oficiales, ONG y medios de comunicación para documentar los ataques perpetrados en 32 países (O’Malley, 2010a). No obstante, el déficit de información persiste.

Hay fundadas razones para reforzar los sistemas de presentación de informes sobre los ataques contra escuelas y reforzar las medidas de protección.

6. En abril de 2010, esos países eran: Afganistán, Burundi, Chad, Côte d’Ivoire, Haití, Iraq, Líbano, Myanmar, Nepal, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán y el Territorio Ocupado Palestino-Israel.

7. En abril de 2010, esas situaciones existían en Colombia, Filipinas, los Estados del centro y el este de la India, la zona de Khyber Pakhtunkhwa (antigua Provincia de la Frontera del Noroeste) en Pakistán, las provincias fronterizas del sur de Sri Lanka, Tailandia, Uganda y Yemen.

Aunque el uso de hospitales y edificios religiosos con fines militares está explícitamente prohibido por las disposiciones del derecho humanitario, algunos expertos estiman que éstas son menos categóricas en lo referente a los centros docentes (Bart, 2010).⁸ Esta diferencia de tratamiento es peligrosa, tanto para los niños como para los docentes. Las escuelas utilizadas con fines castrenses pueden convertirse en objetivos militares, lo que a menudo acarrea consecuencias trágicas. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado el uso de escuelas con fines militares en cuatro países por lo menos, aunque esta práctica está más extendida (Coursen-Neff, 2010). En el Yemen, tanto el gobierno como las fuerzas rebeldes usan actualmente las escuelas como bases militares. Diecisiete escuelas fueron destruidas en este país y el Ministerio de Educación canceló el año escolar en las zonas de Saada y Harf Sufyan, que son teatros de operaciones militares (Naciones Unidas, 2010b). La insuficiencia de informes acerca de los ataques contra las escuelas podría considerarse, en algunos casos, como una muestra de que esos hechos no se consideran muy preocupantes. En cambio, si se proclamara inequívocamente que esas agresiones constituyen violaciones de los derechos humanos y se publicaran los nombres de sus autores en los informes sometidos al Consejo de Seguridad, se podría reforzar la protección.

Los sistemas de supervisión de las violaciones y otros abusos sexuales figuran entre los más insuficientes del sistema internacional. Parte de este problema obedece a las desigualdades entre los sexos que merman la capacidad de las mujeres para denunciar las violencias sexuales. El acceso de las mujeres a la justicia se ve limitado en muchos países, porque éstos no reconocen ni protegen los derechos sociales y económicos en general. Las actitudes de las fuerzas policiales, de la justicia, e incluso de la misma familia, que restan importancia a esos delitos, contribuyen a agravar el problema. Además, algunos países carecen de una legislación precisa sobre la violación, y allí donde esas leyes existen, las mujeres y los padres de las muchachas pueden hallarse en la incapacidad de poder sufragar los costos de un proceso judicial. Otros países –como la Côte d’Ivoire, la República Democrática del Congo y el Sudán– han mermado deliberadamente la protección jurídica al promulgar amnistías que otorgan la impunidad a los culpables de violencias sexuales, aun cuando tales medidas contravienen el derecho internacional (Naciones Unidas, 2009h). Aunque tal vez la principal causa de la insuficiencia de información sea un producto, a la vez, del temor a la estigmatización y del miedo de las víctimas.

Los dispositivos internacionales vigentes agravan también el problema de la insuficiencia de información. No existe un sistema internacional que

Los sistemas de supervisión de las violaciones y otros abusos sexuales figuran entre los más insuficientes del sistema internacional.

8. El Artículo 19 del Convenio I de Ginebra de 1949 dispone que “los establecimientos fijos y las unidades sanitarias móviles del Servicio de Sanidad no podrán, en ningún caso, ser objeto de ataques, sino que serán en todo tiempo respetados y protegidos por las Partes en conflicto” (Convenios de Ginebra, 1949). Véase también el Artículo 18 del Convenio IV de Ginebra de 1949, que dispone que en ningún caso los hospitales civiles podrán ser objeto de ataques. El Protocolo I de 1977 va más allá, al prohibir en su Artículo 12 todo uso militar temporal de las instalaciones hospitalarias y declarar que las unidades sanitarias no serán utilizadas en ninguna circunstancia para tratar de poner objetivos militares a cubierto de los ataques [Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, 1977].

La UNESCO debería supervisar la creación y aplicación de un sistema más completo de presentación de informes sobre los actos de violencia contra los sistemas educativos.

permita documentar sistemática y exhaustivamente los casos de violaciones y abusos sexuales en los países afectados por conflictos. A falta de ese sistema, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones acopian información fragmentada, a menudo de manera aleatoria y anecdótica. Incluso el MRM, que sí aporta pruebas documentales sobre los casos de violencia sexual y en los próximos años publicará los nombres de los responsables, funciona sobre la base de un conjunto limitado de datos y elementos de información. Además, su mandato se circunscribe a los casos en que las víctimas son menores de 18 años, un límite arbitrario cuando se han de tratar denuncias de violaciones y abusos sexuales. Otro problema es que el MRM adopta un enfoque excesivamente prudente a la hora de dar a conocer el grado de violencia sexual.

El alcance limitado del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño entorpece también los esfuerzos encaminados a fortalecer la protección. El comité que supervisa la aplicación Convención tiene mandato para investigar una amplia gama de violaciones de los derechos humanos. Pero hay importantes lagunas, ya que varios países afectados por conflictos no han ratificado aún la Convención. En octubre de 2010, habían ratificado el Protocolo 139 Estados. Entre los países examinados en el informe de 2010 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados que no habían ratificado el Protocolo, figuran la Côte d'Ivoire, Haití, Myanmar, Pakistán, la República Centroafricana y Somalia (Naciones Unidas, 2010b). En todos ellos se han señalado casos de reclutamiento militar de menores, violencias contra poblaciones civiles, ataques contra escuelas y violaciones y abusos sexuales generalizados y sistemáticos. La ratificación del Protocolo obligaría a las legislaciones nacionales de todos esos países a reforzar la protección de derechos en estos y otros ámbitos.

Reforzar la protección

Para erradicar la cultura de impunidad a la que se refieren los informes de las Naciones Unidas, será menester una acción nacional e internacional en diversos frentes. Entre los requisitos fundamentales para lograr una protección más eficaz figuran la ampliación de la supervisión, la mejora de la coordinación entre los organismos participantes y el refuerzo de los mecanismos de aplicación.

- *Ampliar el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MRM).* El establecimiento del MRM marcó un hito a nivel internacional en la comunicación de información sobre los niños atrapados en conflictos armados. La mención de los responsables de asesinatos, mutilaciones,

violaciones y otros abusos sexuales en los anexos de los informes presentados al Consejo de Seguridad hará más amplia su cobertura. Pero el sistema de presentación de informes debería dar la misma importancia a las seis violaciones graves de los derechos humanos de las que se ocupa, estableciendo un anexo diferente para cada una de ellas en el que se mencione a los responsables de los delitos de cada categoría. Asimismo, el Consejo de Seguridad debería incluir a otros países, además de los 22 que examina en la actualidad. El MRM debería reforzarse, aumentando sus recursos y mejorando la coordinación entre los diferentes organismos.

- *Mejorar los informes sobre la educación.* Existe la urgente necesidad de obtener informes más regulares, fiables y consistentes sobre los ataques perpetrados contra las escuelas, los alumnos y los docentes, y una de las principales razones para hacerlo es que los sistemas educativos son cada vez objeto de más agresiones durante los conflictos armados. Por el momento, sólo se dispone de datos limitados y dispersos. Se han realizado ya diversos esfuerzos para colmar las lagunas de información. Sin embargo, lo que falta es un sistema de presentación de informes que registre, analice y compruebe sistemática y exhaustivamente todas las denuncias de ataques, que identifique a sus responsables y que evalúe qué medidas son necesarias para prevenir esas agresiones o responder a ellas. El sistema no sólo debería abarcar la parte del sector educativo dedicada a los menores de 18 años, sino también incluir la enseñanza superior, la alfabetización de adultos y la enseñanza y formación técnica y profesional. En su calidad de organización encargada de la educación dentro del sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO debería recibir el mandato y los recursos necesarios para supervisar la creación y aplicación de un sistema más completo de presentación de informes, por intermedio de un grupo dedicado específicamente a examinar los actos de violencia contra los sistemas educativos. Ese grupo colaboraría con los representantes especiales y los equipos de país de las Naciones Unidas, y también con otros organismos especializados. Siempre y cuando fuera posible, las investigaciones se realizarían en colaboración con los gobiernos. Pero, a fin de velar por la solidez de los informes y su imparcialidad política, el grupo debería funcionar como una unidad independiente, bajo la supervisión de un comité de expertos encargado de la gestión y compuesto por profesionales de renombre en materias jurídicas y derechos humanos.
- *Apoyar la creación de planes de acción nacionales.* La responsabilidad de poner término a las violaciones de los derechos humanos incumbe a los

gobiernos, a los que se debería exigir que elaboren planes de acción nacionales más detallados que se ajusten al derecho internacional. Sin embargo, en muchos países afectados por conflictos las autoridades nacionales carecen de capacidades y recursos para crear el aparato jurídico y de seguridad necesario para proteger a los civiles y castigar a los transgresores. Los países donantes y los organismos de las Naciones Unidas deberían redoblar sus esfuerzos para fomentar las capacidades y prestar un apoyo financiero, técnico y de recursos humanos a las instituciones de defensa de los derechos fundamentales de la persona. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo coordinador de las actividades encaminadas a fortalecer el Estado de derecho en las sociedades afectadas por conflictos o recién salidas de éstos. Sin embargo, el presupuesto asignado a sus programas en este ámbito fundamental se cifra solamente en unos 20 millones de dólares anuales y, por lo tanto, no está a la altura de la empresa que es preciso acometer (PNUD, 2010a).

- *Imponer sanciones a los transgresores reincidentes.* La resolución del Consejo de Seguridad en virtud de la cual se creó el MRM en 2005 contempla la aplicación de medidas punitivas. En el caso de los gobiernos y de grupos no estatales, estas medidas podrían revestir la forma de embargos de armamento, mientras que en el caso de individuos se podría imponer la congelación de sus activos, la prohibición de viajar y la remisión de su expediente a la CPI. Sin embargo, en la actualidad no existe un dispositivo independiente que autorice la aplicación de sanciones de gran alcance, ni siquiera contra los transgresores reincidentes. Aunque las sanciones son un recurso de última instancia, la credibilidad del programa de las Naciones Unidas relativo a los niños en países afectados por conflictos depende de que se proceda contra quienes vulneran las normas internacionales de protección de los menores. Para fortalecer esa credibilidad, el Consejo de Seguridad debería aprobar medidas más enérgicas contra los transgresores reincidentes que el MRM, una vez reforzado, identificase como violadores persistentes de los derechos humanos durante tres años, por lo menos. En casos de reincidencia flagrante, el Consejo de Seguridad debería remitir los casos a la CPI para que ésta los investigue e incoe diligencias judiciales contra los agentes estatales y no estatales.
- *Fortalecer la función del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* La asistencia técnica y la creación de instituciones duraderas destinadas a fortalecer el derecho a la

educación no podrán ser eficaces si se viola el principio básico de la protección. Las deficiencias en materia de protección son evidentes para toda una serie de derechos, tal como refleja el volumen de los informes presentados al Consejo de Seguridad. El problema radica en que la presentación de informes en todo el sistema de las Naciones Unidas está muy fragmentada e insuficientemente vinculada a estrategias de protección orientadas a los resultados. Una de las causas de esta situación es que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) no tiene medios suficientes para responder a la amplia gama de problemas que afronta la comunidad internacional, entre ellos los relativos a la educación. Las resoluciones del Consejo de Seguridad y las declaraciones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en favor de la causa de los derechos humanos deberían ir acompañadas del suministro al ACNUDH de los recursos que necesita para cumplir su cometido.

- *Penalizar la violación y los abusos sexuales.* El volumen constante de informes y el vasto conjunto de datos que documentan el uso generalizado y sistemático de la violencia sexual, la impunidad de los transgresores y la complicidad activa o la inacción por parte de los dirigentes políticos y militares responsables de prevenir esos hechos, proteger a la población y juzgar a los transgresores, exigen una respuesta más enérgica de la comunidad internacional. En este ámbito, la aplicación reforzada de la ley no debería considerarse únicamente como una prioridad en sí misma, sino también como una condición necesaria para proporcionar una educación de buena calidad a millones de niñas y adolescentes que viven con el trauma de la violencia sexual o bajo su amenaza.

Habida cuenta de la magnitud del problema, la reiterada desatención al mismo y el grado de impunidad actual, el presente Informe propone la creación de una comisión internacional sobre las violaciones y abusos sexuales que documente la amplitud del problema en los países afectados por conflictos, identifique a los responsables e informe de todo ello al Consejo de Seguridad. La CPI debería proporcionar a esa comisión el asesoramiento técnico y jurídico necesario. En caso de que los gobiernos no sean capaces –o no quieran– enfrentarse a la cultura de impunidad que tolera el uso generalizado y sistemático de la violencia sexual, el Consejo de Seguridad podría remitir al país a la CPI, o el fiscal de este tribunal podría incoar una investigación y las diligencias judiciales correspondientes (Recuadro 4.3; véase también la Contribución Especial). □

Se debería crear una comisión internacional sobre las violaciones y abusos sexuales para cambiar la situación actual.

Recuadro 4.3 – Propuestas para acabar con la impunidad de las violaciones y abusos sexuales en los países afectados por conflictos

Caminaba cerca de mi casa y un hombre al que no conocía... me violó. No dijo nada. Iba vestido de negro. Me violó y se fue. Yo empecé a llorar y volví a casa, pero no le dije nada a nadie. Tenía miedo porque estaba sola.

Una joven de 16 años de la Côte d'Ivoire
Entrevista de Human Rights Watch
(2010a, pág. 38)

¿Por qué han dado tan escasos resultados tantas resoluciones de las Naciones Unidas sobre las violaciones y los abusos sexuales? Esta es una pregunta importante para la alianza en pro de la Educación para Todos y para el conjunto de la comunidad internacional de defensa de los derechos humanos. Tal vez sea éste el problema que más frena el progreso en materia educativa y más refuerza las desigualdades entre los sexos en el sistema escolar.

Las niñas y las mujeres tienen derecho a que se las proteja de la violencia sexual y las violaciones colectivas. Sin embargo, en vastas zonas de los países afectados por conflictos, ese derecho apenas cuenta, porque los gobiernos y los grupos insurgentes toleran, perpetran o facilitan el terror sexual, haciendo caso omiso del sistema de las Naciones Unidas y cometiendo con toda impunidad crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Hasta ahora, la respuesta de la comunidad internacional ha consistido en recoger fragmentariamente pruebas de esos delitos, publicar condenas y aprobar en el Consejo de Seguridad resoluciones cuyas intimaciones no se aplican allí donde verdaderamente importa, a saber: en los frentes de combate donde se llevan campañas de violación sistemática contra personas como la joven de 16 años de la Côte d'Ivoire cuyo relato se cita *supra*. Es preciso tomar medidas en cuatro ámbitos:

Crear una comisión internacional sobre las violaciones y los abusos sexuales

Se necesitan más y mejores datos sobre la envergadura e intensidad de la violencia sexual en los países afectados por conflictos, y no sólo en lo que atañe a los menores de 18 años. Como primera medida, debería crearse una comisión internacional sobre las violaciones y los abusos sexuales, a fin de documentar la magnitud del problema, identificar a los culpables y evaluar las respuestas de los gobiernos. La Subsecretaria General de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres debería presidir esa comisión, que efectuaría evaluaciones nacionales bajo la coordinación de la Oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia sexual en los conflictos.

La CPI debería participar desde el principio en esa comisión, desempeñando una función técnica y proporcionando asesoramiento. Los dispositivos

actuales de presentación de informes del sistema de las Naciones Unidas fracasan sistemáticamente en la evaluación del papel y las responsabilidades de los gobiernos, los dirigentes políticos y los principales jefes militares en las violaciones y otros abusos sexuales. La CPI debería determinar, basándose en los datos disponibles y las nuevas pruebas acopiadas por la comisión propuesta, si los agentes estatales están implicados en actividades susceptibles de ser consideradas como crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, ya sea directa o indirectamente, o a tenor de la doctrina de la "responsabilidad superior", por no impedir los actos de violencia.

Los países abarcados por las actividades de la comisión deberían determinarse en función de un examen de las pruebas disponibles actualmente. Debería darse prioridad a los Estados donde prevalecen altos niveles de violencia sexual y denuncias de impunidad, según el MRM y otros informes del Consejo de Seguridad. Entre esos países figuran Afganistán, Chad, Côte d'Ivoire, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Myanmar y Sudán. La comisión internacional debería estar compuesta además por juristas, estadísticos y profesionales de la salud, y debería colaborar con los equipos de país de las Naciones Unidas. Su mandato debería incluir el acopio de datos cuantitativos y cualitativos, así como la evaluación de las medidas adoptadas en materia de prevención, protección y castigo. Los informes y las recomendaciones de la comisión podrían someterse al Consejo de Seguridad a partir de 2012, en el marco del procedimiento de presentación de informes previsto en la Resolución 1820.

La razón para crear una comisión de alto nivel no es sólo mejorar la calidad de las pruebas y las normas de supervisión, sino cambiar las cosas. Una parte del mandato de la comisión consistiría en definir las estrategias para lograr una coordinación más eficaz del acopio de datos entre los organismos de las Naciones Unidas. La comisión apoyaría también la elaboración de estrategias nacionales y planes de acción con plazos establecidos en materia de prevención, protección e incoación de diligencias judiciales, y recabaría el apoyo a esas estrategias en todo el sistema de las Naciones Unidas. Pero su primer cometido sería obtener resultados en un ámbito esencial: poner un término a la cultura de impunidad. Para ello, debería tratar de identificar a los perpetradores de delitos, así como a los agentes estatales y no estatales que fueron responsables por omisión, comprendidos los dirigentes políticos y funcionarios gubernamentales que incumplan su obligación de prevenir las violaciones y otros abusos sexuales sistemáticos y masivos, y también debería proteger a las poblaciones contra este tipo de actos. Las pruebas deberían remitirse directamente a la Corte Penal Internacional para que ésta las investigue, ya sea por su propia cuenta o por conducto del Consejo de Seguridad.

Prestar apoyo internacional a los planes de acción nacionales

Debería instarse a todos los gobiernos de países afectados por conflictos a que elaboren planes nacionales, basados en prácticas ejemplares, para poner freno a la violencia sexual. Los países donantes y los organismos de las Naciones Unidas deberían coordinar sus esfuerzos para respaldar esos planes, proporcionando el apoyo financiero y técnico necesario para el fomento de capacidades.

Debería hacerse hincapié en la creación de instituciones eficaces y responsables, que doten de autonomía a las mujeres mediante acciones concretas. Esos planes deberían comprender no sólo medidas para enjuiciar a los responsables de delitos, sino también estrategias para fortalecer la legislación y el sistema judicial. Los donantes y las organizaciones internacionales podrían hacer mucho más en apoyo de las acciones nacionales en esos ámbitos. A este respecto, una iniciativa prometedora es la Ley Internacional sobre la Violencia contra la Mujer presentada conjuntamente a la aprobación del Congreso de los Estados Unidos por los demócratas y los republicanos, que exigiría al Departamento de Estado la adopción de un plan para reducir la violencia contra las mujeres en unos 20 países.

Fortalecer la coordinación de la lucha contra la violencia sexual en las Naciones Unidas

La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) debería recibir el mandato y los recursos financieros y técnicos correspondientes para coordinar las actividades en todo el sistema de las Naciones Unidas y supervisar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad. También debería consolidar toda la actividad de supervisión, sentando las bases para la presentación de informes más coherentes y detallados sobre la incidencia de la violencia sexual y las medidas que los gobiernos y las Naciones Unidas aplican para fortalecer la protección y combatir esa violencia. Una recomendación a este respecto propone el nombramiento de "asesores para la protección de las mujeres" sobre el terreno para vigilar la violencia sexual, tal como se pide en la Resolución 1888 (Naciones Unidas, 2009j, 2010j).

Es necesario intensificar la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas en el marco de un plan de acción reforzado que abarque todo el sistema. La red de la "Campaña de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos", que coordina las actividades de 13 organismos, empieza ya a dar resultados. La Campaña proporciona apoyo integrado en cinco países afectados por conflictos: Chad, Côte d'Ivoire, Liberia, la República Democrática del Congo, y Sudán (Naciones Unidas, 2010j). Las Naciones Unidas

también se encuentran en condiciones de apoyar la creación de dispositivos de investigación y preparación de informes más reactivos. En Liberia, bajo los auspicios de la fuerza de paz de las Naciones Unidas, un cuerpo de policía indio integrado únicamente por mujeres interrogó a las víctimas de violencias sexuales e investigó las denuncias presentadas (UNIFEM y DOMP, 2010).

Obtener la participación de la Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma, en virtud del cual se creó la CPI, marcó un rumbo nuevo, al incorporar explícitamente la penalización de las violaciones y los abusos sexuales al derecho internacional humanitario. Pero el potencial de la CPI para prevenir y juzgar los delitos de este tipo no ha desarrollado por entero.

La CPI podría desempeñar una función más amplia en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, y teniendo en cuenta el mandato que le confiere el Estatuto de Roma, es posible crear un mecanismo preventivo más dinámico dentro de la propia CPI que podría coordinar la labor realizada en las Naciones Unidas y a nivel nacional y regional para documentar las proporciones alcanzadas por las violaciones y otras formas de violencia sexual, establecer criterios de referencia para combatir la impunidad, proporcionar formación y reforzar la presencia de las mujeres en puestos dirigentes locales y nacionales.

En segundo lugar, la CPI podría desempeñar una función mucho más activa en la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, aunque sea un organismo independiente y no forme parte del sistema de las Naciones Unidas. Los procedimientos judiciales ante la CPI pueden ser incoados por los Estados, el propio fiscal de la Corte o el Consejo de Seguridad. Cuando los sistemas de presentación de informes actuales aporten pruebas de que los gobiernos no cumplen con su responsabilidad de acabar con la impunidad, el Consejo de Seguridad podría referir el asunto a la CPI para que ésta practique la investigación correspondiente al Estado de que se trate.

Las acciones propuestas en cada uno de estos ámbitos quizás parezcan muy alejadas del programa tradicional de la Educación para Todos. Pero, si se mira la cuestión desde otro ángulo, se podría imputar a este programa que contribuye a la cultura de la impunidad, si no aborda la cuestión de la lucha contra las violaciones y abusos sexuales generalizados que ponen en peligro las oportunidades educativas de muchas niñas, refuerzan las disparidades entre los sexos y compelen a millones de escolares a vivir atemorizados.

Fuentes: Clinton (2009); Congreso de los Estados Unidos (2010); Dallman (2009); Dammers (2010); Human Rights Watch (2010a); Naciones Unidas (2009h, 2010i); Corte Penal Internacional (2010b).

Las pruebas de violaciones y abusos sexuales sistemáticos y masivos deberían remitirse directamente a la Corte Penal Internacional para que ésta las investigue.

Contribución especial – Ya es hora de pasar de las palabras a los actos

Las Naciones Unidas se fundaron para preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra. Todavía hoy me impresiona la fuerza de los términos usados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el preámbulo se mencionan los “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” y se formula la promesa de un futuro en el que sea posible vivir “liberados del temor”.

No podemos por menos que preguntarnos qué opinión tendrían los autores de la Declaración Universal de la violencia sexual y las violaciones masivas y sistemáticas que acompañan hoy a tantos conflictos armados. ¿Acaso existe otro ejemplo más crudo de esos “actos de barbarie” que las Naciones Unidas se proponían erradicar para siempre? La violencia sexual no es un fenómeno casual en los conflictos, ni tampoco una modalidad de daño colateral. Es un arma de guerra que se emplea amplia y deliberadamente para castigar, humillar, aterrorizar y desplazar a personas que se ven atrapadas en situaciones de conflicto sobre las cuales no pueden ejercer ningún control. Esas personas tienen derecho a esperar de nosotros que defendamos y protejamos sus derechos.

El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de la UNESCO incrementa nuestro conocimiento de las perniciosas repercusiones de las violaciones y abusos sexuales, recordándonos algo que se ha ignorado durante demasiado tiempo: el impacto que también tienen en la educación. Los niños traumatizados psicológicamente que viven en la atmósfera de inseguridad, estigmatización y ruptura de los vínculos familiares y comunitarios creada por la violación, no podrán desarrollar en la escuela todo su potencial cognitivo. Por eso ha llegado la hora de que la alianza en pro de la Educación para Todos participe más activamente en la defensa de los derechos humanos, a fin de subsanar lo que el Secretario General de las Naciones Unidas denominó “nuestro fracaso colectivo” en la tarea de proteger esas vidas destrozadas por la violencia sexual.

Ya disponemos de una guía para nuestra acción. La Resolución 1820 del Consejo de Seguridad ha marcado un hito histórico en la empresa de contrarrestar la odiosa realidad de la violencia sexual. El reto que afrontamos ahora consiste en ponerla en práctica, esto es, en traducir las palabras en actos. Esa tarea comienza dentro de cada uno de los países interesados, a los que la comunidad internacional debe apoyar con más fuerza para que creen sistemas judiciales que estén basados en los principios del Estado de derecho y sean accesibles a las mujeres.

Pero la comunidad internacional también debe empezar a enviar mensajes más claros y enérgicos a los responsables de prevenir la violencia sexual y proteger a las personas vulnerables. Los gobiernos del mundo entero tienen que contemplar seriamente la posibilidad de crear una comisión internacional de alto nivel que investigue los casos de violación generalizada y sistemática, identifique a sus autores y colabore con la Corte Penal Internacional para enjuiciarlos.

Ante todo, no podemos permitir que perdure la situación actual. Sesenta y cinco años después de la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas, la vida y la educación de millones de niños atrapados en zonas de conflictos se ven totalmente trastornadas por la amenaza de la violencia sexual. En vez de vivir “liberados del temor”, esos niños viven a diario el temor de que puedan violarlos cuando van a la escuela o a buscar agua, o cuando están en la aldea, simplemente.

Nosotros tenemos el poder necesario para cambiar esta situación. Usémoslo.

*Mary Robinson
Alta Comisionada de las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos (1997-2002)
Copresidenta del Grupo Asesor de la Sociedad
Civil sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad
(Naciones Unidas)*

Prestar servicios educativos en los conflictos armados

El obstáculo más importante para promover la educación en situaciones de emergencia es que, para algunos, la educación no forma parte del mandato humanitario estricto de salvar vidas. Si se aplica este concepto estrecho de la supervivencia, se llega pronto a la conclusión de que la educación no salva vidas.

Un encargado de la elaboración de políticas de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (IRIN, 2009)

Tuvimos que abandonar todas nuestras pertenencias. Lo único que pudimos traer es lo que teníamos en la cabeza, lo que nos habían enseñado: nuestra educación. La educación es lo único que no pueden quitarnos.

Refugiada huida del Darfur al Chad en 2004 (Martone, 2007, pág. 3)

Para 318 niños oriundos de la República Democrática del Congo, el aula es un claro del bosque a la vera de un río, en el vecino Estado del Congo. Los dos maestros voluntarios improvisan la clase con pizarras clavadas a un árbol. No hay un solo libro a la vista. “La falta de material didáctico es un problema”, dice uno de los docentes.

Cuando las milicias llegaron a sus aldeas, en octubre de 2009, los niños ahora reunidos en el claro del bosque huyeron con otras 100.000 personas a la otra ribera del río Ubangui, que marca la frontera entre los dos países. Las autoridades del Congo les proporcionaron poco apoyo. Pero a todo lo largo del río, se han restablecido los comités de aldea y una de sus principales prioridades es lograr que los niños vuelvan a la escuela. Con la ayuda del ACNUR, los comités han empezado a contratar docentes. “Les hemos pedido a los maestros que hagan los cursos lo más densos posible, para recuperar el tiempo perdido”, comentó un director de escuela. Por lo menos 75 escuelas se han fundado a lo largo del río Ubangui, desde el nivel preescolar hasta el secundario (IRIN, 2010a). Se trata de una impresionante demostración de la capacidad de resistencia del ser humano cuando se ve confrontado a la adversidad.

Relatos similares podrían contarse de múltiples situaciones de conflicto en el mundo entero. En el valle de Swat, en Pakistán, los padres de los niños desplazados por la violencia en 2008 y 2009 improvisaron escuelas en campamentos y edificios en ruinas. En los campamentos de refugiados del

este del Chad, las mujeres que huyeron del Darfur (Sudán) tras las campañas de terror instigadas por las autoridades estatales presionan a los funcionarios de las Naciones Unidas para que mejoren la calidad de las escuelas y proporcionen enseñanza secundaria a sus hijos. En Afganistán, los dirigentes comunitarios instaron a los donantes a que apoyaran a los docentes para mantener las prestaciones educativas (Anderson y otros, 2006). Y en la República Centroafricana los niños de las zonas de conflicto se refugian en los bosques y van a escuelas “en pleno campo”, que carecen de todo menos de alumnos entusiastas y maestros abnegados.

¿Por qué las comunidades hacen sacrificios tan extraordinarios para preservar los servicios educativos? Un miembro de la minoría karenni de Myanmar refugiado en Tailandia lo explica con estas palabras: “La educación es importante, no sólo para mi hijo, sino para todos nosotros, para mejorar nuestra vida... Lo que más nos importa es que mi hijo reciba instrucción” (Furukawa, 2009). Por grave que sea la crisis, la educación ofrece la esperanza de un futuro mejor y constituye un verdadero capital –a veces, el único– que los damnificados de un conflicto pueden llevar consigo. Además, los padres consideran que la educación es un medio para que sus hijos vayan por el buen camino y no caigan en las garras de los grupos armados.

A menudo, los encargados de la ayuda humanitaria se sorprenden por la amplitud de la demanda de educación que se da en las comunidades afectadas por conflictos violentos. Cuando un alto funcionario de las Naciones Unidas a cargo de la ayuda oficial de emergencia visitó varias aldeas de Pakistán en 2005 para ayudar a la reconstrucción de viviendas tras el terremoto, los ancianos de las aldeas le dijeron reiteradamente que lo que más necesitaban era una mezquita y una escuela. Esta experiencia modificó su punto de vista sobre la función de la educación en las respuestas humanitarias (Anderson y Hodgkin, 2010). El mensaje que estos casos transmiten es que si bien la comida, el agua, el alojamiento y la salud son prioridades obvias, las escuelas, los libros y los docentes también son fundamentales. Pero, en general, el sistema internacional de ayuda humanitaria adopta una perspectiva estrecha, limitada a la estricta supervivencia, tal como ha señalado un funcionario de la Comisión Europea en el encabezamiento de esta sección. Esta visión agrava los problemas que aquejan a los que viven en países afectados por conflictos.

Proveer educación en un contexto de conflicto violento no es tarea sencilla. La inseguridad obstaculiza el acceso a las escuelas y suele ser difícil llegar a las personas desarraigadas por la violencia y apoyarlas. Pero en el mundo entero las comunidades

La educación constituye un verdadero capital –a veces, el único– que los damnificados de un conflicto pueden llevar consigo.

están demostrando, con sus propias acciones, que es posible proteger el derecho a la educación. Además, están enviando un mensaje a la comunidad internacional: la asistencia al desarrollo debe contribuir también a mantener abiertas las puertas a la posibilidad de instruirse. En esta sección se examinan tres ámbitos en los que la acción de la comunidad internacional podría ser decisiva:

- fortalecer la ayuda humanitaria destinada a la educación;
- apoyar los esfuerzos que las comunidades realizan para preservar la enseñanza durante los conflictos armados; y
- mejorar el trato dispensado a los refugiados y desplazados internos.

La “doble desventaja” de la educación en la ayuda humanitaria

La ayuda humanitaria tiene por objeto salvar vidas, mantener el acceso a los servicios esenciales y preservar la dignidad humana. Una de las razones por la que se le resta importancia a la educación en las respuestas a las situaciones de emergencia es porque se la considera una prioridad menos urgente. Según ese argumento, quedarse sin formación escolar puede ser un problema para el desarrollo, pero no constituye una amenaza para la vida humana. Sin embargo, esa opinión no coincide con la de muchas personas atrapadas en situaciones de emergencia causadas por conflictos. El mensaje que esas personas envían es que la educación es un servicio esencial y una fuente de dignidad que debe protegerse, sea cual sea la gravedad de las circunstancias.

El panorama de la ayuda humanitaria de emergencia es nutrido y complejo. También es muy sensible a la influencia de los medios de información y comunicación internacionales. Los desastres naturales de gran notoriedad pueden suscitar verdaderas “avalanchas” de ayuda, en detrimento de los países que padecen situaciones de crisis menos notorias y mucho más prolongadas. El sensacionalismo de los medios de información internacionales es lo que explica por qué la respuesta financiera al terremoto de Haití fue mucho más sólida que la respuesta a la crisis alimentaria del Níger, y por qué hay tendencia a olvidar algunas situaciones de emergencia prolongadas, como las que se dan en el este del Chad, en la República Democrática del Congo y en la región sudanesa del Darfur. Aunque la competición por la obtención de ayuda es inevitable, especialmente en el contexto financiero actual, muchos países afectados por conflictos se han convertido en “casos de emergencia olvidados”.

Esta situación genera déficits de ayuda que socavan los esfuerzos encaminados a mantener la prestación de servicios educativos. Pero esto es sólo un aspecto del problema. La educación es un sector olvidado dentro de un sistema de ayuda humanitaria carente de recursos suficientes. Es el elemento menos visible y más desdeñado del panorama de la ayuda humanitaria.

Los volúmenes de la ayuda humanitaria

El sistema de la ayuda humanitaria comprende toda una serie, bastante desconcertante, de organizaciones, mecanismos de financiación y dispositivos de presentación de informes. Resulta difícil seguir la pista de la ayuda que se entrega por conducto de ese sistema. En esta sección se ofrece una instantánea de la financiación global y de los importes que se asignan a determinados países.

Los trabajos de los investigadores de la organización Development Initiatives nos permiten ver con alguna mayor claridad el sistema de la ayuda humanitaria. Sus análisis indican un aumento constante de este tipo de ayuda en el último decenio, aunque con altibajos. Según los mejores cálculos, en 2008 los gobiernos y los donantes privados aportaron casi 17.000 millones de dólares en asistencia humanitaria, de los que 11.700 millones procedían de gobiernos miembros del CAD de la OCDE, esto es, más del doble de los 4.500 millones de dólares gastados en ayuda en 2009.⁹ La proporción de la ayuda humanitaria en el total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) aumentó, pasando de un 7% en 2000 a un 12% en 2008 (Development Initiatives, 2010c).

La ayuda humanitaria a los países afectados por conflictos armados representa una fracción considerable del total. Los flujos de ayuda a esos países están sumamente concentrados y esa concentración va en aumento. Desde 1999 hasta 2008, la ayuda humanitaria de los miembros del CAD a los países afectados por conflictos se cuadruplicó, mientras que la otorgada a los cinco principales beneficiarios se multiplicó por siete. En el periodo 2007-2008, las tres cuartas partes de la ayuda humanitaria se destinaron a países afectados por conflictos (Gráfico 4.1), y más de las dos quintas partes se destinaron a los cinco máximos beneficiarios: Sudán, Etiopía, Afganistán, Iraq y Somalia, por orden decreciente.

La ayuda humanitaria ocupa un lugar importante en el esfuerzo global de asistencia al desarrollo en pro de los países afectados por conflictos. En algunos casos, esa ayuda representa la mayor parte de la asistencia global y supera a la asistencia para el desarrollo de largo plazo.¹⁰ Contrariamente a la creencia común, la ayuda humanitaria no es un remedio improvisado a corto plazo, sino que suele

En el periodo 2007-2008, las tres cuartas partes de la ayuda humanitaria se destinaron a países afectados por conflictos.

9. Los gobiernos que no forman parte del CAD aportaron 1.100 millones de dólares y las contribuciones privadas ascendieron a 4.100 millones.

10. En 2008, el Chad, Myanmar, Somalia, Sudán y Zimbabue recibieron más de la mitad del total de la AOD en concepto de ayuda humanitaria (CAD-OCDE, 2010c).

representar una proporción importante de la ayuda global durante muchos años. Más de la mitad de la ayuda humanitaria va a parar a países en los que representa al menos el 10% de la ayuda total desde hace nueve años como mínimo (Gráfico 4.2).

La financiación del apoyo humanitario se efectúa por conductos muy diversos. Los sistemas de presentación de informes no abarcan a todos los agentes importantes que participan en ella. Además, adolecen de duplicaciones en las cuentas y de complejidad innecesaria, lo que dificulta una visión precisa de los volúmenes de financiación (Recuadro 4.4). La proporción mayor de la ayuda humanitaria procede del mecanismo de peticiones consolidadas de las Naciones Unidas.¹¹ En los últimos años se han desarrollado también otros mecanismos de financiación agrupada en el plano nacional y multilateral. Esos conductos de financiación suelen ser apropiados para los países afectados por conflictos, ya que permiten a los donantes compartir los riesgos y asignar los fondos con más flexibilidad que en las otras modalidades de la ayuda humanitaria.

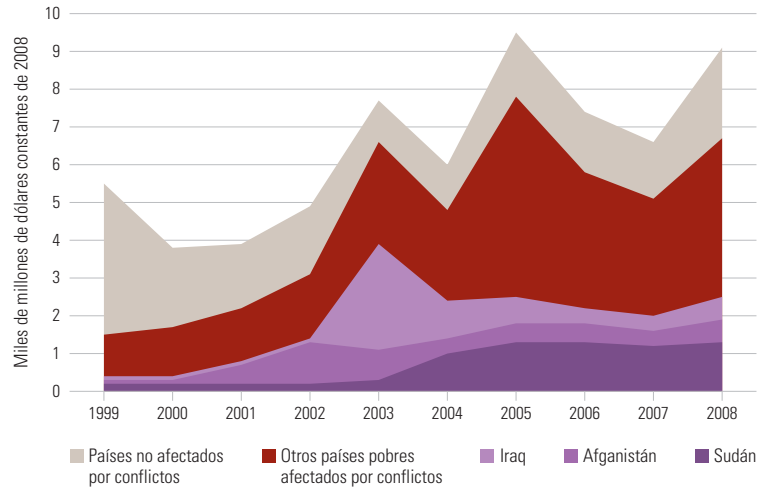
¿Las asignaciones de ayuda corresponden a las necesidades humanitarias? ¿Reflejan una voluntad de justicia y equidad? Es imposible dar una respuesta coherente a estas preguntas – que, por lo demás, son objeto de múltiples debates– y resulta fácil comprender por qué. Aunque no existe una escala para medir el grado de sufrimiento humano que determine el volumen de la ayuda humanitaria, las amplias diferencias que se dan precisamente en ese volumen parecen indicar que el grado de necesidad no suele ser un buen baremo para evaluar respuesta humanitaria. Los 2.800 millones de dólares que se movilizaron para Haití tras el terremoto de 2010 equivalen a 993 dólares por persona, mientras que en 2009 Afganistán recibió 21 dólares per cápita en ayuda humanitaria y la República Democrática del Congo, la mitad de esa suma (Development Initiatives, 2010c). En general, las situaciones de emergencia impresionantes, con una gran pérdida de vidas en un lapso de tiempo muy breve, como en el caso del terremoto de Haití, provocan respuestas mucho más masivas que las crisis duraderas “a fuego lento” como la de la República Democrática del Congo.

Estas anomalías afectan también a la financiación de los sistemas educativos. Los cálculos efectuados por el equipo encargado del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* indican que la ayuda a la

11. El procedimiento de peticiones consolidadas es el instrumento principal de las organizaciones humanitarias para coordinar la planificación, ejecución y supervisión de sus actividades. Consta de dos tipos de peticiones: las instantáneas, para responder de inmediato a las situaciones de urgencia; y las consolidadas, para las emergencias de larga duración.

Gráfico 4.1: La mayor parte de la ayuda humanitaria se destina a países afectados por conflictos

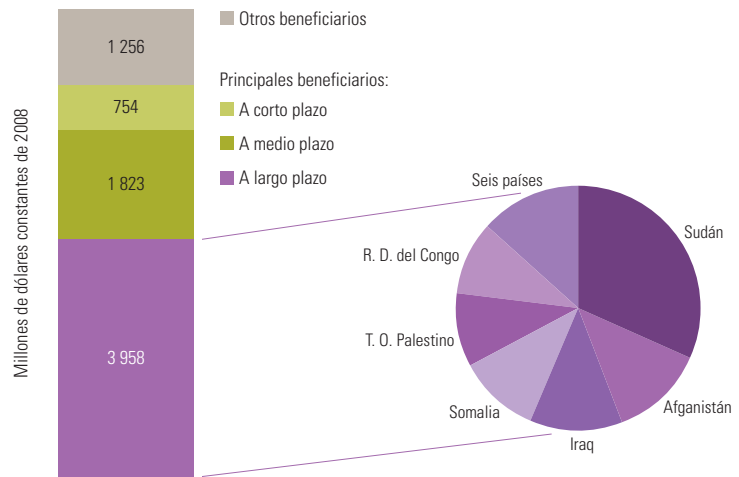
Compromisos de ayuda humanitaria en favor de países afectados por conflictos y otros países (1999-2008)



Notas: No está comprendida la ayuda humanitaria regional y por país no especificado. La expresión “países pobres afectados por conflictos” se refiere al grupo de 30 países de ingresos bajos e ingresos medios bajos que se han definido como tales en el presente Informe (véase el Capítulo 3).
Fuente: OCDE-CAD (2010).

Gráfico 4.2: Los países suelen recibir ayuda humanitaria durante muchos años

Duración de los compromisos de ayuda humanitaria de los donantes del CAD (promedio del periodo 2007-2008)



Notas: Los principales beneficiarios son los países que recibieron en 2007 o en 2008 un 10% por lo menos de su AOD (exceptuada la reducción de la deuda) en concepto de ayuda humanitaria. Los principales beneficiarios a largo plazo recibieron por lo menos 10% durante nueve años como mínimo desde 1995; los principales beneficiarios a medio plazo durante un periodo de cuatro a ocho años; y los principales beneficiarios a corto plazo durante un periodo de tres años o menos.
Fuentes: Development Initiatives (2009); OCDE-CAD (2010).

educación por niño desplazado facilitada al Sudán por el ACNUR es diez veces mayor que la proporcionada al Pakistán, y la prestada a Iraq es 30 veces superior (Gráfico 4.3). Al igual que en otros ámbitos de la ayuda humanitaria, las variaciones de la financiación

Recuadro 4.4 – El seguimiento de la ayuda a través del laberinto de la ayuda humanitaria

El sistema de presentación de informes utilizado en la ayuda humanitaria es un paradigma de complejidad bizantina. Dentro de ese modelo, el seguimiento exige una investigación minuciosa en un dédalo de datos a menudo incompletos y redundantes.

El Servicio de Supervisión Financiera (FTS) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) es una base de datos en línea que facilita el rastreo de la ayuda otorgada por gobiernos, ONG y particulares. El problema consiste en que, a diferencia de la base de datos del CAD de la OCDE, los donantes aportan información voluntaria que se incorpora en tiempo real y con actualizaciones cotidianas, lo que da por resultado una imagen parcial y en constante evolución. En cambio, el FTS sí clasifica la ayuda humanitaria en función del ámbito al que se destina, lo que permite un seguimiento del gasto asignado al sector de la educación.

La ayuda financiera se moviliza y transmite por diversos canales, entre otros:

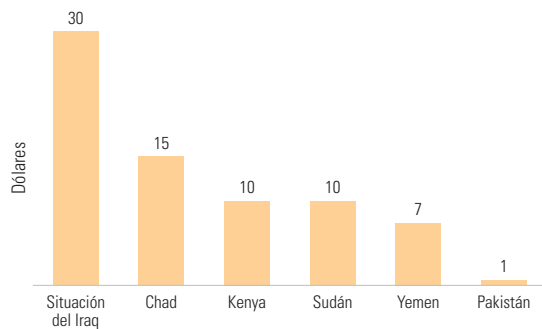
- **Peticiones instantáneas:** Se emiten inmediatamente después de que ocurre una catástrofe humanitaria y se basan en las primeras evaluaciones. Lo habitual es que cubran la financiación necesaria para un periodo inicial de tres a seis meses. Por ejemplo, el llamamiento urgente emitido tras la ola de violencias desencadenada en Kirguistán en junio de 2010, permitió recaudar en diciembre de ese mismo año 56 millones de dólares (OCHA, 2010c).
- **Peticiones consolidadas:** Constituyen el instrumento singular principal para recaudar ayuda humanitaria. En su conjunto, aportan un presupuesto consolidado, que se basa en la información obtenida por conducto de los mecanismos nacionales. Las peticiones consolidadas

suelen centrarse en emergencias complejas de larga duración, por ejemplo las que afectan a la República Democrática del Congo y Somalia. De 2000 a 2009, los donantes miembros del CAD de la OCDE canalizaron casi la mitad del total de su financiación de la ayuda humanitaria a través de las peticiones consolidadas (Development Initiatives, 2010c).

- **Fondos agrupados:** Estos fondos representaron casi el 7% del total de ayuda humanitaria concedida en 2009, es decir, unos 733 millones de dólares (Development Initiatives, 2010b). El dispositivo más importante de financiación agrupada con fines humanitarios es el Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF), que en 2009 recibió algo menos de 400 millones de dólares. Hay dos mecanismos de agrupamiento de la financiación que operan dentro de los países, el Fondo para la acción en casos de emergencia y el Fondo humanitario común, que recibieron conjuntamente en 2009 unos 330 millones de dólares. Los fondos agrupados de las Naciones Unidas dependen mucho de los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, que en su conjunto aportaron más de la mitad de la financiación total en 2009 (Development Initiatives, 2010c). De 2006 a 2009, el 39% de la ayuda humanitaria a la República Democrática del Congo se canalizó a través de los fondos agrupados (Development Initiatives, 2010c).
- **Recaudación de fondos por parte de los organismos de las Naciones Unidas.** Las organizaciones como el ACNUR y el UNICEF también reciben fondos destinados a la ayuda humanitaria gracias a sus propios llamamientos. Por ejemplo, en 2009 el presupuesto del ACNUR ascendió a 2.300 millones de dólares, de los cuales 2.000 se obtuvieron gracias a contribuciones de donantes (ACNUR, 2010f).

Gráfico 4.3: El gasto en educación en favor de las poblaciones desplazadas varía considerablemente de un país a otro

Gastos en educación por niño asistido por el ACNUR en un grupo seleccionado de países (2009)



Notas: El gasto por niño se calcula dividiendo la cifra de la población de menos de 18 años asistida por el ACNUR (ya sean refugiados, desplazados u otras categorías) por el importe total del gasto en educación de cada país. "Situación del Iraq" comprende el gasto asignado a iraquíes refugiados en los países vecinos.
Fuente: ACNUR (2010d).

ponen de relieve la divergencia que se da entre las necesidades de ayuda y la ayuda efectivamente entregada.

Muchos factores pueden influir en esa divergencia, además de las prioridades de la ayuda y de las ideas que se pueda forjar la opinión pública de los países ricos por influjo de la prensa. Toda evaluación de la ayuda per cápita al sector de la educación debe tener en cuenta los costos, la capacidad de ejecución y otros factores. Por ejemplo, puede ser más barato financiar la educación en los campamentos de refugiados del norte de Kenya que en los que acogen a los desplazados internos del Chad. En cualquier situación de conflicto, el contexto local es importante y limita la pertinencia de las meras comparaciones financieras entre países. Por la misma razón, es importante evaluar si las diferencias de gasto entre los distintos países se justifican, a la luz de las posibilidades de proporcionar servicios básicos.

La educación padece un déficit de financiación crónico en las situaciones de conflicto

Durante un conflicto y en la etapa inmediatamente posterior, la escuela puede ofrecer a los niños un lugar seguro y una sensación de normalidad. Al evitar una interrupción prolongada de la escolaridad, se preserva una de las pocas posibilidades que tienen las personas atrapadas en conflictos para escapar de la trampa de la pobreza. Sin embargo, a la educación se le otorga muy a menudo una escasa prioridad en la ayuda humanitaria porque los organismos encargados de ésta formulan peticiones muy modestas para apoyar los servicios educativos y, así, los fondos concedidos no alcanzan a cubrir las necesidades.

El eje del sistema de ayuda humanitaria es un mecanismo dependiente de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) que recibe el nombre de "grupo sectorial". Creado en 2005, este mecanismo está integrado por un grupo interinstitucional encargado de evaluar las necesidades, coordinar las respuestas, formular propuestas de financiación y vincular la planificación de la ayuda humanitaria con los dispositivos gubernamentales (Steets y otros, 2010). En teoría, hay un grupo por cada sector principal de la ayuda que se encarga de elaborar el plan correspondiente y, posteriormente, los diferentes planes sectoriales se agrupan en un plan de acción humanitaria que es objeto de una petición de financiación. Hasta 2006 no hubo un grupo sectorial para la educación en la estructura de la ayuda humanitaria. Esa ausencia reflejaba la creencia muy extendida, pero en general no explicitada, de que la educación, en comparación con otros sectores como el de la alimentación o el abastecimiento de agua, no constituía una prioridad de la ayuda humanitaria. Fue preciso que la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), la organización Save the Children y el UNICEF realizaran importantes campañas mundiales de promoción para que esa idea cambiara y que los organismos encargados de la ayuda humanitaria se persuadieran de que era necesario crear un grupo sectorial para la educación (Anderson y Hodgkin, 2010). En 2009, había grupos sectoriales de educación funcionando en 34 países (UNICEF, 2010a). Pero, ¿han cambiado las cosas con esta modificación estructural?

Las primeras evaluaciones apuntan a que el grupo sectorial ha contribuido a aumentar la notoriedad del sector de la educación y a lograr que tenga una presencia en la planificación de la ayuda humanitaria. En algunos casos esa presencia ha desembocado en resultados concretos, con una incorporación de la educación a la respuesta humanitaria global. Por ejemplo, tras los desplazamientos de población

en gran escala provocados por el conflicto de Sri Lanka, el grupo sectorial de educación contribuyó a que en los campamentos de desplazados se proporcionara atención y educación a la primera infancia y facilitó la distribución de material didáctico (Papadopoulos, 2010). No obstante, hasta ahora no hay suficientes elementos que prueben que el grupo sectorial haya logrado aumentar significativamente la ayuda humanitaria al sector de la educación. Aunque la ayuda a la educación dispensada por conducto de la OCHA fue mayor en la segunda mitad del decenio pasado que en la primera, su importe en 2009 sólo fue de 149 millones de dólares, apenas el 2% del total de la ayuda humanitaria (OCHA, 2010c) (Gráfico 4.4).¹²

Parte del déficit de financiación puede atribuirse a los donantes de la OCDE. Los 23 Estados de esta organización, que suministra casi el 70% del total de la ayuda humanitaria, no parecen atribuir mucha importancia a la educación ni en términos políticos ni financieros. Solamente los gobiernos de Canadá, Dinamarca, Japón, Noruega y Suecia mencionan explícitamente a la educación en sus documentos relativos a la ayuda humanitaria (Save the Children, 2009b),¹³ y sólo tres países, Dinamarca, Japón y España, le asignaron en el periodo 2008-2009 más del 3% de su ayuda humanitaria (OCHA, 2010c).

En las peticiones globales de ayuda humanitaria, el sector de la educación padece de una desventaja por partida doble. En diverso grado, todos los sectores, excepto el de la alimentación, reciben volúmenes de financiación que quedan muy por debajo de las sumas solicitadas. Por término medio, las peticiones de ayuda humanitaria obtienen aproximadamente un 71% de la financiación solicitada. Pero la proporción del sector de la educación en las peticiones de ayuda humanitaria es una de las más bajas y, además, es el sector que registra la proporción más pequeña de peticiones de financiación efectivamente satisfechas (Gráfico 4.4). Este perfil es constante en todos los principales mecanismos de petición de ayuda humanitaria.

- *Peticiones instantáneas:* El sector de la educación se incluyó en todos los llamamientos de ayuda humanitaria en 2009 y representó el 7% de los fondos solicitados. Por término medio, las necesidades estimadas de las peticiones instantáneas se financiaron en un 52%, pero las del sector educativo sólo se financiaron a la mitad de ese nivel aproximadamente (27%), de manera

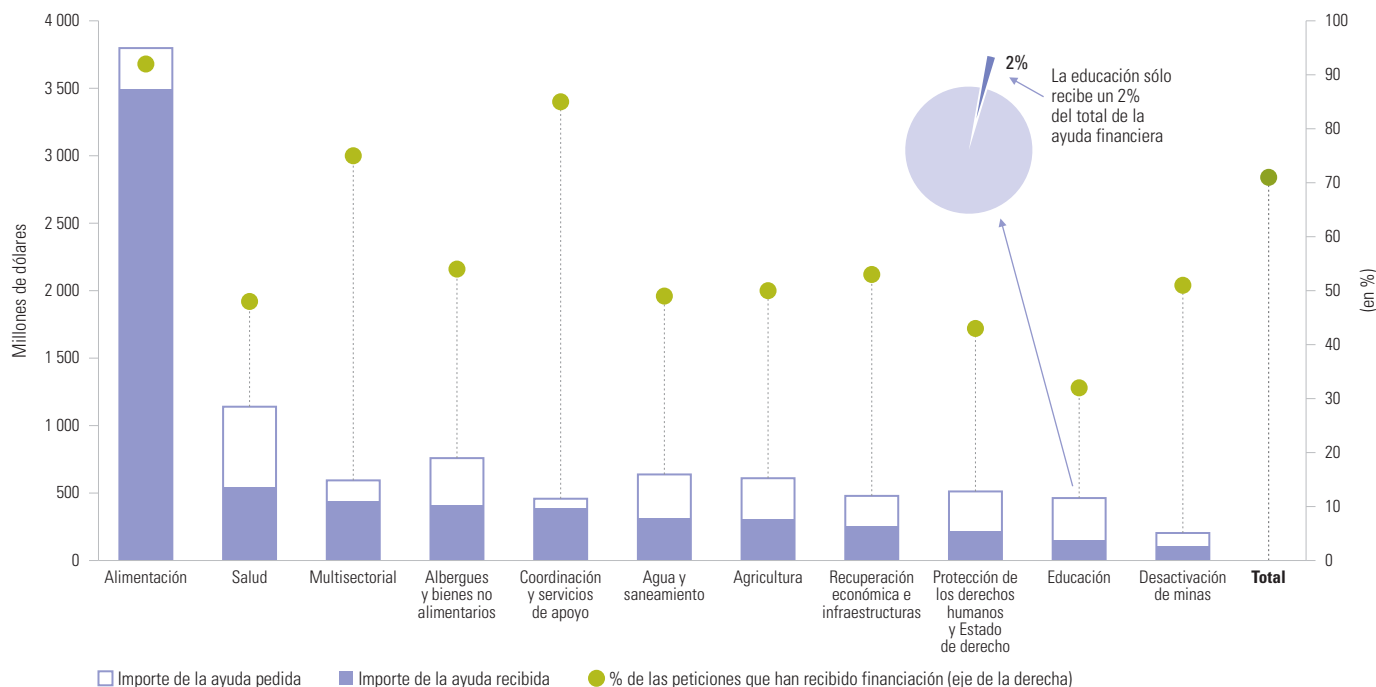
12. Una de las razones del aumento se atribuye a la mejora del registro de los gastos por parte del servicio de supervisión financiera (FTS) (Development Initiatives, 2010a).

13. En la estrategia de desarrollo de España se menciona la necesidad de prestar apoyo a la educación básica en situaciones de emergencia y situaciones posteriores a crisis.

El sector de la educación sólo recibe el 2% de la ayuda humanitaria.

Gráfico 4.4: La doble desventaja de la educación en la ayuda humanitaria: una escasa proporción de las peticiones de ayuda financiera, y la proporción más pequeña de peticiones satisfechas

Comparación del importe de la ayuda financiera recibida con el de la ayuda pedida, por sector (peticiones consolidadas e instantáneas formuladas en 2009)



Fuente: OCHA (2010c).

En 2009, sólo se satisfizo el 38% de las solicitudes de financiación para la educación formuladas en las peticiones consolidadas de ayuda humanitaria.

que la educación sólo representó el 4% del importe total de ayuda recibida (OCHA, 2010c).¹⁴

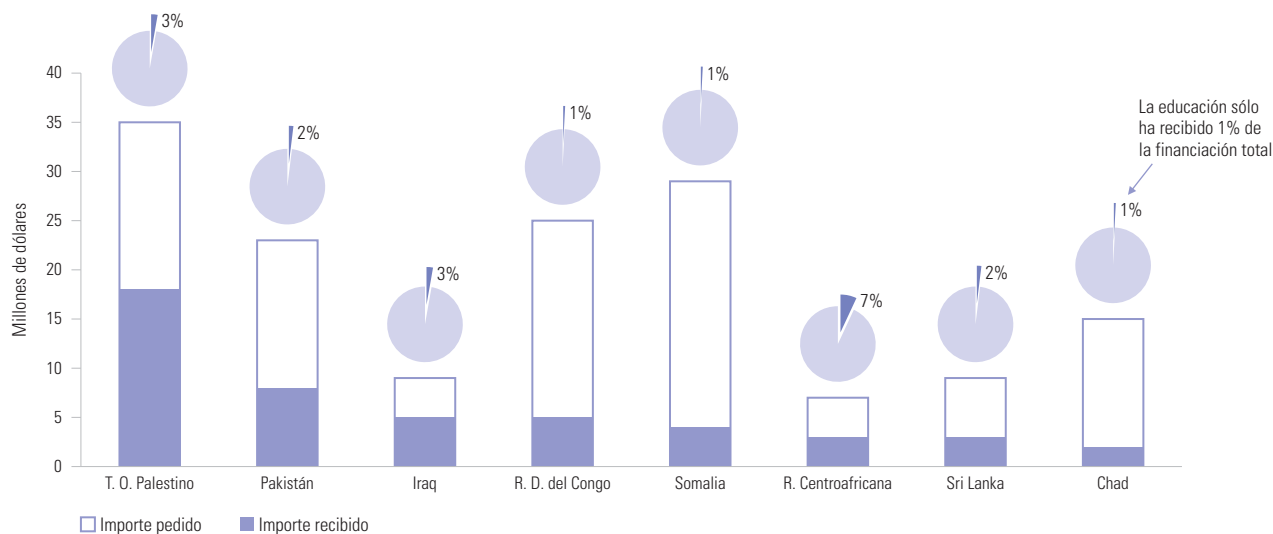
- **Peticiones consolidadas:** De los 15 llamamientos de esta categoría efectuados en 2009, 13 incluyeron peticiones para el sector educativo que representaban un 5% del total de los fondos solicitados. Aunque se financió el 72% del conjunto de las peticiones consolidadas, sólo el 38% de las solicitudes de financiación para la educación se satisficieron y, en cinco países, esa proporción no llegó a alcanzar el 20%.
- **Fondo central para la acción en casos de emergencias (CERF):** Se podría esperar que el sector de la educación figurase de manera más destacada en este dispositivo de financiación agrupada. Sin embargo, en 2009 sólo figuró en la partida de ayuda correspondiente a 13 de los 51 países que recibieron fondos del CERF. Desde la creación de este fondo en 2006, la educación sólo ha recibido el 1,3% de los recursos asignados (CERF, 2010).
- **Peticiones de los organismos de las Naciones Unidas:** En 2010, las peticiones de ayuda humanitaria del UNICEF ascendieron a 1.200 millones de dólares, de los cuales un 18% estaba destinado al sector de la educación

(UNICEF, 2010f). En 2009, la petición global del ACNUR para financiar sus actividades se cifró en 2.300 millones de dólares. La educación sólo recibió alrededor de un 3% de los fondos del ACNUR asignados a los países y las situaciones que figuran en su programa principal (ACNUR, 2010f).

Estos déficits de financiación tienen consecuencias perjudiciales para los niños y sus padres en los países afectados por conflictos, en muchos de los cuales hay amplios sectores de la población privados de servicios educativos. En el Territorio Ocupado Palestino, la infraestructura educativa de Gaza resultó gravemente dañada a finales de 2008 y principios de 2009 por la "Operación Plomo Fundido" del ejército israelí, así como por las restricciones impuestas al suministro de materiales de construcción. El grupo sectorial de educación respondió a esta situación estableciendo una serie de proyectos para un plan de reconstrucción evaluado en un total 35 millones de dólares, pero sólo la mitad de los fondos solicitados se hicieron efectivos (Gráfico 4.5). En Somalia, donde diversas ONG y grupos comunitarios se han venido esforzando por mantener el acceso a la educación en plena guerra civil, sólo se financió un 15% de una petición consolidada en favor de la educación, lo que supuso un total de 4,5 millones de dólares (OCHA, 2010c).

14. No se incluye la petición instantánea en favor de Namibia, que no está desglosada por sectores en la base de datos del servicio de supervisión financiera (FTS). En la petición instantánea en favor de Yemen, la educación y la protección se registraron como una sola partida.

Gráfico 4.5: A nivel nacional, las peticiones de ayuda humanitaria para la educación sólo representan una parte muy escasa de la financiación
Peticiones consolidadas de ayuda humanitaria y financiación de la educación en un grupo seleccionado de países (2009)



Nota: En el "importe recibido" no se incluyen los fondos traspasados de años anteriores.
Fuente: OCHA (2010).

Estos casos son demasiado frecuentes. Los organismos de ayuda humanitaria que se esfuerzan por preservar la prestación de servicios educativos en situaciones de conflicto armado ven a menudo cómo sus peticiones quedan sin respuesta. En Sri Lanka, donde se puso en marcha el grupo sectorial en 2007, la organización Save the Children coordinó un plan interinstitucional para proporcionar aulas provisionales y una orientación educativa a los niños afectados por la guerra, los desplazamientos y las duras condiciones de los campamentos de refugiados (Papadopoulos, 2010). Sin embargo, apenas se financió un tercio del importe de la ayuda pedida. Otro ejemplo es lo ocurrido en la provincia pakistaní de Khyber Pakhtunkhwa. Cuando el conflicto violento provocó el desplazamiento de casi un millón de personas, apenas se recaudaron 8,5 millones de dólares de los 23 millones solicitados en el Plan de Respuesta Humanitaria de 2009 (OCHA, 2010c). Como era de esperar, los organismos de las Naciones Unidas que trataron de establecer servicios educativos en los campamentos provisionales se vieron desbordados y muchos niños se quedaron sin escolarizar (Ferris y Winthrop, 2010).

Las necesidades no suelen evaluar correctamente

El abismo existente entre las peticiones de ayuda humanitaria y su financiación efectiva es tal que podría inducir a subestimar otra importante deficiencia del sistema de la ayuda humanitaria que afecta a la educación: la distancia que media entre las necesidades humanas reales sobre el terreno y las necesidades señaladas en las peticiones

consolidadas. En muchos casos, las peticiones de ayuda humanitaria para la educación subestiman considerablemente la financiación necesaria, porque el proceso de planificación subyacente se basa en la oferta. Dicho de otro modo, las peticiones reflejan la evaluación formulada por las agencias de ayuda humanitaria de la asistencia que podrían aportar, habida cuenta de su capacidad en ese momento y de las perspectivas de financiación potenciales, y no una evaluación de lo que verdaderamente importa, a saber: las necesidades educativas de las comunidades afectadas por los conflictos.

El caso de la República Democrática del Congo ilustra descarnadamente este problema. En el Plan de Acción Humanitaria de 2010 para ese país, la petición de ayuda para el sector de la educación asciende a 25 millones de dólares. Apenas la mitad de esa suma está prevista para las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur, donde se calcula que viven 1,3 millones de desplazados internos (OCHA, 2010h). La situación de la educación se describe como "desastrosa, sin que nada parezca indicar que pueda mejorar en 2010" (OCHA, 2010d, pág. 16). Sin embargo, el Plan de Acción Humanitaria no fija plazos explícitos para lograr sus objetivos y, en su lugar, presenta una larga lista de enfoques generales sobre la planificación de la educación. Tampoco figura en ese plan una evaluación fiable de las necesidades. Desde cualquier punto de vista, los 13 millones de dólares solicitados para ambas provincias representan una gota de agua en el océano. En Kivu del Norte, apenas la tercera parte de los niños asisten a la escuela primaria (IDMC, 2009b).

En muchos casos, las peticiones de ayuda humanitaria para la educación subestiman considerablemente la financiación necesaria.

Al mismo tiempo, los niños desplazados se ven excluidos de la enseñanza a causa de los derechos de matrícula que sus padres no pueden pagar, o tienen que hacinarse en aulas sumamente congestionadas.

Este tipo de evaluación de las necesidades efectuado en la República Democrática del Congo constituye la regla y no la excepción (Cuadro 4.1). Aunque la ayuda humanitaria proporciona actualmente a algunos niños una oportunidad de recibir instrucción, las peticiones de financiación que se desprenden

de la evaluación de las necesidades parecen estar desconectadas de una evaluación fiable de las necesidades de las poblaciones afectadas por los conflictos. Esas peticiones reflejan más bien la evaluación que los diversos agentes han hecho de su capacidad para prestar apoyo con sus proyectos y programas, teniendo en cuenta los módicos recursos que esperan recibir de las peticiones de ayuda humanitaria. Los fondos obtenidos suelen orientarse hacia proyectos de pequeña envergadura y de concepción estrecha.

Cuadro 4.1: Peticiones de ayuda humanitaria de un grupo seleccionado de países (2010)

Países	Objetivos y destinatarios específicos indicados en las peticiones (2010)	Situación humanitaria	Financiación de las peticiones (en dólares)
Chad	<ul style="list-style-type: none"> Proporcionar a todos los niños desplazados internos el acceso gratuito a una educación básica de calidad. Proporcionar a todos los niños en edad escolar de las comunidades de acogida y de las familias retornadas un aprendizaje de calidad en un entorno seguro. 4 proyectos realizados por 2 organismos 	Más de 170.000 desplazados internos, más de 300.000 refugiados y una grave crisis alimentaria. En 2008, menos del 40% de los niños desplazados iban a la escuela. El 95% de los desplazados internos sólo habían cursado el primer grado de primaria o menos. Sólo un 10% de los adolescentes del Chad están escolarizados.	Petición en 2010: 12 millones Financiación semestral: 1,5 millones (12%) Porcentaje financiado en 2009: 15%
Pakistán (crisis humanitaria del distrito de Swat, Khyber Pakhtunkhwa)	<ul style="list-style-type: none"> Impartir enseñanza primaria al 40% de los niños desplazados internos en las comunidades de acogida, al 80% de los 54.000 niños de los campamentos de desplazados internos y al 80% de los 589.000 niños afectados restantes. Rehabilitar escuelas o proporcionar espacios provisionales para la enseñanza. Ofrecer cursos de alfabetización y formación profesional a los adultos, especialmente a los jóvenes y las mujeres. 23 proyectos realizados por 15 organismos 	Unos dos millones de niños desplazados en el noreste entre 2008 y 2010. Unos dos tercios de ellos han retornado a sus lugares de origen, pero siguen careciendo de servicios básicos. Entre un 85% y un 90% viven en comunidades de acogida. Durante la crisis se cerraron más de 4.500 escuelas en diversos periodos y muchas de ellas sirvieron de albergues para los desplazados internos.	Petición en 2010: 30 millones Financiación semestral: 6,7 millones (22%) Porcentaje financiado en 2009: 36%
República Centroafricana	<ul style="list-style-type: none"> Ofrecer a los niños afectados por la crisis una educación de buena calidad. Proporcionar espacios seguros para la enseñanza y almuerzos escolares a 160.000 niños. Construir o restaurar 33 aulas y 11 edificios escolares. 23 proyectos realizados por 15 organismos 	Más de 160.000 desplazados internos que dependen casi totalmente de la ayuda de las comunidades de acogida. En 2007 había 290.000 niños en edad escolar en las zonas de conflicto situadas a lo largo de la frontera con el Chad, y más de un tercio de ellos no tenía acceso a la educación.	Petición en 2010: 19 millones Financiación semestral: 4,8 millones (26%) Porcentaje financiado en 2009: 45%
República Democrática del Congo	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar el retorno a una vida normal de niños y adolescentes de 3 a 18 años, facilitándoles el acceso a una educación de calidad en un entorno protector. 12 proyectos realizados por 10 organismos 	Unos dos millones de desplazados internos. En Kivu el Norte sólo un 34% de los niños tiene acceso a la educación básica.	Petición en 2010: 25 millones Financiación semestral: 3,6 millones (15%) Porcentaje financiado en 2009: 19%
Yemen	<ul style="list-style-type: none"> Mantener a 1,4 millones de alumnos en el sistema educativo formal. Proporcionar enseñanza alternativa a 1.500 jóvenes de 14 a 18 años sin escolarizar. Obtener material pedagógico para el desarrollo cognitivo de 750 niños de 3 a 6 años. 7 proyectos realizados por 4 organismos 	Más de 340.000 desplazados internos registrados, de los que un 15% vive en campamentos; y 170.000 refugiados. Acceso muy limitado a la educación, sobre todo para los desplazados internos. Muchos niños han perdido hasta dos años de escolaridad. Centenares de escuelas han sido destruidas, deterioradas o saqueadas.	Petición en 2010: 3,7 millones Financiación semestral: 77.000 (2%) Porcentaje financiado en 2009: 81%

Nota: En el caso de Pakistán, la cifra correspondiente a 2009 se refiere a una petición de ayuda formulada en 2008 para responder a la vez a la situación creada por las inundaciones y por el conflicto. La petición se prorrogó luego hasta diciembre de 2009.

Fuentes: IDMC (2007, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c); OCHA (2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e, 2010f).

En este sentido, la experiencia de la República Centroafricana resulta aleccionadora. En la petición consolidada de 2009, el almuerzo escolar representó casi los dos tercios de los fondos pedidos para el sector de la educación (OCHA, 2010c). Aunque el almuerzo escolar es importante, es difícil comprender por qué figuraba como máxima prioridad: en las zonas en conflicto de la República Centroafricana, sólo cuatro de cada diez niños tienen acceso a la educación y, por ende, a los programas de alimentación de las escuelas (República Centroafricana, Instituto de Estadística, 2009). Al parecer, la presencia del Programa Mundial de Alimentos, un importante suministrador de ayuda alimentaria, influyó en el establecimiento de prioridades en este caso.

Es evidente que no resulta fácil evaluar las necesidades educativas en un contexto de guerra. En efecto, es poco probable que los planificadores dispongan de datos fiables sobre el perfil de edad de los grupos desplazados. Además, las situaciones de conflicto crean por sí mismas un contexto adverso para la planificación. Las treguas en los combates pueden propiciar el regreso de muchos desplazados y refugiados a sus hogares, mientras que la amenaza de una reanudación de las hostilidades puede surtir el efecto contrario. La existencia de una masa de población inestable obliga a menudo a los planificadores a actuar en un contexto en el que son muy amplios los márgenes de incertidumbre con respecto al número de niños que es preciso asistir, sus edades y su ubicación. No obstante, aun cuando se tengan en cuenta estas limitaciones, la fiabilidad del método actual de evaluación de necesidades deja mucho que desear.

En los últimos años se han adoptado diversas iniciativas para mejorar la evaluación de las necesidades en situaciones de emergencia (Harvey y otros, 2010; Naciones Unidas, 2005a, 2009k). En un inventario realizado hace poco por la OCHA se definieron 27 instrumentos y mecanismos diferentes, como el Servicio de seguimiento de la salud y la alimentación y el Marco de evaluación de la gestión del campamento (OCHA, 2009a). Lo sorprendente es que la educación no parece figurar en ninguna de estas iniciativas multisectoriales.

Los ciclos presupuestarios a corto plazo afectan a la ayuda

Aunque algunas situaciones de emergencia humanitaria se producen en forma de conmociones imprevisibles, agudas y de corta duración, el ciclo que preside la mayoría de las causadas por los conflictos armados es muy diferente. En efecto, son crisis que duran varios años, a lo largo de los cuales la intensidad de la violencia, los desplazamientos de poblaciones y las necesidades humanitarias

fluctúan de manera imprevisible. En consecuencia, la respuesta a las necesidades humanitarias debe regirse por un marco de planificación a largo plazo, que conjugue la flexibilidad con la previsión en materia de financiación.

Pero el sistema de financiación de la ayuda humanitaria no funciona así. Las peticiones de ayuda humanitaria están orientadas a financiar ciclos presupuestarios anuales, y no a satisfacer las exigencias impuestas por una planificación a medio y largo plazo. La variabilidad de los fondos movilizados en esos ciclos cortos entraña elevados niveles de inestabilidad. Incluso las necesidades financieras más previsibles están sujetas a las vicisitudes de la presupuestación anual. Muchos refugiados se hallan desplazados desde hace más de un decenio, pero el ACNUR se ve obligado a funcionar con un ciclo anual de financiación, y esta es una de las razones por las que ha sido incapaz de planificar eficazmente las medidas para hacer frente al creciente número de refugiados somalíes que afluyen a los campamentos del nordeste de Kenya, por no citar más que este ejemplo (Recuadro 4.5).

Para los organismos que proporcionan a los niños instrucción escolar y alimentos, los ciclos presupuestarios anuales suponen una limitación permanente de su eficacia. El modo de funcionamiento de Save the Children, que presta servicios en primera línea a varios países afectados por conflictos, son un buen ejemplo de esas dificultades. De 2005 a 2009, esta organización recibió 73 subvenciones distintas para realizar actividades educativas en la República Democrática del Congo y el sur del Sudán, que en su gran mayoría correspondían a periodos presupuestarios de un año o de más corta duración. La formulación de solicitudes para un gran número de subvenciones de escaso monto entraña costos de transacción elevados, como el tener que apartar a parte del personal de su tarea primordial: la prestación servicios (Dolan y Ndaruhutse, 2010). Pero hay aspectos más esenciales. Los proyectos que dependen de asignaciones presupuestarias a corto plazo están expuestos a pérdidas bruscas de financiación, como ha ocurrido en zonas de conflicto de la República Democrática del Congo (Recuadro 4.6). Además, en el caso de servicios básicos, como la salud y la educación, no es posible construir un sistema duradero sobre la base de una financiación a corto plazo. En efecto, en el sector de la educación es preciso contratar a docentes, pagarles sus sueldos, mantener en buen estado las aulas y suministrar manuales escolares, tanto para el año escolar en curso como para los venideros.

Los proyectos que dependen de asignaciones presupuestarias de corto plazo están expuestos a pérdidas bruscas de financiación.

Recuadro 4.5 – Hacer frente a la oleada de refugiados – La lección de Dadaab (Kenya)

El conjunto de campamentos para refugiados de Dadaab, situado en las cercanías de la ciudad de Garissa, al noroeste de Kenya, es uno de los más grandes del mundo. Alberga a unos 250.000 somalíes que han huido del devastador conflicto que asola a su país desde hace veinte años. La escolarización de los niños es una prioridad principal de los refugiados, pero los procedimientos de planificación defectuosos pueden frustrar sus anhelos en este ámbito.

Con la catástrofe humanitaria provocada por la intensificación de la violencia, la población de Dadaab se ha multiplicado por más de dos en el espacio de cuatro años. El sistema educativo acogía en sus aulas a un poco menos de 30.000 niños en 2005, y ahora se están realizando improbables esfuerzos para dar acogida a más de 60.000. El promedio de alumnos por clase ha pasado de 82 a 113, y algunas escuelas previstas para algo menos de 1.000 escolares están ahora recibiendo a más de 3.000. Entretanto, la proporción de niños en edad de cursar primaria que acuden a clase ha disminuido enormemente, pasando de casi un 100% en 2005 a menos de un 50% en 2010.

En Dadaab, los planificadores no pueden prever con exactitud ni la fecha de llegada de nuevos refugiados ni su número. Sin embargo, era previsible desde hace

varios años que la demanda de educación iba a aumentar, habida cuenta de la intensidad y persistencia del conflicto y de la fragilidad del proceso de paz. El ACNUR estima que la población de Dadaab va a seguir creciendo a un ritmo de 5.000 personas por mes. Entonces, ¿por qué el sistema no ha podido aportar una respuesta eficaz a esta situación?

El fracaso se debe en parte a la periodicidad de la financiación. El ciclo de financiación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como el de las ONG encargadas de la enseñanza primaria (CARE International) y secundaria (CARE International hasta 2009 y Windle Trust posteriormente), es anual. El ACNUR no ha podido satisfacer las peticiones de financiación de las ONG y éstas han tenido que buscar otras fuentes de recursos. Mientras que la necesidad de proveer servicios educativos aumenta, su financiación adolece de déficits continuos y, además, el futuro se presenta de lo más incierto. Para ampliar duraderamente el sistema educativo de los campamentos, los encargados de su planificación necesitan que los donantes contraigan compromisos de financiación plurianuales, en los que se prevean también fondos para cubrir gastos imprevistos en casos de emergencia.

Fuentes: ACNUR (2010d); OCHA, (2009b); UNESCO (2010c).

Mantener la educación durante los conflictos

En 2008-2009, las tiendas de campaña y las “escuelas en una maleta” distribuidas en Gaza por el UNICEF permitieron mantener escolarizados a unos 200.000 niños.

Una de las razones por las que los servicios educativos tienen tan escaso relieve en la ayuda humanitaria aportada a los países afectados por conflictos estriba en el hecho de que, a veces, los donantes dudan de la posibilidad de mantener la oferta de prestaciones educativas en un contexto de guerra. Según este punto de vista, cuando la violencia se abate sobre una comunidad vulnerable, la protección de los servicios educativos es un objetivo deseable pero inalcanzable. No obstante, aunque cada conflicto armado plantea sus propios problemas, también ofrece posibilidades específicas para brindar apoyo a los niños y los padres que se hallan en primera línea.

Las escuelas “en pleno campo” de la República Centroafricana ofrecen una prueba de lo que se puede hacer, incluso en las condiciones más adversas. Situada en un triángulo de conflicto que se extiende hasta el Chad y el Sudán, la región septentrional de ese país cuenta con algunos de los indicadores de desarrollo humano más bajos del mundo y los desplazamientos masivos de población han empeorado una situación educativa que ya era

mala. No obstante, a pesar de la pobreza y la violencia, algunas comunidades han respondido a la crisis creando provisionalmente escuelas “en pleno campo” con materiales disponibles a nivel local. Esas iniciativas han contado con el respaldo del UNICEF y de diferentes ONG y organismos de ayuda. Ya en 2009, con recursos muy limitados, esas escuelas habían proporcionado a más de 60.000 niños no sólo instrucción, sino también agua potable, atención médico-sanitaria y una sensación de vuelta a la normalidad (UNICEF, 2009a).

Varios organismos especializados han adquirido competencias para prestar servicios educativos en situaciones de emergencia provocadas por conflictos. Uno de los más notorios es el UNICEF. Esta organización ha desempeñado un papel precursor en la concepción y distribución de un conjunto de material didáctico básico, popularizado con el nombre de “la escuela en una maleta”. En colaboración con varias ONG, el UNICEF ha preparado dispositivos de respuesta en común a situaciones de crisis que comprenden, por ejemplo, la distribución de tiendas de campaña para que sirvan de aulas. Después de la incursión del ejército israelí en Gaza, en 2008-2009, el bloqueo impuesto a los materiales de construcción dificultó

Recuadro 4.6 – Los riesgos de la ayuda humanitaria a corto plazo en la República Democrática del Congo

Claudine Bunyere, una muchacha de 12 años de la República Democrática del Congo, es un vivo ejemplo de que la educación puede ayudar a reconstruir vidas, incluso en los conflictos más violentos. Su determinación ante la adversidad y un programa innovador de la organización Save the Children le han permitido mantener abiertas las puertas de la enseñanza. El peligro que ahora corre Claudine es que sus esfuerzos se vayan a frustrar por las veleidades del sistema de ayuda humanitaria.

Hace dos años, los grupos insurgentes mai mai y las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda atacaron la aldea donde Claudine vivía, en la provincia de Kivu del Norte. Muchos vecinos murieron en el ataque, entre ellos los padres de Claudine. Pero la joven y su hermana escaparon al pueblo de Masisi, a 30 kilómetros de distancia, donde ahora viven en un campamento de desplazados internos.

Su caso no es insólito. Aunque el gobierno y muchos donantes aducen que la República Democrática del Congo se halla en una etapa de “reconstrucción posterior a un conflicto”, los grupos insurgentes y las fuerzas gubernamentales siguen aterrorizando a la población del este del país. Claudine es una de las 600.000 personas desplazadas de la provincia de Kivu. Pero, a diferencia de la mayoría de los niños de esa provincia, Claudine puede ir a la escuela y está aprovechando a fondo la oportunidad de instruirse. “Me encanta la escuela. No sólo porque quiero aprender y me gustan las clases, sino porque aquí puedo estar también con mis amigos”.

Si Claudine puede ir a la escuela, es por una sola razón. La organización Save the Children, que opera en las zonas de guerra de Kivu del Norte, financió varios programas de rehabilitación y construcción de aulas e impartió formación a 124 maestros empleados en 12 escuelas, que cuentan con una matrícula de 8.300 alumnos en total. Cuando llegó a Masisi, Claudine sólo había estado escolarizada un año.

Ahora, es una de los 1.155 escolares de 10 a 14 años que participan en un programa de aprendizaje acelerado. Le ha bastado un año lectivo para recuperar su retraso y el próximo curso empezará ya en cuarto grado.

La mala noticia es que la continuidad de este programa educativo, que ha aportado esperanzas a miles de niños, está en peligro. En efecto, los fondos de la ayuda humanitaria se están agotando y los donantes no han logrado aportar una financiación más estable a largo plazo. Los fondos para el programa de Masisi proceden principalmente de la ayuda humanitaria suministrada por Canadá y los Países Bajos, complementada con una subvención de un fondo humanitario agrupado. Pero todavía en septiembre de 2010, Save the Children no había logrado asegurar la financiación del programa para más allá de febrero de 2011, lo que pone en peligro el futuro de varios centros escolares y dispensarios médico-sanitarios. El resultado es que un programa de educación que estaba siendo un éxito y que debería ampliarse, corre el riesgo de ser clausurado porque los donantes tienen otras prioridades.

Desde el punto de vista de los donantes, la idea de separar la ayuda humanitaria de la asistencia para el desarrollo a largo plazo puede ser lógica en el plano administrativo. Pero lo es mucho menos si nos situamos en la perspectiva de los niños de Kivu del Norte, como Claudine Bunyere. Claudine ha mostrado un extraordinario denuedo para reconstruir su vida y aprovechar la oportunidad que se le ofreció de recibir instrucción. Save the Children ha demostrado que, incluso en los contextos más hostiles, es posible proteger el derecho a la educación. Pero un sistema basado en una estrecha visión a corto plazo ha puesto en peligro sus esperanzas y deja en vilo el futuro de un programa que ha dado buenos resultados en lo que más importa: la vida de los niños que están en primera línea de los conflictos.

Fuentes: OCHA (2010h); UNESCO (2010d).

Si bien es cierto que siempre hay límites a lo que se puede hacer, es importante evitar que peligren las normas de calidad elementales de los servicios educativos.

la reparación de las escuelas dañadas por el conflicto. Las tiendas de campaña y las “escuelas en una maleta” del UNICEF permitieron mantener escolarizados a unos 200.000 niños y satisficieron alrededor del 60% de las necesidades más urgentes del sector educativo (UNICEF, 2010g).

Incluso cuando se logra mantener el acceso a la educación, su calidad puede resentirse a pesar de que los docentes, los padres y los organismos de ayuda al desarrollo hagan esfuerzos improbos por mantener las escuelas en funcionamiento. Si bien es cierto que siempre hay límites a lo que

se puede hacer, es importante evitar que peligren las normas de calidad elementales de los servicios educativos. Las directrices elaboradas por la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE) abordan directamente este problema, estableciendo criterios mínimos de calidad para la prestación de servicios educativos en situaciones de emergencia. Entre esos criterios figuran el número de alumnos por docente, el suministro de textos escolares y la creación de zonas de seguridad para los niños (INEE, 2010).¹⁵

15. Elaborados en consulta con más de 2.000 profesionales de más de 50 países, los Criterios Mínimos de la INEE están reconocidos, en el ámbito de la educación, como criterios del mismo rango que los establecidos en la Carta Humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria del Proyecto Esfera.

Crear un ámbito de seguridad

Durante la guerra civil de Bosnia, los alumnos de las escuelas de Sarajevo se convirtieron en blanco de los francotiradores. En mitad del prolongado asedio padecido por la ciudad, una encuesta realizada en un distrito escolar evidenció que el 80% de los escolares de 7 a 15 años habían sido objeto de disparos directos de los francotiradores. Los desplazamientos del hogar a la escuela llegaron a ser una cuestión de vida o muerte. Para los agresores, sus ataques contra los niños y las escuelas formaban parte de una estrategia general que apuntaba a desorganizar la vida de la comunidad y a empujar a determinados grupos étnicos al éxodo. Por su parte, los padres reconocieron en la encuesta que la escuela era uno de los pocos lugares donde los niños tenían la sensación de llevar una vida normal. Su respuesta a las intimidaciones de los francotiradores fue no interrumpir el funcionamiento del sistema educativo y crear aulas en casas, cafés, garajes y sótanos (Baxter y Bethke, 2009; Husain y otros, 1998; Sweeney, 2009). Las escuelas fueron puestas a buen recaudo y la determinación de la comunidad venció al intento de quebrar la esperanza encarnada por la educación.

Aunque cada conflicto es diferente, la presencia de ánimo y la firme determinación mostradas por los padres y los niños en Sarajevo pueden hallarse en otras situaciones de conflicto en el mundo entero. Mientras los grupos armados disparan contra los alumnos, incendian las escuelas y aterrorizan a los civiles, las personas comunes y corrientes encuentran la manera de resistir y de mantener el acceso a la educación. El apoyo de los organismos internacionales de ayuda al desarrollo internacional puede servirles. En Pakistán, por ejemplo, las ONG crearon "escuelas satélites", en consulta con los dirigentes comunitarios en las zonas donde los talibanes habían destruido las escuelas gubernamentales (Harmer y otros, 2010).

Afganistán es uno de los países donde los organismos de ayuda tropiezan con más dificultades. Hay vastas zonas demasiado peligrosas para poder llevar a cabo actividades en ellas y, además, desde hace mucho tiempo la escolarización se ha convertido en un verdadero campo de batalla político y cultural (Harmer y otros, 2010). Las niñas y sus escuelas son blancos específicos de los ataques de los insurgentes, así como las escuelas que se asocian con el gobierno y los equipos de reconstrucción provincial, de composición mixta civil y militar (Glad, 2009; Harmer y otros, 2010). En respuesta a esta situación, los organismos de ayuda han elaborado estrategias flexibles e innovadoras, como la creación de escuelas comunitarias, discretas y administradas a distancia. Estos centros docentes permiten aplacar las tensiones políticas que suscitan la educación, llegar a grupos sumamente

marginados que viven en zonas afectadas por conflictos y reducir los riesgos que acechan a los alumnos (Recuadro 4.7).

En algunos casos, la seguridad de las escuelas se puede mejorar mediante el diálogo con los representantes de los grupos armados. Tras los ataques perpetrados contra escuelas en Nepal, el UNICEF, Save the Children y otras organizaciones mediaron entre las partes en conflicto para llegar a un acuerdo y lograr que las escuelas se considerasen "zonas de paz". De conformidad con un nuevo código de conducta, se acordó que no se usarían las escuelas para reuniones políticas, que se pondría un término al reclutamiento militar de niños y que se prohibiría todo ataque contra los centros de enseñanza. Este código de conducta se aplicó en unas 1.000 escuelas situadas en las zonas más castigadas por el conflicto. Después del acuerdo, disminuyeron las denuncias de incidentes violentos y los cierres de escuelas. Una encuesta realizada en siete de las escuelas amparadas por el acuerdo evidenció que la tasa neta de escolarización de las niñas había aumentado, pasando del 75% en 2007 al 84% en 2009 (Save the Children, 2010; Smith, 2010b; UNICEF, Nepal, 2010).

Si la inseguridad impide que las ONG y los organismos de las Naciones Unidas estén presentes en un país, hay soluciones alternativas. Cuando muchas escuelas de Somalia se vieron obligadas a cerrar sus puertas en el decenio de 1990 a causa de la guerra civil, el BBC World Service Trust y el Africa Educational Trust crearon el Programa Somalí de Enseñanza y Alfabetización a Distancia (SOMDEL), consistente en una serie de emisiones radiofónicas destinadas a fomentar el aprendizaje de la lectura, la escritura y la aritmética. Las evaluaciones realizadas posteriormente indicaron que el programa había beneficiado a unas 10.000 personas en Puntlandia, Somalilandia y el sur de Somalia (Brophy y Page, 2007; Thomas, 2006).

La comunidad internacional dispone de medios más directos para proporcionar a los padres y los niños las condiciones de seguridad indispensables que permitan mantener la prestación de servicios educativos. Después de las tragedias ocurridas en Rwanda y la ex Yugoslavia en el decenio de 1990, la comunidad internacional ha sostenido un largo debate sobre cómo aplicar el "derecho a la protección" reconocido por las Naciones Unidas en el caso de civiles amenazados por la violencia. En determinadas situaciones de conflicto, son las fuerzas de mantenimiento de la paz las que proporcionan esa protección. En el Sudán, entre las misiones de los cascos azules figura la de acompañar a las niñas y las mujeres cuando se desplazan a buscar agua y leña, van a la escuela o realizan faenas

Mientras los grupos armados disparan contra los alumnos, incendian las escuelas y aterrorizan a los civiles, las personas comunes y corrientes encuentran la manera de resistir y de mantener el acceso a la educación.

Recuadro 4.7 – Las escuelas comunitarias de Afganistán: cómo impartir enseñanza en zonas de conflicto

Las provincias afganas más peligrosas suelen ser inaccesibles para las ONG, a pesar de sus necesidades educativas apremiantes. Varias organizaciones han respondido a esta situación aumentando su apoyo a las escuelas comunitarias. Muchos de esos centros datan del decenio de 1990, cuando los consejos de aldea respondieron al colapso del Estado y a las restricciones impuestas por los talibanes a la educación de las niñas. Tradicionalmente, esas escuelas carecen de edificios propios porque las clases se imparten en los hogares y las mezquitas. La comunidad local contrata a los docentes.

Las ONG han adaptado sus sistemas a esta modalidad, cooperando con los consejos de aldea. Como a veces es imposible visitar las escuelas que funcionan en zonas muy peligrosas, los grupos humanitarios suelen dirigir los proyectos a distancia mediante el uso de teléfonos móviles, o recurriendo a personal y asociados locales. De hecho, la responsabilidad del funcionamiento cotidiano de las escuelas se ha confiado a personal local y a consejos de administración escolar, en los que están representados los padres y los ancianos del pueblo.

Las escuelas comunitarias ofrecen diversas ventajas. Al estar situadas en aldeas, los niños no tienen que

recorrer largas distancias para asistir a clase y así corren menos riesgos. En parte, esto explica sus buenos resultados en el aumento de la escolarización, en particular la de las niñas. La participación directa de la comunidad también tiene sus ventajas. Los dirigentes locales están en buena posición para evaluar los peligros que puede entrañar el hecho de recibir ayuda de las ONG. Su participación constituye además una forma de protección contra las agresiones. Pero las escuelas comunitarias tienen también sus desventajas, entre otras la falta de control de la calidad de la enseñanza impartida y el riesgo de que las amenazas contra la seguridad de las ONG se desplacen hacia las comunidades.

No hay una solución sencilla para esos problemas. Diversos donantes y ONG colaboran con el Ministerio de Educación para integrar las escuelas comunitarias en el sistema de educación nacional. Su adhesión a las normas nacionales puede fortalecer la calidad de su enseñanza, evitar la discriminación entre los sexos, forjar un sistema educativo más coherente y garantizar que la enseñanza contribuya a la construcción de la paz.

Fuentes: Burde y Linden (2009); Glad (2009); Harmer y otros (2010).

agrícolas. En la República Democrática del Congo, las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han contribuido a que las niñas puedan desplazarse a la escuela con seguridad, en una zona de la ciudad de Goma donde las violaciones de menores son muy frecuentes. Se han elaborado directrices detalladas para ampliar esta función de las fuerzas de las Naciones Unidas, ya que en los mandatos que se les asignan para las misiones de mantenimiento de la paz se otorga cada vez más importancia a la protección de los civiles, comprendida la protección contra las violencias sexuales (UNIFEM y DPKO, 2010). Ambos ejemplos ilustran la posibilidad de que los cascos azules protejan a los escolares contra las violaciones de los derechos humanos descritas en el Capítulo 3. Pero los recursos insuficientes y los límites de los mandatos siguen obstaculizando una intervención más eficaz por su parte en este ámbito.

La falta de recursos es particularmente flagrante en el África Subsahariana. Faltan 15.800 personas para las operaciones de las Naciones Unidas en esta región, con respecto a la dotación en personal aprobada en 2009, y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) sólo cuenta con el 76% del personal previsto (Soder, 2010). A tenor de lo dispuesto en el Capítulo VII de la

Carta de las Naciones Unidas, el mandato de esa fuerza conjunta de mantenimiento de la paz prevé la obligación de “contribuir a la protección de la población civil amenazada de violencia física y prevenir los ataques contra civiles, en la medida de su capacidad y en sus zonas de despliegue” (UNAMID, 2007). Aunque se suele pedir a esa fuerza que aporte una protección más eficaz, una tropa de 17.000 soldados para vigilar una zona del tamaño de Francia no puede, evidentemente, dar mucho más de sí. Las tropas de Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) han establecido un clima de seguridad en algunas de las peores zonas del conflicto, en particular en el este del país. También en este caso el Secretario General ha reiterado que sus fuerzas carecen de equipos y hombres suficientes para ampliar la red de seguridad (Deen, 2008; Doss, 2009). Todos estos problemas se deben al desfase que se da, desde mucho tiempo atrás, entre las exigencias que plantea la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los compromisos financieros de los Estados Miembros (Soder, 2010).

Mientras prosigue el debate sobre la financiación en el marco de las Naciones Unidas, se desaprovechan posibilidades para prestar apoyo a la educación.

Hace ya mucho tiempo que se da un desfase entre las exigencias que plantea la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los compromisos financieros de los Estados Miembros.

En el Chad y la República Centroafricana, se siguen produciendo agresiones contra los civiles, comprendidos los niños, pese a la presencia de fuerzas de la Unión Europea y tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2010g). A la Fuerza de la Unión Europea (EUFOR) se le ha asignado el cometido de proteger a la población, salvaguardar las operaciones humanitarias y contribuir al restablecimiento de la estabilidad, mientras que el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) consiste en vigilar la situación de los derechos humanos. En realidad, la EUFOR, que contaba con unos 200 soldados en una de las peores zonas de guerra, no disponía de efectivos suficientes para proteger a los civiles (Unión Europea, 2008). En marzo de 2009, fue sustituida por la MINURCAT. Pero a finales de ese año, la MINURCAT ya operaba con menos del 50% de su capacidad, debido a la escasez de fondos y los problemas para adquirir y transportar los equipos (IDMC, 2009a, 2010a). Una vez más, estos problemas pueden parecer ajenos a la educación. Sin embargo, no cabe duda de que una fuerza de seguridad debidamente equipada hubiera podido prevenir los ataques contra las escuelas y los alumnos, así como facilitar el regreso de los desplazados a sus aldeas. Habida cuenta de que la retirada de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas está prevista para finales de 2010, se ha desaprovechado una importante oportunidad en este ámbito (Naciones Unidas, 2010g).

Mejorar los servicios educativos prestados a refugiados y desplazados internos

Los refugiados asentados en campamentos tienen acceso a una educación que es, en el mejor de los casos, rudimentaria.

La prestación de servicios educativos de calidad a las personas desplazadas por conflictos plantea problemas específicos. Aunque las circunstancias de esas personas cambian de un país a otro, e incluso en el interior de cada país, los indicadores de educación relativos a los refugiados y las personas desplazadas figuran entre los peores del mundo. La aplicación de medidas prácticas en el momento y lugar adecuados puede mejorar el acceso a los servicios educativos, pero se necesitan reformas de más envergadura en materia de gobernanza para reforzar los derechos de las personas desplazadas.

Reglas distintas y problemas comunes

Los refugiados pueden hacer valer un impresionante arsenal de derechos jurídicos reconocidos oficialmente, pero con frecuencia media una gran distancia entre esos derechos y su ejercicio efectivo. Muchas de las personas que se ven obligadas a huir de un país a otro como consecuencia de un conflicto armado no logran que se les registre como refugiados, e incluso los que lo consiguen suelen tener posibilidades muy limitadas. La mayoría de

ellos pasan años confinados en campamentos y asentamientos, con restricciones impuestas a su derecho a desplazarse libremente y trabajar para ganarse la vida (Betts, 2009a). Además, muchos campamentos son inseguros y se da en ellos un alto grado de violencia (Smith, 2004). Algunos han calificado los asentamientos de refugiados como “almacenes” humanos y el Comité para los Refugiados de los Estados Unidos ha dicho que su retención en campamentos por mucho tiempo es “una negación de derechos y una práctica inhumana” (Smith, 2004, pág. 38).

Como se dijo en el Capítulo 3, la prestación de servicios educativos se ve afectada por esta mala situación general. Los refugiados asentados en campamentos tienen acceso a una educación que es, en el mejor de los casos, rudimentaria. La educación básica adolece de un déficit crónico de financiación, del carácter imprevisible de los presupuestos, de la escasez de docentes y de instalaciones deficientes, factores que contribuyen a limitar las oportunidades. La posibilidad de realizar estudios secundarios es aún más limitada. Al mismo tiempo, la limitación del derecho a trabajar mantiene a los refugiados hundidos en la pobreza y limita los alicientes para adquirir nuevas competencias o proseguir los estudios.

Los 12 campamentos de refugiados administrados por el ACNUR en el este del Chad son un ejemplo de esa restricción de las oportunidades educativas: sólo cuentan con dos escuelas secundarias para una población de 270.000 refugiados de la región sudanesa del Darfur, (ACNUR, 2010c). La poca financiación existente para la enseñanza primaria hace que en las escuelas falten sillas, pupitres, papel y libros de texto. Al parecer, la educación no figura entre las prioridades principales de quienes aportan ayuda humanitaria. El problema general es que no existe un marco de planificación eficaz, ni tampoco un sistema de financiación, que respalden la educación con un presupuesto previsible y suficiente. Así, el múltiple y variado conjunto de proveedores de servicios educativos en los campamentos de refugiados del Chad dependen del mecanismo de peticiones de fondos humanitarios a corto plazo y de las colectas de las ONG. Ahora bien, en las colectas de fondos con fines humanitarios la educación no sale muy bien parada tal como pudo verse en la sección anterior.

Los desplazados internos tropiezan con frecuencia con estos mismos problemas. En el Chad, además de los refugiados, los desplazados se cuentan por decenas de miles. Muchos viven en campamentos donde tienen poco acceso a la enseñanza primaria y ninguno a la secundaria. Uno de los principales obstáculos para la educación básica es la escasez

de maestros cualificados. Reducir el déficit de docentes calificados en un contexto de pocos recursos y sin sistemas institucionales de apoyo resulta sumamente difícil. El UNICEF y algunas ONG, como el Servicio Jesuita a Refugiados y Première Urgence, han tratado de colmar la brecha formando a miembros de las comunidades desplazadas para ejercer la docencia. El problema radica en que esas organizaciones carecen de recursos para pagarles sus sueldos y en que los padres desplazados son demasiado pobres como para pagar los costos de la enseñanza de su propio bolsillo, lo que hace insostenible la situación (IDMC, 2010a). Las soluciones innovadoras elaboradas por organismos que prestan servicios a los desplazados internos terminan siendo inaplicables por falta de financiación. Si se solucionara el problema de la carencia de fondos, sería posible impartir instrucción a miles de niños que ahora se ven despojados de su derecho a la educación.

Al igual que la mayoría de los refugiados, los desplazados internos no viven en campamentos, sino en comunidades de acogida y asentamientos informales situados en zonas urbanas. La tarea de incorporar nuevos grupos de niños a un sistema escolar ya congestionado y carente de financiación

suficiente plantea enormes dificultades, en particular cuando en la comunidad de acogida prevalecen altos niveles de pobreza y existen escasas oportunidades de cursar estudios. No obstante, los encargados de la elaboración de políticas y los donantes de ayuda suelen hacer caso omiso de estos problemas. Las necesidades financieras específicas para integrar a los desplazados internos en los sistemas educativos existentes no suelen tomarse en cuenta en la planificación de la educación nacional, ni se cubren con asignaciones presupuestarias. Una consecuencia de esto, ilustrada por la experiencia de los desplazados internos en la República Democrática del Congo, es que son los propios desplazados quienes deben financiar los costos de su instrucción (Recuadro 4.8).

Las disposiciones gubernamentales pueden tener una importancia decisiva en las posibilidades de educación de los refugiados y desplazados internos. En algunos países, la negativa de los gobiernos a reconocer jurídicamente el estatuto de los refugiados limita su derecho a la educación y, con toda probabilidad, obliga a millones de niños a abandonar la escuela y buscarse la vida en el mercado de trabajo informal. Como se dijo en el Capítulo 3, el ACNUR ha comprobado la existencia de este

En algunos países, la negativa a reconocer jurídicamente el estatuto de los refugiados limita su derecho a la educación y, con toda probabilidad, obliga a millones de niños a abandonar la escuela.

Recuadro 4.8 – Los desplazados internos “invisibles” de la República Democrática del Congo

Los desplazados internos son a menudo invisibles a los ojos de los máximos responsables políticos. La estrategia educativa de la República Democrática del Congo se ha estructurado partiendo de la base de que el país se halla en un contexto de “recuperación posterior a un conflicto”. Sólo hace una somera referencia a los desplazados y califica de “mediano” el riesgo de reanudación del conflicto.

Este enfoque no cuadra con la experiencia vivida por casi 1,7 millones de personas desplazadas en el este del país, donde la violencia sigue siendo un fenómeno generalizado. El gobierno y sus asociados en materia de ayuda humanitaria no han calculado correctamente la financiación necesaria para llevar la educación a las zonas donde viven los desplazados internos y adoptar estrategias adecuadas que les permitan llegar a esas poblaciones, proporcionándoles ayuda alimentaria y sanitaria. Han partido de la hipótesis de que eso es de la incumbencia de la ayuda humanitaria, que no susceptible de una planificación a largo plazo como la asistencia para el desarrollo.

La consecuencia de esa carencia de planificación es que se espera que sean los propios desplazados

quienes financien la educación de sus hijos, cuando son gentes que en su mayoría lo han perdido todo. Los derechos de matrícula, que en 2008 se cifraron en unos 5 dólares por alumno y trimestre escolar, excluyen del sistema educativo no sólo a muchos desplazados internos, sino también a muchas otras personas. Estos obstáculos económicos se pueden atenuar aplicando medidas específicas. Una ONG que actúa en Kivu del Norte, una de las zonas más afectadas por el conflicto, logró mejorar el acceso a la escuela con un programa que distribuyó 35 dólares mensuales a las familias en situación de extrema pobreza. Otras ONG están ampliando las oportunidades educativas ofrecidas a los niños desplazados en esa zona, pero tienen que afrontar la incertidumbre que la inestabilidad de la ayuda humanitaria hace planear sobre el futuro. Sin embargo, los donantes y el gobierno no han sido capaces de incorporar a la estrategia del sector educativo nacional ni siquiera un boceto de plan para financiar la instrucción de los desplazados internos.

Fuentes: Bailey (2009); Davies y Ngendakuriyo (2008); Holmes (2010); Karafuli y otros (2008); OCHA (2010h); República Democrática del Congo, Ministerio de Educación (2010).

problema en países como Malasia y Tailandia, que no son signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En cambio, algunos Estados que no son partes en esa convención han adoptado disposiciones menos restrictivas y más generosas con respecto a los refugiados, lo que demuestra que en este ámbito es más importante el espíritu de las políticas que la letra de las leyes.

Dejar las puertas abiertas

El trato que reciben los refugiados iraquíes en los Estados vecinos es instructivo. Las estadísticas de los gobiernos de la región indican que hay alrededor de 1,8 millones de refugiados iraquíes, aunque en 2009 apenas 230.000 de ellos estaban registrados en los archivos del ACNUR. Esta discordancia se debe probablemente a las inexactitudes de los datos y censos, las diferencias en la definición de la condición de refugiado y los procedimientos de selección del ACNUR. Lo que sí está claro es que los gobiernos de la región han respondido con un grado de generosidad y apertura que a menudo se echa en falta en otras regiones del mundo, en particular en las zonas más prósperas del planeta. Ni Jordania ni la República Árabe Siria, que acogen respectivamente la primera y segunda población de refugiados iraquíes –por su importancia– son signatarias de la convención de 1951, pero ambas han mantenido una política de puertas abiertas. Asimismo, estos dos Estados les han dado acceso a sus sistemas estatales de educación. En Jordania, un decreto real de 2007 concedió a los niños iraquíes refugiados el acceso al sistema escolar, en igualdad de condiciones con los jordanos, fuese cual fuese su condición jurídica (Winthrop y Ferris, 2010).

Ofrecer a los refugiados la posibilidad de acceder a las escuelas del país que los acoge presenta muchas ventajas de las que no se benefician los que viven en campamentos. Se evitan los males de una planificación errática y, además, los niños reciben material didáctico y disponen de instalaciones escolares que siempre son muy superiores a lo que pudiera proporcionarles un campamento [Recuadro 4.9]. Por la misma razón, los refugiados representan una carga considerable para los sistemas educativos de Jordania y la República Árabe Siria, que ya estaban sometidos a una gran presión antes de que los refugiados llegaran. Aunque en Jordania se ha registrado una sólida progresión en la mejora del acceso a la educación y la calidad de ésta, casi uno de cada tres niños abandona los estudios antes de finalizar el duodécimo grado. Además, muchos docentes carecen de formación, una parte de la infraestructura escolar está en mal estado y persisten grandes disparidades vinculadas al nivel de ingresos de los padres (Banco Mundial, 2009c).

Si los sistemas escolares de Jordania y la República Árabe Siria se ven sometidos a una presión tan grande, esto se debe, en parte, a un problema de gobernanza más vasto: el reparto de las cargas. Aunque estos dos países han asumido enormes responsabilidades al proceder según los principios humanitarios internacionales y las normas de derechos humanos, han recibido un apoyo muy escaso de las naciones más ricas, comprendidas las que tienen una presencia militar en Iraq. En la República Árabe Siria, el ACNUR construyó dos escuelas y rehabilitó 65 aulas para acoger a 3.300 alumnos (ACNUR, 2010a). Pero el presupuesto nacional de educación, que estaba sometido ya a muchas presiones, ha tenido que absorber la mayoría de los costos. El problema de fondo es que el sistema de gobernanza para las cuestiones relativas a los refugiados carece de un mecanismo de financiación que permita repartir los costos entre la comunidad internacional, en función de la capacidad de pago de cada país.

El caso de Jordania ilustra algunos problemas de índole más general suscitados por la financiación de la educación para los refugiados. Algunos donantes bilaterales aumentaron su apoyo al sector de la educación en respuesta a la llegada masiva de refugiados iraquíes. Los donantes de ayuda humanitaria, por conducto del grupo sectorial para la educación coordinado por el UNICEF, también se ocuparon de movilizar los fondos para facilitar la supresión del pago de derechos de matrícula por parte de los refugiados. Y un nutrido grupo de ONG viene proporcionando apoyo a los programas de formación de docentes, de educación no formal y de atención y educación de la primera infancia (UNICEF, 2009f, 2010g). Sin embargo, la integración de los refugiados en las escuelas nacionales de Jordania se ve afectada por una serie de incertidumbres. Todavía no se han solucionado las diferencias entre el gobierno jordano y los donantes de ayuda sobre la estimación cálculo del número de niños iraquíes ingresados en el sistema escolar, lo que ha creado un factor de incertidumbre en el sistema de planificación de la educación (Seeley, 2010). Otro factor de incertidumbre estriba en una considerable disminución del apoyo de los donantes, prevista para 2010-2011, que se debe en parte a que éstos suponen que muchos refugiados van a regresar a su país.

Los datos que sustentan esa previsión parecen más bien endeble. Las encuestas de opinión realizadas por el ACNUR en 2010 indicaron que la mayoría de los iraquíes que habían regresado a sus hogares lamentaban esa decisión y entre las causas del arrepentimiento mencionaban los problemas de inseguridad, desempleo y escasa calidad de los servicios (ACNUR, 2010g). Otras encuestas similares efectuadas en Jordania indicaron que la mayoría

Ofrecer a los refugiados la posibilidad de acceder a las escuelas del país que los acoge presenta muchas ventajas de las que no se benefician los que viven en campamentos.

Recuadro 4.9 – Los iraquíes refugiados en Jordania rehacen sus vidas

Abderramán, un muchacho de 15 años de edad, es un vivo ejemplo de la capacidad de los muchachos y muchachas iraquíes para hacer frente a toda costa a la adversidad, y su caso es también ilustrativo de las posibilidades de educación que se pueden ofrecer cuando la firme voluntad de un gobierno va unida al espíritu innovador de una organización no gubernamental.

La vida de Abderramán se vio trastornada por la violencia sectaria. Su familia, de confesión sunnita, vivía en un barrio de mayoría chiita de Haswa, una ciudad situada al sur de Bagdad. Al igual que otras familias de esta religión fue el blanco de ataques de las milicias chiitas. Un tío de Abderramán fue asesinado, otro desapareció y su padre fue torturado. El muchacho resultó gravemente herido en un atentado con explosivos, en el que vio perecer a dos vecinos suyos.

Hoy, Abderramán y su familia están rehaciendo su vida en Zarqa, una ciudad de Jordania situada al este de Amman. Aunque perdió dos años de estudios, el muchacho está ahora escolarizado en uno de los 39 centros de educación no formal que han puesto en funcionamiento el Ministerio de Educación de Jordania y la organización no gubernamental Questscope. Estos centros imparten tres ciclos de enseñanza acelerados de ocho meses de duración para que los alumnos pasen del primer grado de enseñanza básica al décimo en un lapso de dos años. El título obtenido sirve para ingresar en la enseñanza técnica y profesional o en la enseñanza secundaria

general. La mayoría de los alumnos de los centros regentados por Questscope son niños y adolescentes jordanos que desertaron la escuela primaria, pero esos centros también han abierto sus puertas a unos mil iraquíes. El aprovechamiento escolar en los centros es muy alto, ya que un 75% de los alumnos finalizan los ciclos de enseñanza en los que se han matriculado.

El retorno de Abderramán al sistema educativo ha sido difícil, porque todavía conserva las cicatrices de sus heridas y los recuerdos traumáticos de su vida en Iraq. Aunque su familia es pobre, las pequeñas subvenciones en metálico otorgadas por el ACNUR ayudan al muchacho a costear sus gastos de desplazamiento a la escuela. Al mismo tiempo, la política de gratuidad de la educación del Gobierno jordano hace que los costos de su educación resulten asequibles. Abderramán está plétórico de energía, deposita grandes esperanzas en el futuro y tienen una gran confianza en sí mismo, y todo eso se lo ha dado la escuela según el mismo confiesa. “No sé si volveré a Iraq algún día –dice– pero tanto si vuelvo como no, lo que sí sé es que quiero ser ingeniero”.

Questscope y el Gobierno jordano están ayudando a Abderramán a rehacer una vida rota por un conflicto del que el muchacho no es en modo alguno responsable. Por su parte, los donantes de ayuda –algunos de los cuales están directamente implicados en el conflicto iraquí– sólo han proporcionado hasta ahora una asistencia limitada y esporádica (véase el texto principal).

Fuentes: Questscope (2010); UNESCO (2010a).

Muchos Estados no han aprobado leyes para proteger a los desplazados internos.

de los iraquíes no tienen previsto volver a sus hogares (ACNUR, 2010h). En este contexto, si la comunidad internacional no mantiene su apoyo, las consecuencias para los niños iraquíes refugiados y el sistema escolar de Jordania podrían ser muy perjudiciales.

Reforzar los derechos de los desplazados internos

Algunos de los problemas planteados por la gobernanza de la educación en relación con los desplazados internos se deben a disposiciones internacionales. Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de ayudar y proteger a los niños y jóvenes desplazados. El Principio 23 proclama el derecho de los desplazados internos a recibir “una educación gratuita y obligatoria a nivel primario” y establece que se debe facilitar enseñanza posprimaria “tan pronto como las condiciones lo permitan” (OCHA, 1998, pág. 12).

Sin entrar a considerar el hecho de que muchos gobiernos de países afectados por conflictos son también responsables del problema de los desplazamientos, traducir esos compromisos en resultados concretos resulta problemático. En parte, esto se debe a que los Principios Rectores no imponen obligaciones jurídicamente vinculantes a los gobiernos y, en parte, a que muchos Estados no han aprobado leyes para proteger a los desplazados internos. Aunque hay desplazados internos en 50 países por lo menos, sólo 18 los mencionan en sus leyes y documentos de políticas. De los 10 países que cuentan con mayores poblaciones de desplazados, sólo tres han promulgado leyes al respecto (Ferris, 2010a; Ferris y Winthrop, 2010).

Un reforzamiento de la protección internacional podría dar mayor consistencia a los derechos de los desplazados internos. La Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, que la Unión Africana aprobó

en la reunión cumbre de Kampala en 2009, representó un paso adelante muy positivo (Unión Africana, 2009). Basado en los Principios Rectores, este tratado es el primer instrumento jurídicamente vinculante y aplicable a un continente entero. En lo que respecta a su alcance y ámbito de aplicación, define una amplia serie de derechos de obligatorio cumplimiento, entre ellos el derecho a la educación. Este documento podría servir de modelo a otros países y regiones, pero su eficacia dependerá de que sea ratificado y aplicado. La convención entrará en vigor una vez que haya sido ratificada por 15 de los 53 Estados Miembros de la Unión Africana. Hasta la fecha, 29 Estados lo han suscrito, pero sólo Sierra Leona y Uganda lo han ratificado (ACNUR, 2010).

Al igual que ocurre con los refugiados, el grado de protección y la solidez de los derechos jurídicos de que puedan gozar los desplazados internos depende, en última instancia, de las leyes nacionales y de su aplicación. En este sentido, la experiencia de Colombia es instructiva. Este país alberga la segunda población de desplazados más numerosa del mundo y la mayoría de ellos proceden de regiones y grupos sociales muy desfavorecidos. A raíz de una sentencia dictada por la Corte Constitucional en 2004, se exigió a los sucesivos gobiernos que solucionaran los problemas con que tropiezan las personas desplazadas en el ámbito de la educación y en otros más. Las políticas adoptadas para acabar con las disparidades entre los grupos de desplazados y la población del país en general se han plasmado en la legislación nacional y han logrado algunos resultados impresionantes. Aunque siguen subsistiendo algunos problemas, el caso de Colombia demuestra que las disposiciones legales pueden contribuir a ofrecer más oportunidades a las personas desplazadas y conferirles más autonomía. (Recuadro 4.10).

Recomendaciones: superar los obstáculos que impiden prestar servicios educativos

Los padres y los niños atrapados en conflictos armados dan muestras de un extraordinario denuedo para mantener la educación y, por eso, tienen derecho a esperar que la comunidad internacional esté a la altura de su empeño. Sin embargo, el respaldo esperado se echa en falta con suma frecuencia. Aunque muchos programas de los organismos de ayuda han demostrado que es realmente posible preservar el acceso a la educación durante los conflictos, existe la impresión general de que esto no constituye una prioridad humanitaria de primer orden. El propio sistema de ayuda humanitaria refleja este punto de vista. Si bien es cierto que el sistema en su conjunto adolece de escasa financiación y carece de mecanismos para

evaluar las necesidades, el sector de la educación resulta perjudicado, si se le compara con otros sectores. En efecto, representa una pequeña proporción de las peticiones globales de financiación en los llamamientos de ayuda humanitaria y recibe la proporción más pequeña de la financiación obtenida en respuesta a las peticiones. Tanto si se trata de los refugiados como de los desplazados internos, el acceso de estas personas a las prestaciones educativas se ve amenazado por una combinación de financiación insuficiente y de gobernanza deficiente. Para corregir esas deficiencias, sería preciso aplicar nuevos enfoques y reformas en cuatro ámbitos fundamentales:

Reconocer la importancia de la educación

La transformación de las mentalidades es la condición a la vez más difícil y más importante del cambio, la que posee la llave para abrir las puertas a reformas más vastas. Es preciso que la comunidad de la ayuda humanitaria deje de considerar la educación como una cuestión secundaria y empiece a verla como parte de un imperativo humanitario más amplio. En las situaciones de emergencia de larga duración, las personas afectadas por los conflictos no se contentan únicamente con tener de qué comer y beber, sino que también consideran que la educación es una prioridad inmediata. En un contexto de conflicto, los gobiernos y organismos de ayuda deberían otorgar a la educación al menos la misma importancia que le dan las comunidades a las que deben servir. Entre los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria adoptados por los organismos de ayuda, figura la exigencia de que éstos “garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria” (Good Humanitarian Donorship, 2010). La aplicación de este principio permitiría que la educación adquiriese una prioridad mucho mayor que la que tiene ahora.

La educación se incorpora a los programas humanitarios en gran medida gracias a la labor de organizaciones y redes como la INEE, Save the Children y el UNICEF. La campaña denominada “Reescribamos el futuro” de Save the Children es un ejemplo logrado de una labor de promoción (Dolan y Ndaruhutse, 2010). Otros organismos, entre ellos la UNESCO, el ACNUR y el Banco Mundial, así como los participantes en la alianza en pro de la Educación para Todos, deberían contribuir a defender con firmeza la causa de la educación en los distintos llamamientos humanitarios. Se necesita llevar a cabo una labor de sensibilización más enérgica para cambiar las mentalidades en la acción humanitaria y poner de relieve el insuficiente apoyo que la comunidad internacional presta a la educación en situaciones de conflicto.

En un contexto de conflicto, los gobiernos y organismos de ayuda deberían otorgar a la educación al menos la misma importancia que le dan las comunidades a las que deben servir.

Recuadro 4.10 – La importancia del reconocimiento de los derechos jurídicos de los desplazados internos: la legislación colombiana

Colombia, que cuenta con una de las poblaciones de desplazados internos más numerosa del mundo, tiene también uno de los marcos jurídicos más sólidos para protegerlos y facilitarles el acceso a servicios básicos como la educación. ¿Qué eficacia ha tenido la legislación adoptada por este país en el tratamiento de la crisis provocada por los desplazamientos?

Los desplazamientos de poblaciones han sido, desde mucho tiempo atrás, un rasgo característico del conflicto armado de Colombia. Tan sólo en los últimos tres años, los asesinatos, ataques y actos de intimidación de las fuerzas guerrilleras, los paramilitares y los narcotraficantes han provocado el desplazamiento de más de tres millones de personas, muchas de las cuales se han trasladado del campo a la ciudad. Esta cifra representa un 7% de la población total del país. La mayoría de los desplazados internos de Colombia no viven en campamentos, sino en asentamientos urbanos informales con insuficiente acceso a prestaciones de educación, atención médico-sanitaria, alimentación y abastecimiento de agua. Más de la mitad de los desplazados son menores de 18 años.

Los esfuerzos para fortalecer los derechos de los desplazados internos han sido impulsados por las decisiones del Tribunal Constitucional. Tras considerar que las medidas adoptadas por el gobierno eran insuficientes con respecto a sus obligaciones jurídicas, el Tribunal pronunció en 2004 un veredicto que condujo a la creación de un plan nacional para los desplazados internos y un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de carácter interinstitucional. Se aprobaron nuevas leyes sobre la educación. A tenor de la legislación colombiana, los niños desplazados pueden recibir ahora instrucción gratuita y las escuelas tienen que aceptarlos sin exigirles ningún documento que demuestre que han cursado estudios anteriormente.

Este fortalecimiento de los derechos de los desplazados ha tenido repercusiones importantes. Los datos del Ministerio de Educación muestran que la proporción de desplazados de 5 a 17 años escolarizados ha ido en aumento constante, pasando del 48% en 2007 al 86% en 2010.

A pesar de estos avances, los desplazados internos siguen afrontando inmensas dificultades en Colombia. Si bien gozan de una sólida protección jurídica, tropiezan con problemas para lograr que esos derechos nominales se plasmen en la práctica.

En muchos municipios, la planificación adolece de escasa coordinación, de insuficiencia de capacidades y, en algunos casos, de una firme voluntad política. El nuevo gobierno elegido en 2010 ha prometido que fortalecerá el apoyo ofrecido a los desplazados, pero se enfrenta con problemas políticos y administrativos considerables. Algunos de esos problemas atañen a las dificultades con que tropiezan los desplazados internos para que se reconozca oficialmente su condición jurídica. A menudo, a los desplazados les cuesta mucho demostrar que reúnen los requisitos necesarios para beneficiarse de determinados programas, incluidos los del sector educativo. Además, el reconocimiento de sus derechos no elimina automáticamente los efectos de la pobreza y la marginación. Muchos desplazados internos comienzan la escuela con retraso, repiten curso frecuentemente y abandonan pronto la escuela. Según un estudio, el 51% de los jóvenes desplazados asiste a la escuela secundaria, mientras que esa proporción alcanza el 63% entre sus coetáneos que no han sido víctimas de desplazamientos. Estas cifras no sólo reflejan los problemas relativos a la educación, sino las desventajas de carácter más general que padecen los desplazados internos.

Fuentes: Birkenes (2006); Cepeda Espinosa (2009); Ferris (2010b).

El caso de Colombia demuestra que las disposiciones legales pueden contribuir a ofrecer más oportunidades a las personas desplazadas y conferirles más autonomía.

Aumentar la dotación financiera

En la mayoría de las evaluaciones, las necesidades de la educación se subestiman y las peticiones de financiación basadas en esas evaluaciones obtienen sistemáticamente menos fondos de los que se necesitan. Además, los ciclos presupuestarios anuales con los que funciona la ayuda humanitaria entorpecen la prestación y el mantenimiento a largo plazo de los servicios educativos.

Limitarse a desplazar al sector de la educación recursos destinados a otros ámbitos no es una solución. Es preciso abordar el problema de la insuficiencia de financiación crónica y persistente que padece la educación en situaciones de emergencia. Allí donde las peticiones de ayuda sean inferiores

al promedio de todos los sectores, deberían usarse fondos agrupados para completar la financiación de la educación. Los dispositivos como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias, los fondos nacionales de respuesta a emergencias y el Fondo Común Humanitario deberían aumentar, pasando de su nivel anual actual de unos 730 millones de dólares a 2.000 millones anuales. Asimismo, estos dispositivos deberían reformarse para facilitar un apoyo plurianual flexible a los países que padecen conflictos de larga duración.

Es necesaria una mayor transparencia en los sistemas de presentación de informes de la ayuda humanitaria, a fin de facilitar el seguimiento de la ayuda destinada a la educación y a otros sectores.

Asimismo, se necesita un mecanismo análogo al que utilizan los donantes del CAD de la OCDE para transmitir sus informes por conducto del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores. Ese mecanismo podría supervisarlos la OCHA, en colaboración con el CAD, para garantizar su compatibilidad con la base de datos de la OCDE.

Realizar evaluaciones fiables de las necesidades

En los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria se insta a suministrar fondos para la ayuda humanitaria en proporción a las necesidades y con arreglo a un análisis de éstas. Sin embargo, el sistema de la ayuda humanitaria carece de mecanismos claros para realizar las evaluaciones necesarias y asignar la correspondiente financiación en consecuencia. Los problemas derivados de esta situación son especialmente agudos en el sector de la educación.

Las limitaciones de las prácticas actuales son evidentes en todos los ámbitos. Las evaluaciones de lo que necesitan las comunidades atrapadas en conflictos son, en el mejor de los casos, aleatorias, aun cuando se tengan en cuenta las limitaciones inevitables que obstaculizan la realización de encuestas en las zonas afectadas por conflictos. En la actualidad, las evaluaciones realizadas por el ACNUR en sus campamentos no incluyen sistemáticamente los fondos que se necesitan para alcanzar objetivos específicos en el sector de la educación. El acopio de datos sobre los refugiados que viven en comunidades de acogida es especialmente parcial y fragmentario. Asimismo, la información disponible acerca de las necesidades educativas de los desplazados internos es aún más limitada.

El grupo sectorial de educación aprobó recientemente nuevas directrices para evaluar las necesidades (Global Education Cluster, 2010a). Aunque se trata de un paso en la dirección correcta, todavía hay deficiencias en las directrices. En particular, éstas no definen claramente un conjunto básico de indicadores, entre otros el cálculo del número de niños y jóvenes a los que es preciso llegar, los perfiles de edad y sexo, los esquemas de desplazamiento y las necesidades en materia de docentes e infraestructuras que se necesitarían a fin de orientar la estimación de los fondos necesarios para alcanzar los objetivos en plazos determinados.

Una prioridad inmediata es la elaboración de un marco más sistemático que permita definir las necesidades de financiación, con miras a lograr objetivos claramente definidos en el ámbito de la educación, entre otros el de alcanzar a grupos desatendidos, en particular los desplazados internos. Los grupos sectoriales de educación deberían asumir la coordinación de los esfuerzos orientados a vincular los sistemas de información con las evaluaciones de las necesidades de financiación. Asimismo, deberían colaborar con organismos especializados, como el Instituto de Estadística de la UNESCO, a fin de elaborar un corpus básico de indicadores de educación que permita definir las necesidades. Esos organismos deberían coordinar también su labor con las organizaciones de ayuda humanitaria que disponen de competencias en la evaluación de las necesidades en situaciones de emergencia en otros sectores, y aprovechar la experiencia de la UNESCO y de otros organismos en la elaboración de modelos que permitan calcular los costos de la prestación de servicios educativos.

El sistema de la ayuda humanitaria carece de mecanismos claros para realizar las evaluaciones necesarias y asignar la correspondiente financiación.

Reformar los mandatos y los dispositivos de gobernanza

Los sistemas actuales de protección del derecho a la educación de las personas desplazadas por los conflictos no cumplen con su propósito. Bien es cierto que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ofrece un alto grado de protección jurídica, pero son muchos los Estados que no la han firmado. Algunos de esos Estados sólo proporcionan un amparo mínimo a los refugiados o los tratan como inmigrantes ilegales, privando así a muchos de ellos del derecho a la educación. Otros Estados ofrecen un alto grado de apoyo. En este informe se menciona, como un modelo digno de imitación, la experiencia de Jordania, un país que ha permitido a los refugiados iraquíes acceder a las escuelas públicas.

Todos los gobiernos deberían firmar la convención de 1951 y su protocolo de 1967. Pero al margen de que la hayan suscrito o no, todos los países que acogen refugiados deberían ofrecerles un acceso a educación, de conformidad con las disposiciones relativas a los derechos humanos y con los objetivos de la Educación para Todos.

La aprobación de leyes y políticas nacionales puede reforzar el derecho a la educación de las personas desplazadas. La estrategia que Colombia consagró en su ley de 1997 sobre el desplazamiento interno, así como las medidas adoptadas posteriormente por la Corte Constitucional de este país, deberían ser examinadas por todos los países que cuentan con grupos importantes de desplazados internos para adoptar cuanto antes legislaciones similares. La acción a nivel regional podría desempeñar una función más importante en la protección de los desplazados internos. Los gobiernos africanos deberían ratificar urgentemente la Convención de Kampala para la Protección y Asistencia a las Personas Desplazadas en África, y otras instancias regionales deberían considerar la posibilidad de adoptar instrumentos jurídicos análogos.

De manera más general, la prestación de servicios educativos ofrecida a los refugiados y desplazados internos se ha visto afectada por atribuciones de competencias insuficientemente definidas. La ausencia de un organismo con un mandato amplio para amparar a los desplazados internos es una laguna considerable en la estructura internacional. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el UNICEF es, de hecho, quien encabeza la ayuda a los servicios educativos prestados a los desplazados internos, aunque el ACNUR también desempeña un papel en esa tarea. Hay sólidas razones para atribuir al ACNUR un mandato más amplio, respaldado con los correspondientes recursos financieros, a fin de proteger a los refugiados y desplazados internos, tanto en los campamentos como en las comunidades de acogida. Sin embargo, el ACNUR no cuenta con experiencia y capacidad suficientes en la prestación de servicios educativos. Habida cuenta de la competencia del UNICEF en este ámbito, hay razones que abonan en favor de que se le atribuya un mandato conjunto con el ACNUR para la educación. En el marco de ese mandato, se deberían deslindar claramente las funciones y responsabilidades respectivas de ambas organizaciones para que la prestación de servicios educativos sea de buena calidad.

Proteger a las personas desplazadas y preservar su derecho a la educación es una responsabilidad de la comunidad internacional y un bien público mundial. Una vez dicho esto, resulta difícil no llegar a la conclusión de que los países ricos no están financiando la cuota de los costos que les correspondería y que, por lo tanto, deberían asumir una proporción más equitativa de la carga que representa la prestación de servicios educativos a las personas desplazadas. ■

Proteger a las personas desplazadas y preservar su derecho a la educación es una responsabilidad de la comunidad internacional.