

Introducción: Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia

Las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia (MSEE por sus siglas en inglés), son tanto un manual como una expresión de compromiso, desarrolladas a través de un proceso amplio de colaboración, para que todas las personas —niños, niñas, jóvenes y adultos— tengan el derecho a la educación en situaciones de emergencia. Ellas hacen eco de las creencias principales del Proyecto Esfera: que deben tomarse todos los pasos posibles para aliviar el sufrimiento humano que surge de la calamidad y el conflicto, y que las personas afectadas por desastres tienen derecho a una vida digna.

Visión general

Todas las personas tienen derecho a la educación. Este derecho está considerado en muchas convenciones y documentos internacionales, que incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Convención sobre el Estado de los Refugiados (1951); el Convenio de Ginebra (IV) Relativo a la Protección de las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); y el Foro Mundial de Educación de Dakar Marco de Acción (2000), que promovió la Educación para Todos.

La educación en emergencias y durante crisis crónicas y esfuerzos de reconstrucción temprana, puede contribuir tanto para salvar vidas como para sustentarlas. Esta puede salvar vidas protegiéndolas contra la explotación y el daño, o disseminando mensajes claves de supervivencia sobre aspectos tales como protección ante minas terrestres o la prevención del VIH/SIDA. Sustenta la vida ofreciendo estructura, estabilidad y esperanza para el futuro durante tiempos de crisis, particularmente para niños, niñas y adolescentes. La educación en emergencias también ayuda a remediar el dolor dejado por experiencias difíciles, desarrolla habilidades y ayuda a la resolución de conflictos y a la construcción de la paz.

Educación en Emergencias

En años recientes ha existido un aumento en la concientización de la necesidad de programas educativos formales y no formales en situaciones de emergencia. Millones de niños, niñas, jóvenes y adultos se han beneficiado de los esfuerzos de las autoridades educativas y de los organismos humanitarios locales e internacionales. Con un mayor énfasis en la educación, han emergido dos aspectos importantes:

1. el reconocimiento de que las personas no pierden su derecho a la educación durante las emergencias, y que la educación no puede permanecer "fuera" de la corriente principal del debate humanitario, y debe ser vista como una respuesta humanitaria prioritaria; y
2. el deseo y el compromiso amplios para velar por un nivel mínimo de calidad, acceso y responsabilidad por la educación en situaciones de crisis.

Como respuesta, en el año 2003 se constituyó un grupo de trabajo para facilitar el desarrollo de normas mínimas universales para la educación en emergencias. La iniciativa fue acogida dentro de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencias (INEE), una red abierta de organismos de la ONU, ONG, donantes, personal que trabaja en el terreno, investigadores e individuos de las poblaciones afectadas que trabajan en conjunto para velar por el derecho a la educación en emergencias y la reconstrucción después de la crisis. La red es responsable de reunir y diseminar las buenas prácticas, herramientas e investigaciones, promover el derecho a la educación para las personas afectadas por emergencias mediante recomendaciones y garantizar el intercambio regular de información entre sus miembros y asociados. La INEE también identifica vacíos en cuanto a recursos y alienta el desarrollo de los mismos a través de los equipos operativos convocados por las organizaciones miembros de la INEE.

Estas normas mínimas universales se presentan en este manual, el cual es el resultado de un proceso consultivo amplio para desarrollar las normas mínimas para la educación en emergencias. A partir del año 2003, trabajando con una amplia base de actores, el Grupo de Trabajo del INEE sobre Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencias (WGMSEE por sus siglas en inglés) facilitó el desarrollo de normas, indicadores y notas orientadoras que articulan el nivel mínimo a alcanzar del acceso a la educación e impartición de ésta en emergencias, a través de la etapa de reconstrucción temprana.

Los componentes fundamentales de este proceso de desarrollo fueron las consultas nacionales, subregionales y regionales; los datos de entrada de las consultas en línea a través de la lista de discusión vía Internet de INEE; y un proceso de revisión por pares. La información reunida en cada paso fue usada para avanzar a la siguiente fase del proceso.

Más de 2.250 individuos de más de 50 países han contribuido al desarrollo de las normas mínimas. Entre enero y mayo del año 2004, el WGMSEE facilitó cuatro consultas regionales que cubrieron África, Asia, América Latina, el Oriente Medio y Europa. Los 137 delegados a esas consultas regionales incluyeron representantes de poblaciones afectadas, ONG internacionales y locales, gobiernos y organismos de la ONU en 51 países. Previo a las consultas regionales, los delegados y los miembros de INEE coordinaron más de 110 consultas nacionales y sub-regionales en 47 países, recogiendo datos de entrada e información de representantes de ONG, gobierno y la ONU; donantes; académicos; y más de 1.900 representantes de comunidades afectadas, incluyendo estudiantes, maestros y otro personal educativo. Las consultas regionales para desarrollar las normas mínimas regionales se basan en las normas, los indicadores y las notas orientadoras desarrollados en las consultas nacionales y locales, así como en más de 100 respuestas de la lista de discusión vía Internet de INEE. En el proceso de revisión

por pares que tuvo lugar durante el verano del año 2004 intervinieron más de 40 expertos quienes analizaron e incluyeron las normas regionales en un grupo de normas universales.

Las normas mínimas resultantes fueron elaboradas sobre las bases de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC por sus siglas en inglés), el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos (EPT, EFA por sus siglas en inglés), los Objetivos de Desarrollo para el Milenio de la ONU (ODM) y la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera. La CRC, los ODM y EPT establecen el derecho a la educación de calidad para todos, incluyendo aquellos afectados por emergencias. Este manual es una herramienta a ser usada en los esfuerzos para alcanzar por lo menos un nivel mínimo de acceso a la educación y en suministros para cumplir este derecho.

La Carta Humanitaria del Proyecto Esfera y las Normas Mínimas en Casos de Desastre, la cual fue lanzada en 1997 por un grupo de ONG humanitarias, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, sostienen que las comunidades afectadas por desastres tienen derecho a contar con asistencia humanitaria. El manual de Esfera incluye la Carta Humanitaria y las normas mínimas para los sectores básicos de suministro de agua y saneamiento; seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria; gestión de refugios y emplazamientos; y servicios de salud. Pero no aborda los servicios de educación.

La Carta Humanitaria está basada en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la Ley Internacional de los Derechos Humanos, la Ley del Refugiado y el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) en Socorro de Desastres. La Carta describe los principios centrales que rigen la acción humanitaria y reafirma el derecho de las comunidades afectadas por emergencias a la protección y la asistencia, así como a la vida digna. La Carta indica las responsabilidades legales de los estados y partes en guerra para garantizar el derecho a la protección y la asistencia. Cuando las autoridades pertinentes no pueden y/o no quieren cumplir con sus responsabilidades, están obligadas a permitir que organizaciones humanitarias brinden protección y asistencia humanitaria.

Cómo usar las Normas Mínimas

Las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencias (MSEE por sus siglas en inglés) están diseñadas para su uso en respuestas de emergencia y pueden ser también útiles en la preparación para la emergencia y en el apoyo humanitario. Son aplicables en un amplio rango de situaciones, que incluyen desastres y conflictos armados. En este manual, "emergencia" se usa como un término genérico para cubrir dos amplias categorías: "desastres" y "emergencias complejas", las cuales se definen a continuación.¹

- **Los desastres** incluyen, entre otros, a huracanes/tifones, terremotos, sequías e inundaciones. Algunos desastres, como los terremotos, pueden ocurrir sin aviso, y tienen un impacto mayor en aquellos que viven vecindades la zona cercana al punto de origen. Otros, como las sequías, pueden desarrollarse más lentamente, pero tienen un impacto igualmente devastador.
- **Las emergencias complejas** son situaciones que son "provocadas por el hombre" y causadas

¹ Definiciones adaptadas de la International Save the Children Alliance, 2001.

una amenaza o peligro natural. En tales circunstancias, las vidas, la protección, el bienestar y la dignidad de las poblaciones involucradas están en peligro por varios factores de crisis, como peligros naturales, desastres producidos por el hombre y conflictos armados.

La información contenida en este manual no es prescriptiva. Las normas mínimas han sido desarrolladas por actores que provienen de una diversidad de niveles (por ejemplo, hogares y comunidades, autoridades locales, funcionarios de ministerios, organismos de financiación, ejecutores, etc.) y han evolucionado alrededor del mundo fuera de ambientes de emergencia y de reconstrucción temprana. Las normas brindan una guía de cómo los gobiernos nacionales, otras autoridades y los organismos nacionales e internacionales pueden responder y establecer programas educativos en escenarios de emergencia. Las normas están diseñadas para ser usadas por las comunidades, gobiernos, otras autoridades y trabajadores humanitarios con el fin de satisfacer las necesidades educativas, según sean definidas por la población más cercana.

Marco temporal

El marco de tiempo en el cual las normas mínimas son usadas depende en gran medida del contexto. Ellas son aplicables en un amplio rango de escenarios de emergencia, desde la respuesta temprana en emergencias hasta las fases de reconstrucción temprana, y podrán ser usadas por una audiencia diversa. Los indicadores en este manual no son universalmente aplicables a todas las situaciones, tampoco para todos los usuarios potenciales. Podrán pasar semanas, meses o incluso años para alcanzar algunas de las normas e indicadores especificados. En algunos casos las normas mínimas e indicadores pueden ser alcanzadas sin la necesidad de ayuda exterior; en otros casos puede que se necesiten autoridades educativas y organismos que colaboren para lograrlos. Cuando estas normas e indicadores se aplican, es importante que todos los actores que deban participar concuerden en un marco de tiempo para la implementación y el logro de los resultados.

Cómo usar las Normas Mínimas

Existen varios manuales e instrumentos diseñados por organismos internacionales y ONG que brindan una guía práctica a los educadores que trabajan en emergencias y reconstrucción temprana, quienes tratan varios aspectos del aprendizaje y las actividades psicosociales. Estas mismas organizaciones, así como los ministerios de educación y otros funcionarios de educación, han desarrollado guías y políticas para el establecimiento y mantenimiento de programas educativos de calidad. El presente manual ofrece un conjunto de normas mínimas, indicadores claves y notas orientadoras que conforman la acción humanitaria en el contexto de la educación, desde el desarrollo de programas educativos hasta su implementación y continuidad, así como el apoyo gubernamental y comunitario. Las normas mínimas se presentan en cinco categorías, que son:

- **Normas mínimas comunes a todas las categorías:** esta sección se enfoca hacia las áreas esenciales de participación de la comunidad y el uso de los recursos locales al aplicarse las normas contenidas en este manual, así como velar porque las respuestas educativas de emergencia estén basadas en una evaluación inicial que es seguida por una respuesta apropiada y un monitoreo y evaluación continuados;
- **Acceso y ambiente de aprendizaje:** se enfoca a las asociaciones para promover el acceso a las oportunidades de aprendizaje y a los vínculos inter-sectoriales con la salud, el agua y el

saneamiento, la ayuda alimentaria/nutrición y vivienda, por ejemplo, con el objetivo de mejorar la seguridad y el bienestar físico, cognitivo y psicológico;

- **Enseñanza y aprendizaje:** se enfoca a los elementos importantes que promueven la enseñanza y el aprendizaje efectivos: 1) currícula/plan de estudio, 2) capacitación, 3) instrucción y 4) evaluación;
- **Maestros y otro personal educativo:** se enfoca a la administración y la gestión de los recursos humanos en el campo de la educación, incluyendo el reclutamiento y la selección, condiciones del servicio, supervisión y apoyo; y
- **Política educativa y coordinación:** se enfoca a la formulación, promulgación, planificación, implementación de la política y la coordinación.



La diferencia entre normas e indicadores

Las normas mínimas se basan en el principio de que las poblaciones afectadas tienen el derecho a la vida digna. Ellas articulan el nivel mínimo a ser alcanzado del acceso a la educación y su provisión en una situación de asistencia humanitaria. Ellas son cualitativas por naturaleza y están destinadas a ser universales y aplicables en cualquier medio. Los indicadores clave para cada norma son señales que muestran si la norma ha sido alcanzada; ellos funcionan como herramientas para medir y comunicar el impacto (o resultado) de los programas, así como de los procesos (o métodos) usados, ya sean cualitativos o cuantitativos. Sin los indicadores clave, las normas mínimas serían poco más que declaraciones de buena intención, difíciles de poner en práctica.

Las notas orientadoras en cada capítulo tienen que ver con puntos específicos que deben ser considerados cuando se aplican las normas en diferentes situaciones. Ellas ofrecen consejos sobre aspectos prioritarios y cómo abordar dificultades prácticas, y pueden también describir dilemas, controversias o vacíos en el conocimiento actual. Las notas orientadoras se relacionan con indicadores clave específicos, y el vínculo se señala en el texto. Los indicadores clave siempre deben ser leídos en conjunto con la(s) nota(s) orientadora(s) pertinente(s). Es importante recordar que todas las secciones están interconectadas y que frecuentemente las normas descritas en una sección necesitan ser abordadas en conjunto con normas descritas en otra. Donde sea adecuado, las notas orientadoras identifican vínculos con otras normas, indicadores o notas orientadoras pertinentes.

Temas interrelacionados

En el desarrollo de las normas mínimas se ha tomado cuidado en abordar varios aspectos importantes, los cuales se relacionan con los derechos humanos y de la niñez, el género, el derecho de la población a participar, el VIH/SIDA, la discapacidad y la vulnerabilidad. Más que tratarse en una sección por separado, estos elementos han sido incorporados en las normas pertinentes.

Alcances y limitaciones

Las normas para las diferentes secciones no son aisladas, ellas son interdependientes. Sin embargo, es inevitable una tensión entre la formulación de normas universales y la capacidad de aplicarlas en la práctica, pues cada contexto es diferente. Por esta razón, el proceso de desarrollo universal utilizado para formular las normas garantizó una participación amplia y extensa de trabajadores humanitarios, educadores, gobiernos, autoridades educativas, actores de la sociedad civil y personas afectadas provenientes de diferentes contextos regionales, locales y de diferentes países.

En algunos casos, factores locales pueden provocar que las normas mínimas y los indicadores clave sean inalcanzables. Cuando ese sea el caso, la diferencia entre las normas y los indicadores listados en el manual y los alcanzados en la práctica concreta deben ser descritos, así como las razones de dicha diferencia, y qué se necesitaría cambiar para que las normas se hagan realidad.

Las Normas Mínimas y la Carta Humanitaria de Esfera no solucionarán todos los problemas de respuesta educativa; sin embargo, ofrecen una importante herramienta a los organismos humanitarios, gobiernos y poblaciones locales para mejorar la efectividad y calidad de su asistencia en educación, y así, producir una diferencia significativa en las vidas de las personas afectadas por desastres.