

I. Instrumentos de políticas básicas en materia de educación en emergencias complejas

En la Primera Parte se describen los instrumentos de políticas básicas encaminadas a materializar los derechos de los niños y de los jóvenes adultos a la educación, incluidos aquellos derechos establecidos en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, se ha convertido en uno de los instrumentos más útiles para evaluar y defender las necesidades de la infancia en general, incluidos los niños y jóvenes adultos en países afectados por la guerra.

I.1 La Convención sobre los Derechos del Niño, 1989

La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1) ha sido generalizada, y en 1997 casi todos los Estados Partes la habían firmado. La Convención establece que todo niño menor de 18 años (Artículo 1) tiene derechos específicos sin discriminación de ningún tipo. Ello es particularmente relevante de cara a los niños refugiados porque los criterios generales que allí se establecen constituyen una base fundamental para protegerlos (2). Pero esa protección sólo es posible si un Estado es Parte de la CDN y no de otro tratado sobre refugiados. La Convención intenta asumir todos los aspectos de la vida del niño, desde la salud y la educación hasta los derechos sociales y políticos. Según la Política para Niños Refugiados del ACNUR (1993), la CDN “constituye un marco normativo de referencia para la acción del ACNUR” en pro de los niños refugiados. En esta sección se analizan en detalle los Artículos 28 y 29 de la CDN, que hacen especial referencia a la educación.

• **El Artículo 28** de la Convención reconoce el derecho del niño a la educación, y afirma que la educación es esencial para la infancia. Este Artículo establece las condiciones básicas para la educación — educación primaria gratuita y obligatoria para todos — y diversas formas de educación secundaria y de orientación profesional *accesibles y asequibles* a todos. La educación superior debe ser accesible a todos *en función de la capacidad*.

- **El Artículo 29** describe un consenso general relativo en torno a los objetivos de la educación. En esencia consigna las metas básicas de la enseñanza: el pleno desarrollo del potencial del niño y su preparación para *una vida responsable en una sociedad libre*. Además, el Artículo propugna el derecho de los particulares y de cualquier entidad a establecer instituciones educativas, siempre que respeten los principios educativos enunciados en el Artículo y se ajusten a unas normas y niveles mínimos. Esto es particularmente importante para la educación de los refugiados, para quienes el ACNUR ha establecido recientemente unos criterios y niveles mínimos (ver Tablas 1 y 2, pág. 8 y 9).

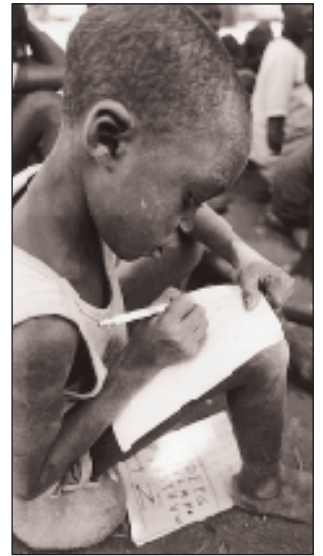


FOTO: P. Williams/CMI

PLAN A MEDIANO PLAZO DE LA UNESCO

En materia de ayuda de emergencia, la UNESCO promueve en la comunidad internacional la idea de que la ayuda humanitaria no puede reducirse solamente al suministro de alimentos, medicinas y mantas; y afirma que tiene que existir un estrecho vínculo entre los conceptos de ‘asistencia’, ‘reconstrucción’ y ‘desarrollo a largo plazo’, y que las operaciones de emergencia deben incorporar desde el principio un componente de formación local. Esta idea ha ido ganando terreno, y hoy ya aflora un progresivo reconocimiento del principio de que las víctimas de conflictos tienen el mismo derecho inalienable a la educación que los demás seres humanos. La estrategia de la UNESCO consiste, pues, en tratar de implantar estructuras educativas temporales en situaciones de emergencia, pensadas especialmente para las personas desplazadas y refugiadas. Pero en este cometido la ONU sólo puede desempeñar un rol catalizador: se trata no tanto de crear escuelas o publicar manuales sino de evaluar las necesidades prioritarias, formular las estrategias para satisfacerlas conjuntamente con el ACNUR, el UNICEF y el PMA, y contribuir a la formulación de llamamientos consolidados en favor de la ayuda humanitaria internacional coordinados por el DAH (3).

- ¹ UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, preparado para UNICEF por Rachel Hodgkin y Peter Newell, Ginebra, UNICEF, 1998. (Las otras referencias a la CDN proceden de la misma fuente.)
- ² ACNUR, *Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado*, Ginebra, ACNUR, 1994.
- ³ UNESCO, *Estrategia a mediano plazo, 1996-2001*, París, 1996.

RESPUESTA DE EMERGENCIA DEL ACNUR

En 1992, el Comité Ejecutivo del ACNUR reclamó una mayor y mejor atención a la educación básica y pedía que, ya desde las primeras fases de una emergencia, se identificaran las necesidades educativas para poder satisfacerlas con celeridad.

La estrategia complementaria del ACNUR relativa al Estudio Machel – avalada por el Comité Ejecutivo de la Oficina en 1997 – proponía como principal objetivo de protección en la fase inicial de una emergencia la provisión de educación básica y el desarrollo de actividades recreativas para niños y adolescentes refugiados. El ACNUR desea, pues, desarrollar modalidades y alianzas operativas que aseguren el mayor grado posible de cumplimiento de este objetivo.

El UNICEF colaborará con el ACNUR para garantizar la continuidad de métodos, contenidos y la capacitación del profesorado entre la educación básica a los refugiados y el sistema educativo básico de sus respectivos países de origen. El UNICEF, en el marco de su colaboración con las autoridades nacionales para reconstruir o desarrollar el sistema educativo básico del país de origen, colaborará con el ACNUR para facilitar a los niños retornados el acceso a las escuelas nacionales.

Ambas agencias se coordinarán con la UNESCO para implantar las actividades educativas básicas.(4)

... poblaciones vulnerables que han sido víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre.



FOTO: OPE/CMI

Por consiguiente, si el Artículo 28.1 a) de la Convención es aplicable a todos los niños sin discriminación alguna, los niños que han sido víctimas de la violencia organizada tienen que tener también acceso a la educación. Un Estado no puede negar activamente a ningún niño el derecho a una educación dentro de su territorio.

El Artículo 31 establece el derecho del niño al descanso, al esparcimiento, al juego y a participar plenamente en la vida cultural y artística. Por lo tanto, es necesario asegurar apoyo operativo para que en los campos de refugiados y en las comunidades de Personas Desplazadas Internamente (PDIs) puedan desarrollarse actividades recreativas y de esparcimiento.

I.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951

El derecho de los niños refugiados a una educación pública quedó claramente establecido en el Artículo 22 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Allí se establecía que “los Estados Firmantes acordarán a los refugiados el mismo trato que conceden a los nacionales en materia de educación elemental”.

Hoy, cuando los derechos de la infancia son violados de modo flagrante, el rol de los profesionales sobre el terreno — agencias de las Naciones Unidas, agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales y nacionales, etc. — es vital a la hora de abordar la ingente tarea de traducir los derechos del niño en acciones concretas. Cuando se violan o desatienden los derechos de los niños, todas las partes implicadas deben emprender acciones en su defensa.

A veces la experiencia y los resultados educativos sobre el terreno han cambiado las estrategias institucionales y la orientación de los programas. Por ejemplo, la intervención educativa en Ngara en favor de los refugiados rwandeses (ver pág. 19) contribuyó a definir opciones en las *Directrices* del ACNUR. En el mismo sentido, en 1990 los ministros de educación de la región sudafricana lograron un consenso intergubernamental por el que aceptaban implantar el currículum mozambiqueño entre los niños refugiados de Mozambique en edad escolar. El principio de “educación para la repatriación” aplicada a la población refugiada mozambiqueña en Zimbabwe y en Malawi tuvo una considerable influencia en la interpretación tradicional del Convenio de 1951 (5).

I.3 Intervención rápida en situaciones de emergencia

Puesto que la educación se considera crucial para el desarrollo infantil, el UNICEF, el ACNUR y la UNESCO aplican la Convención sobre los Derechos del Niño (6) en su propio trabajo, convirtiendo estos derechos en sus principios rectores. Como se puso de manifiesto en la Conferencia Mundial en favor de una Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, las personas desplazadas y refugiadas constituyen por lo general un “grupo subatendido”.

La presente publicación, aun inspirándose en las directrices y marcos institucionales anteriores, también pretende extender su uso potencial a aquellas situaciones problemáticas protagonizadas por personas que han huido de sus casas pero

⁴ ACNUR, UNICEF, *Memorandum of Understanding between UNHCR and UNICEF*, Ginebra 1996 (págs. 31-32, p. 7-8).

⁵ ACNUR, *Report of the Seminar of Education and Protection for Mozambican Refugees in the Southern African Region*, Harare, 14-19 enero 1990.

⁶ *Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado*, op. cit.



FOTO: UNICEF/Betty Press

que no han cruzado necesariamente la frontera. Estas personas desplazadas internamente (PDI) y otras poblaciones vulnerables que han sido víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre se enfrentan a una situación muy parecida a la de las poblaciones refugiadas.

El nuevo marco político surgido tras el final de la guerra fría ha obligado a la comunidad internacional a priorizar en su agenda una nueva estrategia en favor de la paz y la ayuda humanitaria. Para responder a esta necesidad, la Resolución 46/182 de las Naciones Unidas establecía unas directrices destinadas a asegurar un mandato internacional capaz de proveer un continuum de acción entre la prevención y la preparación iniciales ante los primeros síntomas y la ayuda humanitaria y la transición a la reconstrucción y al desarrollo (7). Pero no hay una clara referencia al rol que debía desempeñar la educación en casos de emergencias complejas.

El presente documento propone una estrategia gradual que abarque las distintas fases del continuum, desde las primeras ayudas urgentes hasta la ayuda al desarrollo. Al mismo tiempo sugiere estrategias en materia de anticipación y preparación, y destaca algunas experiencias educativas recientes asociadas a este método por fases. Sin embargo, una de las principales limitaciones de esta propuesta es la falta de investigaciones y evaluaciones sistemáticas recientes que permitan

evaluar las repercusiones reales de las experiencias presentes y pasadas de este tipo de intervenciones educativas. Como explican Aguilar y Richmond para el caso de Rwanda:

Hacen falta más estudios y evaluaciones para poder conocer las repercusiones técnicas de la educación como medio para cambiar las conductas y actitudes de una población analfabeta o semianalfabeta afectada por el cólera o por las minas terrestres y, de forma más general, por el trauma de la guerra. Esto requiere un conocimiento técnico específico, y estrategias educativas que en parte obedezcan a respuestas logísticas estandarizadas (por ejemplo, suministros escolares) pero que exigen también una rápida adaptación cultural y lingüística que sólo pueden desarrollar con una cierta celeridad equipos técnicos conjuntos formados por educadores locales e internacionales (por ejemplo, para elaborar un currículum y un programa educativo) (8).

... ayuda humanitaria y la transición a la reconstrucción y al desarrollo.

⁷ Naciones Unidas, *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General*, 21 de junio de 1994 (A/49/177/E/1994/80).

⁸ P. Aguilar y M. Richmond, 'Emergency Educational Response in the Rwandan Crisis', en: G. Retamal y R. Aedo-Richmond, eds., *Education as a Humanitarian Response*, Londres, Cassell, 1998, p. 139.