



EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA ACCIÓN HUMANITARIA

Seminario Online 15 y 16 de junio 2020

Introducción

En el mundo existen 7,1 millones de niños, niñas y adolescentes refugiados en edad escolar. Antes de la pandemia, 3,7 millones ya no iban a la escuela, un número que se ha visto incrementado debido a la emergencia causada por la Covid-19. Esta nueva crisis también ha aumentado la cifra de menores que corren el riesgo de no volver nunca más a la escuela. La razón es que en contextos de emergencia como los actuales, la educación es el primer derecho que se pierde, pero también el que más tarda en recuperarse, tendiendo a ser un mal que se cronifica aún más en crisis de larga duración como la que estamos viviendo.

Inmersos en esta nueva situación, los días 15 y 16 de junio Entreculturas organizó un seminario sobre educación en contexto de emergencias bajo el título de **‘El derecho a la educación y la acción humanitaria’**. El encuentro congregó a 20 participantes de diversas organizaciones y administraciones que dialogaron sobre la actual situación y los desafíos a la hora de garantizar el derecho a la educación como prioridad en la acción humanitaria. Las dos jornadas de trabajo también sirvieron para abordar la educación en emergencias en la acción humanitaria en el contexto de pandemia COVID-19, así como identificar desde una perspectiva multidisciplinar los retos de futuro de la educación en la acción humanitaria española y los mejores caminos para afrontarlos.

El seminario se celebró vía telemática dadas las circunstancias extraordinarias provocadas por la Covid-19. Un encuentro virtual que tuvo el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y contó en su clausura con la participación de la Secretaria de Estado Cooperación Internacional, Ángeles Moreno Bau y Ramón Almansa Director de Entreculturas.

El seminario arrancó con las intervenciones de Luis Eduardo Pérez y Alistair Davies que abordaron en sus exposiciones una reflexión sobre el derecho a la educación en la acción humanitaria y el impacto de la Covid-19 en la educación en contextos de crisis previos a la pandemia. Ambas intervenciones están recogidas en esta publicación.

Los diálogos posteriores, así como las diferentes intervenciones que Entreculturas pidió a Luis Zambrano de ECHO Venezuela, Beatriz Sierra de la AECID, Méline Szwarcberg de Save the Children España, Paco Rey del IECAH, Rayhana Itani de JRS Líbano en la zona de Baalbek, Noelbis Aguilar de Fe y Alegría Venezuela y Pilar López-Dafonte de Entreculturas, fueron muy ricos. Con nuestro agradecimiento a todos ellos por su colaboración en este espacio y su compromiso diario con los derechos humanos, hemos intentado recoger de manera breve algunas de las ideas y reflexiones intercambiadas durante esos dos días.

Listado de participantes

1. Alicia Flores: Jefa del Servicio de Educación e Infancia de la AECID.
2. Alistair Davies: Consultor proyectos de desarrollo y de ayuda humanitaria.
3. Annalisa Lenti: Responsable en ALBOAN de acción humanitaria en África.
4. Beatriz Sierra Santos: Oficina de Acción Humanitaria de la AECID.
5. Belén Llera: Oficina de Acción Humanitaria AECID
6. Francisco Rey Marcos: Miembro fundador y Codirector del IECAH.
7. Gloria Mínguez: Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
8. Irene Ortega: Coordinadora Área de Ciudadanía de Entreculturas.
9. Isabel Miguel: Directora Educación para una Ciudadanía Global. UNRWA España
10. Ligia Flores: Jefa del Servicio de Educación de la AECID.
11. Luis Eduardo Pérez Murcia: Consultor. Doctor en Política y Gestión del Desarrollo.
12. Luis Zambrano. Program Assistant ECHO. Venezuela
13. Macarena Costa: Técnica expatriada de Entreculturas en Venezuela.
14. Méline Szwarcberg: Técnica de educación en Save the Children España.
15. Michela Ranieri: Técnica de Política Exterior y Advocacy. Save the Children España.
16. Miguel Santiuste: Técnico expatriado en Líbano de Entreculturas.
17. Noelbis Aguilar: Directora nacional del programa Escuela de Fe y Alegría Venezuela.
18. Pilar López-Dafonte Suanzes: Responsable de Acción Humanitaria de Entreculturas.
19. Pilar Orduña García: Humanitarian Lead en Oxfam Intermón.
20. Rayhana Itani: Coordinadora Pedagógica de JRS Líbano en Baalbek.
21. Ramón Almansa. Director Entreculturas

Clausura del seminario:

- Ángeles Moreno Bau: Secretaria de Estado de Cooperación Internacional.
- Ramón Almansa López: Director Fundación Entreculturas.

Moderación:

- Lucía Rodríguez Donate: Departamento de Incidencia Política en Entreculturas.

Secretaría:

- Marcos Andrés García: Departamento de Incidencia Política en Entreculturas.
- Macarena Romero Álvaro: Departamento de Incidencia Política en Entreculturas.
- Elisa Orbañanos Hernando: Área de cooperación de Entreculturas.



entreculturas

ONG JESUITA PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

El Derecho a la Educación en Contextos de Acción Humanitaria



Introducción

Este documento discute el alcance del derecho a la educación en contextos de acción humanitaria y explora algunos de los retos y **tensiones de política que enfrentan los Estados y los actores humanitarios para garantizar dicho derecho tanto en situaciones de emergencia como en los procesos de transición entre emergencia y desarrollo.**

El documento parte de dos premisas fundamentales: **primero**, todo ser humano es titular del derecho a la educación; y **segundo**, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas posibles, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para respetar, proteger y garantizar dicho derecho en todo contexto y lugar, incluidos los contextos y lugares en donde se presentan emergencias.

Estas dos premisas tienen a su vez dos implicaciones fundamentales para el diseño e implementación de intervenciones humanitarias. **Primera, la titularidad del derecho a la educación no se pierde en condiciones de emergencia y por lo mismo no puede ser suspendida.**

Por el contrario, el derecho a la educación de las personas viviendo en situación de emergencia demanda una **especial** protección por parte de los Estados dada la situación de **amenaza** y la **especial** situación de **vulnerabilidad** a la que están expuestas como consecuencia de la emergencia. Dicha protección **especial** es jurídicamente exigible y demandable ante los Estados con fundamento en el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación consagrados en normas del derecho internacional de los derechos humanos, incluida la Declaración Universal de Derechos humanos (arts. 10 y 26).

La segunda implicación hace referencia al deber de los Estados, en concurrencia con los actores humanitarios, de adoptar todas las medidas de política necesarias y adecuadas para garantizar de manera continua la protección del derecho a la educación. En todo contexto, la garantía de este derecho debe darse sin poner en riesgo el disfrute de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales tanto de las personas en situación de emergencia como del personal humanitario. Tales medidas pueden incluir planes de respuesta rápida, por ejemplo, escuelas móviles, como la adopción de planes detallados para atender la emergencia y preparar la salida del personal humanitario del terreno. Estas últimas medidas suponen el establecimiento de un estrecho vínculo entre las medidas de asistencia humanitaria y las medidas de asistencia para el desarrollo y la coordinación entre los actores institucionales responsables de su diseño e implementación.²

En el marco de este documento, la expresión ‘emergencia’ hace referencia a desastres asociados o no asociados al cambio climático, a crisis humanitarias asociadas a contextos de conflicto armado interno o internacional, y a crisis asociadas con la fragilidad de los Estados para preservar la democracia y/o atender las demandas sociales de su población. En los dos casos, dichas emergencias involucran como sujetos de especial protección tanto a las personas que quedan atrapadas en zonas de desastres o confinadas en zonas de conflicto, como a las personas que se ven obligadas a huir de sus lugares habituales de vivienda y/o trabajo con ocasión de dichas emergencias.

En otras palabras, la acción humanitaria requiere desarrollar acciones específicas tanto para aquellas poblaciones que se encuentran confinadas como para aquellas que huyen dentro y fuera de las fronteras de sus países.

¹ PhD, Política & Gerencia del Desarrollo, Universidad de Manchester, UK.

² El manual humanitario desarrollado por Trócaire (2016) ofrece una guía detallada para desarrollar intervenciones humanitarias. Este incluye lineamientos para el diseño e implementación de medidas humanitarias como criterios para determinar la salida de terreno del personal humanitario.

Esto es, personas internamente desplazadas, refugiadas y en busca de asilo, viviendo tanto en ‘campos de refugio’ como en otras formas de asentamiento.³

Incluida esta introducción, el documento contiene cuatro secciones. Con base en las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la sección dos describe el contenido mínimo del derecho a la educación que debe ser garantizado en todo contexto, incluidas las situaciones de emergencia humanitaria. La sección tres, discute algunas de las posibles tensiones que enfrentan los Estados y los actores humanitarios en la protección del derecho a la educación en la denominada transición entre intervenciones de emergencia e intervenciones para el desarrollo. El documento termina en la sección cuatro con una serie de inquietudes y preguntas para guiar la conversación entre las y los participantes del seminario.



© Sergi Cámara/ Etiopía

³ Una definición formal de los conceptos de emergencia y de los principios de acción humanitaria, así como de los distintos sujetos y grupos poblacionales que requieren especial protección humanitaria, desbordan el alcance de este documento. Para las personas interesadas se sugiere la consulta de Trócaire (2016; 3-7) y Sphere (2018: 10-15; 29-31).

La protección del derecho a la educación en las operaciones humanitarias.

El derecho a la educación se encuentra explícitamente consagrado en normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Aunque los dos marcos normativos fueron originalmente pensados para operar en contextos diferentes, es posible argumentar que ambos marcos se complementan para precisar el alcance y contenido del derecho a la educación.

De un lado, las normas del derecho internacional de los derechos humanos delimitan el alcance y contenido del derecho a la educación en contextos de paz, o tal vez mejor plantear, en contextos de no-conflicto.⁴ De otro lado, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales prescriben una protección especial a la comunidad educativa y a la infraestructura educativa en contextos de conflicto armado interno o internacional. Formalmente, el derecho humanitario eleva a la escuela al nivel de bien civil protegido por el derecho internacional humanitario y reconoce a los niños, niñas y jóvenes como civiles que gozan de especial protección.

Acorde con la normativa humanitaria, no solo el ataque o la destrucción de escuelas constituyen infracciones humanitarias. Estas también se presentan cuando cualquiera de las partes en conflicto usa la escuela como sitio para resguardarse, armar trincheras o, por ejemplo, cuando se usa a los estudiantes o personal docente como escudos humanos.⁵ La prohibición de estas y otras conductas, las cuales no solo amenazan el disfrute del derecho a la educación de estudiantes en contextos de conflicto armado, sino que además ponen en riesgo

⁴ Un análisis sistemático del alcance y contenido del derecho a la educación en el derecho internacional de los derechos humanos puede consultarse en Tomasevski (2004) y Beiter (2006).

⁵ Un análisis detallado del alcance del derecho internacional humanitario en la protección del derecho a la educación, la protección de estudiantes, profesores y personal que trabaja en los contextos educativos, así como la protección de la escuela y otros espacios educativos puede consultarse en Hausler, Urban, & McCorquodale, 2012. Véanse en especial capítulos 3-5). Un análisis crítico de las ambigüedades y tensiones jurídicas en la protección de la escuela y el personal educativo en contextos de guerra puede consultarse en Bart (2010).

sus vidas, las de sus familias y el personal docente, se encuentran expresamente prohibidas en Declaración sobre Escuelas Seguras. Aunque dicha declaración no tiene el alcance normativo de un tratado internacional, resulta relevante para los efectos de este documento porque reitera el compromiso de los países signatarios de proteger a los establecimientos educativos y a la comunidad educativa en los contextos de conflicto armado.⁶

Con fundamento en las normas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, además del trabajo de interpretación jurídico de las normas del derecho internacional por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), se puede argumentar que el derecho a la educación supone los componentes de disponibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad.⁷

Como se planteó en la introducción de este documento, es posible además argumentar que, con fundamento en el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, las personas viviendo en condiciones de emergencia son titulares de una protección especial del derecho a la educación. Dicha protección especial es justamente el fundamento jurídico de la obligación de los Estados, en concurrencia con los actores humanitarios nacionales e internacionales, de diseñar e implementar intervenciones humanitarias y de desarrollo para proteger el derecho a la educación de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad manifiesta. Dicha protección especial se entiende garantizada hasta que los factores que la ocasionaron sean superados.

La tabla 1 ilustra algunas de las medidas de respeto, protección y garantía del derecho a la educación que son necesarias en contextos de acción humanitaria. Las mismas se fundamentan en una lectura socio-jurídica de un amplio conjunto de normas del derecho internacional de los derechos humanos; las cuales son analizadas desde una perspectiva basada en las necesidades de protección del derecho a la educación en contextos de emergencia.



⁶ Detalles sobre el contenido de la declaración e información sobre los países signatarios puede consultarse en la página web de la Coalición Global para proteger la educación de ataques (<https://ssd.protectingeducation.org/>). Información sobre las conferencias internacionales sobre escuelas seguras (Oslo, 2015; Buenos Aires, 2017; y Palma de Mallorca, 2019) también puede ser consultada en este portal.

⁷ Un análisis detallado del contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos puede consultarse en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13). 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.

Formalmente, el contenido de la tabla 1 encuentra sustento normativo en las siguientes normas: Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13 y 14), Convención de los Derechos del Niño (art. 28 y 29), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (art. 10), Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 y 7), Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (art. 26 al 31) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art.24).⁸



© Kristóf Hölvényi / Libano

⁸ Existe además un sinnúmero de normas de aplicación regional en las cuales se integra el derecho a la educación; entre otras: la Convención Europeo de Derechos Humanos (art. 2), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XII), y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (art.17).

Tabla 1:

Mínimos a observar para el respeto, protección y garantía del derecho a la educación en contextos de emergencia

COMPONENTE	Alcance de las obligaciones estatales en contextos de emergencia
DISPONIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none">• Disponibilidad de infraestructura educativa. Esta puede tomar la forma de escuelas temporales ubicadas en lugares distantes de la zona de emergencia a fin de asegurar la protección de la vida y la integridad de la comunidad educativa.• La infraestructura escolar debe estar dotada de servicio de agua potable y espacios para atender las necesidades fisiológicas de los estudiantes. En todo contexto, la escuela debe proteger la salud de los estudiantes y controlar los posibles factores de enfermedad y/o transmisión de virus e infecciones.• Disponibilidad de personal docente ética y pedagógicamente calificado para impartir la enseñanza.• Disponibilidad de material didáctico y pedagógico adecuado al nivel educativo que se imparta.• Disponibilidad de planes educativos en línea y plataformas de acompañamiento a estudiantes en los casos en que la asistencia escolar no sea posible dadas las condiciones de la emergencia.
DISPONIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none">• El acceso a la educación tiene componentes sociales, económicos, físicos, y geográficos. En toda emergencia, el derecho a la educación debe ser garantizado sin discriminación alguna. En casos de conflictos étnicos, por ejemplo, los Estados y los actores humanitarios deben adoptar medidas de protección especial para que ningún grupo étnico se quede por fuera del sistema educativo. En todo caso, igualmente, se debe proteger de manera especial el derecho a la educación de las personas en mayor situación de indefensión, como puede ser el caso de niñas y mujeres, personas desplazadas internas y refugiadas y otras víctimas de violaciones de derechos humanos.• En materia de accesibilidad económica, la educación debe ser gratuita para toda persona en los niveles fundamentales y progresivamente gratuita en los niveles de educación superior. Como medida de compensación a las víctimas de violencia, educación superior gratuita puede ser una alternativa para asegurar los derechos de las víctimas a la reparación.⁹• En materia de accesibilidad física y geográfica, la acción humanitaria debe asegurar que las escuelas sean accesibles para todas las personas y que se encuentren a una distancia razonable a los lugares de vivienda permanente y/o alojamiento temporal para las personas viviendo en emergencia. En los casos en que dicha cercanía no sea posible, es indispensable la provisión de apoyos financieros para transporte y precauciones especiales en zonas contaminadas por minas antipersona y otras municiones bélicas sin explotar.

⁹ Un análisis de los límites y alcances de provisiones en educación como medidas de reparación puede consultarse en Perez Murcia (2014).

ACEPTABILIDAD

- La aceptabilidad comporta dos elementos fundamentales: disponer de educación de calidad y el respeto y protección de los derechos humanos en todos los procesos educativos. Frente a lo primero, y como se señaló en la dimensión de disponibilidad, la acción humanitaria debe disponer de profesores ética y pedagógicamente calificados para enseñar. Dependiendo del contexto de la emergencia, el entrenamiento para el personal docente puede requerir formación para atender a estudiantes que han vivido actos traumáticos asociados por ejemplo con desastres o con actos de violencia y desplazamiento forzado.
- Con respecto a la protección de los derechos en el ámbito de la escuela, es fundamental que la educación en emergencia y la acción humanitaria no se promocionen como medidas de caridad sino como responsabilidades de los Estados y los actores humanitarios. En ninguna circunstancia, los estudiantes pueden ser sujeto de castigos corporales o de conductas indebidas por parte del personal docente. Especiales precauciones deben adoptarse para garantizar los derechos de niños y niñas víctimas de reclutamiento forzado y víctima de violencia sexual.
- Finalmente, resulta fundamental que las agencias humanitarias se abstengan de hacer uso indebido de imágenes de estudiantes en situaciones de emergencia para promocionar su marca. Cualquier publicidad de los organismos humanitarios debe estar regida por los más altos estándares éticos en términos de consentimiento informado y en términos de no promover a las víctimas de desastres y víctimas de conflictos como seres humanos cuya suerte depende de terceros.

ADAPTABILIDAD

- El componente de adaptabilidad está pensado para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo hasta la culminación de sus ciclos escolares. Para ello, la acción humanitaria debe disponer de planes específicos para mitigar las causas de deserción escolar y adoptar medidas positivas para incrementar la retención de los estudiantes hasta la culminación de sus niveles educativos. Medidas de alimentación escolar, así como la asignación de medidas temporales de asistencia financiera a las familias para transporte, uniformes y útiles escolares pueden contribuir a la retención escolar y por ello resulta indispensables su inclusión en la provisión de las operaciones humanitarias.
- Finalmente, y con fundamento en la Convención de los Derechos del Niño (art. 28 y 29), es indispensable que la escuela y la comunidad educativa se adapte a las necesidades especiales de aprendizaje de sus estudiantes. Especial asistencia pueden requerir personas con discapacidad y para quienes su salud física o mental se ha visto afectada por las emergencias o los conflictos armados. La acción humanitaria debería entonces disponer de planes específicos para asegurar la adaptación de las escuelas y todas las prácticas pedagógicas a las necesidades de todos y todas.

Cabe advertir que, aunque la delimitación del derecho a la educación en contextos de emergencia encuentra respaldo jurídico en las normas citadas, persisten algunas brechas en su inclusión en manuales humanitarios. Formalmente, la educación no se incluye como parte del derecho a recibir asistencia humanitaria en manuales como el desarrollado por el proyecto Esfera.¹⁰ Dicho vacío parece resuelto en la medida en que el manual hace explícito que el mismo no incluye todos los aspectos de la acción humanitaria y por ello sugiere que el mismo debe ser complementado con estándares desarrollados por organismos pares. Para el caso específico de la educación en contextos de emergencia, con los estándares mínimos para la educación establecidos por la Red Inter agencial para la Educación en Situaciones de Emergencia.¹¹

¹⁰ “The right to receive humanitarian assistance is a necessary element of the right to life with dignity. This encompasses the right to an adequate standard of living, including adequate food, water, clothing, shelter and the requirements for good health, which are expressly guaranteed in international law”. Sphere (2018: 30).

¹¹ “The Sphere Handbook does not cover all aspects of humanitarian assistance that support the right to life with dignity. Partner organisations have developed complementary standards in several sectors, based on the same philosophy and commitments as Sphere’s. These are available through Sphere [] Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery: Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE)”. Sphere (2018: 7).



Además, como bien reporta Naciones Unidas (2018), los niños y las niñas se encuentran desproporcionadamente afectados en las zonas de conflicto armado. En 2017, se intensificaron las acciones armadas y los ataques contra niños, niñas, adolescentes, docentes y la infraestructura educativa en la mayoría de países en conflicto interno o internacional y en zonas afectadas por acciones terroristas. En muchas de estas zonas, el disfrute del derecho a la educación se ha visto gravemente afectado por el reclutamiento forzado de los y las estudiantes como lo ilustran los casos la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur, Yemen y la República Árabe de Siria, entre otros. En todos estos contextos, la puesta en marcha de medidas humanitarias y la garantía del derecho a la educación supone serios retos y riesgos tanto para las comunidades como para los actores humanitarios.¹²

Como bien ilustran estas y otras emergencias humanitarias, los mínimos de protección y garantía del derecho a la educación en contextos de emergencia son frecuentemente inalcanzables por largos periodos de tiempo o simplemente ignorados. Dependiendo de factores como la magnitud de la emergencia, la capacidad de respuesta de los países en términos técnicos y financieros, la existencia o no de planes de educación contingentes, y de la manera en que confluyen o no la acción de los Estados, los agentes humanitarios y la cooperación para el desarrollo, las condiciones para garantizar el derecho a la educación pueden estar ausentes por varios años e incluso décadas.

El reconocimiento de dichos retos, sin embargo, no significa que el derecho a la educación pueda ser suspendido mientras se superan las emergencias. Como se anticipó en la introducción de este texto, la suspensión del derecho a la educación en contextos de emergencia tiene serias implicaciones prácticas en materia de política educativa que afecta directamente la vida de las personas. La implicación quizás más evidente; pero no por ello menos fundamental, es que la educación no puede ni debe esperar hasta que se reconstruya la infraestructura educativa o hasta que se superen las condiciones que han dado lugar a la emergencia.

Las experiencias de varios de los países en conflicto mencionados en los párrafos anteriores nos enseñan que aquellas personas que pierden el acceso a la escuela producto de la emergencia tienen muy pocas probabilidades de retornar a las aulas y frecuentemente se ven atrapadas en trampas estructurales de pobreza de las que difícilmente pueden escapar.¹³

La educación, como derecho multiplicador por excelencia, como lo reconoce el derecho internacional, abre un número infinito de posibilidades. La negación del derecho a la educación, lo cual es mucho más frecuente en contextos de emergencia, cierra igual un número infinito de posibilidades. Como bien sugiere Amartya Sen (1997, 1999) en sus análisis sobre la educación, las libertades y el desarrollo, la educación nos da la posibilidad de hablar en público sin sentir vergüenza y el solo ejercicio de esta libertad contribuye al ejercicio de nuestra ciudadanía crítica y activa que nos facilita el acceso a otras muchas libertades.

No morir de hambre y de enfermedades prevenibles y curables son solo parte de una larga lista de libertades fundamentales que todos y todas deberíamos estar en posición de alcanzar si disfrutamos plenamente del derecho a la educación. De la forma como se armonicen las intervenciones humanitarias y las políticas de desarrollo de mediano y largo plazo dependerá en buena parte que dicha aspiración se haga realidad. Estos temas se abordan en el siguiente aparte.

¹² UNESCO (2011) ofrece un detallado análisis de los retos de implementar el derecho a la educación en contextos de conflicto armado y Boyden & Ryder (1996) ofrecen una guía práctica para implementar el derecho a la educación en contextos de conflictos armados. Véase también Trócaire (2016) and Sphere (2018).

¹³ "Poor people realize that education offers an escape from poverty-but only if the economic environment in the society at large and the quality of education improve". Narayan et al., (2000: 5).

Entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo: Tensiones para la protección del derecho a la educación.

Cuando una emergencia termina parece ser una pregunta fundamental para determinar el tránsito entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo. Responder a esta pregunta no es siempre una tarea sencilla, en particular en contextos de emergencias humanitarias prolongadas. Su respuesta, sin embargo, tiene serias implicaciones tanto para quienes han vivido la emergencia y enfrentan sus consecuencias, como para las personas responsables del diseño de operaciones humanitarias y de desarrollo.

Con respecto a los primeros, y dependiendo de la naturaleza de la emergencia, una salida anticipada de los actores humanitarios puede resultar en la pérdida de la vida de los sujetos de la intervención humanitaria y menoscabar sus oportunidades de disfrutar los derechos sociales. En contextos de conflicto armado, por ejemplo, la salida anticipada de los actores humanitarios puede resultar en nuevos ataques por parte de actores armados y la pérdida de vidas humanas. En emergencias relacionadas con la escasez de alimentos como las muchas que se presentaron en la región del Sahel en la década los ochenta del siglo pasado y que se siguen presentando actualmente, la salida temprana de los actores humanitarios y/o la llegada tarde de los actores para el desarrollo también ha significado pérdida de vidas humanas.



En todos estos contextos, la protección del derecho a la educación no solo puede ser pasada por alto por los actores humanitarios, dado su énfasis en proveer alimento, atención en salud y techo, sino también ignorada por los actores responsables de diseñar e implementar medidas de tránsito hacia el desarrollo. Pese a que la educación es un derecho que resulta exigible tanto en contextos de emergencia como de no emergencia, conforme se discutió en la sección previa, su importancia tiende a ser menoscabada en las intervenciones humanitarias y luego simplemente pasada por alto en la definición de prioridades en las intervenciones de tránsito hacia el desarrollo. Tácitamente, se acepta por un sector de los actores humanitarios que la educación puede esperar y que será atendida en las intervenciones de transición hacia el desarrollo.

La ‘racionalidad’ parece sencilla, en la emergencia humanitaria se salvan vidas, se provee atención médica a quienes están en riesgo de muerte y alimento a quienes pueden morir de inanición.¹⁴ Sin hacerlo explícito, se acepta de manera silenciosa que nadie va a morir por dejar de ir a la escuela. Lo que se ignora, como bien sugiere Amartya Sen (2002) en sus análisis sobre la importancia de los derechos en el desarrollo, es que la negación del derecho a la educación somete al individuo a la ignorancia y ello reduce significativamente su esperanza y calidad de vida presente y futura. La negación del derecho a la educación puede no matar en términos de la pérdida de la vida física, pero va eliminado poco a poco y por generaciones, las posibilidades de llevar una vida en que el individuo disfrute plenamente de sus derechos.

Con respecto a quienes son responsables del diseño de operaciones humanitarias y de desarrollo, determinar el punto de superación de una emergencia humanitaria supone la identificación del nexo entre emergencia y desarrollo. La definición de dicho nexo es problemática en la medida en que debe responder a dinámicas propias de la emergencia y a las dinámicas institucionales de respuesta.

En el contexto específico de emergencias asociadas al desplazamiento de personas, por ejemplo, Zetter (2020) define dicho nexo como un enfoque multisectorial; adoptado por múltiples agencias para responder a las denominadas ‘crisis de refugiados’. Su objetivo fundamental es buscar mecanismos de complementariedad entre las intervenciones humanitarias y las intervenciones de desarrollo considerando una amplia gama de aspectos como las fuentes financieras de recursos, tiempo de asistencia y la identificación de prioridades de intervención (Zetter, 2020). La idea fundamental, como bien plantea Zetter (2020), es establecer mecanismos de coordinación entre asistencia humanitaria de corto plazo y estrategias de desarrollo sostenible que fortalezcan la capacidad de resiliencia de las personas refugiadas y las comunidades en que se encuentran asentadas.



La necesidad de superar las tensiones entre lo humanitario y el desarrollo y de buscar alternativas de complementariedad entre las dos, ha venido ganando mayor espacio en las agendas de organismos humanitarios (UNHCR, 2010; UNEG-HEIG, 2018; Save the Children, 2018; UNICEF, 2019), agencias multilaterales para el desarrollo (World Bank 2017 & 2019), y personas dedicadas a la academia y a la investigación (Sande Le, 2017; Zetter, 2020). Dicha preocupación no solo emerge como respuesta a la creciente demanda de recursos financieros para atender crisis humanitarias sino también al creciente interés de los distintos actores para asegurar medios de vida sostenibles para las personas que enfrentan dichas emergencias y las comunidades en las que se asientan. En otros términos, y siguiendo con el ejemplo de emergencias asociadas al desplazamiento forzado de personas, lo que se busca es que las mismas transiten de la emergencia a lo que se denomina soluciones duraderas. Dependiendo de si las personas buscan refugio dentro o fuera de su país, la transición de lo humanitario al desarrollo se enfoca en la búsqueda de una de tres alternativas: repatriación/retorno; reasentamiento en un lugar distinto al de asentamiento de emergencia; e integración local (IASC 2010).

Cualquiera sea la solución, la cual debe diseñarse e implementarse con arreglo a los criterios de voluntariedad, seguridad, y dignidad; y cualesquiera sean los tiempos de transición entre lo humanitario y el desarrollo, el derecho a la educación debe ser plenamente respetado, protegido y garantizado.

En consecuencia, las medidas para hacer la educación un derecho real del que los individuos puedan disfrutar en el día a día, deben estar presentes en los planes humanitarios, los planes de transición, y los planes de desarrollo. En todos estos planes, es fundamental que existan claras responsabilidades para los distintos momentos de las intervenciones, responsables de la ejecución de las acciones, mecanismos de monitoreo y seguimiento, participación efectiva de las comunidades interesadas, y recursos humanos, técnicos y financieros para la puesta en marcha de las mismas.

La pregunta de cuando una emergencia termina, sin embargo, no es una tarea sencilla. Esta demanda un profundo conocimiento sociológico tanto del contexto en el que la emergencia tiene lugar como de la posibilidad de que los factores que la causan sean mitigados y/o quizás superados. Para ilustrar, la pregunta de cuando el desplazamiento causado por conflictos armados internos o internacionales termina, ha ocupado la agenda de organizaciones humanitarias, organizaciones de desarrollo, hacedores de políticas y académicos por varias décadas (Mooney, 2005; Martin and Mooney, 2007; Kälin, 2008; IASC, 2010; Pérez, 2010; Fagen, 2011; Ferris and Halff, 2011; Ferris, 2013). Desde el punto de vista práctico, parece muy claro determinar cuando la emergencia del desplazamiento empieza y existen, en algunos países, medidas comprensivas para responder a dicha emergencia. Los protocolos humanitarios, expresados por ejemplo en los Principios Rectores para el Desplazamiento Interno, plantean los componentes de la ayuda humanitaria. En general, proveer de medidas inmediatas para poner a la población civil a salvo, y brindarles, durante el tiempo de la emergencia, atención humanitaria. Dependiendo del contexto, de la capacidad financiera de los Estados y los actores humanitarios, por supuesto sumado a su voluntad política de actuar, dicha asistencia puede incluir no solo techo, acceso a agua y comida, sino también prestación de servicios de salud física y psicológica, y educación. Dichos Principios, al igual que la legislación de algunos países que la han incorporado a su normativa interna, incluso prescriben medidas de transición entre la emergencia y la superación de la emergencia, y lo que en ocasiones se conoce como la superación de la emergencia.



La aplicación de este sencillo esquema de política es en realidad complejo de llevar a la práctica. Como bien sugiere Zetter (2020; 354) en su análisis sobre las tensiones entre la acción humanitaria y las políticas de desarrollo en contextos de desplazamiento forzado, “muchos intentos se han realizado en las últimas tres décadas para promover y coordinar la respuesta de actores humanitarios y de desarrollo, pero dichos esfuerzos han tenido poca tracción”.¹⁵ No solo es difícil, por ejemplo, determinar la duración de un conflicto armado y la magnitud de personas afectadas, sino el periodo de tiempo que los Estados y los actores humanitarios tardaran en atender dicha emergencia y la coordinación entre distintos actores. Los casos de los miles de familias palestinas que fueron desplazadas de sus tierras en 1948 y de las familias colombianas que fueron desplazadas desde comienzos de los años ochenta y que aun claman su derecho por regresar a sus lugares de origen, son solo dos ejemplos de lo prolongadas que pueden tornarse las emergencias humanitarias y de la necesidad de establecer claros nexos entre las medidas de emergencia y desarrollo desde las fases iniciales.

Estos dos ejemplos ponen en cuestión las dificultades de esquemas rígidos de planeación para la ayuda humanitaria y para la transición hacia el desarrollo. Como bien sugieren los ejemplos de Palestina y Colombia, no es fácil diseñar e implementar intervenciones humanitarias para conflictos y crisis de más de setenta años, ni tampoco determinar cuando termina el rol de los actores humanitarios y comienza el de las agencias de desarrollo. En la práctica, en este tipo de situaciones, la acción humanitaria y la acción para el desarrollo no solo deberían de diseñarse en paralelo sino complementarse en su implementación. En algún sentido se trata de avanzar en **diseñar intervenciones humanitarias con enfoque de desarrollo**. Esto es, medidas que no solo contemplen las necesidades inmediatas y de corto plazo, sino medidas de mediano y largo plazo orientadas a la recuperación de los medios de vida de la población y a la efectiva protección de sus derechos.

Las tensiones entre las diferentes modalidades de intervención y la necesidad de buscar mecanismos fuertes de coordinación y complementariedad entre ellas no solo aplican a contextos de conflictos armados y desplazamiento forzado. También se observan en los casos de desastres y emergencias asociadas con el cambio climático. Sin embargo, en algunos de estos casos, la duración de la emergencia parece mucho más viable de determinar. Este podría ser el caso de emergencias relacionadas con la temporada de huracanas o incendios forestales. La duración de sus efectos sobre la vida de las personas y la magnitud de las intervenciones tanto humanitarias como desarrollo requeridas para proteger la vida de las personas y promover la recuperación de sus medios de vida, sin embargo, pueden tornarse igualmente complejas. Dicha tarea se complica cuando las emergencias de repiten con cierta periodicidad. Las sequías y las consecuentes hambrunas y desplazamiento de miles de personas en la región del Sahel, previamente mencionada, pueden ilustrar dichas complejidades. Hoy no solo se repiten, sino que amenazan a un número mayor de personas que enfrentan el riesgo de morir de inanición. Es como una emergencia que se vuelve permanente, y ahí nuevamente, el reto para los actores humanitarios es desarrollar intervenciones en educación cuando la gente está muriendo de hambre.

En líneas más generales, lo que resulta fundamental para los actores que realizan intervenciones humanitarias y de desarrollo es entender que las emergencias humanitarias responden en general a más de una causa y que ello determina en buena medida la duración de la mismas y la capacidad de las comunidades de enfrentar dichas emergencias con sus propias estrategias. El desplazamiento de personas, dentro y fuera de las fronteras, por ejemplo, responde, generalmente, a la confluencia de múltiples causas. Entre otras, emergencias asociadas a desastres y cambio climático (McAdam, 2010), la fragilidad de los gobiernos (Betts, 2013) y conflictos bélicos internos o internacionales (Martin, Weerasinghe & Taylor, 2014). El reto fundamental es entonces entender el nexo entre lo humanitario y el desarrollo en todos estos diferentes contextos. Somalia, por ejemplo, ha experimentado múltiples desplazamientos en las últimas décadas y no todos responden a una misma causa. Conflictos armados, sequías, inseguridad alimentaria, fragilidad en la respuesta estatal, entre otras, parecen confluir en todas estas crisis humanitarias (Zetter, 2020). La superación de todos estos factores estructurales, por supuesto, rebasa la capacidad de los actores humanitarios de brindar atención médica, proveer agua y alimentos, construir alojamientos temporales y ofrecer alternativas para continuar con los procesos educativos. En otros términos, parte de la solución pasa por la forma como los actores de desarrollo se suman a dichos esfuerzos desde los primeros síntomas de las emergencias y por cómo se reconocen y alientan los propios esfuerzos de las comunidades para superar dichas crisis. En todas estas dinámicas, como bien sugiere Zetter (2014), es importante que tanto actores humanitarios como de desarrollo promuevan la participación técnica y financiera de los sectores corporativos y que se preste especial atención a intervenciones que promuevan el desarrollo de las capacidades de las personas afectadas de hacer frente a dichas crisis.

¹⁵ Las propuestas de asistencia con una fuerte orientación hacia el desarrollo, las cuales vinculan a un gran número de actores humanitarios, organismos de desarrollo y organismos privados, parecen sin embargo estar tomando fuerza en los últimos años como bien sugieren iniciativas como el Pacto Global para Refugiados y el Marco de Respuesta Global para los Refugiados (véase Zetter, 2020).

¿Pero cuál es el rol del derecho a la educación en esta discusión? En primer lugar, el derecho a la educación parece estar ausente en los momentos iniciales de la respuesta tanto de los actores humanitarios como de los actores de desarrollo. La idea de que la emergencia es temporal y que por ello no es necesario adoptar medidas en educación ha llevado a que las personas que huyen de conflictos, por ejemplo, abandonen la escuela en grandes números y nunca regresen. Como bien sugieren trabajos sobre los impactos del desplazamiento sobre las condiciones de vida, incluidas las oportunidades en educación, la mayoría de quienes abandonan la escuela en contextos de crisis tienden a enfrentar múltiples formas de exclusión y quedar atrapados en trampas de pobreza por generaciones (Arboleda et al., 2004; Holtzman and Nezam, 2004; Bennett & McDowell, 2012). Una vez han abandonado la escuela, la respuesta se torna más compleja y limitada. Personas que no asistieron la escuela en la edad esperada difícilmente retornan a la escuela y ven su derecho a la educación permanentemente frustrado. Siendo adultos, sus posibilidades para demandar jurídicamente su derecho a la educación se ve seriamente limitada y la alternativa en muchos casos parece reducirse a la figura de educación para el trabajo y formación técnica. Estas pueden aumentar sus posibilidades laborales, pero parecen ofrecer pocas alternativas de movilidad social.

Después de varias décadas de intentos de fortalecer los mecanismos de coordinación entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo, los retos continúan. Las barreras para hacer efectiva dicha coordinación en terreno parecen seguir siendo las mismas. Como bien sugiere Zetter (2020: 355), estas parecen estar asociadas a la “dificultad de diseñar e implementar un coherente y comprensivo marco para ejecutar respuestas orientadas por el desarrollo que envuelvan los intereses de muchos actores y gobiernos, como la necesidad de establecer efectivos mecanismos financieros para su ejecución”.



Algunas cuestiones para una posterior discusión.

Con base en las reflexiones conceptuales presentadas a lo largo del texto, esta sección plantea una serie de preguntas que buscan ayudar al debate entre los y las participantes del seminario. Las mismas están pensadas tanto para identificar los retos y tensiones para la protección efectiva del derecho a la educación en contextos de emergencia y de transición hacia el desarrollo, como para para empezar a identificar posibles puntos de consenso y divergencia entre los y las participantes del seminario.

- ¿Son suficientes los marcos legales vigentes, en particular los que guían la acción humanitaria, para hacer exigible el derecho a la educación en contextos de emergencia?
- Principales desafíos para abordar el derecho a la educación, a la vida, a la alimentación, a un techo,... de manera integral.
- ¿En qué medida el tipo y magnitud de la emergencia determinan la posibilidad de diseñar e implementar operaciones humanitarias guiadas por un enfoque de desarrollo?
- ¿Cuáles son los principales retos de coordinación inter agencial para respetar, proteger y garantizar el derecho a la educación antes, durante y después de la emergencia?
- ¿Existen estándares/criterios para determinar la salida de los actores humanitarios de terreno? ¿Aplican dichos estándares para las intervenciones en educación?
- ¿Cuáles son las limitaciones de dichos estándares/criterios para garantizar el derecho a la educación en crisis prolongadas?
- ¿Cómo garantizar la participación informada y efectiva de las personas afectadas por las emergencias en la planeación de las políticas educativas tanto en los momentos de la emergencia como en la planeación de acciones para la transición y superación de la misma?



Referencias

- Arboleda, J.A., Petesch, P.L., Blackburn, J., (2004). *Voices of the Poor in Colombia: Strengthening Livelihoods, Families, and Communities*, Stand Alones Series. World Bank.
- Bart, G. R. (2010). "Ambiguous protection of schools under the law of war: time for parity with hospitals and religious buildings" in UNESCO, *Protecting Education from Attack: A State-of-the-Art Review* (UNESCO, 2010).
- Beiter, K. D. (2006) *The Protection of the Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Martinus Nijhoff, 2006).
- Bennett, O., McDowell, C., (2012). *Displaced : the Human Cost of Development and Resettlement*. New York : Palgrave Macmillan, New York.
- Betts A. (2013) *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca: Cornell University Press.
- Boyden J and Ryder P, *Implementing the Right to Education in Areas of Armed Conflict* (June 1996, Department of International Development, University of Oxford.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13). 21º período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.
- Crisp J. (2001) Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process. New Issues in Refugee Research Working Paper 43 Geneva UNHCR.
- Fagen, P., (2011). Uprooted and Unrestored. A Comparative Review of Durable Solutions for People Displaced by Conflict in Colombia and Liberia, Policy Development and Evaluation Service. PDES/2011/09. UNHCR.
- Ferris, E., (2013). Perspectivas Internacionales Sobre Soluciones. In la Conferencia Soluciones Sostenibles para Población Desplazada., Proyecto de Brookings-LSE Sobre Desplazamiento Interno. Brookings - LSE.
- Ferris, E., Half, K., (2011). Protracted Internal Displacement: Is Local Integration a Solution? *Forced Migration Review* pp. 53–54.
- Hausler, K., Urban, N., and McCorquodale, R. (2012) *Protecting Education in Insecurity and Armed Conflict: An International Law Handbook*. British Institute of International and Comparative Law and Education above all.
- Holtzman, S.B., Nezam, T., (2004). *Living in Limbo Conflict-Induced Displacement in Europe and Central Asia*. World Bank, Washington, DC.
- Inter-Agency Network for Education in Emergencies, INEE. (2010) *Minimum Standards for Education: Preparedness, Recovery and Response*. INNE, 2010. www.ineesite.org
- Inter-Agency Standing Committee, (2010). *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, in: *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. The Brookings Institution. University of Bern. Project on Internal Displacement.
- Kälin, W., (2008). *Strengthening the Rights of Internally Displaced Persons*. Presented at the Conference on Ten Years of Guiding Principles on Internal Displacement: Achievements and Future Challenges, Oslo.
- Martin S., Weerasinghe S. and Taylor A. eds. (2014) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*. London: Routledge.
- Martin, S., Mooney, E., (2007). *Criteria for Determining the End of Displacement: Three Options for Consideration, When Displacement Ends. A Framework for Durable Solutions*. The Brookings Institution – University of Bern - Georgetown University.
- McAdam J. ed. (2010) *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford and Portland: Oregon Hart Publishing.
- Mooney, E., (2005). *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern*. *Refugee Survey Quarterly* 24, pp. 9–26.
- Narayan, D., Patel, R., Schafft, Kai., Rademacher, A., and Koch-Schulte, S., (2000). *Voices of the poor: can anyone hear us?* New York: Oxford University Press.
- Pérez M., L.E., (2010). ¿Cuándo se Supera la Situación de Desplazamiento? El Fin del Desplazamiento: Propuesta de Criterios de Cesación, in: Rodríguez, C. (Ed.), *Más Allá del Desplazamiento: Políticas, Derechos y Superación del Desplazamiento Forzado en Colombia*, Colección Estudios CIJUS. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones, Bogotá, pp. 494–546.

Perez Murcia, L.E. (2014). Social Policy or Reparative Justice? Challenges for Reparations in Contexts of Massive Displacement and Related Serious Human Rights Violations. *Journal of Refugee Studies*, Volume 27, Issue 2, June 2014, Pages 191–206, <https://doi.org/10.1093/jrs/fet028>.

Sande Le J. (2017) “From Humanitarian Action to Development Aid in Northern Uganda and the Formation of a Humanitarian Development Nexus” *Development in Practice* 27(2), 196–207.

Save the Children. (2018) *Addressing the Humanitarian-Development Nexus in the Horn of Africa* New York Save the Children. <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/addressing-humanitarian-develop>

Sen, A. (1997). Human Capital and Human Capability. *World Development*, Vol. 25, No. 12, pp. 1959-1961.

Sen, A. (2002). Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos. En *Estudios de Filosofía y Derecho* No.2. Universidad Externado de Colombia.

Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press. Sphere (2018). *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response - 2018 edition*. Online version: <https://reliefweb.int/report/world/sphere-handbook-humanitarian-charter-and-minimum-standards-humanitarian-response-2018>

Tomasevski, K. (2003). *Education denied*. Zed Books.

Trócaire (2016). *Humanitarian Handbook. Working for a just world*. Ireland. Online version: https://www.trocaire.org/sites/default/files/resources/policy/humanitarian-handbook-english_0.pdf

UNEG-HEIG (United Nations Evaluation Group (UNEG) Humanitarian Evaluation Interest Group (HEIG)) (2018) *The Humanitarian-Development Nexus – What do Evaluations have to Say? Mapping and Synthesis of Evaluations*. Working paper.

UNESCO (2010). *Protecting Education from Attack: A State-of-the-Art Review*. UNESCO.

UNESCO (2011). *EFA Global Monitoring Report: The hidden crisis: Armed conflict and Education*. UNESCO.

UNHCR. (2010) *Concept Note Transitional Solutions Initiative UNDP and UNHCR in collaboration with the Washington DC World Bank* Geneva UNHCR. www.unhcr.org/uk/partners/partners/4e27e2f06/concept-note-transitional-solutions-initiative-tsi-undp-unhcr-collaboration.html

UNHCR. (2018a) *The Global Compact on Refugees. Final Draft 26 June 2018*. www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html

UNICEF. (2019) *UNICEF Study on Linking Development and Humanitarian Programming (Final Report). Update on UNICEF Humanitarian Action with a Focus on Linking Humanitarian and Development Programming UNICEF/2019/EB/3* New York UNICEF. www.unicef.org/spanish/about/execboard/files/2019-EB3-Humanitarian_action-EN-2018.12.21.pdf

UNICEF/UNESCO (2007). *A Human Rights-Based Approach to Educational for All*. UNICEF.

United Nations (2018): *Report of the Secretary-General on children and armed conflict (A/72/865–S/2018/465)* issued on 16 May 2018. See <https://undocs.org/en/s/2018/465>

World Bank. (2017) *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25016/9781464809385.pdf?sequence=11&isAllowed=y>

World Bank. (2019) *World Bank Group Support in Situations Involving Conflict- Induced Displacement*. Washington, DC: World Bank.

Zetter R. (2014) *Reframing Displacement Crises as Development Opportunities*. Development Solutions Initiative Copenhagen Danish Ministry of Foreign Affairs. <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/pnreframing-displacement-crises-2014.pdf>

Zetter, R. (2020). From Humanitarianism to Development. Reconfiguring the international refugee response regime. In T. Bastia and R. Skeldon. (eds). *Routledge Handbook of Migration and Development*. Routledge. Pp. 353-362. London and New York.

Con el apoyo de:





entreculturas

ONG JESUITA PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

Educación en tiempos de Covid-19



Alistair Davies

Introducción

A finales de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan – China- notificó la presencia de pacientes con casos con un cuadro similar a la neumonía en la provincia de Hubei. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que la situación de COVID-19 podía «definirse como una pandemia». Tras más de tres meses, el mundo afronta una situación diferente a cualquiera vivida en los últimos 100 años: con más de 6,6 millones de personas infectadas y más de 391 000 muertes.¹

A fin de dar respuesta al COVID-19 y para intentar frenar la propagación del virus, los gobiernos de todo el mundo han adoptado diversas medidas como cuarentenas, distanciamiento social y supresión de la vida cotidiana en general. Además, en numerosos países estas medidas han incluido el cierre de escuelas en todos los niveles de la educación (preescolar, primaria, secundaria y superior) y el cambio a la enseñanza virtual.

De acuerdo con las cifras de ACNUR, la pandemia de COVID-19 ha interrumpido la escolarización de casi 1 600 millones de niñas, niños y jóvenes, ya que los gobiernos han impuesto el cierre total o parcial de las escuelas en un esfuerzo por contener la propagación del virus. La UNESCO estima que el 91% de estudiantes matriculados en programas de educación formal se han visto afectados.

Como sabemos, las situaciones de emergencia tienen sus características propias y las medidas tomadas en los países estables y desarrollados no suelen ser apropiadas o incluso viables en los países de rentas medias o bajas afectados por la crisis. Las niñas, niños, jóvenes y personas adultas en situaciones de emergencia ya se encuentran en una situación de gran desventaja y es probable que la llegada de la pandemia tenga mayores efectos negativos sobre ellos y su educación. A lo largo de este documento se examinará el impacto que el COVID-19 ha tenido en la educación; además, se hará mención a las medidas que los diferentes actores de la educación en el mundo humanitario han adoptado para tratar de paliar los efectos negativos de esta pandemia.

¹ Fuente: Center for Systems Science and Engineering (CSSE), John Hopkins University.

Covid-19 y su impacto en la educación en emergencias.

En países como Siria, Iraq, Yemen, Afganistán, Sudán del Sur y la República Democrática del Congo, la escolaridad de las niñas, niños, jóvenes y personas adultas sufre graves deficiencias, por lo que están siendo privados de uno de sus derechos fundamentales: el acceso a una educación de calidad. El derecho a la educación no desaparece cuando una persona emigra, y tampoco debe desaparecer en lugares con pocos recursos, como pueden ser los campos de personas refugiadas, los asentamientos informales o los temporales. Cuando las niñas, niños, jóvenes y personas adultas han huido cruzando fronteras y se encuentran, por tanto, en un nuevo país, su derecho a la educación sigue estando protegido por un marco jurídico: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y reforzado por compromisos multilaterales como el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados de 2016 (CRRF).²

Sin embargo, el número de niñas y niños en edad de asistir a la escuela primaria que no asisten a la escuela debido a las crisis humanitarias representa la mitad de las niñas y niños del mundo que no acuden a la escuela,³ cifra que continúa aumentando. En el caso de los estudiantes adolescentes la cifra es aún más alarmante: menos de una cuarta parte de los y las adolescentes refugiados alcanzan la educación secundaria.



² Fuente: <https://jrs.net/en/programme/education>

³ Actualmente, 3,7 millones de niñas y niños refugiados no asisten a la escuela de acuerdo con: UNHCR Stepping Up: *Refugee Education in Crisis*.

Cuando este dato se contrasta con el promedio mundial del 84%, se evidencia que los y las adolescentes refugiados tienen que afrontar una enorme desventaja al esforzarse por embarcarse en el siguiente tramo de su viaje educativo.⁴ De nuevo, el acceso a una educación de calidad se hace cada vez más difícil a medida que las personas crecen, ya que solo el 3% de las personas refugiadas adultas acceden a la educación superior (en comparación con la cifra mundial del 37%).⁵

Tanto las emergencias como las crisis prolongadas debilitan aún más los sistemas educativos que ya cuentan con recursos insuficientes. Esto redundará en un perjuicio de los resultados y el potencial de aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes. Además, las frecuentes interrupciones en la escuela y los efectos psicosociales causados por los acontecimientos traumáticos impiden el aprendizaje.

La educación como parte de la respuesta ante una emergencia puede adoptar muchas formas diferentes y ofrecer una gran variedad de actividades. Todas las opciones deberían procurar que se dé a las niñas, niños y jóvenes que asisten a la guardería y la escuela primaria acceso a una educación de calidad durante toda la vida, así como a espacios seguros en los que puedan aprender, jugar y relacionarse con sus amigas, amigos y el resto de estudiantes.

La vida como persona refugiada o desplazada interna es realmente difícil. Obligados a abandonar sus hogares, a menudo pudiendo llevar solo aquello que pueden cargar, se encuentran con frecuencia en situaciones en las que no pueden trabajar ni cultivar. Esto hace que sean totalmente dependientes de la ayuda externa para satisfacer todas sus necesidades básicas. Su independencia es eliminada completamente y puede llevar a una sensación de inutilidad. A menudo, la educación es lo único en un campo que puede proporcionar un espacio seguro, un lugar donde hay un mínimo de estructura y orden, y una visión y oportunidad de un futuro mejor.

Desafortunadamente, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 casi todos los gobiernos y agencias han suspendido las clases en los campos de personas refugiadas y desplazadas internas. Esto ha significado que a cientos de miles de niñas, niños, jóvenes y personas adultas se les niegue actualmente el acceso a entornos seguros y de protección, así como al aprendizaje, algo fundamental para su desarrollo personal y social.

Al no tener acceso a estos espacios seguros ni a la educación, se corre el enorme riesgo de que surja una generación perdida y poco educada que quede atrás. Esto, a largo plazo afectará negativamente a la estabilidad y el desarrollo de numerosos países de rentas medias y bajas.

De acuerdo con el Dr. Lee Hudson,⁶ pediatra asesor y jefe de salud mental del Hospital Infantil de Great Ormond Street, las escuelas desempeñan un papel esencial en el bienestar de todas las niñas, niños y jóvenes, y una ausencia obligada y prolongada de las clases presenciales tendrá consecuencias negativas para muchos estudiantes. «Los efectos negativos de ciertos factores sociales adversos, como la educación, en la salud de las niñas y niños se pueden identificar claramente. Estos factores afectan a su salud física y mental a lo largo de su vida, y por tanto lo que viven en su infancia y adolescencia tiene una implicación en el resto de su vida. Esta brecha se hará más visible en los años venideros». Las condiciones adversas que sufren en casa muchas niñas y niños en los campos de refugiados y desplazados internos harán que este efecto se multiplique.

⁴ y ⁵ Ibid

⁶ Fuente: https://www.theguardian.com/global/commentisfree/2020/may/17/reopen-the-schools-or-a-generation-will-bear-the-mental-health-scars?CMP=share_btn_link



En algunos casos la situación es extrema. Ejemplo de ello es el campo de personas refugiadas de Kutupalog,⁷ en Cox's Bazaar (Bangladesh). Allí, la situación educativa era complicada antes de la pandemia,⁸ pero actualmente todos los espacios de aprendizaje temporal han sido cerrados. Además, el gobierno de Bangladesh ha cortado el acceso a Internet en el campo, lo que significa que el aprendizaje *online* es inviable.

En los campos de refugiados en Grecia la situación es igualmente complicada ya que el gobierno allí también ha cerrado las escuelas de los campos. Algunas organizaciones están tratando de implementar métodos de aprendizaje online, pero muchas personas refugiadas no tienen las herramientas digitales (teléfonos móviles, tabletas, ordenadores) necesarias para poder participar de este método. A esta dificultad hay que sumar el problema de la falta de acceso a internet, ya que el Wi-Fi es limitado en muchas zonas de los campos.

Cabe destacar que la educación en situaciones de emergencias no tiene lugar únicamente en los campos de personas refugiadas y desplazadas internas. La situación en Venezuela antes de COVID-19 era muy complicada: las sanciones impuestas por Estados Unidos causaron escasez de muchos productos y la inflación se disparó hasta llegar a niveles muy elevados.⁹ Esto derivó en problemas económicos persistentes, un aumento de los niveles de pobreza y un gran incremento de personas que optaron por la emigración; más de 5 millones de venezolanos abandonaron el país. Esta crisis económica también ha afectado al sistema educativo, los centros educativos, a menudo, eran el único lugar donde se garantizaba a las y los estudiantes una alimentación nutritiva.

A fin de mejorar este escenario, Fe y Alegría Venezuela¹⁰ había logrado acceder a los fondos ECHO¹¹ que le permitían llevar a cabo un proyecto de seguridad alimenticia en muchas de sus escuelas. Sin embargo, debido a la actual situación de COVID-19 se ha tenido que modificar este proyecto para dar respuesta a los nuevos desafíos que enfrenta el país. Para ello, FyA ha incorporado algunas actividades nuevas y ahora reparte una cesta de productos básicos en los que se incluyen alimentos y artículos de limpieza e higiene.

Este tipo de situaciones son cada vez más comunes, por lo que existe la necesidad urgente de planificar estrategias y respuestas para reducir las brechas educativas que seguramente resultarán de esta inesperada interrupción en la educación de muchas niñas y niños.

⁷ Reconocido como el mayor campo de refugiados del mundo, con una población estimada de 800 000 habitantes.

⁸ La educación formal con el currículo de Bangladesh para los refugiados está prohibida; se enseña con medios no formales.

⁹ El Fondo Monetario Internacional estima actualmente que la inflación en Venezuela es del 15.000% - www.imf.org

¹⁰ Fe y Alegría es una federación de organizaciones locales que ofrecen oportunidades educativas a los sectores más pobres de la sociedad en 21 países de América Latina, Asia y África. Fuente: <https://www.feyalegria.org/>

¹¹ Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

Algunos ejemplos de la respuesta de organizaciones jesuitas al Covid-19 en contextos de crisis.

El Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), es la organización principal en cuanto a educación en situaciones de emergencia (*education in emergencies, EiE*). El SJR atiende a personas refugiadas y desplazadas forzosamente en zonas de conflicto de 56 países de todo el mundo.¹² Otros ejemplos de organizaciones jesuitas que están trabajando en educación son la Red Fe y Alegría y el Instituto Social Jesuita de Nepal.¹³



© Sergi Cámara/ Etiopía

¹² Fuente: www.jrs.net

¹³ El Instituto Social Jesuita de Nepal (NJSI) se creó para dar respuesta a las necesidades de quienes sobrevivieron al devastador terremoto de Nepal en 2015.

Organización	País	Respuesta frente al Covid-19
Servicio Jesuita a Refugiados	Grecia	Suministro de ayuda alimentaria a los estudiantes y familias del Centro Arrupe del SJR, así como la búsqueda de opciones de aprendizaje a distancia, para que los estudiantes puedan continuar con su formación.
Servicio Jesuita a Refugiados	Jordania	Los estudiantes que tienen una conexión a Internet estable han recibido algunas clases individuales y grupales a través de Skype. Los y las profesoras del SJR están preparando videos de los cursos para compartirlos en línea.
Servicio Jesuita a Refugiados	Campo de refugiados de Kakuma en Kenia	Prestación de orientación de emergencia y visitas a niñas y niños con necesidades especiales que tienen problemas de medicación o comportamiento cuyos sus padres necesitan ayuda.
Servicio Jesuita a Refugiados	República Centroafricana	Capacitación de las madres y padres, suministro de carpetas de material educativo para continuar el aprendizaje en el hogar. El SJR está explorando la posibilidad de hacer emisiones de radio comunitarias donde los y las maestras den sus clases.
Servicio Jesuita a Refugiados	Campo de refugiados de Dzaleka, en Malawi	Mantenimiento de las clases de la escuela primaria a través de la radio comunitaria del campamento. En colaboración con otros socios se distribuyen ordenadores portátiles y tarjetas de acceso a internet a los y las estudiantes del Programa de Inclusión Digital para que puedan conectarse desde sus hogares y sigan mejorando sus conocimientos digitales. Suministro de artículos para el lavado de manos y raciones de alimentos a las familias.
Servicio Jesuita a Refugiados	Afganistán	Continuación de los servicios educativos a través de plataformas online.
Servicio Jesuita a Refugiados	Uganda	En los campos de Adjumani se utiliza la radio como sistema para continuar con la educación.
Servicio Jesuita a Refugiados	Maban, Sudán del Sur	El SJR está llevando a cabo el programa piloto de un modelo de enseñanza a distancia para las y los estudiantes de último año de formación de profesores en 2 campos. Las y los educadores que actualmente están en Juba (la capital) facilitan un aula de Zoom o Skype con hasta 10 estudiantes en Maban, dentro del recinto del SJR.
Nepal Jesuit Social Institute	Nepal	Apoyo de emergencia (alimentos) a las personas más vulnerables.
Fe y Alegría Venezuela	Venezuela	FyA Venezuela había logrado acceder a los fondos ECHO ¹⁴ que le permitía llevar a cabo un proyecto de seguridad alimenticia en muchas de sus escuelas. Para dar una mejor respuesta frente al COVID-19 ahora incluye una cesta de productos básicos en los que se incluyen alimentos y artículos de limpieza e higiene.

¹⁴ Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

La respuesta a la educación durante el Covid-19 de los actores internacionales.

Si bien se ha visto una mejora notable en la financiación de las respuestas de EiE por parte de muchos de los organismos multilaterales y nacionales donantes,¹⁵ la educación sigue ocupando un lugar secundario en la lista de prioridades cuando se trata de dar respuesta a emergencias (según Education Cannot Wait¹⁶ la educación recibe menos del 2% del total de la financiación humanitaria). La respuesta a la emergencia de COVID-19 de los organismos multilaterales y nacionales de ayuda (por ejemplo, UNICEF, ECHO, DFID y USAID¹⁷) ha dado prioridad a la atención sanitaria, el agua y el saneamiento, los alimentos y el alojamiento para satisfacer las necesidades básicas de los países en desarrollo más afectados por el virus.



¹⁵ ECHO ha aumentado la financiación a los proyectos de EiE. Ha pasado de un 1% en el presupuesto de ayuda humanitaria de la UE en 2015 a llegar al 10% en 2019.

¹⁶ ECW es el primer fondo global dedicado a la educación en emergencias y crisis prolongadas.

¹⁷ Las agencias nacionales de cooperación de la Unión Europea, España, Reino Unido y EEUU.

A pesar de ello, es cierto que se han lanzado varios fondos destinados específicamente a dar respuesta a las necesidades educativas derivadas del COVID-19. Ejemplo de ello es el fondo «La educación no puede esperar» que ha logrado recaudar 24,5 millones de dólares para intervenciones en 27 países. Al mismo tiempo, la Alianza Mundial para la Educación ha anunciado un fondo específico de 250 millones de dólares para ayudar a los países en desarrollo a mitigar las deficiencias inmediatas y a largo plazo en la educación causadas por la pandemia. Este fondo está enfocado a asegurar la continuidad de la escolarización de hasta 355 millones de niñas y niños, centrándose en garantizar que los estudiantes en situación de pobreza, que serán los más afectados por el cierre de las escuelas, puedan continuar con su educación.

ACNUR, la agencia de Naciones Unidas para las personas refugiadas, tiene en su mandato asegurar que los 7,4 millones de personas refugiadas en edad escolar tengan acceso a la educación. Con este fin, ACNUR trabaja con gobiernos y organizaciones internacionales para garantizar una educación de calidad para las personas refugiadas en edad escolar. Ellos han incluido la educación como una de sus cuatro prioridades en su respuesta al COVID-19:¹⁸

- En **Jordania**, ACNUR ha prestado apoyo al Ministerio de Educación durante la respuesta a COVID-19. De esta forma ha contribuido a la puesta en marcha de plataformas de aprendizaje online que permiten a las comunidades de acogida y a las personas refugiadas tener acceso a oportunidades de aprendizaje virtual. También han realizado sesiones de capacitación para profesoras y profesores sobre los métodos de evaluación *online*.
- En **Uganda**, ACNUR, en colaboración con su socio ECW, ha suministrado a las alumnas y alumnos refugiados y algunas maestras y maestros ordenadores que incluyen contenido académico para ayudar a las y los alumnos de enseñanza secundaria superior a prepararse para los exámenes nacionales. En colaboración con otros socios, ACNUR proporciona a todas y todos los maestros y alumnos acceso a recursos educativos abiertos en línea. Sin embargo, solo se puede acceder a la conexión Wi-Fi gratuita en los puntos de acceso MyUG en Kampala y Entebbe. Estas agencias no mencionan los servicios que ofrecen a las más de 800.000 personas refugiadas en Sudán del Sur y en la República Democrática del Congo que se encuentran en los campos del norte del país. También han estado capacitando a maestros en el uso de materiales *online*.
- En **Egipto**, ACNUR está entregando dinero a las familias para que puedan comprar paquetes de Internet a su proveedor con el objetivo de apoyar el acceso a la plataforma de aprendizaje del Ministerio de Educación para que las y los estudiantes puedan acceder a actividades de aprendizaje y exámenes en línea.
- En **Níger, Sudán del Sur y Ghana**, ACNUR ha distribuido material didáctico (material de aprendizaje individual, libros electrónicos y radios) para facilitar el aprendizaje en el hogar.
- En **Indonesia**, ACNUR y sus socios utilizan aplicaciones de mensajería instantánea y videoconferencia como WhatsApp, Zoom y YouTube para facilitar el aprendizaje virtual.
- En países como **Sudán del Sur, Chad y Kenya**, ACNUR está apoyando iniciativas de educación por radio.
- En distintos proyectos de ACNUR (**Burkina Faso, Chad, Guinea, Liberia, Malawi, Mauritania, Somalia y Mozambique**) se continúa pagando a las y los maestros, a pesar del cierre de escuelas, con la intención de proporcionarles ingresos en momentos en que han dejado de existir muchas otras oportunidades de subsistencia.

¹⁸ Supporting continued access to education during COVID-19 - ACNUR

Otras organizaciones multilaterales que participan en la prestación de servicios de educación a las niñas y niños en situaciones de emergencia también están tratando de dar una cierta sensación de continuidad a sus estudiantes. UNICEF se encarga de proporcionar material de enseñanza en el hogar a las personas refugiadas en Turquía. En otros países, como Venezuela, Yemen, Afganistán, Bangladesh, Sudán del Sur y Siria, se han centrado en proporcionar asesoramiento y productos de higiene (campañas de sensibilización sobre el lavado de manos, distribución a las familias vulnerables y escuelas de estaciones de lavado de manos y jabón).

A nivel de Sociedad Civil/ONG Internacional, muchas organizaciones han adoptado diferentes estrategias en función de las necesidades y recursos de los países en los que están presentes. Muchas ONG (por ejemplo, la Federación Luterana Mundial, Fe y Alegría, SJR, Save the Children) además de proporcionarles kits de aprendizaje en casa, han incluido alguna forma de aprendizaje a distancia (online, radio, TV y móvil) para que las personas en situaciones de emergencia puedan continuar con sus estudios.

Además, estas organizaciones (entre ellas Save the Children, Oxfam) también llevan a cabo campañas de sensibilización sobre la importancia de la higiene en estos momentos, para ello distribuyen materiales como estaciones de lavado de manos o jabón para las escuelas y las familias vulnerables.

Otro aspecto relevante es la inclusión de actividades de apoyo psicosocial a las familias, niñas y niños. Para aprovechar al máximo estos recursos y esfuerzos, es fundamental que haya una coordinación y comunicación fluidas entre las organizaciones, agencias e instituciones de financiación.



Lecciones aprendidas de crisis similares.

En un intento de encontrar soluciones a la actual crisis de COVID-19, quizás podamos tomar ejemplo de otro brote de una enfermedad contagiosa. La epidemia del virus del Ébola en África occidental (2013-2016) fue el brote más extendido de la historia de la enfermedad de este virus. En esos años, el Ébola fue el causante de la pérdida de numerosas vidas (según las estimaciones de la OMS, muchas más que las 11 000 muertes registradas oficialmente) en Guinea, Sierra Leona y Liberia. También se registraron epidemias de Ébola en la región de Kivu de la República Democrática del Congo.

Se han realizado varias investigaciones sobre los efectos que tuvo la pandemia del Ébola sobre la educación en los países afectados. Algunas de las conclusiones que se han obtenido pueden ser muy útiles en la actualidad, nos pueden ayudar a considerar cuáles deben ser nuestros próximos pasos, así como a planificar nuestras respuestas una vez que las escuelas y los centros de aprendizaje puedan reabrir sus puertas.

Entre los principales hallazgos¹⁹ podemos destacar:

a) A las niñas y niños con menos recursos y más vulnerables las epidemias les afectan de forma desproporcionada.

En Sierra Leona, Liberia, Guinea y la República Democrática del Congo descubrieron que, durante y también algún tiempo después de la crisis, los estudiantes más pobres:

- Estaban aprendiendo menos. Con las escuelas cerradas y un acceso limitado a métodos educativos alternativos, las personas más vulnerables tuvieron un acceso muy reducido a la educación y el material de aprendizaje. Esto provocó la ralentización del proceso educativo y unos peores resultados académicos.
- Estaban comiendo menos. Muchas niñas, niños y adolescentes dependen de las comidas que ofrecen las escuelas para tener una dieta saludable. El cierre de los centros impactó negativamente en su nutrición.
- También se descubrió que cuando las escuelas cierran, las familias (principalmente las madres) tienen que organizarse para cuidar de las niñas y niños, lo que significa que las ausencias del trabajo aumentan, causando una pérdida de ingresos familiares²⁰. Esta caída de los ingresos familiares provoca inevitablemente una disminución de calidad de la alimentación.
- Era más probable que las niñas y niños fueran víctimas de abusos en casa y tenían más probabilidades de ser explotados (especialmente las niñas). En Liberia las niñas asumían la mayor parte de las responsabilidades domésticas y, por lo tanto, estaban expuestas a mayores riesgos de explotación sexual. En ese tiempo, los embarazos de adolescentes se duplicaron.
- Tenían menos probabilidades de volver al colegio cuando las escuelas reabriesen. Las investigaciones llevadas a cabo en los países afectados por el Ébola muestran que las niñas y niños más vulnerables son los que corren mayor riesgo de abandonar sus estudios. Esto puede estar motivado bien por la falta de fondos para pagar los gastos de escolaridad o por incorporarse al mundo del trabajo a fin de aumentar los ingresos de la familia. Esto afecta de manera desproporcionada a las adolescentes, lo que, nuevamente, aumenta el riesgo de explotación sexual, violencia doméstica, embarazos tempranos y matrimonios precoces y forzados.

¹⁹ Alianza Mundial para la Educación: <https://www.globalpartnership.org/blog/4-lessons-evaluations-education-response-ebola>

²⁰ Los ingresos mensuales de los hogares cayeron de 336 dólares a 131.

Teniendo en cuenta estos datos, una vez que finalice COVID-19 tendremos que examinar las diferentes formas en que nuestras organizaciones pueden proteger a las personas más vulnerables en nuestras actividades para garantizar que puedan seguir teniendo acceso a la educación y no se queden atrás.

Las actividades dirigidas a las y los estudiantes más vulnerables, entre las que encontramos programas de alimentación escolar, distribución de material didáctico, clases de recuperación, programas de aprendizaje acelerado y programas de apoyo psicosocial, pueden contribuir a mitigar algunos de los efectos negativos causados a su educación por la crisis de COVID-19.

b) Escasa o ninguna evidencia de que el aprendizaje en línea tuviera un impacto positivo en el apoyo al aprendizaje desde casa.

A pesar de que la mayoría de organizaciones se han esforzado por desarrollar y poner en práctica plataformas y materiales de aprendizaje en línea durante la pandemia de COVID-19, la investigación sobre el virus del Ébola en África occidental sugiere que utilizar la radio para continuar las clases constituye un sistema mucho más eficaz. Esto es especialmente cierto en el caso de las radios comunitarias, ya que ya existe una relación de confianza entre las emisoras de radio locales y las comunidades en las que emiten.

Emplear la radio favorece a que las organizaciones puedan evitar los costes de la compra y distribución de tabletas/ordenadores a los estudiantes, así como el problema de tener que distribuir paquetes de datos de internet para que las y los estudiantes puedan acceder a las plataformas en línea.

Tal vez una de las primeras tareas que habría que llevar a cabo sería realizar una encuesta entre las y los estudiantes sobre sus opiniones acerca de la eficacia de las plataformas en línea. También sería interesante realizar algunas evaluaciones básicas sobre el nivel de los estudiantes para asegurarse de que su aprendizaje ha sido adecuado durante el período de cuarentena.

Sin embargo, los estudios muestran que el aprendizaje online sí que tiene un efecto positivo para las personas adultas, por lo que se sugiere que los programas de formación de profesores pueden ser impartidos en línea con éxito.

c) La importancia del apoyo psicosocial

Organizaciones en Sierra Leona y la República Democrática del Congo registraron muchos casos de estrés postraumático entre sus estudiantes; si estos casos no se tratan a tiempo pueden derivar en problemas mayores. El apoyo psicosocial debe ser una prioridad después de las emergencias relacionadas con enfermedades para que las niñas y niños puedan superar las situaciones vividas.

Las actividades que incluyen la terapia artística, manualidades, danza y movimiento pueden incorporarse a las actividades diarias en las escuelas, asegurando así que las y los estudiantes reciban la ayuda que necesitan.

Estos estudios también pusieron de manifiesto la importancia de capacitar a las y los profesores en materia de apoyo psicológico. La capacitación en esta materia ayudaría a las y los maestros a identificar quiénes tienen problemas psicosociales y a remitirlos a profesionales expertos para su tratamiento, supervisión y seguimiento.

Covid-19, educación en situaciones de emergencia y el nexo ayuda humanitaria - desarrollo.

Debido fundamentalmente al carácter prolongado de las crisis, los proyectos humanitarios interinstitucionales duran en la actualidad una media de siete años ²¹. La ayuda humanitaria, los programas de desarrollo y la consolidación de la paz no pueden considerarse procesos consecutivos, sino que se necesitan implementar en diferentes niveles y todos al mismo tiempo.

Para consolidar esta perspectiva, se ha desarrollado el concepto de un «nexo entre lo humanitario y el desarrollo». Esta idea se centra en aunar las labores necesarias para abordar de manera coherente la vulnerabilidad de las personas antes, durante y después de las crisis. Para ello, trata de establecer un vínculo perfecto entre las etapas humanitaria y de desarrollo de una intervención.

Este nexo, especialmente en la educación en situaciones de emergencia, cuestiona el pensamiento tradicional del sistema de cooperación, que funciona con escasa o ninguna coordinación entre las intervenciones humanitarias y las intervenciones de desarrollo posteriores, lo que implica que, a menudo, no se satisfacen las necesidades de las personas más vulnerables.

Las agencias que trabajan en este nexo (por ejemplo, el Servicio Jesuita a Refugiados) se enfrentan a la dificultad de que la educación no se considera una prioridad en las crisis humanitarias (como se ha mencionado anteriormente, menos del 2% de los fondos humanitarios se destinan a este fin). A pesar de que ha habido algunas mejoras en la financiación de las organizaciones (ejemplo de ello es la licitación anual de ECHO para la educación en situaciones de emergencia), otros sectores como el de agua, saneamiento e higiene, la salud y las distribuciones de productos de emergencia (alimentos y artículos de otro tipo) suelen recibir la mayor parte de la financiación.

Esto significa que, con los recursos existentes, a menudo es complejo encontrar financiación para respuestas costosas y complicadas. Ya que las respuestas de educación en situaciones de crisis suelen tener los mismos costos sobre el terreno que otro tipo de respuestas en situaciones de emergencia.

Otros desafíos a los que se enfrentan las agencias y actores que trabajan en este nexo son:

a) Falta de planificación y coordinación con otros actores y agencias.

Aunque las intervenciones humanitarias a gran escala suelen estar organizadas por «clusters» (agua, saneamiento, gestión de campos, salud, protección, etc.), esto no suele ser así en la etapa del nexo ni del desarrollo. Esto puede ser problemático ya que dar lugar tanto a lagunas en la oferta de servicios como a la repetición de actividades (la distribución de los mismos materiales por parte de diferentes organizaciones es un problema recurrente).

El hecho de que sea frecuente que un gran número de trabajadores del sector humanitario permanezcan en un lugar durante períodos cortos de tiempo genera dificultades a la hora de establecer relaciones y trabajar juntos en asociaciones a largo plazo.

A menudo surgen problemas cuando las organizaciones planean poner fin a sus intervenciones humanitarias o de nexo y tienen que buscar otra organización que tome el relevo. En estas situaciones, las organizaciones que trabajan en las esferas humanitaria, de nexos y de desarrollo (por ejemplo, las redes educativas jesuitas como el SJR y Fe y Alegría) deben tener la oportunidad de trabajar juntas para garantizar un traspaso de tareas eficiente de tal manera que se asegure que no se pierdan años de esfuerzo y logros.

²¹ Fuente: <https://www.unocha.org/fr/themes/humanitarian-development-nexus>



© Sergi Cámara/ Chad

b) Falta de capacidad por parte de las autoridades locales.

En el momento en el que las personas que trabajan en proyectos de ayuda humanitaria o del nexo deciden transferir algunas de sus competencias y responsabilidades a las autoridades locales (especialmente las educativas), es frecuente encontrar que estos organismos carecen de los recursos humanos o materiales, así como de las aptitudes para asumir dicha responsabilidad. Esta situación puede resultar frustrante ya que en este traspaso de actividades se puede perder el fruto de años de trabajo. Esto constituye un grave problema, especialmente porque un buen sistema educativo tiene un papel fundamental en cualquier esfuerzo de reconstrucción de una comunidad.

c) Dificultad para acceder a la financiación cuando la intervención no queda estrictamente enmarcada dentro de la ayuda humanitaria ni del desarrollo.

La mayoría de donantes y organismos de financiación dan prioridad bien a la labor humanitaria o a la de desarrollo. Por este motivo, es frecuente que encontrar financiación a largo plazo para los costosos proyectos de educación que se encuentran en el nexo, sea un desafío. Por ello, cuando diseñemos nuestras estrategias post-COVID-19 tenemos que tener en cuenta estas cuestiones (y muchas otras). Tenemos que incorporar en nuestros proyectos, desde la fase de diseño, soluciones a estos problemas. ha sido adecuado durante el período de cuarentena.

Cuestiones relativas a las estrategias en la fase posterior al Covid-19 y para la “nueva normalidad” en el sector de la educación en situaciones de emergencia.



En esta última sección queremos incentivar el debate, para ello, proponemos algunas actividades e ideas que creemos que se deberían incluir entre las estrategias de EiE tras la pandemia de COVID-19.

- Tras la epidemia de Ébola no se pudo demostrar que el aprendizaje *online* tuviera un efecto positivo en el aprendizaje. ¿A qué se puede deber esto? ¿Qué valoración se está haciendo en esta crisis del aprendizaje *online*? ¿Qué cambios se pueden introducir en las plataformas y materiales para garantizar un efecto más positivo en la acción humanitaria? Si el formato *online* va a tener un papel más destacado en la educación, ¿cómo se supervisará el progreso de los estudiantes en distintos contenidos de emergencia, por ejemplo refugiados o migrantes?
- ¿Qué función desempeñarán los estándares mínimos[1] de la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE por sus siglas en inglés) en el diseño de nuevas respuestas y estrategias? ¿Seguirán siendo estas normas pertinentes? ¿Qué desafíos se pueden prever?
- Se habla de repensar la educación tras el COVID-19. ¿Cómo se está preparando el regreso a las aulas en nuestros proyectos? ¿Qué cambios será necesario hacer? ¿Cómo se implementarán?

Con el apoyo de:



Conclusiones

A continuación, recogemos algunas de las reflexiones compartidas, así como algunos desafíos identificados **en los dos días de seminario online que celebramos el 15 y 16 de junio.**

‘Es necesario detenerse en cuáles son los contextos en donde la educación trabaja actualmente, en cómo afecta los contextos de emergencia a este derecho y en qué debemos hacer en estos escenarios’

Francisco Rey

‘Hay una zona gris en donde se sitúan varios escenarios que no se califican como crisis humanitaria, pero que, en la práctica, cuando diseñamos proyectos, la intervención sí que corresponde a lo que llamamos educación en emergencias’

Méline Szwarcberg

‘Hay una responsabilidad de los Estados. Por eso es imprescindible pedirles cuentas para que hagan cumplir los derechos que tienen sus ciudadanos’

Pilar López Dafonte

- Así como todo ser humano es titular del derecho a la educación, todos los Estados están obligados a respetar, proteger y garantizar dicho derecho en todo contexto y lugar. Por tanto, **la titularidad del derecho no se pierde en entornos de emergencia, siendo incluso necesaria una especial protección** dada la situación de amenaza y de gran vulnerabilidad que provoca.

Para ello, los Estados junto con los actores humanitarios deben adoptar todas las medidas políticas oportunas y adecuadas para asegurar de manera continuada la protección del derecho a la educación. Una obligación que es jurídicamente exigible y demandable ante los Estados al fundamentarse en el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación consagrados en normas del derecho internacional de los derechos humanos.

- **La educación salva vidas tanto a corto como a largo plazo, pero también las mejora y las dignifica.** Por ello es imprescindible respetar, proteger y garantizar este derecho en cualquier contexto, ya que también es un medio para alcanzar otros. Estas medidas de protección, salud o alimentación hacen que la escuela no sea solo un edificio sino un espacio integral tanto para el alumnado como para el profesorado.
- Es clave crear **herramientas para identificar quiénes son sujetos de derecho y sujetos de obligaciones.** Además, es importante identificar y ubicarse en el papel de ambas figuras para dar una respuesta eficaz que tenga como punto de partida la corresponsabilidad compartida. Del mismo modo, una vez clarificado el rol de las partes, también es importante reivindicar y exigir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones.
- **Los entornos de actuación de la acción humanitaria son a la vez cambiantes y exigentes de agilidad y contextualización** en cada caso. Son muchos los contextos de emergencias que se cronifican y alargan en el tiempo en los que se generan tensiones por las capacidades de respuesta de cada actor implicado tanto si son agentes humanitarios como locales.
- Es fundamental para los actores que realizan intervenciones humanitarias y de desarrollo entender que las emergencias responden en general a más de una causa. Esto determina en buena medida la duración de estas y la capacidad de las comunidades de enfrentar dichas emergencias con sus propias estrategias. Por tanto, cada actuación tiene que responder a las particularidades propias de cada crisis.

- La crisis educativa provocada por la Covid-19 no se va a superar únicamente incorporando conectividad y recursos técnicos. Es importante fortalecer la comunidad educativa para aprovechar al máximo la conectividad, tener un profesorado con la formación suficiente. Sin embargo, incluso así, **hay que enfatizar la importancia de la presencialidad en las escuelas**, ya que el contexto educativo no es solo lo que se pueda transmitir telemáticamente sino también el contacto con compañeros y profesores. En definitiva, la nueva escuela no puede renunciar a lo presencial.
- La Covid-19 ha puesto de relieve que **el alumnado con menos recursos es más vulnerable a las epidemias**, viéndose expuestos de forma desproporcionada. Por este motivo, las distintas organizaciones deben examinar las diferentes formas con las que pueden proteger a los y las niñas y adolescentes que viven en contextos de crisis con el fin de garantizar que puedan seguir teniendo acceso a la educación y que no se queden atrás.
- A día de hoy, la capacidad de adaptación del sector humanitario a los contextos internacionales está por debajo de la realidad que se exige, traduciéndose en un incremento en la falta de cobertura. La razón es que los compartimentos estancos en los que tradicionalmente se ha dividido las intervenciones han impedido adecuarse a nuevas situaciones de crisis complejas y cambiantes que han producido auténticas brechas humanitarias en las comunidades.

Desafíos futuros

‘El mal uso del concepto de emergencias está haciendo bastante daño al ámbito humanitario y más durante la Covid-19, ya que hace referencia a algo que emerge para después desaparecer. Sin embargo, ninguna de las crisis que vivimos ahora es una emergencia. Son crisis que emergen y duran mucho tiempo’

Francisco Rey

‘Es importante reflexionar sobre la práctica y el tipo de intervención y mecanismo que utilizamos cuando implementamos un proyecto en estos contextos donde coexisten la acción humanitaria con intervenciones de otro tipo’.

Méline Szwarcberg

‘Tenemos que replantearnos el marco legal y hacer de las declaraciones que no son vinculantes a día de hoy, mandatos con mayor fuerza legal para poder llegar y responder a las complejidades que nos enfrentamos. Tener un mandato con mayor fuerza jurídica y vinculante podría dar un mayor contenido esta defensa de la educación en contextos de crisis o en el campo de la acción humanitaria’

Pilar López Dafonte

- La educación en situaciones de emergencia no es competencia exclusiva de los actores humanitarios por lo que no se debe patrimonializar. Además, en la mayor parte de los contextos de crisis crónicas, los actores humanitarios no están solos, siendo aquí donde se encuentra **el reto de la complementariedad y la coordinación** con otros agentes, especialmente aquellos con una visión educativa profunda.
- La respuesta humanitaria en contextos de emergencia debe ser **multisectorial** y tiene que

ser la más **integral** y conjunta posible. Para ello, los diferentes actores deben reforzar y crear nuevas alianzas apostando por el concepto de la complementariedad. Solo así se podría dar respuesta a la problemática más importante a día de hoy: cómo operativizar estos derechos y cómo enfrentar esta complejidad.

- Existe un **gran déficit en los instrumentos normativos en materia de educación en emergencias**. Aun así, los actores humanitarios tienen que apropiarse de las herramientas para garantizar la protección y el respeto al marco jurídico y a los principios humanitarios. Un mandato que tiene como objetivo no olvidar desde dónde y con qué objetivo se interviene.
- Se debe incidir como sector en el **fortalecimiento de los marcos legales existentes** en el Derecho Internacional Humanitario. La meta debe ser contar con mandatos con mayores implicaciones jurídicas que instalen como sujeto de obligaciones a los Estados que se encuentran también en situaciones de crisis.
- Es imprescindible que la educación en emergencia tenga una **mayor financiación y que esta esté más diversificada**. Sin embargo, los fondos para este sector no deben salir solo de fondos humanitarios, sino también de la Ayuda Oficial al Desarrollo y de compromisos multilaterales.
- Hay que **reflexionar sobre la escuela y la educación en emergencias con enfoque de género**. La razón es que las niñas y adolescentes son las que más afectadas se ven por la falta de cumplimiento de su derecho a la educación en situaciones de crisis. Para solventarlo, es muy importante mejorar los instrumentos para realizar análisis de género incluso en aquellas situaciones en las que hay que actuar con mucha rapidez como son los contextos de emergencia.
- Es necesario una reflexión sobre **las tipologías de las crisis** que se están dando hoy en día. Definir estos contextos de emergencia como contextos de acción humanitaria es empobrecernos. Se trata de crisis multidimensionales que tiene consecuencias humanitarias y que, aunque se quiera negar, se expanden en el tiempo siendo necesarias tanto respuestas humanitarias como de desarrollo.
- **La innovación** es clave para dar respuesta a la actual crisis educativa tanto a nivel digital para reducir la brecha tecnológica como a nivel metodológico. No obstante, es necesario analizar las características propias de cada terreno donde se va a intervenir humanitariamente para incrementar lo más posible su eficiencia y eficacia.
- España debe **fortalecer el enfoque educativo** tanto en el sector humanitario como de la cooperación al desarrollo. Para ello, se debe incorporar en sus intervenciones educativas las normas INEE y las desarrolladas por el Proyecto Esfera que incrementa la calidad de las actuaciones ya sea a nivel de análisis, coordinación o participación.
- Es necesario **reforzar los procesos de incidencia política** de las ONG con respecto a la financiación de las intervenciones educativas en contextos de emergencia. El objetivo debería ser exigir y presionar para que cada vez más países acepten instrumentos que sean vinculantes para el cumplimiento de derechos y obligaciones.
- La educación es uno de los sectores a los que más afecta la ausencia de un **nexo fuerte entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo**. Abordar de manera coherente la vulnerabilidad de las personas antes, durante y después de las crisis es un objetivo que cada vez se tiene más claro, pero que se complica más al no ser considerada la educación una prioridad de las crisis humanitarias. Por este motivo es necesario seguir trabajando e incidiendo en pos de colocar la educación en una posición más notable dentro de la agenda internacional.

