

Bruselas, 18.5.2018
COM(2018) 304 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

sobre educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas

1. EL COMPROMISO CON UNA EDUCACIÓN SEGURA, INCLUSIVA Y DE CALIDAD EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CRISIS PROLONGADAS COMO PARTE DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, más particularmente en su objetivo 4¹, reconoce la importancia de una educación y formación de calidad como base fundamental para afrontar los principales desafíos mundiales. En 2016, este reconocimiento llegó a la Cumbre Humanitaria Mundial con la puesta en marcha de la plataforma «La educación no puede esperar»², cuyo objetivo es transformar la enseñanza en situaciones de emergencia y crisis prolongadas.

El derecho a la educación está reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³, que se dirige a las instituciones de la UE y a los Estados miembros cuando estos últimos aplican la legislación de la UE. Este derecho es esencial para el desarrollo pacífico de la sociedad⁴, el crecimiento económico y la realización del potencial individual. En el Tratado de la Unión Europea, la UE se compromete expresamente a promover la protección de los derechos del niño⁵. El derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad constituye el primer principio del pilar europeo de derechos sociales⁶. Los niños ocupan un lugar especial en la acción exterior de la UE, basado en los derechos de la infancia⁷ y en la afirmación de que «debemos absolutamente mejorar la situación de la infancia si queremos prevenir la fragilidad de los Estados y garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo, así como la cohesión social, la estabilidad y la seguridad humana a nivel nacional, regional y mundial»⁸.

Sin embargo, la realidad es que hay millones de niños a los que el número creciente de conflictos prolongados, los desplazamientos forzados, la violencia, el cambio climático y las catástrofes les niegan el acceso a una educación de calidad. Estos factores están dejando tras de sí unas **generaciones perdidas** sin educación, y son la causa subyacente que lleva a muchos a embarcarse en peligrosos viajes con destino a Europa⁹ y a otras zonas del mundo, con el inevitable impacto en su estabilidad y su desarrollo.

La mitad de los niños no escolarizados del mundo vive en contextos de conflicto y crisis, y casi la mitad de los refugiados en edad de asistir a la escuela primaria no están escolarizados. Esta situación obliga a la UE a responder utilizando su abanico de instrumentos y enfoques. La UE ha **aumentado su apoyo** a la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas de forma significativa en los últimos años, reconociendo que la educación es el sector que, crónicamente, recibe menos fondos en las crisis, con menos de un 3 % de la

¹ Garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa y fomentar las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

² <http://www.educationcannotwait.org/>

³ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 14. DO C 326 de 26.10.2012, pp. 391-407; Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1577

⁴ Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea presentada por la AR/VP en junio de 2016 https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf

⁵ En el artículo 3, apartado 3, párrafo segundo y apartado 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la UE se compromete expresamente a promover la protección de los derechos del niño en la acción interna y exterior de la UE.

⁶ Comunicación de la Comisión Europea «Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales», COM(2017) 250.

⁷ Directrices de la UE para la promoción y protección de los derechos del niño adoptadas por el Consejo en 2017.

⁸ COM(2008) 55 y las Directrices de la UE para la promoción y protección de los derechos del niño adoptadas por el Consejo en 2017.

⁹ COM(2017) 211 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: protección de los menores migrantes

financiación mundial destinada a ayuda humanitaria¹⁰. La UE ha elevado la financiación para la educación en situaciones de emergencia y crisis: de un 1 % de su ayuda humanitaria en 2015 a un 8 % en 2018, con el objetivo de alcanzar el 10 % en 2019. Una gran parte de su ayuda al desarrollo bilateral para la educación de 2014-2020 se destina a países frágiles y afectados por crisis. La UE es la principal donante a la educación en respuesta a la crisis regional de Siria, y concede una generosa financiación multilateral a iniciativas globales que atienden las necesidades educativas en situaciones de emergencia y crisis¹¹.

La UE está prestando actualmente ayuda a la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas que cubre todos los niveles de enseñanza; asimismo, colabora con gobiernos, agencias de las Naciones Unidas, ONG, la sociedad civil, agentes del sector privado, la Alianza Mundial para la Educación y otras partes involucradas. El apoyo bilateral y el diálogo político con los gobiernos van acompañados de una serie de iniciativas para mitigar las interrupciones en la educación en todo el mundo, desde la creación de espacios temporales de aprendizaje hasta el desarrollo de programas de aprendizaje a distancia para aquellos niños que no tienen acceso a los centros escolares. Por ejemplo, la UE ha respondido a las necesidades educativas de los niños sirios a la escala adecuada, usando financiación para el desarrollo bilateral, ayuda humanitaria, el Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria y el Mecanismo para los refugiados en Turquía.

En los últimos años, las necesidades sobre el terreno han aumentado de forma considerable y han aparecido nuevos desafíos. Aunque la magnitud de estas necesidades excede los recursos de la UE, la Unión tiene un papel que desempeñar intensificando sus respuestas, centrándose en **llegar a los más necesitados de ayuda**¹² y movilizando el apoyo mundial para adoptar nuevas medidas.

Por tanto, la presente Comunicación propone una actualización del marco político de la UE para afrontar a través de la acción exterior los retos cada vez mayores que plantea la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas fuera de la UE. Para ello, propone un enfoque basado en **la coordinación, la complementariedad y la acción política** («vínculo»¹³) que refuerce la responsabilidad mutua entre los instrumentos exteriores pertinentes de la UE para atender las necesidades educativas en situaciones de emergencia y crisis a través de la ayuda humanitaria y al desarrollo. Refleja también nuevas prioridades emergentes, como los efectos de la violencia en la educación.

Para responder a las necesidades educativas en situaciones de emergencia y crisis, es necesario adoptar un enfoque holístico. La presente Comunicación expone **la lectura que la Comisión realiza del concepto de educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas** en su sentido más amplio, basándose en un enfoque estratégico e integrado para promover oportunidades de aprendizaje seguras, inclusivas y de calidad para todos. La educación comprende el aprendizaje permanente, que a su vez engloba la enseñanza formal y no formal¹⁴ en los niveles establecidos dentro de los sistemas educativos: educación infantil,

¹⁰ Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO (2016) Las últimas cifras de la ayuda indican que el apoyo a la educación vuelve a disminuir e Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo de la UNESCO (2017) Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos.

¹¹ A través de su ayuda al desarrollo, la UE ha destinado 475 millones EUR a la Alianza Mundial para la Educación, contribuye con 16 millones EUR a «La educación no puede esperar» en el periodo 2018-2020, y dedica 1 millón EUR al Grupo Temático Global para la Educación en el periodo 2018-2019 a través de su ayuda humanitaria.

¹² Véase la sección 3.2 para más información sobre la priorización de los más necesitados.

¹³ Poner en práctica los compromisos de la UE en la Comunicación «Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía» [COM(2016) 234] y en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, DO C 210 de 30.6.2017, pp. 1–24.

¹⁴ En línea con la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal (DO C 398 de 22.12.2012, pp. 1–5): el aprendizaje formal tiene lugar en un contexto organizado y estructurado,

primaria, secundaria, postsecundaria no terciaria y terciaria (incluidas la formación técnica y la vocacional, la universidad y otras formas de desarrollo de competencias).

El enfoque adoptado por la Comisión en relación con la educación en situaciones de emergencia y crisis tiene en cuenta factores como emergencias repentinas y de evolución lenta, conflictos, situaciones de violencia, desplazamientos forzosos, catástrofes (naturales y de origen humano), emergencias de salud pública, crisis prolongadas y recurrentes o cualquier combinación de las anteriores. Con el fin de apoyar la enseñanza continua, este enfoque parte del vínculo entre lo humanitario y el desarrollo para cubrir aspectos como la preparación, la reducción del riesgo de desastres, la prevención, la mitigación, la respuesta a las emergencias, la prestación de ayuda durante crisis prolongadas y la recuperación.

1.1. La amenaza de las generaciones perdidas

Los niños representan un tercio de la población mundial, pero constituyen más de la mitad del total de afectados por las crisis humanitarias. El número de niñas y niños que padecen estas crisis equivale a la mitad de los **niños no escolarizados** y no deja de aumentar¹⁵. Siria, Irak, Yemen, Afganistán, Sudán del Sur y la República Democrática del Congo forman parte de un grupo de treinta y cinco países afectados por la crisis en los que casi setenta y cinco millones de niños en edad escolar (de tres a dieciocho años) ven sus estudios interrumpidos¹⁶. El riesgo es mucho más elevado en el caso de las personas desplazadas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados calcula que actualmente hay más de sesenta y cinco millones de personas desplazadas (la mayor cifra desde la Segunda Guerra Mundial), y que la situación de desplazamiento dura más de veinte años de media¹⁷. Tan solo algo más de la mitad de los refugiados en edad de asistir a la escuela primaria puede hacerlo. En el caso de la secundaria, menos de un cuarto del grupo de edad equivalente va al colegio, y solo un 1 % accede a la educación terciaria. En los países afectados, las niñas se encuentran en una situación bastante más desaventajada, con un 2,5 más de posibilidades de no asistir al colegio¹⁸.

El futuro de millones de niños y jóvenes se ve amenazado por el aumento de la **violencia en el ámbito de la educación**¹⁹, que se manifiesta a través de los ataques a colegios y universidades, los secuestros de estudiantes, el uso militar de los colegios, la presencia de minas antipersonas, artefactos sin explotar y restos de guerra junto a los colegios, así como la destrucción en los alrededores de los centros educativos. La educación puede ser utilizada de manera abusiva por de las autoridades para alimentar el odio y la intolerancia, aumentar la desigualdad y la opresión y reclutar a niños vulnerables para participar en actos violentos²⁰. Las desigualdades en el ámbito de la educación pueden generar una sensación de injusticia y

dedicado específicamente al aprendizaje, y suele concluir con la obtención de una cualificación, generalmente en forma de certificado o de título. El aprendizaje no formal tiene lugar a través de actividades planificadas y presupone algún tipo de apoyo. Puede abarcar desde programas de adquisición de competencias profesionales, hasta la alfabetización de adultos y la educación básica para las personas que hayan abandonado el colegio prematuramente.

¹⁵ Grupo del Banco Mundial (2017) Informe sobre el desarrollo mundial: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación. Los niños que viven en contextos de mayor fragilidad constituyen aproximadamente el 20 por ciento de la población mundial en edad de asistir a la escuela primaria. Sin embargo, representan en torno al 50 por ciento de los que no están escolarizados, un aumento con respecto al 42 % de 2008.

¹⁶ Instituto de Desarrollo de Ultramar (2016) «A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper.» Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.

¹⁷ ACNUR Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2016.

¹⁸ UNICEF (2017) Education Uprooted: For every migrant, refugee and displaced child, education.

¹⁹ Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques. Informe «Education Under Attack 2018».

²⁰ Burde et al. (2015) What works to promote children's educational access, quality of learning and wellbeing in crisis-affected contexts.

empeorar la situación de desventaja de los grupos marginados, lo que en última instancia aviva los conflictos²¹.

Los niños y jóvenes no escolarizados se encuentran **expuestos a un mayor riesgo** de violencia sexual y de género, extremismo violento, matrimonios forzosos, embarazos precoces, trabajo infantil y reclutamientos forzados²². Los conflictos persistentes, violentos y normalmente prolongados, los desplazamientos forzosos, las desigualdades y oportunidades limitadas, tanto en el terreno económico como en el acceso a los servicios básicos, no hacen sino aumentar la vulnerabilidad ante estos riesgos. Los efectos de las crisis en el acceso a la educación, como el cierre de colegios o la presencia militar en los colegios, pueden provocar los el desplazamiento de la población en busca de un entorno seguro, muy a menudo arriesgando su vida.

Las situaciones de emergencia y las crisis prolongadas debilitan aún más los sistemas educativos que ya de por sí carecen de recursos suficientes, limando los **resultados del aprendizaje y el potencial de niños y jóvenes**. Las frecuentes interrupciones en la escolarización y los daños psicosociales causados por sucesos traumáticos obstaculizan el aprendizaje, situación que se ve agravada por la escasez de profesores y las aulas superpobladas.

²¹ UNESCO (2011) Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, Una crisis encubierta: conflictos armados y educación.

²² Nicolai et al. (2015) Education in emergencies and protracted crises towards a strengthen response: Background paper for the Oslo Summit on education for development.

1.2. Reforzar la acción exterior de la UE

En pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en consonancia con la Agenda de Educación de 2030, la UE centrará su labor en cuatro ámbitos prioritarios de actuación:

1. Reforzar los sistemas y las colaboraciones para ofrecer una respuesta rápida, eficiente, eficaz e innovadora a las necesidades educativas.
2. Promover el acceso, la inclusión y la equidad.
3. Defender una educación para la paz y la protección.
4. Apoyar la educación de calidad para mejorar los resultados del aprendizaje.

Para progresar en la consecución de estas prioridades, la Comisión mejorará sus métodos de trabajo en cuanto a la coordinación, el liderazgo mundial y la financiación.

Se fomentará una programación conjunta y coordinada dentro de la Comisión en la que participen Estados miembros de la UE y otros donantes y socios, con un equilibrio entre las respuestas a corto, medio y largo plazo. La UE hará uso de su papel global, su alcance y sus instrumentos para aumentar el nivel de atención que se está prestando a las necesidades no cubiertas y a las deficiencias en la financiación a escala mundial, así como para fortalecer la coordinación y la capacidad de respuesta operativa.

En los tres últimos años, la UE ha incrementado la financiación humanitaria destinada a la educación en situaciones de emergencia gracias a un mayor esfuerzo político basado en el volumen de necesidades. Es preciso mantener dicha financiación para permitir la consecución de las prioridades estratégicas de la UE y, en última instancia, llegar a los millones de niños y jóvenes en riesgo de convertirse en generaciones perdidas.

- La Comisión se propone asignar el 10 % de su ayuda humanitaria a la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas a partir de 2019²³.
- La Comisión apoyará una financiación coordinada a nivel mundial, oportuna, predecible y flexible dedicada la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas.

2. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CRISIS PROLONGADAS

2.1. Reforzar los sistemas y las colaboraciones para ofrecer una respuesta rápida, eficiente, eficaz e innovadora a las necesidades educativas

Para garantizar la disponibilidad, previsibilidad y transparencia de la financiación de la educación en situaciones de emergencia y crisis, y en consonancia con los compromisos de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016²⁴, las acciones de la UE mejorarán la eficacia de las respuestas partiendo del vínculo entre lo humanitario y el desarrollo. De este modo, la Comisión adoptará una serie de perspectivas a corto, medio y largo plazo y, entre otras medidas, apostará por una mejora de los mecanismos de coordinación y un enfoque conjunto para la realización de análisis, la supervisión de acciones y la elaboración de informes. Todo esto contribuirá a desarrollar una combinación de ayudas financieras plurianuales y de corto a medio plazo que sean predecibles y pertinentes en cada contexto.

²³ Por encima del nivel de las recomendaciones de la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades para la Educación Mundial (informe *The Learning Generation*, 2016).

²⁴ Impulsada en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, la iniciativa conocida como el «Gran Pacto» incluye una serie de cambios en los métodos de trabajo de los donantes y de las organizaciones humanitarias, entre los que se encuentran la preparación de programas de asistencia en efectivo, una mayor financiación a los agentes nacionales y locales y la reducción de la burocracia mediante la armonización de los informes requeridos.

La Comisión reforzará y racionalizará sus medidas a favor de la educación como bien público mundial a través de la financiación multilateral, la asistencia técnica, la convocatoria a escala global, la colaboración en los órganos consultivos y otras oportunidades de participación externa.

La Comisión adoptará un planteamiento específico para reforzar los sistemas educativos, haciendo uso de su papel en el diálogo político y el apoyo bilateral. Siempre que sea posible y apropiado, la financiación de la Unión irá destinada a los sistemas del gobierno (por ejemplo, aquellos que prestan alojamiento a refugiados²⁵), como principales responsables de garantizar el derecho a la educación. Si no fuera posible o apropiado proporcionar este apoyo directo a los gobiernos, el refuerzo de los sistemas se orientará a los agentes educativos más adecuados disponibles²⁶.

Para facilitar la priorización de ayuda europea basada en las necesidades, de acuerdo con las prioridades de las autoridades nacionales, la Comisión incluirá las necesidades educativas relacionadas con situaciones de emergencia y crisis prolongadas dentro del apoyo a la planificación del sector educativo. La financiación de la Unión se basará en evaluaciones de necesidades apremiantes llevadas a cabo por ministerios de educación, agencias de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, agentes del sector privado y otros actores pertinentes.

La Unión proporcionará ayudas en todos los niveles de actuación para mejorar la recopilación, gestión y análisis de datos, por ejemplo, sobre la financiación de la educación y los resultados del aprendizaje. Asimismo, se apoyarán aquellas acciones que identifiquen las mejores prácticas y las formas de gestión y de puesta en común de información más eficaces e innovadoras. Se priorizará el desarrollo de capacidades de todos los agentes del sector y a todos los niveles, en coordinación con el sector privado cuando sea adecuado.

Aunque la UE está comprometida con los servicios públicos de enseñanza²⁷, los actores del sector privado y de la sociedad civil pueden proporcionar un valor añadido a la hora de apoyar estos servicios. La Comisión implicará al sector privado a fin de identificar y desarrollar enfoques innovadores y establecer un vínculo entre las reformas educativas, las necesidades de la sociedad y las oportunidades del mercado laboral. Es necesario establecer colaboraciones y mecanismos de coordinación con otros sectores pertinentes, como el de la sanidad, los medios de subsistencia, la protección y la nutrición, para poder dar una respuesta integrada y holística a las necesidades de los niños en situaciones de emergencia y crisis.

Ejemplos de buenas prácticas:

En el Líbano, la UE apoya la estrategia «Reaching all Children with Education» (Llegar a todos los niños con la educación) para facilitar la integración de los refugiados sirios en el sistema nacional. La ayuda de la UE se coordina a través de un marco conjunto de desarrollo humanitario a escala nacional, que incluye un equilibrio entre la ayuda bilateral y el apoyo a través del Fondo Fiduciario Regional de la UE en respuesta a la crisis siria y la ayuda humanitaria. Su aplicación cuenta con el respaldo de agencias de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

²⁵ El alcance de esta Comunicación se limita a la acción fuera de la UE.

²⁶ En aquellas zonas que no cuentan con apoyo gubernamental, las autoridades locales, los proveedores de servicio alternativos y los sistemas de coordinación de desarrollo o de coordinación humanitaria, entre otros, podrían considerarse parte del sistema que reforzar. Se podrán buscar alternativas cuando un gobierno sea responsable de los ataques a los alumnos o de la negación del derecho a la educación a grupos marginados.

²⁷ COM(2016) 234. Los compromisos de educación se centran en la coordinación y el enfoque de vínculo, el papel potencial de los profesores desplazados, el apoyo a los servicios de enseñanza pública eficaces, el uso de los avances tecnológicos y la mejora del acceso a la educación superior para los estudiantes desplazados.

La UE desempeña un papel destacado en el Foro de Diálogo sobre Educación, nacido del fondo «La educación no puede esperar», que reúne a agentes humanitarios y agentes del desarrollo comprometidos con el apoyo a la educación en Siria. Esto ha permitido la supervisión compartida de la programación, la realización de análisis conjuntos y una mejora de la coordinación.

La UE ha apoyado los esfuerzos recientes para aplicar el marco de respuesta integral para los refugiados a escala regional a través de iniciativas como la Conferencia Ministerial Regional sobre la Educación de los Refugiados celebrada en Yibuti en diciembre de 2017 bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo de la región y el Gobierno de Yibuti. Los compromisos alcanzados en la declaración y el plan de acción incluyen la integración de los refugiados en los sistemas educativos nacionales, el desarrollo de normas y objetivos mínimos y la creación de un mecanismo regional para el reconocimiento de cualificaciones.

En 2015, los terremotos de Nepal destruyeron 35 000 aulas y privaron a aproximadamente un millón de niños de su escolarización. La UE colaboró con el Gobierno y otros socios para facilitar centros de enseñanza transitorios y suministros básicos, y así permitir que el mayor número posible de niños pudiera volver al colegio cuanto antes. La UE apoya el Plan de Desarrollo del Sector Educativo de Nepal para «reconstruir mejor» en las zonas afectadas por el terremoto, entrando en contacto con poblaciones marginadas, reforzando las capacidades de planificación y gestión a todos los niveles y garantizando una enseñanza y un aprendizaje de mayor calidad.

Acciones clave para mejorar la gobernanza, la responsabilidad y la financiación:

- Apoyar el refuerzo de la coordinación, la transparencia y la responsabilidad de la financiación a nivel de la UE y mundial; por ejemplo, apoyando mejoras de la norma de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda para elaborar informes sobre educación en situaciones de emergencia y crisis.
- Promover colaboraciones más estrechas, también a nivel mundial; por ejemplo, financiando acciones educativas multilaterales que aporten un valor añadido y causen un mayor impacto gracias a los conocimientos y la experiencia de todos los socios, especialmente las agencias de las Naciones Unidas y el sector privado.
- En colaboración con las autoridades nacionales, invertir en enfoques innovadores para la gestión de datos, la transparencia y la presentación de informes; por ejemplo, realizando un seguimiento de profesores y niños sin escolarizar para facilitar la continuidad de la formación y el reconocimiento de logros.
- Respaldar el desarrollo de capacidades de los agentes de la educación en situaciones de emergencia y crisis, como los organismos de coordinación, los agentes y gobiernos involucrados en la respuesta (con especial hincapié en la sociedad civil y los agentes locales), a través de iniciativas de desarrollo de capacidades nuevas y bien establecidas, como los cursos del Grupo Temático sobre Educación Mundial.

2.2. Promover el acceso, la inclusión y la equidad

La coexistencia pacífica, la sensibilidad intercultural, el éxito en la integración en las comunidades de acogida y la cohesión social son funciones esenciales de la educación en situaciones de emergencia y crisis. La EU respaldará la integración de niños y jóvenes desplazados en los sistemas educativos proporcionando ayudas a las comunidades de acogida

y, con ello, poniendo en marcha los compromisos del Consenso Europeo sobre Desarrollo y la Comunicación «Vivir con dignidad»²⁸.

Habiendo reconocido la magnitud de las necesidades y las limitaciones del apoyo que puede prestar la UE a este respecto, las acciones se centrarán en los *más necesitados*, como:

- niños y jóvenes no escolarizados, así como personas en riesgo de ver su educación interrumpida;
- niños y jóvenes desplazados forzosamente (refugiados y personas desplazadas internamente) y sus comunidades de acogida;
- grupos vulnerables y desfavorecidos, como los niños y jóvenes separados y no acompañados, en zonas de difícil acceso, con discapacidad o necesidades adicionales, asociados con grupos y fuerzas armadas (centrando la atención en su reintegración a través de la educación) y pertenecientes a minorías étnicas y lingüísticas y a los grupos socioeconómicos más pobres.

Es necesario responder de forma rápida y proactiva en todos los ámbitos para minimizar la interrupción de la educación y promover oportunidades de educación inclusivas, seguras y que aporten protección. Cada semana, mes y año transcurrido fuera del colegio durante los «años de escolarización» desconecta a los niños un poco más de su itinerario educativo y reduce la probabilidad de volver a estudiar.

Dado que la gran mayoría de niños y jóvenes desplazados forzosamente son acogidos en países de renta baja y media²⁹, la ayuda flexible a corto plazo debe ir de la mano de financiación previsible a largo plazo para reforzar la resiliencia y la eficacia de los sistemas educativos. Los sistemas educativos han de adaptarse para gestionar los desplazamientos recurrentes y prolongados, y dar respuesta a las necesidades tanto de las poblaciones desplazadas forzosamente como de las comunidades de acogida. Para ello, es necesario abordar los retos de las comunidades de acogida a la hora de garantizar unos servicios educativos inclusivos y de calidad, basándose en un compromiso con el reparto de responsabilidades con los países afectados.

Las emergencias y las crisis prolongadas tienen un efecto desproporcionado en la educación de las mujeres y las niñas. Entre los riesgos específicos relacionados con el género se encuentran los matrimonios forzados, los embarazos precoces, el trabajo infantil, los reclutamientos forzados por parte de grupos armados y la violencia sexual y de género. Los servicios de enseñanza deben responder a las necesidades de niñas y niños; por ejemplo, a través de la priorización de aseos separados por sexos en la rehabilitación de colegios, lo cual atendería las preocupaciones de seguridad de estudiantes y padres. La Comisión seguirá haciendo hincapié en la importancia de la inclusión de grupos vulnerables y desfavorecidos. Debe prestarse una mayor atención a los jóvenes, que suelen «desaparecer por las grietas» de los servicios de apoyo a la educación cuando adquieren responsabilidades de adultos, con especial hincapié en sus necesidades específicas de género.

Ejemplos de buenas prácticas:

El proyecto innovador de transferencia condicional de efectivo para la educación desarrollado en Turquía, respaldado por la UE, ha llegado a más de 290 000 niños en familias de refugiados vulnerables y les ha ayudado a asistir al colegio de forma regular.

²⁸ El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, DO C 210 de 30.6.2017 y COM(2016) 234 Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía

²⁹ ACNUR Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2016

La UE apoyó el desarrollo de la respuesta rápida a los movimientos de población en la República Democrática del Congo, un mecanismo que lleva a cabo evaluaciones rápidas de las necesidades para garantizar un paquete de ayuda integrado dirigido a poblaciones en contextos de desplazamientos, enfermedades o catástrofes naturales.

La UE y los Estados miembros constituyen, en conjunto, el mayor contribuyente financiero a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), que actúa a favor de los refugiados palestinos. UNRWA ayuda a más de 513 000 niños y jóvenes a asistir a casi setecientos centros de enseñanza primaria, preparatoria, secundaria y de formación profesional que operan en Gaza, Cisjordania y en toda la región.

Cuando Sierra Leona se vio asolada por el virus del Ébola en 2014, los colegios cerraron sus puertas durante nueve meses. La Alianza Mundial para la Educación, con el apoyo de la UE, contribuyó a impartir educación de forma alternativa por televisión y la radio, accesibles a los niños fuera del colegio. Una vez que los colegios pudieron reabrir sus puertas, la Alianza garantizó la disponibilidad de entornos de aprendizaje seguros desinfectando centros escolares y proporcionando instalaciones y suministros para el lavado de manos.

Acciones clave para mejorar el acceso, la inclusión y la equidad:

- Apoyar y promover los mecanismos de reacción proactiva y rápida; por ejemplo, aquellos impulsados por las organizaciones humanitarias y los gobiernos, para llegar a niños y jóvenes en situaciones de emergencia y crisis, **cuyo objetivo es conseguir que regresen a la educación en un plazo de tres meses**³⁰.
- Priorizar el apoyo a los niños y jóvenes más necesitados a causa de situaciones de emergencia y crisis prolongadas.
- Reforzar, en la medida de lo posible, la capacidad de los agentes clave en los sistemas educativos, especialmente los ministerios de educación, con el objetivo de ayudarlos a preparar y adaptar los sistemas educativos para gestionar los desplazamientos recurrentes y prolongados.
- Apoyar las necesidades específicas de género de los niños y jóvenes en el contexto de la enseñanza y la protección, sobre todo en lo que respecta a la educación de niñas y jóvenes, en consonancia con el Plan de acción en materia de género 2016-2020³¹.

2.3. Defender una educación para la paz y la protección

La educación es un poderoso instrumento de transformación social, mejora de la equidad, prosperidad y desarrollo de la paz. Sin embargo, una gestión de la educación pobre, abusiva o manipuladora puede exacerbar los conflictos mediante la opresión, la desigualdad de oportunidades y resultados o el fomento del odio y de la violencia. La UE promoverá la Educación Sensible al Conflicto³² y respaldará políticas educativas basadas en pruebas que promuevan la igualdad y protejan a niños y jóvenes de la estigmatización, el fomento del odio, el extremismo violento y el reclutamiento por parte de grupos armados.

El establecimiento de un entorno de aprendizaje seguro y de calidad que garantice la protección forma parte fundamental del enfoque de la Comisión. Hacen falta buenas prácticas para proteger a los niños y jóvenes, basadas en el principio de «no ocasionar daños». Teniendo en cuenta que las garantías institucionales y sociales suelen colapsar en una

³⁰ Este objetivo está en consonancia con las ambiciones de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 2017.

³¹ Plan de Acción en materia de género 2016-2020, conclusiones del Consejo (26 de octubre de 2015), 13201/15.

³² Red interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia. Nota de Orientación sobre Educación Sensible al Conflicto, 2013.

situación de crisis, se necesitan sistemas de protección infantil para las fases de preparación, planificación, ejecución y transición de las acciones. La Comisión reconoce y apoya el papel central que desempeñan los progenitores y cuidadores en la educación y la protección de los niños, así como el mayor papel de las comunidades en ambos ámbitos.

Especialmente en situaciones de emergencia y crisis, la protección debe ser un elemento esencial dentro de los sistemas educativos a todos los niveles, poniendo especial énfasis en las políticas escolares, procesos y prácticas no violentos, incluida la prevención de la violencia sexual y de género. Se apoyarán acciones que refuercen la evaluación de las necesidades de protección de los niños, así como intervenciones innovadoras capaces de dar respuesta a las necesidades detectadas.

Con el fin de apoyar sistemas educativos más resilientes, las ayudas de la UE irán más allá de la destinada a infraestructuras resistentes a las catástrofes³³, para contribuir a reducir el riesgo de catástrofes y fomentar una planificación educativa sensible a las crisis. Las infraestructuras deben ser estructuralmente seguras y propiciar un aprendizaje seguro e inclusivo. El apoyo a las infraestructuras en situaciones de emergencia y crisis comprenderá un abanico de opciones en función de las normas establecidas a nivel nacional, tales como la creación de espacios temporales de aprendizaje, la rehabilitación de colegios dañados y la construcción de colegios.

La educación es un elemento clave del enfoque de la Comisión sobre la resiliencia³⁴, dado que contribuye a crear resiliencia individual y resiliencia a nivel de la sociedad. La educación es una de las piedras angulares de la resiliencia individual: garantiza el bienestar de las nuevas generaciones, proporciona protección, fomenta el bienestar social y emocional e impulsa el desarrollo cognitivo de los afectados por situaciones de emergencia y crisis. Las ayudas de la UE promoverán la prestación de apoyo psicosocial (por ejemplo, a profesores y otros cuidadores), así como vías de derivación y de respuesta para los niños y jóvenes que necesiten servicios especializados. Este tipo de acciones deben integrarse en mecanismos de derivación y de respuesta existentes.

Con el objetivo de afrontar los ataques a la educación y trabajar para erradicarlos, la Comisión reconoce y apoya la labor de la Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques, y respaldará iniciativas para promover y desplegar la Declaración sobre Escuelas Seguras³⁵. Los colegios deben ser refugios seguros, tal y como están protegidos por el Derecho Internacional Humanitario.

Ejemplos de buenas prácticas:

La UE ha apoyado el proyecto «Escuelas como zonas de paz» en la República Democrática del Congo. El proyecto tiene por objeto garantizar la protección de los niños en el colegio, evitar interrupciones en la educación por culpa de conflictos armados y asegurar que todos

³³ COM(2014) 216 Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia.

³⁴ COM(2017) 21 y COM(2011) 637. La UE se compromete a aumentar su apoyo a una educación de calidad, para proporcionar a los jóvenes los conocimientos y competencias que necesitan para ser miembros activos de una sociedad cambiante. Mediante el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE y sus Estados miembros se comprometen a aplicar el enfoque de vínculo, generador activo de resiliencia a nivel individual, de la comunidad, de la sociedad y del Estado. Esto está relacionado con la prevención y la gestión de crisis, la reducción de vulnerabilidades crónicas y la creación de una resiliencia a nivel individual, de la sociedad y del Estado.

³⁵ La Declaración sobre Escuelas Seguras (2015) procura a los Estados la oportunidad de expresar un amplio apoyo político a la protección y la continuidad de la educación durante los conflictos armados. Constituye un instrumento de apoyo y compromiso con la aplicación las Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados.

los niños se desarrollen y se eduquen en un entorno libre de interferencias, violencia y ataques.

El programa «Better Learning» goza del apoyo de la UE en Palestina³⁶ y presta apoyo psicosocial a los niños que sufren pesadillas por culpa de sus experiencias de violencia. Combina actividades grupales que los profesores pueden realizar con servicios especializados para niños necesitados de apoyo adicional.

Con el fin de apoyar la educación de los niños desplazados que regresan a sus pueblos de las Áreas tribales bajo Administración Federal (FATA) de Pakistán, la UE ha trabajado con las autoridades locales y otras agencias para «reconstruir mejor» a largo plazo. Se ofrecieron espacios de aprendizaje seguros y protegidos con perspectiva de género a 45 000 niños. Asimismo, los jóvenes pudieron participar en actividades de desarrollo de la paz, de las capacidades profesionales y en programas de aprendizaje. Estas medidas forman parte de un plan educativo de diez años del gobierno local que la administración regional está desarrollando con ayuda de la UE.

Acciones clave para apoyar y reforzar la educación para la paz y la protección:

- Promover y aplicar los principios y las directrices de la Educación Sensible al Conflicto; por ejemplo, garantizar que la enseñanza fomenta el respeto a la diversidad, la tolerancia y una ciudadanía activa y responsable mediante la formación y el desarrollo curricular y profesional del profesorado.
- Fortalecer los sistemas educativos para prepararse para las catástrofes y responder a estas; por ejemplo, a través del marco global de seguridad en las escuelas³⁷.
- Apoyar las acciones dedicadas a prevenir y responder a la violencia; por ejemplo, la violencia sexual y de género en el entorno escolar, mediante el fortalecimiento de los marcos de protección infantil.
- Apoyar enfoques innovadores que mejoren la resiliencia personal de los niños y jóvenes afectados por situaciones de emergencia y crisis prolongadas; por ejemplo, mediante acciones que presten apoyo psicosocial y oportunidades de aprendizaje social y emocional.
- Aprovechar todos los canales de que dispone la UE para poner fin a los ataques a la educación y apoyar activamente las iniciativas y proyectos encaminados a proteger la educación de estos ataques.
- Apoyar las acciones que van más allá de los límites de los colegios y promover un mayor compromiso por parte de la comunidad y de los cuidadores en los ámbitos de la educación y la protección en situaciones de emergencia y crisis prolongadas.

2.4. Apoyar la educación de calidad para mejorar los resultados del aprendizaje

Las ayudas a la educación de la UE se basan en la premisa de que los sistemas educativos deben ser de buena calidad para permitir a los niños y jóvenes tener éxito en su aprendizaje³⁸. Los compromisos de la UE con los planes de estudio pertinentes, la formación de profesores y directores, la presencia de materiales didácticos adecuados y la disponibilidad de

³⁶ Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros al respecto.

³⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Alianza Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y Resiliencia en el Sector de la Educación (2017). Marco global de seguridad en las escuelas.

³⁸ COM(2012) 116 Comunicación sobre la contribución de la educación y la formación en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo.

infraestructuras escolares apropiadas continúan siendo cruciales en las situaciones de emergencia y crisis prolongadas³⁹.

En contextos de crisis, sobre todo en países de renta baja, no suele haber suficientes profesores disponibles formados y con cualificaciones. Es posible que los profesores no posean las competencias lingüísticas o pedagógicas necesarias para satisfacer las necesidades de sus estudiantes. Los profesores, así como otros miembros del personal educativo, pueden haber experimentado traumas y requerir apoyo. Los profesores desplazados pueden carecer de la documentación necesaria para impartir clase en su comunidad de acogida. La UE apoyará políticas y acciones que garanticen la disponibilidad de un profesorado formado.

La UE respaldará medidas especiales como el apoyo a la creación de enlaces y a la retención, para contrarrestar los desafíos que los estudiantes puedan encontrar al integrarse en un sistema educativo. Es necesario ofrecer respuestas adaptadas a cada nivel de enseñanza en función de la edad, el sexo y la educación previamente recibida. Estas respuestas pueden incluir formas de aprendizaje no formal o alternativo y considerarán las distintas necesidades de cada nivel educativo.

La integración de niños y jóvenes desplazados forzosamente en sistemas educativos nacionales requiere el mantenimiento de vínculos esenciales entre la lengua, la identidad y la cultura. La UE hará uso de sus conocimientos en materia de política lingüística, como se ejemplifica en toda la UE, a través del diálogo político y la asistencia. Respalda la promoción de políticas lingüísticas innovadoras y basadas en pruebas, relacionadas con el uso de la lengua materna y de otras lenguas.

Habida cuenta del hecho de que la naturaleza de los desplazamientos cada vez es más prolongada, así como de que las poblaciones desplazadas tienen la tendencia a sufrir sucesivos desplazamientos, es necesario aumentar la movilidad y el reconocimiento de acreditaciones entre y dentro de los sistemas educativos⁴⁰. La falta de documentación de niños y jóvenes desplazados no debe constituir un obstáculo para acceder a la educación rápidamente tras su llegada, y hay que establecer protocolos para garantizar que el derecho a la educación prevalece sobre cualquier sistema de acreditación. Concretamente, el acceso a la educación básica no debe negarse por motivo de exámenes⁴¹. Por el contrario, conviene hacer uso de mecanismos de evaluación adecuados para identificar cómo se pueden mejorar el acceso y el apoyo y que sirvan de referencia para las políticas. Además, todos los jóvenes deben tener la posibilidad de acceder a los exámenes equitativamente y adquirir los certificados que suelen constituir la base para acceder a nuevas oportunidades educativas y profesionales.

La UE está comprometida con una educación primaria y secundaria inclusiva, equitativa y de calidad, y entiende que las destrezas fundamentales, como las competencias básicas de lectura y aritmética, representan los pilares básicos de la educación.⁴²

La UE reconoce también la importancia de la educación y la formación técnica y profesional y de los programas de educación superior relacionados con el mercado laboral⁴³. El desarrollo de competencias y la formación profesional en situaciones de crisis deben tener en cuenta las

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ El aprendizaje podría aplicarse a partir del Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países, en el que la Comisión ha dado prioridad al apoyo de una evaluación pronta, documentación y reconocimiento de competencias y cualificaciones académicas y profesionales.

⁴¹ Esto se refiere a cualquier examen asociado con consecuencias para los participantes (exámenes de importancia elevada), como una prueba de acceso a la universidad.

⁴² COM(2012) 116 Comunicación sobre la contribución de la educación y la formación en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo

⁴³ *Ibidem*.

presiones económicas y sociales que recaen sobre los alumnos, tales como el trabajo infantil, la limitación de movimientos y las normas basadas en el género. Los compromisos de la UE con el desarrollo de competencias y la promoción de la empleabilidad, el trabajo digno y los medios de subsistencia, pone de relieve la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para chicas y chicos jóvenes, así como para otros grupos desfavorecidos.

La UE continuará prestando su apoyo a la investigación específica y a las asociaciones de aprendizaje para reforzar la base factual del sector. En este contexto, se buscarán sinergias con el Programa Marco de la UE de investigación e innovación con miras a afrontar de forma eficaz los desafíos de la educación en situaciones de emergencia y crisis en la acción exterior de la UE.

Ejemplos de buenas prácticas:

En Irak, la UE ha prestado ayudas para la reforma del sistema de formación técnica y profesional con el fin de aumentar su competitividad y pertinencia de conformidad con las normas internacionales.

En 2018, la UE puso en marcha la iniciativa «Construyendo resiliencia: oportunidades educativas en entornos frágiles y afectados por crisis». Esta iniciativa combina la investigación y la programación plurinacional de siete países africanos con una financiación de aproximadamente 20 millones EUR a lo largo de cuatro años.

En Kenia, la UE ha apoyado los programas de formación para refugiados somalíes para convertirse en profesores acreditados en el campo de refugiados de Kakuma. Los profesores utilizaron tecnologías de la información para participar en el programa de formación docente a distancia.

Acciones clave para mejorar la calidad de la educación:

- Respalda iniciativas que permitan la certificación, movilidad, acreditación, reconocimiento y transición de los niños y jóvenes desplazados entre sistemas educativos, así como acciones que garanticen la entrada y permanencia de los niños a través de distintos itinerarios de educación formal y no formal.
- Defender y apoyar una reforma del sistema educativo en general y de los planes de estudios en particular para adaptarse a las necesidades cambiantes en situaciones de emergencia y crisis prolongadas; por ejemplo, aumentando y reforzando el profesorado para cubrir las necesidades de los alumnos en situaciones de emergencia y crisis, e introduciendo programas de aprendizaje acelerado para los niños que hayan perdido años de la educación.
- Respalda acciones que saquen partido de las tecnologías de la información y de los recursos educativos abiertos para dar acceso al aprendizaje digital y al intercambio virtual, entre otras innovaciones.
- Apoyar la educación y formación técnica y profesional vinculada a competencias y medios de subsistencia, prestando atención a las necesidades específicas de los y las jóvenes, integrada en el aprendizaje práctico y relevante para las oportunidades de subsistencia.
- Apoyar mecanismos para compartir, actualizar y aplicar normas internacionales⁴⁴ pertinentes para la educación en situaciones de emergencia y crisis.

3. CONCLUSIÓN

⁴⁴ Tales como Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia: preparación, respuesta, recuperación, 2010.

La creciente atención que se viene prestando a la educación en situaciones de emergencia y crisis fuera de la UE en los últimos años refleja el aumento del volumen de necesidades y desafíos a los que dar respuesta. Esta Comunicación constituye un marco político holístico y efectivo sobre cómo la UE puede promover este programa y aprovechar su posición de liderazgo en este ámbito político. Esta ambición se refuerza con el ejemplo de los niños y jóvenes que superan las adversidades para continuar con sus estudios.

La Comisión, con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), incluidas las delegaciones de la UE, involucrará activamente a los Estados miembros, otros países, organizaciones internacionales y agentes del sector público y privado para promover y apoyar una cooperación y coordinación más eficiente y efectiva, que redunde en un apoyo más rápido, predecible y sostenible a la educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas. En el proceso, los servicios de la Comisión y del SEAE fomentarán también el cumplimiento de los objetivos del nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo y la Comunicación «Vivir con dignidad». A este respecto, el papel de los Estados miembros es fundamental.

La Comisión invita al Parlamento Europeo a tomar nota de las orientaciones políticas expuestas en esta Comunicación y al Consejo a respaldarlas por medio de Conclusiones del Consejo.