

Ataques a la Educación ante el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos

María José Alonso Orsini
mjalorsi@gmail.com

Rita Delgado Correcher
yalvareztve@gmail.com

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

La situación de la infancia y la juventud en situaciones de conflicto armado es noticia en nuestros días. Junto con las mujeres, los niños y las niñas son uno de los colectivos que más a menudo ven violados sus derechos en tiempo de guerra, en la mayoría de los casos a causa de la inobservancia del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los Derechos Humanos (DDHH) por las partes en conflicto.

En este sentido, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, junto con otros organismos de las Naciones Unidas y sujetos de la comunidad internacional, han promovido acciones y establecido mecanismos para reducir las graves violaciones cometidas contra los derechos de los menores y la juventud. En el desarrollo de esta labor, el Consejo de Seguridad ha identificado seis infracciones graves cometidas contra la infancia en situación de conflicto armado, como son: primero, matanzas o mutilaciones (artículo 3 común a los cuatro *Convenios de Ginebra*); segundo, alistamiento en grupos armados, fenómeno también conocido como «niños y niñas soldado» (artículo 77 del *Protocolo Adicional I*); tercero, violación y otras modalidades de violencia sexual (artículo 77 del *Protocolo Adicional I*); cuarto, ofensiva contra escuelas u hospitales (artículo 48 del *Protocolo Adicional I*); quinto, impedir el acceso a la ayuda humanitaria (principio 8 de la *Declaración Universal de los Derechos del Niño*); y por último, secuestro de menores (artículo 35 del *Convenio de los Derechos del Niño*).¹

1. Pueden consultarse, por ejemplo, las siguientes Resoluciones del Consejo de Seguridad: 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011) y 2068 (2012); así como las siguientes fuentes: los cuatro *Convenios de Ginebra* de 1949

LA CUARTA VIOLACIÓN: LOS ATAQUES A LA EDUCACIÓN

Para poder entender la magnitud e importancia de esta infracción es fundamental tener en consideración su situación en la actualidad. La organización *Human Rights Watch*, en su informe titulado «El Déficit Educativo: Fracasos en la Protección y Garantía del Derecho a la Educación en las Agendas de Desarrollo Global» (*The Education Deficit: Failures to Protect and Fulfill the Right to Education through Global Development Agendas*) nos describe brevemente el estado de la educación en el mundo en el año 2016.² Este documento señala que: (a) cerca de 124 millones de menores en edades comprendidas entre 6 y 15 años no han empezado la escuela o han dejado de ir, cifra mucho mayor si la comparamos con los 122 millones en 2011; (b) alrededor de 29 millones de niños y niñas no acuden a la escuela, siendo el principal motivo los conflictos y desplazamientos; (c) aunque la educación primaria suela garantizarse, las posibilidades de los adolescentes (en edades de entre 12 y 15 años) de acceder a la educación secundaria son doblemente inferiores; (d) aproximadamente 31 millones de niñas no acuden a la educación primaria por cuestiones de roles de género, cifra que se incrementa a 34 millones respecto a la educación secundaria; (e) se calcula que 24 millones de niñas nunca se incorporarán a la escuela; y (f) millones de menores afectados por emergencias olvidadas han recibido una educación diezmada o comprometida, lo cual ha contribuido, junto con otras causas, al alistamiento voluntario o forzado en grupos armados.

En cuanto al fenómeno propiamente dicho de los ataques a la educación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ponía de relieve en 2007 el incremento exponencial de las agresiones contra el sistema educativo; y, en su informe de 2010 titulado «*La educación víctima de la violencia armada*», destacaba que las agresiones contra estudiantes, maestros y maestras, profesorado universitario, personal docente y locales de enseñanza se han intensificado en determinados países, como Afganistán, India o Tailandia, entre otros.³ Por ejemplo, en los bombardeos efectuados en Irak entre 2007 y 2009, fueron asesinados 71 docentes, 2 oficiales educativos y 37 estudiantes;⁴ mientras que en Colombia, en el periodo comprendido entre 2006 a 2008, fueron asesinados 90 maestros y maestras.⁵

y sus *Protocolos Adicionales* de 1977, el *Convenio de los Derechos del Niño* (1989) y el *Protocolo Adicional sobre Conflictos Armados y Tráfico Sexual* (2002), el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (1998) y los estatutos y casos de otros tribunales penales internacionales, la costumbre internacional, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1976) y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1976).

2. HUMAN RIGHTS WATCH: *The Education Deficit. Failures to Protect and Fulfill the Right to Education in Global Development Agendas*, s.l., Human Rights Watch, 2016, p. 3.

3. UNESCO: *La educación víctima de la violencia armada 2010*, París, UNESCO, 2010, p.1.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

De conformidad con las últimas estimaciones efectuadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el 36% de los 59,3 millones de niños y niñas que no acuden a la escuela –la mayoría de los cuales son niñas– viven en países en guerra o en contextos violentos.⁶ De manera destacable, durante los últimos cinco años, escuelas y universidades han sido atacadas o utilizadas para propósitos militares hasta en setenta estados, siendo el alumnado y el profesorado víctimas de ataque directo.⁷

Efectuado el planteamiento de la situación, surge la cuestión concerniente a delimitar qué entendemos por ataques a la educación. La definición más aceptada es la elaborada por la *Global Coalition to Protect Education from Attack*, según la cual son ataques a la educación «cualquier amenaza o uso de la fuerza intencional –llevado a cabo por razones políticas, militares, ideológicas, sectarias, étnicas religiosas o criminales– contra estudiantes, educadores, o instituciones educativas».⁸

Ante la falta de un sistema global que monitorice el control, la recogida y la verificación de los datos relativos a los ataques a la educación, la información empleada por las distintas organizaciones internacionales proviene de diferentes fuentes de información, resultando imposible su verificación en algunos casos. A pesar de las deficiencias existentes en cuanto a la recopilación de datos, en su mencionado estudio de 2010, la UNESCO identifica las siguientes modalidades de agresiones contra la educación⁹ ocurridas en los tres años previos a su elaboración: (a) masacres, heridas múltiples o asesinatos ocasionados por explosiones, ataques con misiles o morteros, disparos o envenenamientos masivos; (b) asesinatos o tentativas de asesinato; (c) golpes o heridas a determinadas personas; (d) raptos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones ilegales y tortura; (e) actos de violencia indiscriminados y dirigidos contra manifestantes; (f) violencia sexual ejercida por grupos armados, soldados o fuerzas de seguridad contra alumnado y personal docente; (g) reclutamiento forzoso o voluntario y empleo de niños menores de 15 años como soldados o para ser utilizados en atentados suicidas –comprendido el secuestro y el reclutamiento en el colegio o en el camino de ida o de regreso de éste, o el reclutamiento que tiene como consecuencia impedir el acceso a la educación; (h) destrucción de las infraestructuras de enseñanza mediante explosiones producidas a distancia, tiros de mortero o misiles, bombardeos aéreos, incendios, pillajes y saqueos; (i) ocupación y utilización de las instalaciones educativas por el ejército, las fuerzas de seguridad, las fuerzas policiales o los grupos armados; y (j) amenazas de perpetrar cualquiera de las

6. UNICEF: *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*, 2015.

7. *Ibid.*

8. *Any intentional threat or use of force –carried out for political, military, ideological, sectarian, ethnic, religious, or criminal reasons– against students, educators, and education institutions*, en: <http://protectingeducation.org/what-attack-education> (22/1/18).

9. UNESCO: *La educación víctima...*, p. 3.

agresiones mencionadas anteriormente. A estas categorías hay que añadir los ataques directos que, como referíamos, han aumentado recientemente, así como el secuestro de menores para fines terroristas, en especial los atentados suicidas.

A tenor de lo mencionado, podemos afirmar que todo ataque a la educación requiere el uso deliberado de la fuerza con el objetivo de perturbar las prestaciones educativas o impedir el acceso a ellas.

Los autores de las agresiones al sistema educativo varían. Pueden ser las fuerzas y los cuerpos de seguridad estatales, incluyendo las fuerzas armadas, grupos paramilitares y milicias, así como los grupos armados no estatales. En lo que respecta a los sujetos pasivos de dichos ataques –las víctimas– estas no se limitan a los niños o niñas, sino que también comprenden, entre otros, a los estudiantes de todas las edades, personal docente, académico, educativo, del sindicato estudiantil o del profesorado, y el personal humanitario. Las instalaciones objeto de ataque puede ser todo local destinado a fines educativos, abarcando también los destinados a la educación no formal, así como los centros de educación superior, las sedes del ministerio de educación y las demás administraciones educativas.

CAUSAS DE LOS ATAQUES A LA EDUCACIÓN

En orden a comprender este problema, y prevenir futuras agresiones a la educación, es necesario analizar los motivos que las mueven. Las causas tras los ataques a la educación son diversas y la información disponible es escasa, a pesar de lo cual podemos identificar las siguientes:¹⁰ (a) por razones políticas, en la medida en que las instalaciones educativas representan una determinada cultura, filosofía, identidad ética impropia o símbolos de poder; (b) para minar la confianza de la población en las instituciones políticas de la región; (c) por la negativa a permitir la educación de las niñas; (d) por impedir todo clase de instrucción; (e) en respuesta por la muerte de civiles; (f) para perturbar el funcionamiento normal del sistema educativo; (g) para llevar a cabo secuestros a cambio del pago de una cantidad de dinero; (h) como parte de una estrategia de guerra o por la escasa estimación de los derechos de la mujer; (i) por la participación en actividades sindicales; (j) para impedir la manifestación de voces discordantes o censurar a la oposición política al limitar las libertades académicas y el pluralismo político; (k) para restringir o impedir las campañas a favor de los derechos humanos y de las minorías; (l) para limitar la actividad investigadora; (ll) por la ocupación o el empleo de las escuelas con fines militares; (m) en respuesta por los ataques originados en el interior de los centros educativos o para impedir que estos tengan lugar.

10. UNESCO: *Education Under Attack 2010*, París, UNESCO, 2010, pp. 40 y 41.

En el caso de los ataques a la enseñanza universitaria, a los motivos reseñados habría que añadir la consideración de la actividad de los académicos como una amenaza para el gobierno, derivada de los contactos internacionales y de su influencia sobre la población estudiantil.¹¹ En el supuesto del personal humanitario que desempeña su actividad en el ámbito educativo, los motivos de las agresiones suelen obedecer a la difusa separación entre operaciones militares y las labores humanitarias, al carácter neutral de estas últimas o a que los grupos armados no son partidarios del modelo educativo por el que abogan las organizaciones y acciones humanitarias.¹² Por último, la naturaleza, intensidad, escala e intención de los ataques varían en función del conflicto.

IMPACTO DE LOS ATAQUES A LA EDUCACIÓN

Las consecuencias de los conflictos armados son numerosas y de diferente naturaleza, provocando daños físicos psicológicos. De manera análoga, las agresiones a la educación tienen un coste enorme que excede el daño material, difícil de cuantificar. La privación de educación conlleva la pérdida de oportunidades y de un futuro mejor tanto para la juventud como para los adultos, dando lugar a un retroceso en el desarrollo del país. Adicionalmente, cuando un país se encuentra en situación de conflicto armado, destina gran parte de su presupuesto, esto es, de su producto interior bruto, a defensa, y por ende existe un menor gasto público en educación.

Tampoco hay que olvidar que la educación es una herramienta fundamental y valiosa para la construcción y el mantenimiento de la paz, puesto que promueve el pensamiento crítico, la tolerancia, el entendimiento y, en última instancia, la convivencia y la cohesión social. Además, la educación es un agente de socialización capital. De esta forma, aunque la educación no suele ser la causa de los conflictos, su ausencia puede ser la precursora o la agravante de las tensiones sociales y de las desigualdades, pudiendo convertirse en un factor desencadenante de hostilidades. Por ejemplo, impedir que los menores y adolescentes accedan a la educación puede favorecer, ante la pérdida de oportunidades, su reclutamiento en grupos armados, para el trabajo infantil o para el tráfico de menores. Paralelamente, ante una situación de conflicto, la población suele desplazarse y buscar asilo o refugio, lo cual puede agravar la situación de las prestaciones educativas en otras áreas geográficas, al tener que hacer frente a un aumento de la demanda de servicios para la que no están preparados.

A su vez, según se mencionó con antelación, cada vez es más frecuente que el profesorado sea atacado, perseguido, intimidado y torturado, viéndose obligados, muchos de ellos, a dejar las comunidades donde enseñan, lo que provoca el

11. *Ibid.*, p. 41.

12. *Ibid.*, pp. 41 y 42.

cierre de las escuelas. Incluso cuando las escuelas siguen funcionando, las agresiones infunden temor entre la población y a menudo los padres y madres se vuelven reacios a enviar a sus hijos e hijas a estos centros educativos, que por si fuera poco también suelen sufrir daños en sus materiales escolares e infraestructuras. La reducción de los espacios destinados a la enseñanza debido a su ocupación por grupos armados o a su destrucción puede hacer que los alumnos y alumnas presencien actos de violencia y abusos. Serán las niñas las más perjudicadas en esta clase de situaciones. Asimismo, cuando nos encontramos ante conflictos persistentes en el tiempo, los gobiernos pueden ser contrarios a la apertura de escuelas, a reparar sus daños y/o dotarlas de los medios necesarios. Incluso en el supuesto de que estén dispuestos a efectuarlos, puede suceder que no cuenten con los recursos humanos y económicos suficientes para ello.

Es importante tener en cuenta que el sistema educativo no sólo proporciona conocimiento, pues también brinda a los niños y niñas un lugar seguro donde poder jugar, aprender, dibujar, crear lazos sociales, alimentarse y recibir asistencia sanitaria básica, constituyéndose como una barrera a su reclutamiento para ser destinados a trabajo infantil, entre otros fines ilícitos. Por tanto, la educación brinda a la infancia y a la juventud protección psicológica y física. Además, la educación proporciona a la infancia herramientas básicas para la resolución de conflictos, la gestión de los recursos, la toma de decisiones y el desarrollo del pensamiento crítico; habilidades todas ellas indispensables en escenarios de conflicto y contextos violentos, en los que a menudo deben adoptar decisiones de gran calado.

El desarrollo y perfeccionamiento de las facultades intelectuales y morales de los menores y jóvenes es uno de los factores en la formación de su identidad y en la promoción de su inclusión. Por tanto, la educación es un instrumento que, usado de forma correcta, empodera. Igualmente, la asistencia a la escuela es un mecanismo de control en la medida en que permite al personal docente conocer de primera mano la situación en determinadas zonas o familias. Este control permite identificar a niños, niñas y jóvenes que son susceptibles, por su contexto socioeconómico, familiar o de otro tipo, de reclutamiento, trabajo infantil o abuso. En este sentido, la escuela también beneficia a la familia, pues les proporciona tiempo y espacio para evaluar la situación de sus hijos e hijas y buscar soluciones, ya sea de forma individual o con la participación de la comunidad.

En situaciones de post-conflicto el restablecimiento del sistema educativo favorece la recuperación por la sociedad civil de los valores y de las habilidades necesarias para la consecución de la paz. Además, fomenta la creación de un sentimiento de esperanza en un futuro mejor, alejado del conflicto, y contribuye a eliminar pensamientos negativos relacionados con la venganza, la violencia, el odio o el resentimiento.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que los ataques contra el alumnado, el personal docente y la enseñanza no sólo atentan contra el derecho a la educación, sino también contra la estabilidad, el desarrollo y el sistema democrá-

tico de los Estados.¹³ Ante este escenario, la acción humanitaria debe priorizar la reducción de la pobreza, y dirigirse a fortalecer la paz, la reconstrucción y el restablecimiento de los sistemas educativos. Asimismo, dada la importancia de la educación, ha de procurarse que ésta se mantenga incluso durante situaciones de conflicto armado.

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Las guerras son la causa de que 28 millones de menores y jóvenes vean negado su derecho a la educación en la actualidad.¹⁴ Como analizábamos en los epígrafes anteriores, los conflictos armados pueden dañar los sistemas educativos de diversas formas, entre otras: (a) que las instituciones educativas, el personal estudiantil y el profesorado sean objeto de ataque por parte de las fuerzas armadas de un Estado o de agentes no estatales, tales como grupos rebeldes, paramilitares o bandas criminales; (b) que el personal estudiantil y el profesorado sean asesinados, y las instalaciones educativas queden destruidas o inutilizables, como consecuencia del ataque a objetivos militares; (c) que las instalaciones educativas sean utilizadas por las fuerzas armadas o por grupos armados, lo que, además de privar a los estudiantes de educación, las convierte en objetivos militares legítimos; (d) que los menores y los adolescentes sean reclutados por grupos armados; (e) que los alumnos, las alumnas y el profesorado se mantengan alejados de los centros educativos consecuencia del clima de terror y de la destrucción de las infraestructuras sociales y económicas del país.

Las normas aplicables en los casos de ataques a la educación son fundamentalmente el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Ambos tienen un objeto común: la protección inmediata del ser humano individual en circunstancias de especial vulnerabilidad. El primero es aplicable exclusivamente en situaciones de conflicto armado; mientras que el segundo protege a las personas en todo momento, haya guerra o paz, si bien es cierto que algunas disposiciones de DIDH pueden ser suspendidas en situaciones de conflicto armado.

Aunque el número de disposiciones convencionales que protegen la educación en situaciones de conflicto de manera expresa es reducido, el derecho internacional sigue siendo una herramienta valiosa para afrontar este problema. Específicamente, el DIH prohíbe el ataque a sistemas educativos; mientras que el DIDH requiere que los Estados adopten medidas para proteger a la población civil, incluidos estudiantes y profesorado, de eventuales ataques.

13. *Ibid.*, p. 42.

14. UNESCO: *Protecting Education from Attack. A State-of-the-Art Review*, París, UNESCO, 2011, p. 2.

LA PROTECCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El derecho de la guerra o DIH es un conjunto de normas internacionales, de origen convencional y consuetudinario, destinadas a minimizar los efectos de los conflictos armados, internacionales o no, por razones humanitarias, limitando los métodos y medios de hacer la guerra y protegiendo genérica y específicamente a las distintas categorías de víctimas.¹⁵ Son normas de carácter excepcional y temporal, ya que únicamente se aplican mientras dura el conflicto.

Respecto al ámbito material de aplicación, éste varía en función de la clase de conflicto. Los principales tratados de DIH aplicables en caso de conflicto armado internacional son los cuatro *Convenios de Ginebra* de 1949 y su *Protocolo Adicional I* de 1977.¹⁶ Las principales disposiciones convencionales aplicables en supuestos de conflicto armado no internacional son el artículo 3 común a los *Convenios de Ginebra* y las disposiciones del *Protocolo Adicional II*.¹⁷

En lo concerniente al ámbito subjetivo de aplicación, el DIH se aplica a los actores estatales, que incluyen al propio Estado, a los líderes políticos y a los comandantes que toman las decisiones sobre los medios y métodos empleados en la guerra. Por tanto, cada soldado, al margen de su rango, estará personalmente obligado al cumplimiento de estas normas.

En los conflictos internos, el DIH también se aplica a «las Partes en conflicto»¹⁸ y a todos los *grupos armados organizados no estatales*. Este último término se emplea para referirse a grupos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejercen sobre una parte del territorio un control tal que les permite realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y observar las leyes y costumbres de la guerra.

El DIH es producto de la transacción y el compromiso entre dos intereses claramente contrapuestos: la necesidad militar y el interés humanitario. Así, no se trata de humanizar las guerras, sino de introducir en ellas *principios de humanidad*.¹⁹ Partiendo de esta visión, el DIH se sustenta en tres normas básicas, cuya respectiva violación es calificada como crimen de guerra:

1. Los ataques deben dirigirse exclusivamente contra los combatientes y objetivos militares, nunca contra la población o los bienes civiles (*principio de distinción*).²⁰

15. CRUZ ROJA ESPAÑOLA: *Formación en principios y valores. El Derecho Internacional Humanitario. Guía del formador/a*, Madrid, Cruz Roja Española, 2008, p. 25.

16. COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Participación directa en las hostilidades*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005, p.1.

17. *Ibid.*

18. Artículo 3 común a los cuatro *Convenios de Ginebra*.

19. *Protocolo Adicional II*, artículo 1.

20. *Protocolo Adicional I*, artículos 48, 51(2), y 52; y *Protocolo Adicional II*, artículo 13.

2. Se prohíben las armas y métodos que causen a la población civil y a sus bienes daños excesivos con respecto a la ventaja militar concreta y directa prevista (*principio de proporcionalidad*).²¹
3. Se prohíbe el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios (*principio de limitación*).²²

En cuanto a la cuestión que nos ocupa, el DIH protege la educación a través de dos vías diferenciadas: de una parte, a través del mencionado principio de distinción, ya que las personas e instalaciones que integran el sistema educativo tienen carácter civil; y, de otra, por medio de algunas normas que protegen expresamente la educación en situaciones específicas.²³ Adicionalmente, el DIH otorga a los niños y a las niñas una protección general que obedece a su condición de civiles que no participan en las hostilidades y que, por tanto, han de recibir un trato humano (*principio de humanidad*); y una protección especial que responde a su situación de especial vulnerabilidad. Dicha protección tiene su fundamento en los *Convenios III y IV de Ginebra* de 1949 y en los *Protocolos Adicionales I y II* de 1977. Además, la participación de los niños en las hostilidades está sujeta a restricciones derivadas de la *Convención de los Derechos del Niño* de 1989 y su posterior *Protocolo Facultativo*.

NORMAS DE DIH QUE PROTEGEN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN ATENCIÓN A SU NATURALEZA CIVIL

Protección contra ataques directos

El DIH prohíbe los ataques directos contra estudiantes, el personal educativo y las infraestructuras educativas en atención a su estatus de civiles y objetos civiles. La violación del principio de distinción se considera un crimen de guerra tanto en situación de conflicto internacional como interno.²⁴ Así, los estudiantes y miembros del personal educativo que no participen en la contienda gozarán de las garantías establecidas a favor de los civiles, como son el respeto a la vida y a la integridad corporal y moral, la prohibición de la coacción, de penas corporales, de la tortura, de penas colectivas y de represalias.²⁵ No obstante, si estudiantes o miembros del personal educativo participan directa o activamente en las hostilidades, perderán

21. *Protocolo Adicional I*, artículo 51(5) (b); para el caso de los conflictos internos, esta norma puede ser inferida del artículo 13(1) del *Protocolo Adicional II*.

22. *Protocolo Adicional I*, artículo 35(2).

23. Sheika MOZAH: «International Law and the Protection of Educational Systems», en *Protecting Education from Attack. A State-of-the-Art Review*, París, UNESCO, 2010, pp. 147-178, esp. p. 153.

24. *Protocolo Adicional I*, artículos 48, 51(2), y 52; para el caso de los conflictos internos, el artículo 13 del *Protocolo Adicional II* no protege expresamente los bienes del sistema educativo, si bien este vacío legal ha sido suplido por el derecho consuetudinario.

25. *IV Convenio de Ginebra*, artículos 27 a 34; y *Protocolo Adicional I*, artículo 75.

su estatus de civil y su inmunidad contra los ataques mientras dure tal participación, y ello aun cuando dichas personas sean menores o hayan sido forzadas a actuar.²⁶ Pese a las graves consecuencias jurídicas que acarrea esta excepción, ni los *Convenios de Ginebra* ni sus *Protocolos Adicionales* delimitan qué es la participación «directa» o «activa» en las hostilidades; aunque no hay duda de que incluye las acciones de los civiles mientras llevan a cabo actos de violencia, preparan operaciones de combate o regresan de ellas, y transportan armas y municiones.²⁷

Adicionalmente, un bien de carácter civil puede convertirse en un objetivo militar si se utiliza para contribuir a la acción bélica, en cuyo caso podría ser legítimamente atacado.²⁸ Esta excepción sería aplicable, por ejemplo, si un colegio se utilizara para alojar combatientes o como puesto de mando militar.

Prohibición de daños excesivos o desproporcionados

En un segundo plano, el DIH prohíbe lanzar ataques contra objetivos militares legítimos cuando sea previsible que éstos causarán un daño colateral desproporcionado a los estudiantes y personal educativo, o a las infraestructuras educativas.²⁹

NORMAS DE DIH QUE PROTEGEN EXPRESAMENTE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Como referíamos, determinadas disposiciones de DIH protegen expresamente la educación en las siguientes situaciones específicas:

1. *Conflictos armados internacionales*

Las Partes en conflicto adoptarán las medidas necesarias para facilitar la educación de los menores de 15 años que hayan quedado huérfanos o separados de sus familias a raíz de la contienda;³⁰ y cuando realicen la evacuación de menores a un país extranjero garantizarán que su educación prosiga con la mayor continuidad posible.³¹

2. *Conflictos armados no internacionales*

La autoridad que controle *de iure* o *de facto* un territorio proporcionará a la infancia una educación conforme a los deseos de sus tutores o de los titulares de la patria potestad.³²

26. *Protocolo Adicional I*, artículo 51(3); y *Protocolo adicional II*, artículo 4(1),

27. COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Participación Directa en la Hostilidades*, Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2005, p.1.

28. *Protocolo Adicional I*, artículo 52.

29. *Protocolo Adicional I*, artículo 51(5)(b); para el caso de los conflictos internos, esta norma puede ser inferida del artículo 13(1) del *Protocolo Adicional II*.

30. *IV Convenio de Ginebra*, artículo 24.

31. *Protocolo Adicional I*, artículo 78.

32. *Protocolo Adicional II*, artículo 4(3)(a).

3. *Ocupación*

La Potencia ocupante colaborará con las autoridades nacionales o locales para facilitar el buen funcionamiento de los establecimientos dedicados a la asistencia y a la educación de la infancia; y cuando las instituciones locales resultaran inadecuadas, tomará medidas para garantizar la educación de los menores huérfanos o separados de sus familias a causa de la guerra, si es posible por medio de personas de su nacionalidad, idioma y religión.³³

4. *Internamiento durante guerras internacionales*

Se garantizará la instrucción de los niños y los adolescentes; se estimularán las actividades intelectuales, educativas recreativas y deportivas, poniendo a su disposición locales adecuados.³⁴ Junto a estas dos vías de carácter convencional, el DIH consuetudinario reviste una importancia fundamental en los conflictos contemporáneos, pues cubre algunas lagunas del derecho convencional aplicable a los conflictos internacionales e internos, fortaleciendo de este modo la protección de los sistemas educativos.

Con todo, es importante tener en cuenta que el DIH no regula la conducta de agentes privados que no están suficientemente vinculados a un grupo armado organizado. Esta rama del derecho tampoco impone a las partes en conflicto la responsabilidad de proteger a los civiles frente a la violencia de estos agentes privados. Sin embargo, como analizaremos seguidamente, el DIDH sí impone al Estado la obligación de proteger a estudiantes y al personal educativo frente a los ataques de agentes privados.

LA PROTECCIÓN DE LA EDUCACIÓN EN DIDH

Los derechos humanos son el conjunto de facultades que corresponden y deben ser reconocidas a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, cuyo fundamento último es la dignidad. En este contexto, la «dignidad humana» puede entenderse como la realización del bienestar total de la persona, incluyendo aspectos físicos, mentales, emocionales, espirituales y materiales.

En el marco del DIDH, los Estados son los principales sujetos de obligaciones. Los Estados asumen obligaciones legales al ratificar los distintos tratados de derechos humanos y, por tanto, son los únicos que pueden violar las normas contenidas en ellos, con las siguientes matizaciones. En primer lugar, los agentes privados pueden ser cómplices de las violaciones del Estado; en segundo lugar, los agentes privados serán considerados como agentes del Estado cuando realicen funciones oficiales en virtud de delegación; y, finalmente, los Estados pueden

33. *IV Convenio de Ginebra*, artículo 50.

34. *Ibid.*, artículo 94.

verse obligados a promulgar y hacer cumplir normas regulando el comportamiento de los agentes privados para satisfacer sus obligaciones en materia de derechos humanos. Denominamos a esta forma implícita en que los derechos fundamentales vinculan las relaciones jurídicas privadas «efecto horizontal» o «eficacia frente a terceros» de los derechos humanos.

En la mayoría de los casos, los Estados deben realizar *concesiones* para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. La necesidad de realizar concesiones y establecer un equilibrio hace que sea imposible que el Estado satisfaga plena y simultáneamente los derechos humanos de todos los titulares, puesto que el beneficio de un individuo o grupo de individuos se hará a expensas de determinado *coste* para otros. Al igual que en DIH debemos valorar que las armas y métodos empleados no causen daños colaterales excesivos, en DIDH la necesidad de hacer concesiones requerirá que los gobiernos valoren dónde concentrar sus esfuerzos: tal vez sea necesario mejorar los servicios educativos, o proporcionar mayores medidas de protección física en situaciones de inseguridad, o evitar que los sistemas educativos sean objeto de ataque. En todo proceso de toma de decisiones, se precisará una labor de promoción y defensa del valor de la educación y del bienestar de los afectados por la guerra.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación aparece recogido en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y en la *Convención sobre los Derechos del Niño*.³⁵ Este derecho incluye expresamente la enseñanza primaria, secundaria y superior, y el derecho a que, por lo menos, los menores dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales. El derecho a la educación es un objetivo final idealizado que requiere un complejo sistema de instituciones. Es un objetivo final porque el acceso y disfrute de este derecho es un fin hacia el que los Estados deben trabajar a lo largo del tiempo; y es idealizado porque ningún Estado puede garantizar el cumplimiento pleno de este derecho: el trabajo hacia dicho fin no termina nunca.³⁶

El derecho a la educación da lugar a una obligación implícita de proteger a los estudiantes de ataque bajo la mencionada premisa de los «efectos horizontales» de los derechos humanos. Como referíamos, el derecho a la educación es un objetivo final –garantizar el acceso a la educación– y el Estado debe adoptar todas las medidas razonables para asegurar su disfrute por todas las personas que se encuentran en su territorio. Una parte esencial para la realización de este derecho

35. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículo 13; y *Convención sobre los Derechos del Niño*, artículos 28 y 29.

36. Sheika MOZAH: «International Law ...», p. 165.

es que existan escuelas y universidades a las que los titulares de este derecho puedan asistir. La obligación de garantizar el derecho a la educación también incluye una obligación *implícita* de eliminar los obstáculos que impiden que menores y jóvenes acudan a la escuela pública o privada.

En situaciones de conflicto armado o contextos violentos, esto supone que el Estado tiene la obligación implícita de proteger a estudiantes de los ataques que pudieran sufrir mientras estén en el colegio y durante el camino de ida o regreso; incluyendo los ataques de agentes privados, ya sean bandas criminales o grupos paramilitares.

Las decisiones por las que se efectúen las concesiones relativas al derecho a la educación estarán sometidas a un test de «razonabilidad». Así, en DIDH un Estado tiene la obligación de adoptar todas las *medidas razonables* para dar cumplimiento al derecho, teniendo en cuenta que dicho juicio de razonabilidad debe ponderarse de manera individualizada, a tenor del caso concreto. Por tanto, en situaciones de conflicto e inseguridad, el Estado tiene la obligación según el DIDH de adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los estudiantes cuando la amenaza de violencia suponga una barrera para el disfrute del derecho a la educación.

EL DERECHO A LA VIDA

Los ataques mortales contra personal docente y estudiantil son el elemento central de interés en lo que se refiere a vulneraciones del derecho a la vida. El derecho a la vida, garantizado tanto por el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* como por la *Convención sobre los Derechos del Niño*,³⁷ es la pretensión más básica del DIDH. Al igual que en el caso del derecho a la educación, el derecho a la vida conlleva una obligación implícita de que los Estados adopten todas medidas razonables para proteger las vidas de estudiantes y profesorado frente a los ataques de los paramilitares, milicias, bandas criminales u otros agentes privados.

CONCLUSIONES

Podemos extraer varias conclusiones de todo lo que antecede:

1. Tras la segunda guerra mundial, los esfuerzos y avances en materia de paz y de seguridad que han sido emprendidos por la comunidad internacional han sido insuficientes. Actualmente asistimos a un incremento de los conflictos armados, de la violencia y de la inestabilidad interna de los Estados, que repercute directa e indirectamente en el disfrute del derecho a la educación.

37. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículo 6(1); y *Convención sobre los Derechos del Niño*, artículo 6(1).

2. El DIH concede una amplia protección a los estudiantes, al personal educativo y a las instalaciones educativas en atención a su estatus de civiles y objetos civiles, siempre y cuando no se conviertan en objetivos militares legítimos.
3. Menores, jóvenes y personas adultas siempre son titulares del derecho a la educación. El Estado tiene la obligación de garantizar este derecho en tiempo de paz y en situación de conflicto, actuando de conformidad con los estándares de razonabilidad o proporcionalidad.
4. El derecho a la vida da lugar a una obligación implícita de proteger a la población frente a la violencia de agentes privados, mientras que el derecho a la educación da lugar a una obligación implícita de proteger a estudiantes de las amenazas de violencia que interfieran en su acceso a la educación. Ambas obligaciones siguen vigentes en situaciones de conflicto armado y contextos de violencia y están sujetas a estándares de proporcionalidad.

En situaciones de contienda es indispensable que el derecho a la educación adquiera la misma relevancia que el refugio, la nutrición y la asistencia sanitaria. La razón de esta afirmación responde a que la educación es necesaria para el bienestar de los individuos, contribuye al desarrollo de los Estados y promueve la paz y la estabilidad.

En general, las agresiones a la educación no se deben a la existencia de deficiencias en el derecho internacional aplicable. De esta forma, aunque es recomendable emprender acciones para fortalecer el marco normativo descrito, la mayoría de esfuerzos deberían destinarse a aliviar otras dimensiones del problema. Entre otras actividades, sería recomendable: llevar a cabo estudios y promover una investigación más extensiva sobre este problema; mejorar los mecanismos de supervisión, denuncia y responsabilidad; promover los proyectos que integren miembros de las fuerzas armadas y educadores; fomentar la difusión pública sobre este problema; mejorar la legislación, reforzando su implementación y cumplimiento a nivel nacional; y desarrollar en el seno de la comunidad internacional principios rectores que protejan los sistemas educativos en situaciones de guerra e inseguridad.³⁸

38. Sheika MOZAH: «International Law...», pp. 171 y 172.

.....
MARÍA JOSÉ ALONSO ORSINI es doctoranda del Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política y Criminología de la Universitat de València.

RITA DELGADO CORRECHER es profesora asociada en el Departamento de Derecho Internacional Público de la Universitat de València.

Ambas son voluntarias de la Red de Promotores/as de Principios y Valores, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos en Cruz Roja Española-Comunidad Valenciana.