INFORME ESPECIAL

POSACUERDO Y NUEVOS ESCENARIOS DE RIESGO PARA LOS ENTORNOS EDUCATIVOS EN COLOMBIA

Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH
Sistema de Alertas Tempranas (SAT)

Bogotá D.C., Colombia
Mayo de 2018

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón
Vicedefensor del Pueblo

Juan Manuel Quiñones Pinzón
Secretario General

Mauricio Redondo Valencia
Defensor Delegado para la Prevención de Riesgo de Violaciones de Derechos Humanos y DIH
Director Sistema de Alertas Tempranas, SAT

Equipo Técnico
Defensoría del Pueblo

Fernando Estrada Ramírez
Responsable
Grupo de Trabajo de Informes Especiales

Investigadoras:
Paola Ordoñez Yamhure
Hilda Beatriz Molano Casas
Diana Carolina Bejarano Novoa

Apoyo técnico:
Tania Correa Bohórquez
Enfoque Diferencial SAT
Laura Reyes Puerto

Ana María Rodríguez
Claudia Camacho
Sergio Riaga
UNICEF

Grupo Sistemas de Alertas Tempranas: Analistas nacionales y regionales del SAT

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Carrera 9 # 16- 21 Piso 9 - Teléfonos: 3144000- 314 7300 Ext 3402
Código Postal: 110231
www.defensoria.gov.co

Fotografía de portada, páginas 10, 32, 140 María Johana Cadavid Mesa; Fotografías páginas 21, 93, 127, y 164 Diana Carolina Bejarano Novoa

Este trabajo contó con la asistencia técnica y financiera del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

Las apreciaciones y conclusiones expresadas en este documento no representan necesariamente la visión de UNICEF, sus aliados y socios, ni tampoco las de las personas, niñas, niños, adolescentes y funcionarios públicos que fueron entrevistados para la realización de esta investigación.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar, replicar total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

Contenido

INTRODUCCIÓN 7

1. LA EDUCACIÓN EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO: APROXIMACIÓN DESDE LA EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS 10

1.1. Articulaciones entre educación en emergencias y derechos de los niños, niñas y adolescentes 15

1.2. Enfoques complementarios para el análisis de la situación de afectaciones por el conflicto armado en las comunidades educativas 17

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS 22

2.1. Objetivos 22

2.2. Ruta metodológica 23

2.3. Consideraciones adicionales 30

3. AFECTACIONES DEL CONFLICTO ARMADO EN COMUNIDADES EDUCATIVAS 33

3.1 Infracciones al derecho internacional humanitario 34

3.1.1. Infracciones al DIH que afectan a comunidades educativas rurales 34

3.1.2. Infracciones al DIH que afectan a comunidades educativas en contextos urbanos 59

3.2 **Violaciones de derechos humanos que afectan a las comunidades educativas** 75

3.3 Garantías del derecho a la educación y exacerbación de riesgos asociados al conflicto armado 84

4 RESPUESTA ESTATAL: EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS Y GESTIÓN ESCOLAR DEL RIESGO 92

4.1. Antecedentes 93

4.2. Instancias y responsabilidades 97

4.3. Mecanismos de implementación 98

4.4. Hallazgos sobre la implementación 100

4.5. Apropiación de la EeE y la gestión escolar del riesgo en las instituciones educativas ... 105

4.6. La Estrategia de Educación en Emergencias y Gestión del Riesgo en la etapa posacuerdo 119

5. ESCENARIOS DE RIESGO IDENTIFICADOS EN LA ETAPA DE POSACUERDO 126

5.1. Zonas transitorias de normalización y territorios con presencia de desmovilizados en tránsito a la vida civil 128

5.2. Zonas con presencia de grupos guerrilleros 132

5.3. Zonas con economías ilícitas bajo control de grupos armados posdesmovilización o alianzas guerrillas - grupos posdesmovilización 135

6. RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS FRENTE A RIESGOS ASOCIADOS AL CONFLICTO ARMADO 139

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 163

ANEXOS..... 172

ANEXO 1 172

ANEXO 2..... 184

ANEXO 3..... 186

ANEXO 4..... 195

ANEXO 5 208

ANEXO 6..... 329

ANEXO 7..... 332

Abreviaturas y acrónimos

ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CDN	Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
CER	Centro Educativo Rural
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes por Grupos Organizados al Margen de la Ley
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
COALICO	Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes al Conflicto Armado en Colombia
CODA	Comité Operativo de Dejación de Armas
CN	Constitución Política de Colombia
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI	Corte Penal Internacional
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DIH	Derecho internacional humanitario
DIP	Derecho Internacional Penal
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ER	Estatuto de Roma
ERM	Educación en el Riesgo de Minas
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FGN	Fiscalía General de la Nación
FFMM	Fuerzas Militares
ICBF	Instituto colombiano de bienestar familiar
ICTJ	International Centre of Transitional Justice (En español: Centro Internacional de Justicia Transicional)
INML	Instituto Nacional de Medicina Legal
LGTBI	Lesbianas, Gay, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales
MAP	Minas antipersonal
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MRM	Mecanismo de Reporte y Monitoreo de la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
MUSE	Municiones sin explotar
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NNUU	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSRSG-CAAC	Representante especial del SGNU para la cuestión de los niños y los

	conflictos armados
PGN	Procuraduría General de la Nación.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SIPOD	Sistema de Información de Población Desplazada
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGNU	Secretario General de las Naciones Unidas
UARIV	Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista. En particular, la Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos (DDHH), y Derecho Internacional Humanitario (DIH), en adelante la Delegada, tiene entre sus objetivos informar, de acuerdo con sus análisis del riesgo, sobre las principales afectaciones a las que están expuestos los distintos grupos de la población como consecuencia del conflicto social y armado que vive el país. Dicho proceso se efectúa mediante acciones integradas que se ejecutan para promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los DDHH, así como fomentar la observancia del DIH, a través de la generación de diversos insumos que amplían el conocimiento de las situaciones y proyectan recomendaciones para intervenir en ellas. Dentro de estos insumos y desarrollos se inscribe la elaboración de informes especiales alrededor de situaciones que requieren abordajes profundos y prioritarios, como el que plantea el posacuerdo, y la configuración de escenarios de riesgo para las comunidades educativas.

La actual coyuntura política y social del país presenta dos situaciones que impulsan a la Delegada y a UNICEF a emprender este estudio: en primer lugar, el proceso de desmovilización, desarme y reintegración de la guerrilla de las FARC-EP, el cual supone la configuración de nuevos escenarios de riesgo para la población civil que habita en las zonas donde históricamente hizo presencia este grupo armado, con unos riesgos específicos para las comunidades educativas, producto de la reconfiguración de otros actores presentes en los territorios, dentro de los que se destacan las llamadas disidencias de las FARC-EP.

En segundo lugar, la proliferación de nuevos grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) durante los últimos diez años, que ha derivado en riesgos específicos para las comunidades educativas, entre los que resaltan eventos de reclutamiento y utilización de la población infantil y adolescente. En un buen número de ciudades y regiones, estos eventos se han registrado en las inmediaciones de los establecimientos educativos y han dado lugar a Alertas por múltiples afectaciones de los derechos de la población menor de 18 años.

Así pues, en el contexto del posacuerdo, la escuela aparece como un escenario vulnerable debido a las dinámicas de los actores armados, con posibles afectaciones que ponen en riesgo su capacidad de contención y función social en materia de garantía de derechos, a lo que se suman la falta de condiciones adecuadas y equitativas para el desarrollo humano de la niñez y adolescencia.

Como soporte de los argumentos señalados, durante los últimos años la Delegada ha denunciado que existen afectaciones directas e indirectas en las escuelas del país, que requieren aproximaciones que permitan visibilizar dicha situación y proyectar intervenciones adecuadas. En el período comprendido entre el año 2010 y el 2016 se han

producido advertencias que incluyen situaciones de amenazas dirigidas contra docentes y directivos docentes, riesgo de incidentes por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual contra las mujeres, ocupación de instalaciones educativas por parte de los grupos armados que participan en las hostilidades, junto con el almacenamiento o instalación de explosivos. Afectaciones por la presencia de bases militares y estaciones de policía cercanas a las escuelas y por combates en sus inmediaciones. En este contexto, si bien se reconocen los impactos positivos del proceso de negociación de paz y la disminución de infracciones al DIH y a los DDHH que involucran a los miembros de las comunidades educativas, vale la pena señalar que el reporte del SAT continuó registrando eventos relacionados con las situaciones mencionadas, los cuales se exponen con mayor profundidad en el presente informe.

Sumado a lo anterior, en reiteradas ocasiones esta Delegada ha señalado que persisten algunas deficiencias estructurales en el funcionamiento del sector educativo, que acrecientan las vulnerabilidades de las comunidades educativas en contextos de conflicto armado. Algunas de ellas están relacionadas con el nombramiento tardío de docentes, las fallas en infraestructura, la ausencia de oferta educativa pertinente para la atención a comunidades étnicas, la insuficiencia de docentes orientadores y la ausencia de modelos flexibles.

Los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo también se han unido a la consolidación de iniciativas internacionales como la Global Coalition to Protect Education from Attack (GCPEA) fundada en 2010 e integrada por organismos gubernamentales y no gubernamentales de varios países del mundo. Así, en el mes de octubre de 2015, la GCPEA adelantó un encuentro orientado a identificar buenas prácticas en la protección de la educación de los ataques y usos militares, en el que participaron miembros del equipo de la Delegada con una presentación que explicitó la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes colombianos frente a escenarios potenciales de riesgo que los exponen a diversas formas de reclutamiento y utilización por parte de los actores armados del conflicto en Colombia. A partir de allí se afianzó el vínculo de la Defensoría con instancias como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Mesa Nacional de Educación en Emergencias de Colombia[1], permitiendo la proyección de acciones conjuntas para profundizar en el conocimiento de las condiciones de las escuelas del país.

Lo anterior llevó a que la Delegada, con el apoyo de UNICEF, adelantara una investigación que buscó caracterizar las afectaciones diferenciales del conflicto armado en las comunidades educativas; identificar y advertir los nuevos escenarios de riesgo que supone el posacuerdo; analizar la respuesta estatal para la protección de las comunidades educativas en el contexto señalado y proyectar recomendaciones para la mitigación del riesgo y la construcción de directrices de país para la protección de las escuelas.

[1] La Mesa Nacional de Educación en Emergencias está liderada por UNICEF con el coliderazgo de Save The Children, Consejo Noruego para Refugiados y el Ministerio de Educación Nacional. Son miembros de la Mesa, OIM, Fundación Plan, World Vision, War Child, Unidad de Víctimas, UNDRG, Corporación Infancia y Desarrollo, Corporación Opción Legal, Mercy Corps e ICBF.

Se espera que los hallazgos de este informe posibiliten la construcción de rutas de trabajo e intervención ajustadas a las realidades locales y articuladas a la respuesta estatal e institucional para la protección integral de la infancia y la adolescencia, particularmente en lo que toca con la gestión del riesgo y la educación en emergencias. Esto contribuye a posicionar una mirada de la escuela como escenario protector de la vida, la integridad y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, el cual debe fortalecerse para encarar las situaciones de emergencia, riesgo y vulneración de DDHH que pueden configurarse potencialmente en el periodo de posacuerdo.

El informe se estructura en seis capítulos. El primero recoge los referentes conceptuales del enfoque de educación en emergencias y ofrece un contexto general de la situación de las escuelas en el país. El segundo incluye las hipótesis de trabajo de la investigación, describe la ruta metodológica trazada para la recopilación y análisis de la información, presenta las categorías analíticas y expone el enfoque de análisis de riesgo asumido para la investigación. El tercero se centra en la sistematización de la información sobre el análisis situacional de las comunidades educativas a partir de cuatro fuentes esenciales: 1. Los informes de seguimiento de la situación de los niños, niñas y adolescentes en medio del conflicto y del cumplimiento del derecho a la educación, elaborados por el Sistema de Naciones Unidas; 2. Los reportes de riesgos y amenazas consignados en los documentos de advertencia de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH-DIH-SAT para el periodo 2010-2016; 3. La información recopilada en visitas de campo a las 12 regiones priorizadas para este Informe; y 4. La información sobre amenazas y riesgos reportadas por las comunidades educativas en los Planes de Gestión de Riesgo Escolar (PEGR). El cuarto capítulo presenta una mirada sobre la respuesta institucional, liderada desde el Estado, en particular por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las secretarías de educación de carácter departamental y local, respectivamente. El quinto, de manera prospectiva, hace algunas aproximaciones sobre los escenarios de riesgo que se prevén, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Finalmente, el sexto presenta las conclusiones del estudio y ofrece algunas recomendaciones específicas para las diferentes instancias responsables de la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, tomando en consideración los riesgos identificados en los territorios para la proyección de la respuesta estatal.

1. LA EDUCACIÓN EN MEDIO DEL CONFLICTO ARMADO: APROXIMACIÓN DESDE LA EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS

Los informes especiales o temáticos de la Defensoría delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH (SAT) son documentos de análisis que profundizan en el estudio de una problemática, población o grupo social particular, así como sobre los riesgos potenciales que pueden configurarse por efecto de las dinámicas del conflicto armado. Se trata de estudios que buscan ahondar en el conocimiento de las afectaciones que viven las poblaciones y proyectar escenarios de riesgo que puedan preverse en materia de DDHH, DIH y otras situaciones con implicaciones lesivas en el orden social, económico e institucional. A partir de allí, los informes derivan una serie de recomendaciones coyunturales y estructurales orientadas al fortalecimiento de las acciones de política pública, encaminadas a la generación de estrategias de acción preventiva para la protección de las poblaciones, con base en la movilización de los recursos y capacidades de las instituciones del Estado.

En este marco, la educación en emergencias, entendida como una acción integrada para promover ambientes protectores para niños, niñas y adolescentes en situaciones de riesgo, con el fin de prevenir o mitigar sus efectos adversos[2], aparece como un campo para la organización y movilización de las comunidades educativas para afrontar factores amenazantes que pueden desencadenar situaciones de emergencia o desastre al conjugarse con vulnerabilidades y debilidades en la capacidad de afrontamiento institucional y social.

Así, operativamente este tipo de educación se desarrolla como un proceso de generación de estrategias diseñadas para proteger el ejercicio de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en particular el derecho a la educación, mediante la disposición de recursos pedagógicos e institucionales locales previamente identificados. Con esto, se trata de un ejercicio que trasciende el ambiente intraescolar e incorpora, dentro de su marco de actuación, acciones de promoción, difusión y formación, proyectadas hacia toda la comunidad educativa.

En línea con la perspectiva señalada, el enfoque de educación en emergencias se cruza con la gestión de riesgo, bajo la cual se integran tres términos clave: *"[…] gestión, riesgo y desastres, que cuando se relacionan conforman un concepto con el cual se explica el compromiso y los esfuerzos que la sociedad hace para evitar o al menos disminuir los riesgos y los eventos adversos"*[3]. Bajo esta mirada, se engloban las acciones de prevención, reducción y manejo de los riesgos y desastres, que articulan los esfuerzos orientados a anticipar violaciones de los derechos de las comunidades educativas y proyectan las intervenciones en los casos en que evidentemente hay que responder ante situaciones de vulnerabilidad.

El cuadro 1 recoge algunos de estos conceptos, presentados a manera de resumen.

---

[2] Ministerio de Educación Nacional (MEN), 2011. Herramientas escolares de educación en emergencia.

[3] USAID/OFDA, 2011. p.3. En: MEN, 2015. p. 34. Educación y gestión del riesgo: Una experiencia para compartir. 2011. Disponible en: http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19424/doc19424-contenido.pdf.

Conceptos fundamentales de la gestión de riesgo en la escuela

- ✓ Las **amenazas** son factores externos a la escuela que ponen en vulnerabilidad los derechos de los niños y las niñas, y pueden ser de orden natural, socio-natural o proveniente de conflicto armado.
- ✓ La **vulnerabilidad** engloba los factores de debilidad que pueden llegar a reducir las capacidades individuales y colectivas de las comunidades educativas frente a las amenazas.
- ✓ El **riesgo** es la conjunción entre amenazas y vulnerabilidades, la cual conlleva la ocurrencia de situaciones de emergencia y desastre, y se entiende como una *"condición de fragilidad real a que están expuestas: personas, comunidades, países y la misma humanidad, que los ubica en una situación de desventaja notoria, ante la posibilidad de que, cuando ocurre un evento adverso de orden social, natural o la combinación de ambos, el sujeto expuesto pueda sufrir daños graves"* USAID (2011).
- ✓ Las **emergencia**s son entendidas como situaciones que alteran o interrumpen intensa y gravemente las condiciones normales de funcionamiento de las escuelas, y obligan a las comunidades a reaccionar inmediatamente, con el apoyo de las instituciones del Estado. Se entienden como una "situación adversa que amerita tomar decisiones inmediatas y acertadas para superarla" (USAID/OFDA/LAC, 2010); sin embargo, no alcanza las dimensiones, en cuanto a los daños, como cuando se trata de un desastre.
- ✓ Los **desastres** son eventos que ocurren cuando los actores garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes no actúan de manera responsable y oportuna, y las situaciones de emergencia se salen de control. Se trata de situaciones que exigen del Estado y el sistema nacional la ejecución de acciones de respuesta para la reparación y restitución de derechos. De acuerdo con USAID/OFDA (2010), el desastre representa la culminación del estado de riesgo que venía afectando a la comunidad, materializado por la ocurrencia del evento esperado, con las nefastas consecuencias que los secundan.
- ✓ Las capacidades **institucionales y sociales son** las estrategias y recursos de las entidades e instancias estatales que pueden reducir la vulnerabilidad de las comunidades.

Cuadro 1. Conceptos fundamentales de la gestión de riesgo en educación. Elaboración propia a partir de: MEN, 2015, Lineamiento para la formulación de planes escolares para la gestión del riesgo; y, USAID, 2011. 93. USAID/OFDA. Educación y gestión del riesgo: Una experiencia para compartir. 2011. Disponible en: http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19424/doc19424-contenido.pdf.

Sumado a estos conceptos, enunciados como núcleos de la educación en emergencias, cabe destacar la resiliencia como una capacidad que se espera fortalecer en las personas y en las comunidades como resultado de una efectiva gestión del riesgo[4]. En el contexto referido, la resiliencia corresponde a la capacidad creciente para afrontar situaciones adversas, a partir de la movilización de recursos emocionales individuales y colectivos, que propenden por la reparación, el resarcimiento y el empoderamiento para la transformación. Siguiendo a Rirkin y Hoopman (1991): *"la resiliencia puede definirse como la capacidad de: recuperarse, sobreponerse y adaptarse con éxito frente a la adversidad, y de desarrollar competencias de tipo social, académica y vocacional, pese a estar*

[4] USAID, 2011. Educación y gestión de riesgo, una experiencia para compartir.

expuesto a un estrés grave o simplemente a las tensiones inherentes en el mundo de hoy"[5].

A pesar de que pueda resultar bastante debatible la idea de promoción de la resiliencia, por el posible desbalance en relación con las responsabilidades externas respecto de los niños, niñas y comunidades, en particular aquellas que se relacionan con el Estado como garante fundamental de los derechos, el reconocimiento de la capacidad de afrontamiento de situaciones adversas se suma a la comprensión más activa de los sujetos y su capacidad de desarrollo y empoderamiento para la superación de situaciones que les son hostiles. Así, antes que restar importancia a las condiciones externas que hacen posible atender las emergencias y desastres, se trata de anteponer el potencial de las comunidades educativas para organizarse y hacer frente a los embates, con el soporte esencial que debe brindar el Estado desde la protección integral.

El referente básico para comprender el enfoque de educación en emergencias en el contexto colombiano son las Guías 55 de 2009, 56 de 2009, 57 de 2009 y 59 del Ministerio de Educación Nacional. A partir de allí, se entiende la escuela como *"[…] un territorio protector y protegido que implica el cuidado físico, cognitivo y emocional de quienes interactúan en el mismo, especialmente niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de especial protección"*[6]. El lugar de la escuela como espacio protector de los derechos humanos deriva en la comprensión de la comunidad educativa como un colectivo de actores que involucra corresponsablemente al Estado y sus distintos representantes a nivel nacional y local, así como a los directivos y docentes, los niños, las niñas, los adolescentes, sus familias y la sociedad. Como resultado, la escuela se asume como un escenario clave en la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia, altamente sensible a las condiciones adversas, con un enorme potencial para la transformación social y la contención en situaciones de riesgo y emergencia.

Operativamente, la gestión de riesgos escolar ha sido definida con base en procesos de planificación, implementación de planes, proyectos y acciones como también seguimiento y evaluación de las mismas. Dichos procesos se ponen al servicio de cuatro áreas básicas, a saber: el análisis de riesgos, la reducción de riesgos, el manejo del evento adverso y la recuperación ante eventos ya ocurridos. El siguiente cuadro recoge las definiciones generales para cada una de las áreas mencionadas, cada una de las cuales debe asumirse como eslabón de un proceso continuo de reconocimiento de amenazas y vulnerabilidades, recursos de las comunidades para afrontarlas, medidas específicas de organización para la atención de las emergencias y desastres, y procesos de retroalimentación de las acciones implementadas como una manera de fortalecer los desarrollos alcanzados y reorientar aquello que resulte necesario para alcanzar la efectividad en la atención, contención o afrontamiento de las adversidades.

[5] Ibíd.
[6] Ministerio de Educación Nacional (MEN), 2015. Lineamientos para la formulación de Planes Escolares de Gestión del Riesgo. Pág. 6.

Áreas	Componentes
• Ánálisis de riesgos	Permite determinar la probabilidad que ocurra un evento adverso, así como sus posibles consecuencias. El análisis se logra: a. Identificando la naturaleza y característica de la amenaza, el grado de vulnerabilidad y los recursos disponibles para reducirlos. b. Construyendo escenarios de riesgo y detectando los niveles de riesgo que se puedan aceptar. c. Fijando metas prioritarias de solución a los factores de riesgo detectados con relación a los recursos disponibles y diseñando sistemas de reducción y preparación efectivos y apropiados.
• Reducción del riesgo	Actividades dirigidas a eliminar o a disminuir los riesgos, para evitar la ocurrencia de desastres o, al menos, para mitigar los daños a las personas, los bienes y los servicios. Sus principales componentes son: **la prevención y la mitigación.**
• Manejo del evento adverso	Se prevé la manera de enfrentar los efectos de los eventos adversos, según la vulnerabilidad existente. Su éxito depende de lo logrado en el área de la reducción del riesgo. Sus principales componentes son: **la preparación, la alerta y la respuesta.**
• Recuperación	Proceso para el restablecimiento de las condiciones normales de vida en la comunidad afectada. Abarca dos importantes actividades: a. A corto plazo: el restablecimiento de los servicios básicos de subsistencia.(Alimentación, techo, abrigo, comunicaciones, salud básica). b. A mediano y en largo plazo: se logra la solución permanente de los problemas de riesgos anteriores a la ocurrencia del evento adverso y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. Sus componentes son: **la rehabilitación y la reconstrucción.**

Cuadro 2. Áreas y componentes de la gestión de riesgos en la escuela. Fuente: USAID (2011). Educación y gestión de riesgo, una experiencia para compartir.

El cambio de estilos de vida de las poblaciones, al cual se aspira, debe estar sustentado en el desarrollo de nuevos pensamientos, conocimientos y sentimientos y un mayor compromiso respecto del riesgo de desastre, así como en reconocer la responsabilidad de todas las personas respecto de la reducción de los riesgos, como un proceso social ineludible, el cual hay que promover y concretar.

La educación confirma también su valor, en el tema de la reducción de los riesgos y los desastres, por ser la esperanza de las poblaciones para cambiar el rumbo actual por un nuevo rumbo cultural que oriente el acervo cognoscitivo, moral y actitudinal de las poblaciones; todo ello, hacia estilos de vida comprometidos con la prevención de los desastres y el desarrollo sustentable y disponible.

Vale resaltar que, si bien el proceso de gestión de riesgo escolar se asume en relación con poblaciones particularmente afectadas por condiciones externas adversas que amenazan la garantía de la educación como derecho, se trata de una perspectiva que cobija ampliamente al sector educativo, y que no se encuentra desligada de sus sentidos e intencionalidades de desarrollo humano. Así, la gestión de riesgo escolar se enmarca en las estrategias que conducen a alcanzar una educación de calidad para los niños y las niñas, que vincula las necesidades específicas de atención a los riesgos y vulnerabilidades y los pilares básicos de la educación definidos por UNESCO, que permiten la ampliación de sus capacidades desde las acciones de: conocer, hacer, convivir y ser.

Aprendizajes significativos	
La persona debe aprender a:	
Conocer	los riesgos a que están expuestos y las medidas para reducirlos y mitigarlos, asi como a responder a los eventos adversos y a recuperarse.
Hacer	de tal forma, que en ese afán no lleguen a crear más riesgos de los existentes y por el contrario, contribuyan a reducirlos.
Convivir	con las demás personas y con el ambiente en general. A ser solidarios en momentos de calamidad, respetuosos con la vida y con la seguridad de sus semejantes.
Ser	íntegros, responsables, comprometidos con la vida en todas sus formas y manifestaciones.

Fuente: Manuel Ramírez (2011).

Cuadro 3. Pilares de la educación de UNESCO leídos desde la perspectiva de educación para la gestión del riesgo. Fuente: USAID (2011). Educación y gestión de riesgo, una experiencia para compartir.

1.1. Articulaciones entre educación en emergencias y derechos de los niños, niñas y adolescentes

El interés por posicionar la escuela como un escenario crucial para la gestión de riesgos se basa en su definición como un escenario que permite atenuar el impacto sicosocial de los desastres, en la medida en que posibilita lecturas de *"normalidad, estabilidad, estructura y esperanza durante una época de crisis, y proporciona herramientas esenciales para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura"*[7]. Así, la escuela y el ejercicio del derecho a la educación cumplen un rol destacado en los procesos de reparación y de afrontamiento, potenciando la capacidad de resiliencia de las comunidades. Por último, a partir de la protección de la educación se animan posibilidades de leer las situaciones de emergencia y desastre como oportunidades para reconstruir los sentidos y proyecciones de la escuela como territorio protector y protegido.

Como se ha mencionado, tanto la educación en emergencias como la gestión de riesgo en la escuela encuentran asidero en la perspectiva de DDHH y, en particular, representan

[7] Vernor, 2008. p. 10. En: Ministerio de Educación Nacional (MEN), 2015 .p.6.

una clave para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, desde y en el ámbito educativo escolar. En este sentido, se orientan por los principios generales de universalidad, igualdad y no discriminación, interés superior del niño, participación, integralidad, autonomía, prevalencia y corresponsabilidad[8], y a su vez, especifican particularidades asociadas a las situaciones de riesgo, emergencia y desastre relacionadas con:

- La mirada sobre la respuesta institucional, el lugar del Estado como garante de derechos y las acciones de gestión de riesgo escolar que desde allí pueden desplegarse.
- El derecho a la educación con calidad en situaciones de emergencia, de manera que se garantice la continuidad del proceso educativo y se asegure la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema.
- El reconocimiento del derecho a la protección especial de niños, niñas y adolescentes, a su recuperación sicológica e integración social en los casos en que resulten afectados.
- La necesidad de realizar los ajustes requeridos a los procesos pedagógicos que vengan desarrollándose cotidianamente, en función de la incorporación de actividades educativas orientadas a la seguridad, la protección, la salud, la prevención de riesgos, etc.
- La recuperación sicoemocional de los niños y niñas víctimas del conflicto

Bajo estas orientaciones, el ejercicio de derechos de la niñez se diversifica en torno al escenario educativo escolar, de cara a las situaciones específicas que configuran los factores amenazantes en cada contexto local. Así, para el caso particular de las afectaciones del conflicto armado y los escenarios de riesgo que se proyectan como resultado del posacuerdo, la mirada de educación en emergencias y de gestión de riesgo se articula con las disposiciones de DDHH de los niños, niñas y adolescentes, y con el DIH, que reconoce la escuela como un lugar que se debe proteger y que busca garantizar el derecho fundamental a la educación. El afrontamiento de situaciones particulares en torno al reclutamiento forzado, los accidentes e incidentes con minas antipersonal, la vinculación a redes de microtráfico, la explotación sexual y demás violencias basadas en el género, y todos los hechos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y la protección de bienes civiles, cobran un especial sentido y atención.

En el marco del presente estudio, las perspectivas presentadas servirán de base para el análisis de las estrategias que actualmente desarrolla el MEN en los departamentos y municipios priorizados, pero también para valorar la oportunidad de la respuesta estatal en su conjunto, en tanto compete a distintos sectores y entidades la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La conjunción del análisis en torno al ejercicio de derechos de la infancia y la adolescencia y las infracciones al DIH, en clave de la educación en emergencias y la gestión de riesgos, permitirá robustecer la comprensión en torno a las afectaciones del conflicto armado en las comunidades

[8] Durán, 2007. Derechos de los niños y las niñas: debates, realidades y perspectivas.

educativas y, al mismo tiempo, identificar las líneas de trabajo, estrategias y mecanismos que sea necesario dinamizar para responder a las realidades locales y nacionales desde la institucionalidad del Estado colombiano.

1.2. Enfoques complementarios para el análisis de la situación de afectaciones por el conflicto armado en las comunidades educativas

i. Enfoque diferencial

En coherencia con los desarrollos de la Oficina Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH de la Defensoría del Pueblo, se entiende el enfoque diferencial como un método de análisis de las situaciones de riesgo para las comunidades educativas, y como un marco orientador para la definición de recomendaciones en cuanto a la toma de decisiones sobre las mismas.

En este sentido, el enfoque diferencial aporta a la comprensión de las diversas formas de ejercer la ciudadanía y a las particularidades que deben considerarse en función de la pertenencia a comunidades y grupos poblacionales especialmente protegidos por su vulnerabilidad. De este modo, el reconocimiento de la diversidad conlleva *"el derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública"*[9].

En términos de las orientaciones para la acción que puedan derivar de la lectura de la diversidad y las afectaciones particulares en las poblaciones, el enfoque diferencial puede asumirse como una *"guía para la acción destinada a la atención y protección de la diversidad -por lo general la diversidad cultural- haciendo visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o poblaciones consideradas diferentes, y para brindar una adecuada atención y protección de sus derechos."*[10]. Así, la aproximación a las particularidades de las poblaciones busca proporcionar elementos para una lectura de la realidad que haga visibles las formas de discriminación que operan a través de estereotipos y las desigualdades que puedan tener lugar en relación con la pertenencia étnica, el género, la edad y otras condiciones propias de la diversidad humana. Adicionalmente, como marco de acción, el enfoque diferencial propone un análisis crítico de las líneas de atención y protección planteadas para las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad. Ambos usos buscan visibilizar las asimetrías, desigualdades, necesidades y vulnerabilidades de los distintos grupos humanos, de manera que se favorezca la equidad en el ejercicio de derechos desde la infancia respecto de los distintos

[9] ACNUR, 2011. Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia.
[10] DAICMA, 2015. Lineamiento para la asistencia integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).

actores que pertenecen a las comunidades educativas del país, por medio de la eliminación de prácticas discriminatorias y excluyentes.

En términos de la definición de acciones desde una perspectiva incluyente, *"el enfoque diferencial en las políticas públicas contemporáneas es un imperativo ético en razón a que grupos históricamente excluidos ya sea por su participación o por modo de vida, en razón a su etnia, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad, reivindican hoy el ejercicio de una ciudadanía desde el reconocimiento y la redistribución, desde la libre escogencia de llevar el tipo de vida de acuerdo a sus preferencias y capacidades; lo que ha gestado procesos de autoafirmación frente a la opción de ser distinto, de ser diferente, sin perder la capacidad de disfrutar y participar de las demás opciones humanas."* [11]

Enfoque diferencial, niñez y conflicto armado

El Código de la Infancia y la Adolescencia de 2006 define en su artículo 12 la perspectiva de género como *"el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas, y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social"*. El articulo 13 plantea que "Los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos gozarán de los derechos consagrados en la Constitucion Politica, los instrumentos internacionales de derechos humanos y el presente Código, sin perjuicio de los principios que rigen sus culturas y organización social".

El artículo 36 reconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes con algún tipo de discapacidad.

En el marco del conflicto armado interno, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, *'Ley de víctimas y restitución de tierras'*, se reconoce la necesidad de brindar atenciones especiales según la edad, el género, la discapacidad o la etnia, como elemento orientador de las medidas de atención, asistencia y reparación integral de víctimas de hechos victimizantes. En el mismo sentido, se reconocen particularmente las personas pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y del pueblo Rom.

se orienta a *"identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo o comunidad educativa, y a desarrollar herramientas para dar soluciones, promover*

Cuadro 4. Enfoque diferencial y conflicto armado desde la mirada normativa. Fuentes: DAICMA, 2015. Lineamiento para la asistencia integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE); y MEN (2013) Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia.

De cara al proceso investigativo, el enfoque diferencial en clave de educación en emergencias y derechos de los niños, niñas y adolescentes, permite reconocer las prácticas

[11] ACNUR, 2011. Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Pág. 58.

locales y las estrategias solidarias que desarrollan las comunidades educativas para afrontar las situaciones de riesgo y desastre. De este modo, resulta valioso relevar las iniciativas grupales y colectivas que parten del reconocimiento de las realidades locales y que, de manera proyectiva, tendrían que apoyarse como forma de garantizar su consolidación y afianzamiento en calidad de redes de protección de las escuelas. Todo esto contribuye, en últimas, al sentido de fortalecimiento de la democracia, la inclusión y la cohesión social, como intencionalidades explícitas del enfoque diferencial.

ii. Género

La mirada sobre las desigualdades en el ejercicio de derechos que puedan asociarse a los roles de género asignados socialmente, sobre todo a la particularidad de ser una niña, es valiosa a la hora de leer las realidades de las comunidades educativas y de plantear propuestas basadas en los principios de inclusión y desarrollo pleno que se han presentado a lo largo de este apartado. En este sentido, el enfoque de género se propone como una perspectiva para afinar las miradas sobre las afectaciones del conflicto armado y la configuración de escenarios de riesgo en el posacuerdo, que deben reconocer las enormes disparidades todavía existentes en el ejercicio de derechos de las niñas y mujeres adolescentes, así como en el conocimiento sobre las vulneraciones y violaciones específicas que se acentúan en medio del conflicto armado cuando ellas son víctimas de reclutamiento forzado, homicidio, desaparición, secuestro, desplazamiento y violencia sexual. Siguiendo lo dispuesto por la Ley 1448/11, se entiende que este enfoque *"llama a identificar, analizar y contrarrestar los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres en el marco de los diferentes hechos victimizantes"*[12].

iii. Pertenencia étnica

Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas son sujetos de derecho colectivo en la medida en que su reconocimiento no obedece a la sumatoria de individuos sino a la unidad como comunidad indígena o afro con identidad étnica y cultural. Los derechos del sujeto colectivo son derechos diferenciados en función del grupo, se refieren a la comunidad como tal y no solo a los individuos que la componen, pues es la comunidad la titular de derechos fundamentales. Los derechos que se asignan a las comunidades étnicas no son, en principio, derechos colectivos sino derechos especiales en función del grupo tales como el derecho a la vida y a la integridad cultural; el derecho a la igualdad; el derecho a la diferencia; el derecho a la participación y consulta; el derecho a la propiedad colectiva sobre el territorio ancestral; y el derecho a la autonomía política y a la jurisdicción indígena[13].

En el marco de la Constitución Política de Colombia y en el de las normas reglamentarias especiales que regulan la educación para la diversidad étnica y cultural, se debe construir,

[12] Ley 1448 de 2011, 'Ley de víctimas y restitución de tierras'.
[13] Ministerio de Educación Nacional, 2011. Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Pág. 81.

en concertación con las diferentes etnias, un sistema de educación propio que integre distintos modelos, que responda a sus concepciones y particularidades y que se articule a un propósito común de nación[14].

iv. Enfoque territorial

La función de advertencia que adelanta el SAT está destinada a "hacer visible ante las autoridades responsables, los factores que llevan al incremento de las violaciones de DDHH y DIH, en el marco del conflicto armado en un territorio especifico. En el marco de la advertencia se formulan recomendaciones que vinculan la capacidad y voluntad del Estado en la prevención y la protección"[15].

Para efectos de esta investigación, el enfoque territorial consiste en la identificación de afectaciones de las comunidades educativas por razones asociadas al conflicto armado, riesgos durante la etapa de implementación del Acuerdo Final, dinámicas de los grupos armados y capacidades de respuesta de territorios específicos del país, con el fin generar recomendaciones de política educativa y estrategias de protección ajustadas a estas realidades locales.

v. Enfoque restitutivo

Este enfoque busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos concretos y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, en su artículo 181, sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas, señala que estos "gozarán de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente y adicionalmente tendrán derecho, entre otros:

- A la verdad, la justicia y la reparación integral.
- Al restablecimiento de sus derechos prevalentes.
- A la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, malos tratos o explotación, incluidos el reclutamiento ilícito, el desplazamiento forzado, las minas antipersonal y las municiones sin explotar, y todo tipo de violencia sexual.

Desde esta perspectiva, se aboga por *"una reparación equitativa de las pérdidas o daños relativos a la educación, ocurridos, por efecto del conflicto armado, con el fin de que las personas y las comunidades puedan volver a tener y disfrutar de las garantías para la plena vigencia del derechos a la educación; en esa medida el sistema educativo debe orientar sus esfuerzos en garantizar que la población víctima pueda acceder a la escuela de manera regular, y de esa manera poder reconstruir su proyecto de vida en el nuevo escenario social en el que viven."*[1]

---

[14] Ibíd. Pág. 82.

15 Diccionario Abreviado de conceptos. Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Septiembre de 2011.

El enfoque restitutivo constituye un orientador del desarrollo de la presente investigación en el marco de las indagaciones derivadas del trabajo de campo con los actores consultados y en relación con la prospectiva que trazan las recomendaciones expuestas como resultado del estudio. En este sentido, se asume como una perspectiva que permite situar y enfatizar las necesidades de protección y restitución de derechos de las comunidades víctimas de conflicto armado y, a partir de allí, proyectar intervenciones precisas orientadas a superar tales situaciones en respuesta a las consideraciones de la Ley 1448 de 2011.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como señalamos al comienzo del presente texto, los informes especiales o temáticos de la Defensoría delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH (SAT) son documentos de análisis que profundizan en el estudio de una problemática, población o grupo social particular, así como sobre los riesgos potenciales que pueden configurarse por efecto de las dinámicas del conflicto armado. Se trata de estudios que buscan ahondar en el conocimiento de las afectaciones que viven las poblaciones y proyectar escenarios de riesgo que puedan preverse en materia de DDHH, DIH y otras situaciones con implicaciones lesivas en el orden social, económico e institucional. A partir de allí, los informes derivan una serie de recomendaciones coyunturales y estructurales orientadas al fortalecimiento de las acciones de política pública, encaminadas a la generación de estrategias de acción preventiva para la protección de las poblaciones, con base en la movilización de los recursos y capacidades de las instituciones del Estado.

Desde la perspectiva desarrollada por el SAT, el análisis del riesgo supone la relación de las **amenazas** o factores que potencialmente pueden materializarse como daños contra las personas, sus derechos, bienes y los entornos en que habitan, y las **vulnerabilidades** o factores de debilidad y fragmentación social e institucional —dentro de los que caben todas las expresiones de desarreglo donde las obligaciones del Estado en materia de derechos aparecen distantes de su realización— que pueden facilitar la exposición de las poblaciones a los riesgos y contribuir a socavar sus posibilidades de resistencia o recuperación social[16]. Así, el **riesgo** se entiende como la relación de probabilidad de que una amenaza se materialice y, en combinación con factores de vulnerabilidad, provoque un daño sobre una población específica.

2.1. Objetivos

Bajo este contexto, el presente informe responde a la necesidad de conocimiento sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos derivados del conflicto armado, que impactan a las comunidades educativas del país y pueden llegar a configurar escenarios potenciales de violaciones al ejercicio de DDHH y DIH en el marco del posacuerdo. De manera específica, se orienta hacia la consecución de los siguientes objetivos:

[16] Esta amplia definición de vulnerabilidad incluye o se relaciona de manera directa con el concepto de capacidades. Las capacidades se definen como la combinación de fortalezas, atributos y recursos de los sistemas. Incluyen infraestructura y medios físicos (por ejemplo, redes de comunicación, infraestructura física, sistemas de salud accesibles, otras estructuras críticas para el bienestar de una persona, comunidad o estado), así como el marco institucional que regula u orienta las actividades de reducción de riesgos.

- Documentar la situación actual de las comunidades educativas del país en relación con las principales afectaciones del conflicto armado y los impactos diferenciales en términos de violaciones de DDHH y DIH en escenarios de confrontación armada y violencia sociopolítica.

- Caracterizar los desarrollos alcanzados por la institucionalidad pública y las comunidades educativas respecto a la política de Educación en Emergencias y la Gestión de Riesgo Escolar como respuesta a las afectaciones e impactos diferenciales del conflicto armado.

- Analizar la respuesta estatal en el nivel local, el funcionamiento y articulación de las instancias de coordinación con competencia en la protección integral de derechos de los niños y la garantía del derecho a la educación, con miras a fortalecer o activar las rutas diseñadas para la protección de las comunidades educativas.

- Señalar, a partir de la documentación de las afectaciones y la aproximación a la respuesta estatal al respecto, posibles escenarios de riesgo de violaciones de DDHH y DIH. a los que están expuestas las comunidades educativas en el marco del posacuerdo

Cabe indicar que la estructura de presentación de los hallazgos del estudio responde a un análisis *global* de riesgos. En lugar de describir, de forma separada, los resultados y conclusiones específicos para cada uno de los elementos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, se presenta, más bien, un análisis conjunto que combina de una vez los tres componentes y las correlaciones que se dan entre unos y otros. Esta elección en torno a la exposición del estudio, además de reducir la extensión del documento, le permite al lector acceder a un análisis más "realista" de las dinámicas complejas que se "observan" en el territorio.

Dado que el análisis de riesgo lleva a determinar la posibilidad de manifestación de las amenazas identificadas y, en ese mismo sentido, a realizar una prospectiva acerca de sus consecuencias, el fin último de este informe toca con la visibilización, ante las autoridades responsables, de los escenarios de riesgo que potencialmente pueden configurarse para las comunidades educativas, de manera que se puede advertir y formular recomendaciones precisas para la movilización de capacidades y recursos en pro de la prevención y protección de dicha población.

2.2. Ruta metodológica

El esquema 1 presenta de manera sintética los momentos que se consideraron en el desarrollo del informe especial. A continuación, se describe cada uno de esos momentos y se explican los elementos centrales relativos a las fuentes, actores participantes y procedimientos metodológicos empleados.

Esquema 1. Momentos metodológicos considerados en el desarrollo del informe.

- Análisis documental

El resultado de esta fase se concretó en la elaboración del estado del arte de la investigación, el cual se basó en la revisión del conjunto de documentos descritos en la tabla 1. El estado del arte se centró en la documentación de la situación actual de las comunidades educativas del país y en la revisión de materiales y producciones que posteriormente derivaron en los referentes conceptuales y normativos del estudio. A la luz de estos se analizó la información recopilada y se perfilaron los escenarios de riesgo.

Tipo de documento	Número
Informes de riesgo y documentos de advertencia de la Delegada Defensoría del Pueblo de Colombia.[17]	82
Informes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitidos desde el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados.	8
Informes de los relatores especiales sobre el derecho a la educación presentados a la Asamblea de las Naciones Unidas, informes de educación en emergencias y de educación para todos.	10
Informes de investigación y estudios centrados en los impactos diferenciales del conflicto armado en las escuelas y al derecho a la educación.	20

[17] Los informes de riesgo son documentos técnicos que contienen información cualificada y valorada sobre la probabilidad de la ocurrencia de violaciones masivas de los derechos humanos e infracciones al DIH por parte de un grupo armado ilegal contra una comunidad, población o grupo social y en el que se formula un conjunto de recomendaciones para mitigar o conjurar el riesgo. Los informes siguen una estructura y parámetros básicos que hacen referencia a la localización geográfica del riesgo, la identificación de la población implicada, la descripción del riesgo, la valoración del mismo y finalmente una serie de requerimientos o recomendaciones que, según la Defensoría, podrían ser tenidas en cuenta para la superación del riesgo advertido. Por su parte, las notas de seguimiento son documentos que informan sobre la agudización o persistencia de la situación de riesgo de la población civil por efecto de la confrontación armada. La nota de seguimiento actualiza el riesgo advertido en el informe de riesgo, revisando la vigencia de las principales variables del mismo así como el impacto de las medidas adoptadas para su superación, precisando y ampliando las recomendaciones pertinentes para la prevención (SAT), 2011.

Lineamientos de política educativa del Ministerio de Educación Nacional e insumos para su elaboración y discusión.	29
Materiales educativos, pedagógicos y formativos orientados al posicionamiento de la gestión del riesgo en la educación y la garantía del derecho a la educación en medio del conflicto armado.	25
Planes escolares de gestión del riesgo elaborados por instituciones educativas de Colombia.	429
Instrumentos normativos nacionales e internacionales.	54
Planes de desarrollo de los departamentos de las 12 regiones priorizadas.	12
Total de documentos revisados	**669**

Tabla 1. Documentos consultados para la elaboración del estado del arte de la investigación.

La revisión de los planes escolares de gestión del riesgo se hizo a través de un instrumento diseñado para esta investigación, que ayudó a conocer la información específica de afectaciones y acciones de protección en el marco del conflicto armado (Ver anexo 1).

Posteriormente, se construyó una matriz en la que se consolidó la información para cada uno de los planes, en razón de unas categorías y dimensiones propuestas.

La revisión de la información situacional brindó elementos adicionales para la definición más precisa de las categorías y dimensiones de indagación y análisis que se sintetizan en el cuadro 5, conforme a las cuales se adelantó la construcción de las técnicas de recolección de información que se emplearon en el trabajo de campo.

Categoría	**Dimensiones**
1. Infracciones al derecho internacional humanitario.	Ocupación y/o ataques a lugares de culto o bienes culturales.
	Enfrentamientos con interposición de población civil.
	Incidente / accidente por MAP / MUSE / AEI.
	Ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las IE o sus inmediaciones.
	Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.
	Violencia sexual.
	Homicidio en persona protegida.
2. Violaciones de derechos humanos de las comunidades educativas.	Condiciones para la existencia y desarrollo saludable.
	Condiciones para el desarrollo de capacidades y potencialidades en el interior de las instituciones educativas (asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad).
	Condiciones de protección contra el daño y afectaciones de la dignidad.
	Afectaciones directas contra maestros y directivos de las instituciones educativas.

3. Escenarios de riesgo para la vulneración de DDHH en el marco del posacuerdo.	Rearme-reconfiguración de grupos armados en el contexto del posacuerdo.
	Economías ilegales informales controladas por actores armados.
	Cooptación por bandas y "combos".
	Desafíos y obstáculos en el proceso de desvinculación de niños, niñas y adolescentes.
4. Respuesta institucional y del Estado.	Marcos normativos y de política.
	Diseño de la estrategia de gestión del riesgo.
	Incorporación de las normas internacionales de educación en emergencias en el diseño e implementación de los planes de gestión de riesgo de las instituciones educativas.
	Acompañamiento técnico.
	Gestión intrainstitucional e interinstitucional.
	Implementación.

Cuadro 5. Categorías y dimensiones de indagación y análisis.

- Diseño metodológico

Alcance geográfico

El alcance geográfico del estudio partió de la definición inicial de un conjunto de departamentos por visitar, de acuerdo con los criterios de:

a. Representatividad geográfica de los macrorregiones bajo las cuales el SAT estructura su trabajo de monitoreo, teniendo en cuenta al menos un territorio por cada una[18].
b. Existencia de territorios ocupados por grupos étnicos y otras poblaciones relevantes.
c. Departamentos y municipios en donde el SAT ha advertido riesgo específico para miembros de las comunidades educativas o afectaciones directas de las instituciones educativas, en correspondencia con otras fuentes de reporte consultadas.
d. Presencia de la estrategia de educación en emergencia y gestión del riesgo del Ministerio de Educación Nacional.

La priorización geográfica inicial pasó por un proceso de revisión que, tomando en cuenta la información del estado del arte, se terminó de decantar con los aportes del equipo de analistas nacionales y regionales del SAT, quienes contribuyeron a la selección final de los municipios para incluir en el estudio en cada uno de los departamentos seleccionados.

[18] Las macrorregiones definidas por el SAT se organizan así: Centroriente (Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Meta, Cundinamarca, Bogotá); Noroccidente (Urabá, Chocó, Antioquia, Tolima, Risaralda, Caldas, Quindío); Nororiente (Arauca, Casanare, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Magdalena Medio, Ocaña); Norte (La Guajira, Atlántico, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Córdoba) y Suroccidente (Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila, Putumayo, Caquetá, Amazonas).

Como resultado, se definió un total de once departamentos, más el Distrito Capital, como territorios para el desarrollo de las visitas de campo. El cuadro 6 recoge la lista de departamentos y municipios que fueron incluidos y visitados.

Departamento	Municipios
Antioquia	Cáceres, Ituango, Tarazá.
Arauca	Arauca, Arauquita, Tame.
Distrito Capital	Bogotá.
Cauca	Caldono, Buenos Aires, Popayán.
Córdoba	Montería, Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta.
Chocó	Quibdó, Istmina, Lloró, Nóvita.
Meta	Puerto López, Puerto Lleras, Vistahermosa.
Magdalena Medio	Barrancabermeja, Simití.
Nariño	Pasto, Samaniego
Norte de Santander	Cúcuta, Tibú
Putumayo	Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuez
Valle del Cauca	Cali, Bugalagrande, Tuluá

Cuadro 6. Departamentos y municipios priorizados para el trabajo de campo.

Participantes-actores e instancias consultadas

El estudio contó con la participación de actores que desde distintos roles e instituciones hacen parte de la estrategia de educación en emergencias del MEN a nivel nacional. Hubo contactos con:

a. Representantes del MEN que coordinan la estrategia de educación en emergencias a nivel nacional, de la Subdirección de Permanencia.
b. Representantes institucionales de la Mesa Nacional de Educación en Emergencias. Se realizaron entrevistas en profundidad con representantes de las instituciones que han participado de la coordinación técnica de la Mesa y, en 2016, con la Fundación Plan que desarrolla el convenio con el MEN y el apoyo de UNICEF para dar asistencia técnica a las secretarías de educación certificadas y los establecimientos educativos focalizados para la formulación, diseño e implementación de los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo (PEGR).
c. Expertos y conocedores que por su trayectoria podían brindar información sobre el desarrollo de la estrategia de educación en emergencias en el país.

Sumado a esto, en el proceso de consulta con actores del nivel departamental y municipal se consideró la participación de representantes de la institucionalidad pública y de la sociedad civil, que pudieran dar cuenta de la situación de las comunidades educativas en relación con las afectaciones derivadas del conflicto armado, y compartir su experiencia en torno a la implementación de la estrategia de educación en emergencias. Aun cuando la disparidad de las condiciones político-administrativas de los territorios implicó consultas heterogéneas en cada departamento y municipio visitado, en términos generales, en las doce regiones se contó con la participación de:

a. Analistas nacionales y regionales de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH (SAT).
b. Representantes de las secretarías de educación departamentales y municipales certificadas, responsables de coordinar las acciones para la implementación de la estrategia de educación en emergencias.
c. Personerías departamentales y municipales.
d. Otras instancias del sector público, incluidas: comisarías de familia, centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Unidad de Gestión del Riesgo, secretarías de gobierno y Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).
e. Profesionales que lideran a escala departamental la implementación del convenio MEN-Plan Internacional-UNICEF en educación en emergencias.
f. Organizaciones humanitarias y de cooperación internacional, incluidas: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Consejo Noruego para Refugiados (CNR).
g. Organizaciones de la sociedad civil: Diócesis de Quibdó e Itsmina, Asociación de cabildos indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Chocó (ASOREWA), Tierra de Hombres, Casa Amazonía, War child, Corporación Infancia y Desarrollo.
h. Sindicatos de maestros.

Frente a la consulta con los miembros de las comunidades educativas, cabe precisar que se partió del universo de instituciones educativas priorizadas por el MEN para el acompañamiento técnico a través del convenio con la Fundación Plan, apoyado por UNICEF, para brindar asistencia técnica a las secretarías de educación y a las escuelas en la formulación de los PEGR en algunos de los departamentos y municipios priorizados por el estudio[19]. Aun así, se consideró incluir otras instituciones educativas que no participan de dicho proceso, con el ánimo de generar análisis comparativos y exploraciones en torno a estrategias complementarias que vienen desarrollándose en la perspectiva de protección de las comunidades educativas frente a los riesgos derivados del conflicto armado[20]. Como resultado se consultaron:

a. Treinta y cinco (35) Instituciones educativas, de las cuales diez (10) hacían parte del proceso de fortalecimiento técnico vía MEN-Fundación Plan, y veinticinco (25) que no hacían parte del mismo. De este grupo, dieciséis (16) son instituciones educativas del área rural y veintinueve (29) del área urbana. La tabla 2 presenta en detalle la información sobre cada departamento y municipio visitado.[21]
b. Rectores, maestros, sicorientadores y estudiantes que participan en los comités escolares de gestión del riesgo y/o en los comités de convivencia escolar.

[19] Ver Anexo 2. Priorización de instituciones educativas reportada por el Ministerio de Educación Nacional.
[20] La definición final de las instituciones educativas pasó por la consulta y orientación de los equipos de las secretarías de educación departamentales que sirvieron de enlace para el desarrollo del trabajo de campo y que son los referentes de la estrategia de educación en emergencias.
[21] Para garantizar la protección de la integridad de las comunidades educativas que participaron en el desarrollo de la investigación, la Delegada se restringe al evitar compartir el nombre de las instituciones visitadas.

Departamento	Municipio	Ubicación		Acompañada Convenio EeE	
		Rural	Urbano	Si	No
Chocó	Nóvita	1			1
			1		1
	Lloró	1			1
	Istmina	1			1
	Quibdó		1	1	
Putumayo	Puerto Asís	3			3
	San Miguel		2		2
		1			1
	Valle del Guamuez- El Tigre	1			1
	Valle del Guamuez - La Hormiga	1			1
Nariño	Pasto		1		1
	Samaniego		1		1
Córdoba	Tierralta		1	1	
	Montería		1	1	
	Puerto Libertador		1		1
		2			2
Antioquia	Ituango		1	1	
	Cáceres		1	1	
	Tarazá		1	1	
Valle del Cauca	Cali		1		1
	Buga		1	1	
Norte de Santander	Tibú		1		1
Meta	El Dorado		1		1
	El Castillo		1		1
	Vista Hermosa	1			1
Cauca	Caldono	1			1
Magdalena Medio	Barrancabermeja	1		1	
	Santa Rosa		1		1
	Barrancabermeja		1	1	
Arauca	Arauca	2		1	1
Total		16	19	10	25

Tabla 2. Descripción general de las instituciones educativas que participaron en el estudio.

Estrategia para captura de la información en el nivel municipal y departamental

El levantamiento de información se apoyó en el conjunto de instrumentos para orientar el desarrollo de entrevistas y grupos focales con los participantes seleccionados, los cuales incluyen[22]:

a. Instrumento dirigido a la Subdirección de Permanencia del Ministerio de Educación Nacional.

[22] Para conocer los instrumentos, ver el anexo 1 del presente informe.

b. Instrumento dirigido a los miembros de la Mesa Nacional de Educación en Emergencias.
c. Instrumento dirigido a las secretarías de educación de los departamentos y/o municipios.
d. Instrumento dirigido a las comunidades de las instituciones educativas (directivos, coordinadores, maestros) de los territorios priorizados.

Por otra parte, en aras de lograr un mayor alcance en la consulta con las comunidades educativas sobre los desarrollos de los planes escolares de gestión del riesgo se diseñó una encuesta (Ver anexo 2) que tuvo dos vías de aplicación:

i. Al finalizar las entrevistas o grupos focales con los miembros de las comunidades educativas consultados, se pidió su apoyo en el diligenciamiento.
ii. A través de los referentes de las secretarías de educación departamentales, se solicitó realizar el envío de la encuesta, vía correo electrónico, a todas las instituciones educativas de su jurisdicción.

Como resultado de esto, se contó con un total de cincuenta y nueve (59) encuestas diligenciadas. Al respecto, cabe señalar que la pretensión de la consulta no se trazó a partir de criterios de representatividad estadística, sino en función de la posibilidad de cuantificación de las respuestas frente al conocimiento y desarrollo de la estrategia de gestión escolar del riesgo, en términos de complementariedad con la información recopilada en las consultas a través de las entrevistas y grupos focales.

Sistematización y análisis de la información

El trabajo de sistematización y análisis de la información se apoyó en las dimensiones y categorías presentadas, e incorporó los insumos recogidos en el análisis documental, las consultas con actores a nivel nacional, departamental y municipal, y los referentes conceptuales y normativos que orientaron el estudio. Así mismo, integró información sobre las condiciones del ejercicio del derecho a la educación, que pueden dar cuenta de factores de vulnerabilidad responsables de potenciar o exacerbar las afectaciones del conflicto armado sobre las comunidades educativas, el cual se recuperó de la revisión de fuentes secundarias suministradas por el MEN[23] y reportadas en otros informes del sector.

El presente informe recoge de manera detallada los resultados de este trabajo de recopilación, análisis y discusión de los hallazgos.

2.3. Consideraciones adicionales

Alcances y limitaciones del estudio

[23] Para la solicitud de esta información se diseñó un protocolo que hace parte del conjunto de instrumentos del estudio. Para conocerlo en detalle, ver el anexo 3.

Los hallazgos del estudio deben leerse en el sentido de una investigación de corte analítico, que no tiene una pretensión de representatividad estadística, sino de profundización en la comprensión de las situaciones descritas. Para esto, se apoya en la revisión de fuentes de información, diversas y complementarias entre sí, que ayudan a validar los hallazgos desde su triangulación. Así mismo, ha de asumirse como un documento público orientado al fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado colombiano para garantizar el goce efectivo de derechos de las comunidades educativas del país, en consideración de la misión que cumple la Defensoría del Pueblo.

El estudio partió de incorporar intencionalmente el reporte de afectaciones para los miembros de las comunidades educativas (niños, niñas, adolescentes, maestros, directivos), que no tienen lugar necesariamente en el interior de los centros educativos, tal como sucede con algunas infracciones al DIH que se expresan en los contextos de vida de dichas poblaciones, incluida la escuela. Así, si bien se conoció que los entornos educativos colombianos en gran parte de los territorios visitados se encuentran salvaguardados y siguen siendo espacios protegidos en los que se evidencian pocas intervenciones de los distintos actores armados, en el exterior de las instituciones educativas tienen lugar infracciones que ponen en riesgo a los miembros de las comunidades educativas y que inciden en el bienestar de las mismas.

En relación con el análisis de la respuesta estatal y el énfasis en la estrategia de educación en emergencias como objeto de estudio, cabe aclarar que la investigación priorizó en su desarrollo la mirada sobre el diseño, validación e implementación de los Planes escolares para la Gestión del Riesgo (PEGR) por considerarlos una herramienta que recoge los acuerdos de las comunidades educativas en términos de acciones de protección frente a los riesgos asociados al conflicto armado que, a su vez, cuenta con el respaldo institucional derivado de los lineamientos y directivas ministeriales del MEN. Por su parte, las otras dimensiones de la estrategia de EeE asociadas al modelo de respuesta rápida y coordinada y la incidencia en política pública, se analizan de manera tangencial.

Aspectos éticos

Desde una perspectiva ético-política, se reconoce que los conflictos armados generan daños en las personas, las familias y la comunidad, se desestructura la cultura y se fracciona el tejido social. En casi todos los casos el daño causa dolor, miedo, sufrimiento emocional, afrenta física o moral y, en general, múltiples sensaciones dolorosas experimentadas por las personas, familias y comunidades. De esta manera, se atribuye a la palabra daño el dolor en su más extenso significado. Así mismo, se sabe que los impactos de las diversas intervenciones para transformar estas realidades no son neutrales en cuanto tienen la capacidad de exacerbar o mitigar el conflicto y afectar positiva o negativamente las condiciones de las comunidades.

En este contexto, el acercamiento a las poblaciones, el manejo y uso de la información que hace parte del estudio, se orientó a partir del enfoque de acción sin daño, desde el cual se propone una aproximación sensible y humanizada con las víctimas, basada en el

respeto por sus condiciones físicas, económicas, emocionales, sociales, culturales y políticas. Así mismo, se espera no solo ayudar a reconocer y analizar los daños que ha ocasionado el conflicto armado, sino avanzar en la prevención de nuevos daños y en la reducción de los riesgos asociados[24].

[24] PIUC, 2008. El enfoque de la acción sin daño. Pág. 6.

3. AFECTACIONES DEL CONFLICTO ARMADO EN COMUNIDADES EDUCATIVAS

El capítulo que se desarrolla a continuación es el resultado de la triangulación de diversas fuentes consultadas durante la investigación. Recoge los elementos centrales de la revisión documental, tomando como base las advertencias emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas entre el año 2010 y 2016, los hallazgos de investigaciones adelantadas por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas y las situaciones identificadas durante la visita a las doce (12) regiones priorizadas.

Como resultado del contraste de estas fuentes de información, fueron agrupadas las principales afectaciones según corresponden a:

- Infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) que afectan a las comunidades educativas.
- Violaciones de derechos humanos (DDHH) que afectan a los miembros de las comunidades educativas.
- Condiciones estructurales que afectan el ejercicio del derecho a la educación y potencian los riesgos de violaciones de DDHH.

Los hallazgos se presentan en términos de afectaciones para las comunidades educativas, según su ubicación en las zonas urbanas o rurales de los municipios seleccionados para este estudio. También se analizan los procesos internos que adelantan las instituciones para la gestión de los riesgos, con apoyo en la estrategia de educación en emergencias. Al finalizar cada apartado se ofrece una síntesis de lo que ha ocurrido tras el proceso de paz y lo que se prevé que ocurra por efecto de la salida de las FARC- EP y la reconfiguración de los nuevos grupos con presencia en los territorios.

3.1 Infracciones al derecho internacional humanitario

3.1.1. Infracciones al DIH que afectan a comunidades educativas rurales

La realidad del conflicto armado golpea de manera diferencial a las comunidades educativas rurales porque es allí, en el ámbito rural, donde se vive con mayor intensidad la confrontación armada y donde, por la débil presencia estatal, se cuenta con menor capacidad de gestión de las amenazas y riesgos.

Debido a las condiciones geográficas y geopolíticas que caracterizan los territorios donde se emplazan los centros educativos rurales: difíciles condiciones de acceso, infraestructura vial incompleta o en mal estado, presencia de actores armados en disputa, presencia de cultivos ilícitos, entre otras, son estas comunidades las que presentan mayores niveles de victimización. En términos de consecuencias humanitarias, esta condición se agudiza por las históricas condiciones de desventaja que caracterizan el campo colombiano y que, en el sector educativo, se expresan en peores índices de acceso y permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo.

Esta desventaja debe verse en el contexto de la realidad social del campo colombiano, como ha sido ampliamente analizado y se ratifica en el reciente acuerdo de paz de La Habana. El punto 1, la Reforma Rural Integral, propone la creación de un *Plan Especial de Educación Rural* que posibilite la permanencia de los jóvenes en el campo y facilite la articulación de las instituciones educativas a las metas del desarrollo rural[25].

En tanto las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades que habitan en lo rural no sean superadas y permanezcan los actores armados en los territorios, se prevé que continúen presentándose graves infracciones al DIH. Durante el proceso investigativo se identificaron las siguientes:

i. Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.
ii. Enfrentamientos con interposición de población civil.
iii. Ataques o eventos de ocupación de establecimientos educativos.
iv. Ubicación de bases y destacamentos militares y riesgo de violación del principio de distinción.
v. Riesgo de incidentes y accidentes por MAP / MUSE / AEI.

Las afectaciones responden a los actores presentes en el territorio y a las dinámicas de control territorial que cada agrupación efectúa. En los apartados posteriores se describen las afectaciones diferenciales del conflicto armado en las comunidades educativas, señalando los principales cambios que se han podido identificar desde el inicio del cese al fuego bilateral, resultado del proceso de negociación y el acuerdo de paz alcanzado con la guerrilla de las FARC-EP.

i. Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes

De acuerdo con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (Asamblea General - Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000), se entiende por reclutamiento y utilización "la conscripción o alistamiento obligatorio, forzado y voluntario de niños y niñas a cualquier tipo de grupo o fuerza armada"[26].

Esta vinculación, sea transitoria o permanente, se entiende como una infracción en contra de la población menor de 18 años que se lleva a cabo habitualmente bajo engaño y se considera resultado de condiciones contextuales y personales que favorecen la vinculación a los grupos, entre las que caben: el maltrato y la violencia sexual durante la infancia, la ausencia de oportunidades para el ejercicio de derechos, la marginalidad, la pobreza extrema, la presencia de economías ilícitas y factores culturales que promueven la

[25] Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Pg. 22. Subrayado nuestro.
[26] Principios y guía sobre niñez vinculada con fuerzas o grupos armados, p.8.

pertenencia a grupos armados como forma de inclusión y reconocimiento en contextos de violencia.

Los Principios de París definen que se considera víctima de *reclutamiento "cualquier persona menor de 18 años de edad que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refieren solamente a un niño o niña que esté participando, o haya participado, directamente en las hostilidades"*[27].

De acuerdo con estos y otros referentes normativos[28], se considera que las situaciones que se describen a continuación revisten un carácter de grave infracción y ameritan una intervención urgente por parte de la institucionalidad. Las principales formas de reclutamiento y utilización en el ámbito rural, encontradas durante el estudio, fueron:

a. Eventos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes para participar directamente en las hostilidades.
b. Eventos de utilización por parte de las fuerzas armadas (FFMM) como informantes, objeto de relaciones afectivas con miembros de la fuerza pública y otras violaciones del principio de distinción.
c. Eventos de utilización de niños, niñas y adolescentes en cultivos ilícitos.

a. *Eventos de reclutamiento denunciados por las comunidades educativas en donde se presume que niños, niñas y adolescentes participan directamente en las hostilidades.*

De acuerdo con la información recabada por el equipo de analistas regionales y nacionales del SAT, las dinámicas de reclutamiento en todo el país han venido disminuyendo sustancialmente durante los últimos tres años, con un claro descenso tras el anuncio de las FARC-EP de suspender la vinculación de personas menores de 17 años, en febrero de 2015, y el posterior anuncio de no vinculación de menores de 18 años en el 2016, como muestra de su voluntad por promover medidas orientadas al desescalamiento del conflicto[29].

A pesar de esto, persisten algunas denuncias que señalan el riesgo de reclutamiento en el ámbito rural, donde:

- Hacen presencia otros grupos guerrilleros como el ELN y el EPL.

---

[27] Principios de Paris, numeral 2.1.

[28] Para ampliar el marco jurídico y normativo se puede consultar el informe: *Los niños invisibles del conflicto*, víctimas de reclutamiento y utilización dentro del SRPA, disponible en www.defensoria.gov.co

[29] *"Por ello, las FARC-EP, estimando además la necesidad de brindar de manera ostensible medidas de desescalamiento del conflicto que aceleren la marcha hacia la paz, anuncian al país y al mundo que, tomando en cuenta el Protocolo Facultativo del año 2000, anexo hoy a la Convención de los Derechos del Niño, deciden no incorporar, en adelante, menores de 17 años a las filas guerrilleras, al tiempo que expresan el anhelo de poder alcanzar pronto un acuerdo de paz con justicia social".* 29 Tomado de: http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/2452-anuncio-sobre-menores-en-el-conflicto, el 23 de octubre de 2015.

- Operan los frentes declarados en disidencia del proceso de negociación y desmovilización.
- Hay territorios donde la reconfiguración de los grupos armados posdesmovilización de las autodefensas conlleva la vinculación de nuevos miembros a sus organizaciones.

Una situación reciente se registró en el departamento del Vaupés donde, en noviembre de 2016, se denunció el reclutamiento de seis personas menores de edad por parte del frente primero, disidente de las FARC-EP, según NS 04 de 2016:

> *"El Frente Primero, priorizó la búsqueda de la aceptación de sus objetivos políticos y militares y la incorporación de nuevos combatientes entre ellos menores de edad (…) En el mes de noviembre de 2015, el Frente Primero, en inmediaciones del Corregimiento de Pacoa en uno de sus internados, provocó el reclutamiento de al menos 06 menores de edad. En principio, esta Delegada de la Defensoría del Pueblo el 25 de noviembre reportó a la CIAT el reclutamiento de una adolescente. Sin embargo, fuentes comunitarias informaron que el número de personas reclutadas fue mayor. La falta de registro se debe a la no denuncia, motivada entre otros porque las familias prefieren guardar silencio con la esperanza de ver algún día a sus hijos e hijas vivos".*

Durante la recolección de información en las regiones priorizadas, se documentó el riesgo de reclutamiento en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Arauca y Chocó, y en la región del Magdalena Medio.

En el departamento de Antioquia, según información suministrada al equipo investigador por la Secretaría de Educación de Ituango, hasta el año 2015 hubo casos de reclutamiento en las veredas de Santa Lucía, San Agustín y el Cañón de San Jorge. La dificultad en el monitoreo consiste en que ni las familias ni las comunidades educativas denuncian la situación por temor a represalias de los actores armados, pero se presume que es el principal motivo de deserción en las sedes educativas. Lo anterior ha sido evidenciado por actores locales entrevistados en el trabajo de campo de la investigación.

Así mismo, en agosto de 2016, en reporte comisionado por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA Colombia), y elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) de España, con apoyo del Centro Noruego para la Construcción de la Paz (NOREF), se presentó una investigación titulada: *El impacto humanitario de las nuevas dinámicas del conflicto armado y la violencia en diversas regiones de Colombia*, la cual dio cuenta de que los grupos armados posdemosvilización son actualmente, en el país y en la mayoría de los casos, responsables de las violaciones de derechos humanos e Infracciones de DIH y que se prevé que su accionar se mantenga en el periodo del posacuerdo.

En octubre de 2016 se registró el desplazamiento masivo de 50 personas del corregimiento de AltaVista, de Medellín, a causa de amenazas de reclutamiento, entre ellas varios estudiantes. El secretario de seguridad de Medellín confirmó la presencia de grupos

armados ilegales en la parte alta de dicho corregimiento. Además, anunció más presencia de las autoridades en el lugar, para evitar el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y el desplazamiento intraurbano.[30]

El 22 de julio de 2016, de acuerdo con el RI-2016-7-58, en el departamento de Norte de Santander también se presentó el desplazamiento forzado de una familia, conformada por una madre soltera y seis hijos, tras recibir varias amenazas de reclutamiento. El hecho se registró en el casco urbano del corregimiento de Campo Dos en el municipio de Tibú.

Aunque este caso no se registró en el contexto educativo, el desplazamiento de cinco personas menores de edad afecta el funcionamiento del sistema educativo, tanto en la comunidad desde donde se desplazan como en las comunidades e instituciones educativas receptoras. En la fecha de elaboración del informe aún no se contaba con información concluyente sobre el actor armado responsable del hecho, aunque se sabe que hacen presencia en el territorio el ELN y el EPL.

Igualmente, durante el levantamiento de información en septiembre de 2016, se conoció la ocurrencia de eventos de reclutamiento en el Magdalena Medio por parte de grupos posdesmovilización[31] y el ELN. De acuerdo con información recabada en el trabajo adelantado por la DP para esta investigación, durante 2015 este grupo armado habría llevado a cabo el reclutamiento de al menos 15 niños y niñas.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo del Magdalena Medio reportó que el ELN estaría reclutando niños, niñas y adolescentes en cinco corregimientos del sur de Bolívar. El hecho se pudo evidenciar cuando la Defensoría rescató una niña de 10 años de edad que se encontraba a punto de ser reclutada por integrantes del ELN, en el corregimiento Pozo Azul, jurisdicción de San Pablo, sur de Bolívar. Entre enero y marzo de 2016 el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo denunció que esa agrupación guerrillera habría realizado 10 intentos de reclutamiento ilícito de niños en zonas rurales del municipio de San Pablo.

En el mismo año, se conoció, por reporte de la secretaría de educación departamental en el desarrollo del trabajo de campo de esta investigación, que ocurrieron tres casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el departamento de Arauca[32].

La situación de reclutamiento y utilización también es reconocida por las comunidades educativas en sus PEGR.

---

[30] Síntesis informativa diaria de seguridad. Resumen de noticias del día 12 de octubre de 2016.

31 El SAT considera a los grupos armados surgidos con posterioridad al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las autodefensas como Grupos Armados Posdesmovilización de las Autodefensas. La consideración reduccionista del enfoque criminológico hacia estos grupos como simple delincuencia organizada, desconoce la alta capacidad de control social en los territorios y ha reducido su tratamiento a estrategias exclusivamente militares y policivas que no atienden de manera preventiva ni reducen los riesgos para los grupos sociales más vulnerables. Para profundizar en la evolución histórica se puede consultar el Informe Especial sobre Grupos Armados producido por el SAT durante el año 2016.

[32] Por procedimiento legal, para su atención, el caso fue trasladado a las instancias competentes.

Gráfica 1. Principales infracciones al DIH identificadas en los PEGR.

Como se aprecia en la gráfica 1, el principal riesgo identificado es el reclutamiento ilícito. Esta problemática fue reconocida en 71 de los PEGR, e incluida con mayor frecuencia en zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés. La distribución por regiones se puede identificar en el siguiente mapa, que territorializa las afectaciones según los reportes de las propias comunidades educativas:

Mapa 1. Georreferenciación de las infracciones al DIH incluidas en los PEGR revisados. Fuente: elaboración propia resultado de la revisión de los PEGR disponibles en el MEN. Información universo: 429 PEGR.

Es importante señalar que continúa el riesgo de reclutamiento por parte de las disidencias de la guerrilla de las FARC-EP. Entre junio de 2016 y mayo de 2017, el SAT ha emitido cinco documentos de advertencia que incluyen riesgo de reclutamiento de miembros de las comunidades educativas. Los municipios advertidos son: Miraflores y San José del Guaviare, en el departamento del Guaviare, donde se encuentra operando el disidente frente primero de las FARC-EP. Los reportes hacen referencia a estudiantes con edades entre los 12 y 17 años, pertenecientes a las IE Cristo Rey y Caño Tigre. También se reportó el presunto reclutamiento de 10 personas menores de 18 años, cuatro de ellos pertenecientes a la IE Lagos del Dorado. (NS 008 de 2016).

En el municipio de San José del Guaviare también se reportó el presunto reclutamiento de tres personas menores de 18 años en la NS 004 de 2016.

En enero del 2017, según reporte de la Defensoría Regional del Meta, se recibió declaración de desplazamiento por amenaza de reclutamiento de dos niños de 14 y 11 años en **Puerto Concordia, Meta,** presuntamente por orden de Gentil Duarte. El riesgo de reclutamiento en este municipio ha sido advertido desde el año 2007, y la última nota de seguimiento NS 004-16 ratifica que continúa.

ii. Utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de FFMM

Según el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, los Estados deben velar porque las personas que no hayan cumplido los dieciocho años de edad no sean reclutadas por la fuerza en las estructuras armadas. Cuando se hace relación al crimen de guerra, la prohibición se refiere a *utilizar niños para participar activamente en las hostilidades*, hacer parte de combates o participar de forma activa en actividades militares relacionadas con el mismo; la utilización con fines de espionaje y sabotaje, y la utilización de niños, niñas y adolescentes como señuelos, correos o en controles militares[33].

El artículo 162 del Código Penal colombiano refuerza esta prohibición: *el que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes*.

A pesar de que existe este marco jurídico y normativo, que prohíbe expresamente a las fuerzas militares cualquier forma de utilización, se observaron circunstancias en las que niños, niñas y adolescentes que pertenecen a comunidades educativas son utilizados por la fuerza pública en situaciones que constituyen claras violaciones al principio de distinción, como las que se describen a continuación:

En el año 2012, el SAT emitió el IR 010 para el municipio de Miranda, Cauca, en el cual se denunció el homicidio de dos menores de edad, producto de la sospecha de su utilización como informantes de la fuerza pública. El hecho registrado fue el siguiente:

> *"[…]En el mes de julio de 2011 se presentaron los asesinatos de los menores […] de 14 y 17 años de edad estudiantes de la Institución Educativa Agropecuaria de Monterredondo por parte de la guerrilla de las FARC-EP al considerar que habrían recibido celulares por parte del Ejército para conformación de redes de informantes."* [34]

En este caso en particular se configura una doble infracción al DIH, con graves consecuencias humanitarias: por un lado, una forma de reclutamiento que, dentro de la Delegada, está clasificada como Modalidad 2: uso permanente de niños, niñas y

[33] DIH, norma 137/USAID.
[34] IR N° 010-12 A.I. CAUCA-Miranda. VALLE DEL CAUCA-Florida y Pradera.

adolescentes en actividades de inteligencia y colaboración sin sustracción del grupo familiar y el sistema educativo; y, en segundo lugar, homicidio en persona protegida, que se desarrollará en un apartado posterior.

Tras el evento descrito, no se han documentado situaciones similares, aunque sí fueron reportadas por las comunidades educativas otras violaciones al principio de distinción, especialmente en zonas rurales de los departamentos de Meta y Córdoba. En 20 de las encuestas realizadas en estos departamentos, se reportaron como riesgo la ubicación de destacamentos militares en inmediaciones de los CER y el consecuente relacionamiento de las niñas con los miembros de la fuerza pública, exponiéndolas a represalias por parte de los grupos armados al margen de la ley.

Sobre este tema, el Secretario General de las Naciones Unidas llama la atención al Estado colombiano:

> *"También preocupa la utilización de niños, niñas y adolescentes por las Fuerzas Armadas de Colombia en labores de inteligencia. En el artículo 41, párrafo 29, de la Ley 1098 (2006) sobre la Infancia y la Adolescencia se afirma que las Fuerzas Armadas deben abstenerse de utilizar niños, niñas y adolescentes en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares. En el artículo 176 de la misma Ley se prohíben expresamente las entrevistas y la utilización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados en actividades de inteligencia llevadas a cabo por autoridades de la fuerza pública. En el Código Penal nacional y en varias directivas del Ministerio de Defensa Nacional (D.15/2007; D.30743/2007; D.048/2008; D.7169/2008) también se prohíbe esta práctica. Sin embargo, en marzo de 2015, durante la operación militar Toma Masiva de Urabá realizada en Antioquia, miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia presuntamente ofrecieron dinero a niños, niñas y adolescentes para obtener información sobre la presencia de un comandante en un grupo armado no estatal. En mayo de 2014 las FARC-EP anunciaron que habían puesto en libertad a tres niñas presuntamente reclutadas por las Fuerzas Armadas de Colombia que se habían infiltrado en sus filas como espías. En un caso semejante, en febrero de 2015 en Valle del Cauca las FARC-EP también entregaron al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a dos niños indígenas presuntamente enviados por las Fuerzas Armadas de Colombia que se habían infiltrado en sus filas."*[35]

b. Utilización de niños, niñas y adolescentes en cultivos ilícitos

Durante el trabajo de campo se advirtió la vinculación a labores de cultivo de coca en el departamento de Norte de Santander, particularmente en el municipio de Tibú, y en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Putumayo. Esto afectó la asistencia de los estudiantes a la escuela y el ausentismo se corresponde con los ritmos de trabajo en los cultivos legales e ilegales. Uno de los factores que el Sistema de Alertas Tempranas considera amenaza, en sus análisis de riesgo, es la presencia de cultivos ilícitos junto a las dinámicas de confrontación entre grupos que controlan los circuitos de la producción

[35] NACIONES UNIDAS. Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Colombia (septiembre de 2011 a junio de 2016). S/2016/837, 4 de Octubre de 2016, Párrafo 36.

y distribución de la droga en los territorios. Constituye una amenaza, en relación con la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo, debido a que en las zonas donde hay cultivos ilícitos, los niños, niñas y adolescentes con frecuencia son utilizados por los actores armados como *'raspachines'*, o en actividades ligadas al procesamiento de drogas, principalmente de cocaína.

De acuerdo con el informe publicado en julio de 2016 por parte de la Agencia de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Colombia es el país con mayor número de cultivos de coca en el mundo y primer productor de cocaína. El informe identifica que los cultivos de coca se concentran en las regiones de Cauca, Nariño, Caquetá, Norte de Santander y Putumayo, con cerca del 80% de la producción, tal como lo muestra la tabla 3:

Municipio	Departamento	Cultivos de coca (ha)	% del total 2015
Tumaco	Nariño	16.960	18
Puerto Asís	Putumayo	6.052	6
Tibú	Norte de Santander	4.379	5
Valle del Guamuez	Putumayo	3.660	4
El Tambo	Cauca	3.468	4
Barbacoas	Nariño	2.453	3
San Miguel	Putumayo	2.338	2
Orito	Putumayo	2.190	2
Olaya Herrera	Nariño	2.173	2
El Tarra	Norte de Santander	2.075	2
		45.748	48

Tabla 3. Municipios con mayor extensión de cultivos de coca. Tomado de: UNDOC, 2016. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos.

En el municipio de Tibú, la asociación entre la presencia de cultivos ilícitos y la afectación del ejercicio del derecho a la educación se evidencia en el crítico descenso en la matrícula durante los último dos años, período en el cual se registró un incremento en los cultivos de coca. De acuerdo con la Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander, en el período comprendido entre enero y octubre de 2016, se retiraron del sistema educativo 323 estudiantes. Desde la percepción de los actores institucionales a cargo de la gestión escolar del riesgo, una de las principales causas es la vinculación de niños, niñas y adolescentes a estas actividades.

La situación en la subregión del Catatumbo es preocupante debido a que el 20% del territorio se encuentra afectado por los cultivos. Según la UNDOC, *"para 2010 se reportaron cerca de 1.900 ha. Desde ese año, se incrementó el ritmo de crecimiento hasta que en 2015 se reportaron 11.527 ha; dos terceras partes de toda la coca del núcleo. Los cultivos de coca en el Catatumbo están fuertemente concentrados en Tibú, El Tarra y Teorama"*[36].

La constante presencia de actores armados al margen de la ley, sumada a la condición fronteriza del departamento y a las históricas condiciones de vulnerabilidad de las

[36] UNDOC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, 2016.

comunidades que habitan en el territorio, configuran un escenario de alto riesgo de vinculación de niños, niñas y adolescentes a las actividades ilícitas controladas por los grupos armados.

En el mapa 2 se aprecia la densidad de los cultivos en el país (durante el año 2015), que se ubican en los cinco departamentos previamente enunciados. Estos departamentos fueron visitados por el equipo a cargo de la investigación y se pudo verificar, en las conversaciones sostenidas con miembros de las comunidades educativas, que persiste el riesgo de deserción escolar asociado a esta actividad.

Mapa 2. Densidad del cultivo de coca en Colombia. Fuente: UNDOC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, 2016.

Es importante señalar que la utilización de niños, niñas y adolescentes en los cultivos ilícitos, además de afectar críticamente la permanencia dentro del sistema, constituye una de las peores formas de trabajo infantil según el artículo 3 del convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el departamento del Chocó, representantes de la secretaría de educación departamental y actores institucionales que participaron en un grupo focal del municipio de Nóvita, coincidieron en señalar que la participación de niños, niñas y adolescentes en los cultivos ilícitos tiene incidencia en el ausentismo y la deserción escolar. Así, el

departamento se reconoce como un corredor estratégico para garantizar la salida de la droga fuera del país, y ha sido intermitentemente afectado entre los años 2006 y 2015 por la expansión de cultivos ilícitos, que representan un riesgo de la vinculación de niños, niñas y adolescentes en procesos de producción, consumo y distribución de la droga.

> *"Las áreas donde surgieron nuevos cultivos ilícitos en los últimos 3 años y que representan el 4%, se localizan especialmente en el departamento de Chocó, en los municipios de Unguía y Riosucio. Estas son zonas donde el Desarrollo Alternativo logró eliminar los cultivos ilícitos durante la intervención, pero reaparecieron después de la retirada del programa"*[37].

En el departamento de Córdoba se reporta un aumento de cultivos ilícitos, equivalente al 143%[38], lo cual incide directamente en las áreas rurales en la utilización de niños y niñas en labores asociadas, y su consecuente deserción o interrupción de las actividades escolares. Es reconocido por las comunidades educativas que existen momentos específicos del año, asociados a la cosecha de la hoja de coca, que se relacionan directamente con la inasistencia de los niños y niñas a las instituciones educativas. Así lo reportaron rectores y maestros consultados durante la visita realizada al departamento.

En el suroccidente del país, el posicionamiento de los cultivos ilícitos, como una de las principales fuentes económicas de las familias, potencia el riesgo de migración entre los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo, lo que a su vez conlleva la salida de las instituciones educativas y la desescolarización de los niños y niñas.

Con relación a esta infracción, es importante señalar que su descenso depende directamente de la efectividad de las estrategias de sustitución de cultivos que se pongan en marcha durante el proceso de implementación del acuerdo de paz y de las medidas adoptadas por la fuerza pública para la protección de las comunidades que habitan en los territorios controlados por otros actores armados diferentes a la guerrilla de las FARC-EP.

iii. Enfrentamientos con interposición de población civil

Esta infracción al DIH se entiende como una afectación de la población civil, que ocurre como consecuencia de las acciones bélicas, incluidos los combates entre la fuerza pública y los grupos armados al margen de la ley, o los enfrentamientos entre estos últimos por el control de los territorios. Para efectos del presente estudio, se incluyeron en este apartado los enfrentamientos ocurridos en inmediaciones de las instituciones educativas, que impidieron o limitaron el acceso a las sedes, afectando el ejercicio del derecho a la educación, y aquellos que ocurrieron durante la permanencia en las sedes educativas y que requirieron la implementación de medidas extraordinarias de protección de los estudiantes y docentes.

[37] UNDOC, 2016. Monitoreo de cultivos ilícitos. Pág. 74.
[38] Ibid., pág. 20.

Durante el proceso de investigación, fueron documentados, a través de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas, varios enfrentamientos que pusieron en riesgo la vida de los pobladores rurales, con afectación de miembros de las comunidades educativas. Los departamentos con mayor número de reportes por parte del SAT fueron Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander y Caquetá. Esta afectación se identificó mayoritariamente en el ámbito rural, en las regiones con presencia de grupos guerrilleros, aunque, como se verá más adelante, también se ha advertido, y continúa en ascenso, en ámbitos urbanos.

Durante la fase de trabajo de campo se registró un descenso significativo en las operaciones militares, lo cual redundó en la disminución de este hecho victimizante. Sin embargo, continúan presentándose en regiones donde existen varios grupos subversivos, como Arauca y Norte de Santander, con presencia del ELN y el EPL. Se continuó advirtiendo riesgo de enfrentamientos con interposición de población civil durante el año 2016 y se prevé que la situación se agudice en los departamentos de Arauca, Cauca y Nariño.

Algunos registros documentados durante la investigación fueron:

- En Norte de Santander se denunció en 2014 que algunos habitantes de la vereda Burgama, municipio de San Calixto, estuvieron altamente expuestos a las confrontaciones entre fuerza pública y guerrilla, lo cual afectó el ejercicio del derecho a la educación:

> *"Cerca de 20 familias que habitan la vereda Burgama, mayormente expuesta a la confrontación armada, se han visto afectadas por los constantes enfrentamientos y el derecho a la educación es uno de los más vulnerados por cuanto los niños, niñas y adolescentes no pueden asistir a la escuela por temor a quedar en medio de la confrontación o caer en campos minados. De los 15 estudiantes matriculados solo 5 asistían a clase y de estos, tres fueron desplazados. Estos niños reciben clases en el albergue en horas de la tarde".*[39]

-En julio de 2014, en el municipio de Hacarí, en Norte de Santander, se informó sobre un enfrentamiento entre actores armados y fuerza pública, donde la víctima fue una estudiante de ocho años de edad. El evento fue registrado por el encargado de la estrategia de gestión escolar del riesgo en el departamento. El inminente riesgo persiste porque las sedes de la IE todavía están ubicadas a pocos metros de las estaciones de Policía, en los municipios de Teorama, San Calixto y Hacarí. Los estudiantes de las instituciones circulan permanentemente por la zona y persisten las actividades militares en contra de los grupos armados al margen de la ley[40].

-En el municipio de Sardinata, en el mismo departamento, durante el segundo semestre del 2016, la SED departamental documentó que la comunidad educativa optó por no enviar a los estudiantes como medida de protección e informó a los directivos de la institución, a través de un oficio, que, si no se suspendían las operaciones militares, sus hijos no

[39] IR 011-2014. Norte de Santander, San Calixto.
[40] Reporte entregado por el profesional a cargo de la Gestión Escolar del Riesgo en la SED Departamental de Norte de Santander.

retornarían a las actividades pedagógicas. Como resultado de este suceso se presentó una reducción de 121 estudiantes respecto de la matrícula inicial en este municipio[41].

Según reporte de la secretaría de educación, en el año 2015 se documentaron enfrentamientos con interposición de población civil en el municipio de Valle de Guamuez del departamento del Putumayo. El enfrentamiento militar ocurrió en la vía de una sede educativa, tomando como trinchera la escuela e imposibilitando el paso a los estudiantes y docentes de dos sedes más. Según manifestación del ejército, la zona escolar se encuentra totalmente minada, poniendo en riesgo la integridad de estudiantes, docentes y comunidad en general.

También en el municipio de Puerto Asís se reportó el continuo hostigamiento de grupos armados, lo que generó un temor generalizado en la comunidad, el cual derivó en la inasistencia de los niños y niñas a la institución educativa por decisión de las familias, como medida de protección.

En el mismo año 2015, en el municipio de Puerto Leguízamo, se registró un hostigamiento en el mes de mayo y otro en el mes de junio, que afectaron el desempeño de las labores académicas y emocionales de la comunidad educativa. El primer suceso se relacionó con enfrentamientos entre las FARC-EP y fuerzas de la tropa naval, quienes decidieron escudarse en la institución educativa rural, poniendo en riesgo a 86 niños y niñas y seis docentes que se encontraban en su jornada escolar. El segundo evento ocurrió en horas de la noche y ocasionó la interrupción de las actividades escolares. En total, se reconoció la afectación de 128 estudiantes como consecuencia de los dos eventos descritos.

Durante 2015, en el departamento del Cauca, el defensor del pueblo regional recibió denuncias de comunidades y autoridades indígenas de la zona, que reportaron enfrentamientos de la Brigada Móvil número 14 y el Sexto Frente de las FARC-EP, quienes estaban utilizando las casas y la escuela a manera de trinchera, en la vereda el Carpintero, norte del departamento.

El riesgo de enfrentamiento con interposición de población civil fue incluido en 42 de los PEGR de instituciones educativas, de los cuales 29 corresponden a la zona rural de los departamentos Antioquia, Arauca, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

Tras el anuncio del cese al fuego bilateral no se presentaron enfrentamientos entre la fuerza pública y la guerrilla de las FARC-EP y, por tanto, no se recibieron reportes posteriores a esta fecha (junio de 2016).

Es una de las afectaciones que ha descendido sensiblemente como resultado del proceso de paz. Sin embargo, entre agosto y septiembre de 2016, se continuaron registrando enfrentamientos constantes entre la fuerza pública y la guerrilla del ELN, con afectación de las comunidades educativas, especialmente en la subregión del Catatumbo, Norte de

[41] Ibíd.

Santander.

iv. Ataques o eventos de ocupación de establecimientos educativos

Se entiende por ataque y ocupación de instituciones educativas: la ocupación transitoria o permanente, la destrucción parcial o total de las sedes donde se desarrollan las actividades escolares, la inutilización o cualquier otra forma de causar daño a estas instituciones, por parte de las fuerzas de seguridad del Estado o de grupos armados que participan directamente en las hostilidades, y los eventos que puedan causar muertes o daño a la población civil o sembrar temor entre ellos. Dentro de esta infracción, se incluyen otras actividades efectuadas por los actores armados y miembros de la fuerza pública, que interfieren en el normal funcionamiento de las instituciones educativas, tales como su utilización como albergue o la distribución de propaganda de los grupos armados.

La revisión realizada en el análisis documental y la proveniente del trabajo directo con las fuentes primarias del estudio, permiten afirmar que durante los años recientes no ha habido ataques directos dirigidos intencionalmente a dañar la estructura de las instituciones educativas o a herir a sus asistentes; no obstante, sí se registran daños en su infraestructura física y su funcionamiento como consecuencia de ataques con interposición civil, y ocupación o usurpación de bienes civiles dentro de los establecimientos educativos, entre otros.

De acuerdo con los registros y la advertencia del SAT, se describen varios eventos de esta naturaleza ocurridos en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Norte de Santander entre 2015 y 2016. La mayoría de ellos describen daños en la infraestructura física de las sedes educativas, producto de la detonación de algunos artefactos explosivos dirigidos principalmente contra la fuerza pública[42]. También se documentan casos ocasionados por la acción del Ejército en los territorios donde combaten a los grupos armados al margen de la ley. Ellos se describen a continuación.

- <u>Como producto del hostigamiento contra la fuerza pública</u>

Según el Registro de Información del SAT, 2016-01-000028, el viernes 12 de febrero de 2016, en la vereda puerto Raudal, del corregimiento de Raudal, en Valdivia, en horas de la mañana se presentó un hostigamiento por parte del ELN – Compañía Héroes de Tarazá a las tropas del Batallón de Infantería No.31, que de manera constante hacen presencia en la troncal que comunica a Medellín con la costa atlántica. Este hecho se presentó en cercanías de la escuela de la vereda denominada La Barca Cautiva, lo que generó profundo temor en los niños y los profesores que a esa hora se encontraban en clases. Hasta donde

[42] Ver anexo 5 Estado del Arte, apartado sobre ataque y ocupación de escuelas, y anexo sobre casos de ataque, ocupación y presencia de actores armados en instituciones educativas y sectores cercanos, en 2016, registrados en documentos de advertencia, registros de información e investigación sobre escuela y conflicto.

se ha confirmado, el hostigamiento no dejó daños en bienes civiles ni causó heridas civiles, a pesar de que se dejó expuesta la población en medio del fuego cruzado.

Otro caso se registró en la vereda El Diviso, municipio de Teorama, en donde, según el RI, desde el 20 de febrero de 2016 ha habido enfrentamientos armados entre el Ejército y grupos armados al margen de la ley. Producto de la situación, los estudiantes de la sede educativa de esa vereda no asisten a clase, manifestando temor por el riesgo de un posible ataque de la guerrilla, dado que la tropa del Ejército se encuentra acantonada en los alrededores de la sede educativa. No se reportan afectaciones de la vida e integridad de la población civil ni daños materiales[43].

- Producto del accionar de la fuerza pública en los territorios

Según el Registro de Información 2016-09-000023, aeronaves de las Fuerzas Militares (Fuerza aérea y Ejército), habrían realizado bombardeos indiscriminados contra el resguardo Sibariza del pueblo U´wa, en la zona rural del municipio de Fortul. Según las informaciones disponibles, la acción bélica se presentó en la madrugada del 4 de septiembre, a las 2:00 am, cuando por lo menos cinco artefactos explosivos impactaron contra el territorio ancestral, en una zona aledaña a la escuela y al centro de salud. El centro educativo y el puesto de salud fueron afectados parcialmente (vidrios, techo y paredes), pero el mayor impacto se vio reflejado, según las tradiciones de este pueblo indígena, en la naturaleza y la intervención en sus rituales ancestrales.

También se documentó, en enero del 2016, la presencia de fuerza pública a doscientos metros de la sede educativa Llana Baja (Centro Educativo Rural Aires del Catatumbo), ubicado en el municipio de Teorama, Norte de Santander.

En el mes de julio de 2016 se denunció la ocupación de la Brigada Móvil #23 del Ejército Nacional en el CER ubicado en la sede Llana Baja del mismo municipio de Teorama. Según reporta la SED departamental, los miembros de la brigada se tomaron el restaurante escolar, alterando el habitual funcionamiento de la escuela. La entidad territorial solicitó formalmente su retiro y logró que abandonaran la sede, pero se ubicaron en sus inmediaciones y continuaban, hasta el momento de la visita en octubre de 2016, haciendo presencia en zonas de tránsito de estudiantes.

Otros casos documentados por el SAT durante el año 2016 fueron los siguientes:

- El 3 de marzo de 2016, en horas de la mañana, se presentó un enfrentamiento armado entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Urabeños, que estaban en la cabecera del corregimiento Guaramito, con Los Rastrojos, que incursionaron por el río, en el que resultó herido un civil que transitaba por la zona. Este hecho generó pánico entre los

[43] Registro de Información 2016-02-000070.

habitantes porque la escuela y viviendas fueron usadas como escudos por parte de los dos grupos armados al mismo tiempo que los niños y niñas estaban dentro[44].

- En el municipio de Sardinata, luego de los hostigamientos del 26 y 27 de julio de 2016, la Defensoría del Pueblo, en visita de verificación al corregimiento Las Mercedes, pudo observar que la institución educativa Monseñor Sarmiento Peralta y el Hogar Juvenil Campesino recibieron daños en sus tejas y paredes[45]. Entre agosto y septiembre del mismo año de nuevo resultó que, producto del último hostigamiento contra la fuerza pública por parte de un actor a armado ilegal sin identificar, la sede de la institución educativa del municipio resultó afectada y que *"incluso un proyectil alcanzó a entrar a la oficina del Rector por el techo de la oficina e impactar la puerta de este espacio que afortunadamente se encontraba desocupado al momento en que se presentó el hostigamiento"*[46].

- En septiembre de 2016, la IE Juan Frío, ubicada en el municipio de Villa del Rosario, Norte de Santander, también denunció la ocupación de la sede y usurpación de bienes patrimoniales como pupitres y computadores por parte de actores armados. La situación de esta se complejiza porque no cuenta con un cerramiento adecuado y porque pobladores de la zona que hacen el tránsito ilegal hacia Venezuela están en permanente circulación por el terreno de propiedad de la institución.

- En el departamento de Putumayo, el día 10 de junio de 2016, las FARC-EP realizaron una reunión con la comunidad (padres de familia, estudiantes y docentes) de la institución educativa rural El Afilador, en el municipio de San Miguel, para establecer una serie de lineamientos frente al consumo de sustancias sicoactivas que al parecer viene creciendo en el interior del centro educativo. Los lineamientos desarrollados por el actor armado estuvieron encaminados a disminuir este fenómeno mediante amenazas de desplazamiento y reclutamiento forzado, lo cual pone en alto riesgo no solo a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, sino también a la planta de docentes que ya ha sido víctima de estos hechos. La rectora del plantel fue desplazada como producto de amenazas contra su vida por oponerse a la presencia de este grupo dentro de la institución en septiembre de 2015.[47]

Como se puede apreciar por la cantidad de registros, es una situación que no ha descendido con el proceso de paz, aunque sí se evidencia un declive de hechos perpetrados por la guerrilla de las FARC-EP y, durante el periodo de julio de 2016 a mayo de 2017, la desaparición total de eventos de ocupación o ataque a escuelas bajo su responsabilidad.

Aun así, las comunidades educativas siguen siendo afectadas por las dinámicas de confrontación armada y no cuentan con medidas de protección adecuadas. El informe del Secretario General de Naciones Unidas llamó la atención sobre este aspecto:

---

[44] Nota de seguimiento N° 006-16.
[45] Informe de riesgo N° 034-16A.
[46] IR N° 034-16A.
[47] Registro de Información: 2016-06-000019

"Durante el período sobre el que se informa, varias escuelas sufrieron daños a causa de fuegos cruzados, bombardeos e incidentes con minas y restos explosivos de guerra. En muchos casos se colocaron artefactos explosivos en los alrededores de una escuela o en el interior de sus instalaciones a causa de su proximidad a objetivos como comisarías de policía o bases militares o porque fuerzas o grupos armados utilizaban esas instalaciones con fines militares. En enero de 2013 se detonó una bomba en un internado de Caquetá; en el momento del incidente no había menores presentes, pues las FARC-EP habían informado a la comunidad antes de la explosión. En algunos casos las Fuerzas Armadas de Colombia desactivaron los artefactos explosivos, como ocurrió en Cauca en febrero y noviembre de 2014, en Caquetá en abril de 2015, en Meta en octubre de 2015 o en Tolima en febrero de 2016. En otros casos las escuelas quedaron dañadas o destruidas como consecuencia de explosiones o de fuego cruzado. Por ejemplo, en junio de 2012 se interrumpieron las clases de más de 700 alumnos de Nariño al haber quedado destruida su escuela en un ataque dirigido por las FARC-EP contra una comisaría de policía ubicada en las inmediaciones. En agosto de 2014 una escuela también sufrió daños a raíz de un ataque con granadas lanzado por las FARC-EP contra una comisaría de policía de Nariño. En febrero de 2016 una escuela de Antioquia quedó atrapada en un fuego cruzado entre las FARC-EP y el ELN; los menores, aterrorizados, tuvieron que refugiarse debajo de sus pupitres."[48]

Por las condiciones de aislamiento y el poder de intimidación de los actores en el territorio, es probable que esta infracción no se esté incluyendo claramente en los PEGR. No obstante, es una infracción que persiste tras el inicio del cese al fuego. Los departamentos más afectados son aquellos donde hay presencia de varios grupos armados al margen de la ley. La mayor cantidad de registros ocurrió en el departamento de Norte de Santander, donde hay presencia del ELN, el EPL y grupos posdesmovilización.

v. Bases militares ubicadas en inmediaciones de las instituciones educativas

A pesar de que, en sentido estricto, la ubicación de bases y destacamentos militares en cercanías de centros poblados no se considera una infracción al DIH, sí constituye una violación al principio de distinción y se convierte en un factor de riesgo elevado debido a la carga social que le implica a la población civil coexistir con actores que se encuentran involucrados en el conflicto armado interno, sean estos miembros del Ejército o de la Policía Nacional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, señalando que las políticas de seguridad y defensa deben sujetarse a los mandatos de dignidad y protección de derechos de las personas. La sentencia C-251-02 señala que *"la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático. Y de otro lado, si el Estado está al servicio de la comunidad y de las personas, entonces corresponde obviamente a las autoridades del Estado proteger y ser garantes de la seguridad de las personas, y no a las personas proteger y ser garantes de la seguridad del Estado"*.

[48] Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Colombia (septiembre de 2011 a junio de 2016). S/2016/837, 4 de octubre de 2016, Párrafo 36.

El riesgo es una condición permanente para las comunidades educativas que habitan en zonas de conflicto: riesgo de circular libremente, pronunciarse abiertamente sobre los asuntos sociales, oponerse al reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes, y ser utilizados por los grupos armados, entre otras mencionadas antes.

En muchos contextos en los que los actores armados hacen presencia entre la población civil y se disputan el control territorial, la estrategia militar ha sido la ubicación de bases y destacamentos.

Esta medida se interpreta como una forma de proveer seguridad y protección a la población civil y minimizar el riesgo de que los actores armados cometan acciones en su contra, así como un ejercicio legítimo de recuperación del monopolio de la fuerza y el aumento del control estatal. Sin embargo, la presencia militar en cercanías de las sedes de las instituciones educativas, en lugar de minimizar el riesgo de sus comunidades en ocasiones lo incrementa y genera nuevos eventos de vulneración de derechos.

Ello puede poner en riesgo a los niños, niñas y docentes, como ha sido señalado en el apartado correspondiente a la utilización cuando se llevan a cabo actos militares en escuelas y centros educativos; cuando los militares establecen cualquier tipo de vínculo con los niños, niñas y adolescentes, porque puede interpretarse como colaboración o adhesión a sus fines y generar acciones de retaliación de los actores armados en disputa; y cuando se abandona munición o material explosivo en cercanías o dentro de instalaciones escolares.

A partir de la revisión, se identificó que el departamento de Norte de Santander, específicamente la subregión del Catatumbo, es el territorio con mayor cantidad de afectaciones producto de la ubicación de bases militares y estaciones de policía en cercanías de las instituciones educativas.

Se documentó la situación en los municipios nortesantandereanos de Teorama, San Calixto y Hacarí, pero también se han denunciado circunstancias similares en el departamento de Vichada, municipio de Puerto Príncipe; en el municipio de Tierralta, corregimiento de Crucito, departamento de Córdoba, y en el municipio de Ituango en Antioquia. Algunas de las advertencias hechas por la Defensoría han logrado que sean retiradas las bases militares, como en el caso de la Brigada Móvil 24, que fue removida del terreno aledaño a la institución educativa en el municipio de Tierralta, Córdoba.

Durante los años recientes se continúan recibiendo denuncias sobre afectaciones derivadas de la ubicación de bases y destacamentos militares como las descritas en los anteriores apartados: enfrentamientos con interposición de población civil y ataques y ocupaciones a escuelas, como consecuencia de acciones bélicas.

Algunos registros recolectados durante la investigación fueron:

-En la NS 014 de 2012, emitida en seguimiento al IR 018 de 2010, departamento de Vichada, se mencionó la presencia de un destacamento de la Policía Nacional en

inmediaciones del centro educativo de Palmarito y la ubicación de una base militar en cercanías de la sede del colegio de Puerto Príncipe:

> *"En la Inspección de Puerto Príncipe, la base militar fue construida en medio de las casas de los civiles y se encuentra en cercanía a las instalaciones del colegio. En el caso de la inspección de Werima, las instalaciones de la institución educativa quedaron ubicadas entre la pista de aterrizaje y la base militar. Como se ha descrito en el presente informe, las acciones armadas por parte de las FARC-EP en contra de las instalaciones militares significan un riesgo inminente para la población civil, y específicamente, para la comunidad educativa."* [49]

-En el departamento del Putumayo, municipio de Valle del Guamuez, se reportó en 2013 la ubicación de una estación de policía en dirección diagonal a la sede de básica primaria de una institución educativa. Este hecho continúa representando un riesgo permanente para los estudiantes por ocurrencia de enfrentamientos armados y explosiones de artefactos en las inmediaciones de la sede. También, en el municipio de Puerto Asís varias comunidades declararon aproximaciones, presencia continua y acceso a las instituciones educativas por parte de la fuerza pública en cuatro veredas distintas.

- En agosto del año 2014 se registró un ataque armado contra la estación de policía del municipio de Teorama, Norte de Santander, que afectó la infraestructura de dos sedes del colegio y generó afectaciones sicosociales en el personal docente.[50]

La encuesta realizada también arrojó resultados en relación con esta problemática. En total, se recibieron cuatro denuncias provenientes de comunidades educativas de Cáceres, Antioquia; Puerto Libertador, Córdoba, donde se denuncia explícitamente relaciones afectivas entre miembros de la fuerza pública y estudiantes del CER; y El Calvario, Meta, donde se denunció que hay:

> *"Acampamiento de tropas y grupos armados es sede Educativas, al estar cerca inician relaciones de amistad con los niños y relaciones amorosas con las niñas y en consecuencia se presentan amenazas a algunos estudiantes por parte de grupos al margen"*[51]

En el municipio de Uribe, Meta, también se evidenció riesgo porque la sede de la institución educativa se encuentra cerca del batallón del ejército, lo cual pone en peligro la integridad de los estudiantes y docentes.

Tras el periodo de negociación con la guerrilla de las FARC-EP han cesado los hostigamientos dirigidos contra la fuerza pública, como se mencionó previamente. Pero otras agrupaciones guerrilleras continúan atacando las estaciones de policía y manteniendo enfrentamientos con la fuerza pública. En este sentido, el riesgo se mantiene hasta que se tomen medidas para la reubicación de las bases, destacamentos y estaciones.

---

[49] NS 014 de 2012.
[50] Entrevista SED departamental Norte de Santander.
[51] Encuesta diligenciada por docentes de El Calvario, Meta.

vi. Incidentes por MAP / MUSE / AEI

El DIH prohíbe y limita las acciones o el empleo de MAP, MUSE o AEI. Dentro de las infracciones al DIH se cuentan:

i. Los incidentes, entendidos como acontecimientos relacionados con MAP/MUSE/AEI que tienen el potencial de conducir a un accidente.
ii. Las amenazas, entendidas como peligro latente asociado a la probabilidad de activación de una o varias MAP o AEI, lo que puede producir efectos adversos sobre personas o bienes en un lugar determinado.
iii. Los accidentes o acontecimientos indeseados causados por MAP/MUSE/AEI que ocasionan daño físico y/o sicológico a una o más personas[52].

En la revisión realizada se encontró que la mayor cantidad de reportes que advierten riesgo de accidentes por minas se ubican en las macro-regiones Nororiente y Suroccidente, y son los departamentos de Norte de Santander, Cauca, Guaviare, Huila y Caquetá los mayoritariamente afectados. También se documentaron, durante el trabajo de campo, algunos incidentes en los departamentos de Antioquia y Chocó.

Según la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) en el periodo comprendido entre enero del 2014 y mayo del 2017 hubo 600 víctimas, 82 de ellas menores de edad. Las cifras comparadas de los últimos dos años muestran un descenso significativo en accidentes:

En el periodo de enero a octubre de 2015 se registraron 203 víctimas por MAP/MUSE, de las cuales 149 fueron miembros de las fuerzas militares y 54 civiles, 26 de ellos menores de 18 años. En el mismo periodo, en el 2016, la cifra fue de 74 personas, 22 víctimas civiles, cuatro de ellos menores de 18 años.[53]

En relación con los departamentos objeto de análisis en este estudio, el mayor número de casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal se encuentra en los departamentos de Cauca, Norte de Santander y Putumayo, seguidos de Antioquia y Meta.

Es importante resaltar que este registro corresponde a accidentes por minas antipersonal (según DAICMA) mientras que el registro del SAT incluye monitoreo de incidentes y accidentes por MAP, MUSE y otros artefactos explosivos.

[52] Glosario AICMA.
[53] Dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad.

Gráfica 2. Niños, niñas y adolescentes víctimas de MAP 2015-2016. Fuente: elaboración propia con base en la base de datos UARIV. Con corte a noviembre de 2016.

Gráfica 3. Comparativo de víctimas de minas antipersonal en Colombia por año. Fuente: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad.

En relación con los hallazgos de la investigación, la primera situación que se registra es la de que algunas regiones que han recibido reiteradas advertencias por parte del SAT aún no han logrado superar el riesgo por presencia de minas y otros artefactos explosivos.

La subregión del Catatumbo, en Norte de Santander, muestra un elevado riesgo por la existencia de múltiples actores armados en confrontación con el ejército. Las guerrillas presentes en el territorio (FARC-EP, ELN y EPL) han implantado la práctica de instalar minas antipersonal como estrategia para frenar el avance de la fuerza pública. En

consecuencia, es un territorio donde persiste el riesgo para toda la población civil, incluidas las comunidades educativas. Los dos últimos años han sido advertidos los municipios de Hacarí, San Calixto, El Tarra y Teorama.

En el municipio de Hacarí, Norte de Santander, la amenaza ha sido constante y no ha recibido atención efectiva por parte de las entidades con competencia en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, el sector educativo y las instancias conminadas a actuar para minimizar el riesgo de accidentes por minas. Es tan preocupante la situación, que en el año 2015 la DP expresó su inquietud por la constante exposición a las confrontaciones armadas que viven las comunidades educativas ubicadas en las zonas rurales en donde las sedes han sido víctimas de ataques indiscriminados y se presume la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar.[54]

El más reciente suceso se registró en octubre de 2016 en el corregimiento de Aguas Claras del municipio de Ocaña, donde fueron halladas dos canecas de explosivos a 80 metros del centro educativo rural.

Durante las visitas de campo se documentaron las siguientes situaciones:

-En el departamento de Córdoba, en los municipios del sur, se reporta que la población indígena ha visto limitada su movilidad debido al riesgo de contaminación por minas antipersonal, presencia permanente de grupos armados no estatales y grupos armados posdesmovilización que intimidan e imponen limitaciones de movimiento a la población y dificultan el acceso de bienes e insumos en horarios específicos. De acuerdo con el ECL (2016) "*la disminución del nivel de los ríos por la temporada seca como consecuencia del desarrollo del fenómeno de El Niño, sumada a la posible presencia de minas antipersonal en algunas zonas, generó restricciones a la movilidad y al acceso humanitario, tanto en comunidades indígenas como campesinas.*"[55].

- En el departamento de Antioquia se recogió información sobre la instalación de minas de control en el Bajo Inglés, Quebrada del Medio, Municipio de Ituango, como medida de control de la movilidad en el territorio. Esta modalidad consiste en instalar las minas a las seis de la tarde y retirarlas a las seis de la mañana. Aunque no existen reportes de afectaciones directas a las comunidades educativas, la situación es generalizada en la vereda y de esto se deduce que el riesgo incluye también a los estudiantes, docentes y demás asistentes a los colegios[56].

En el departamento de Antioquia se había advertido riesgo para la comunidad educativa del resguardo de Jaidukamá, en el municipio de Ituango. Así se advirtió en el IR 022 de 2014:

[54] IR 013-2015 NORTE DE SANTANDER- Hacarí. .
[55] Equipo local de coordinación Córdoba, 2016. Briefing regional.
[56] Entrevista. SED Municipal de Ituango

"El Resguardo Jaidukamá en el municipio de Ituango, se vio afectado por la instalación de minas antipersonal por parte de las FARC-EP en los alrededores del ´Centro Educativo Rural indígena San Matías´, luego de que el Ejército en agosto de 2012 construyera un campamento en cercanías de esta escuela".

En el departamento de Nariño, en el sector montañoso, se reconoce la presencia de minas antipersonal instaladas indiscriminadamente en inmediaciones de las escuelas, cultivos, caminos y otros escenarios donde transcurre la cotidianidad de los niños, las niñas y los adolescentes. La afectación por instalación de minas es altamente preocupante en el municipio de Samaniego, del mismo departamento, donde se ha reconocido de manera abierta el confinamiento de cerca de 3000 personas, 800 familias durante tres meses, en el sector montañoso del municipio. Como consecuencia de esto, es evidente la elevada deserción escolar, ya que las familias prefieren proteger la vida de sus hijos e hijas impidiendo que se desplacen por el territorio.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo de Samaniego: *"La prueba más cruel del nivel de degradación que ha alcanzado el conflicto armado en Colombia es la medida impuesta por la guerrilla en Samaniego, Nariño: "el campesino que pise una mina antipersonal debe responder económicamente por haber ´desperdiciado´ un artefacto explosivo que se sembró con el propósito de mutilar y dañar, pero a policías y militares". Poco ha importado a los actores armados, si quienes han caído muertos en esos campos minados son niños o adultos, o si producto de la explosión son humildes campesinos los que han quedado ciegos o mutilados. Cada familia víctima, debe hacer a un lado el dolor y responder por gastos que superan su capacidad económica, pese a que fuentes militares señalan que armar una mina vale menos de $10.000."*[57]

El departamento de Putumayo fue el que mostró mayor número de incidentes y accidentes. De acuerdo con el reporte de seguimiento de la SED, esta situación se ha mantenido durante los últimos tres años. En el 2013, en los municipios de Puerto Leguízamo y Puerto Asís, se reconocieron escenarios de amenaza por accidente por MAP instaladas en los caminos que siguen los niños y niñas para llegar hasta las instituciones educativas del área rural. En el año 2014 se documentó la mayor cantidad de eventos asociados a la presencia de MAP, MUSE y otros artefactos explosivos:

-En el área rural del municipio de San Miguel se documentó la presencia de un artefacto explosivo en la huerta escolar de una institución educativa.

-En el municipio de Orito se reportó un accidente con munición sin explotar en el que se vieron afectados 35 estudiantes, uno de los cuales sufrió la amputación de tres dedos de su mano izquierda. En el mismo municipio se documentó la detonación de una carga explosiva a 10 metros de un restaurante escolar.

-En municipio de Valle del Guamuez, diez sedes educativas reportaron incidentes y accidentes con MAP y MUSE, que dejaron un total de 127 estudiantes afectados, directa e

[57] Alcaldía de Samaniego, 2012. Plan de Desarrollo Municipal: Samaniego por el camino de la prosperidad. Pág. 94.

indirectamente. Las principales afectaciones causadas se relacionan con la pérdida total de la visión, impedimento muscular y quemaduras en la piel.

-En Puerto Asís se reportaron lanzamientos continuos de cilindros y artefactos explosivos al campo de producción de hidrocarburos que está ubicado muy cerca de una de las instituciones educativas del área rural. Las explosiones lograron afectar parte de la infraestructura del colegio, ocasionaron el desplazamiento forzado de cerca de 40 familias de la región, y el desplazamiento provisional de docentes y estudiantes a las instalaciones de otra sede educativa.

Los reportes del 2015 se relacionan con la presencia de municiones y artefactos explosivos que quedan alojados al interior y en las inmediaciones de varias instituciones educativas, como consecuencia de los enfrentamientos y hostigamientos armados ocurridos en los municipios de Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguízamo[58].

Durante la visita de campo en 2016 se constató que esta situación se ha presentado en varias oportunidades, y se reconoce la instalación de minas en los alrededores del colegio. Esta situación se ha agravado como consecuencia de las inundaciones que ocurren año tras año en el municipio, las cuales han ocasionado el desplazamiento y reubicación de las MAP en lugares distintos a los que originalmente fueron instaladas por los actores armados ilegales.

En el municipio de Puerto Asís, en el mes de febrero de 2016 se encontraron cables de una posible bomba al lado de la carretera, en el área donde se encuentra ubicada la escuela. Como consecuencia, se suspendieron las clases para proteger la vida de niños, niñas y adolescentes y demás miembros de la comunidad educativa.

Cauca es otro departamento donde se ha documentado un alto riesgo por la presencia de minas. Durante la visita de campo la Defensoría del Pueblo (DP) identificó que se han presentado casos de niños, niñas y adolescentes heridos a causa de MAP y MUSE. Los artefactos han sido olvidados por grupos armados legales e ilegales y estos se encuentran en los caminos por los cuales aquellos deben transitar para acceder a la escuela. Durante el segundo semestre de 2016, una niña falleció al regresar de su colegio tras activar accidentalmente una mina antipersonal.[59] En ese departamento, en 2016, en materia de accidentes por MAP y MUSE, se reportaron casos en zonas con fuerte presencia de las FARC-EP: municipios de Argelia, Balboa y El Tambo, en los que se emplazó el Frente 60. Del mismo modo ocurrió en el nororiente del departamento, en los municipios de López, Buenos Aires, Santander de Quilichao, Puerto Tejada, Buenos Aires, Miranda y Villa Rica. En relación con resguardos indígenas y territorios colectivos, concentrados principalmente en los municipios de Guapi y Timbiquí en la costa pacífica, no se reportan afectaciones por MAP y MUSE.

[58] Entrevista. Personería Municipal de Buenos Aires, Cauca.
[59] Ibid.

En el departamento del Chocó se reportó así mismo la presencia permanente de actores armados ilegales en zonas rurales y la ocurrencia frecuente de hostigamientos y controles a la movilidad a través de la instalación de minas antipersonal y otros artefactos explosivos, y, como consecuencia, el confinamiento de las poblaciones. Esta situación incide de manera directa en la continuidad de las actividades escolares, que deben interrumpirse hasta contar con condiciones de seguridad que permitan el tránsito libre y el acceso a los entornos educativos. Las encuestas realizadas señalan que el riesgo es más elevado en los municipios de Nóvita e Itsmina.

El riesgo de accidentes por MAP/MUSE/AEI y otros artefactos explosivos fue identificado en 54 PEGR, principalmente de las IE ubicadas en zona rural (39) PEGR de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Sucre.

El riesgo de accidentes por MAP, MUSE y otros artefactos explosivos ha descendido, pero persiste tras el proceso de concentración, desarme y desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP. Como producto de esta investigación, se identifica que las comunidades educativas que están en mayor riesgo son las ubicadas en las zonas rurales de Putumayo, Cauca, Chocó y Norte de Santander.

3.1.2. Infracciones al DIH que afectan a comunidades educativas en contextos urbanos

Los hallazgos del proceso de recolección de información evidenciaron impactos diferenciales sobre las comunidades educativas en contextos urbanos, por la presencia de actores armados en inmediaciones de las escuelas y por la dinámica del conflicto armado y sus expresiones de riesgo en dichos escenarios. Así, se conoció que los entornos educativos y los integrantes de las comunidades educativas están expuestos a acciones de intimidación, coerción y restricciones en las relaciones sociales, y que son víctimas directas de infracciones al DIH y al ejercicio de derechos humanos. Aunque las situaciones señaladas hacen parte de las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones en su conjunto, es sabido que los impactos son aún mayores en las comunidades que habitan las zonas marginales de las ciudades y municipios incluidos en la investigación, toda vez que se conjugan con situaciones estructurales de pobreza y falta de garantías necesarias para asegurar el bienestar y la calidad de vida de las personas.

El mapa 2 recoge las principales infracciones al DIH[60] identificadas en los contextos educativos del área urbana en los departamentos incluidos en el estudio. Como queda señalado allí, se identificaron tres grandes infracciones, a saber:

[60] El mapa contiene la información referida tanto a las infracciones de DIH, como a las afectaciones en términos de ejercicio de derechos humanos contra las comunidades educativas. Este apartado centra su análisis en las infracciones al DIH y el siguiente describe la situación general en términos de afectaciones de DDHH.

i. La utilización de niños, niñas y adolescentes con fines delincuenciales de microtráfico.
ii. La violencia y la explotación comercial sexuales de niñas y adolescentes.
iii. El homicidio en persona protegida.

Por otra parte, el mapa 2 deja ver que, en once de los doce departamentos incluidos en el estudio, se recogieron reportes de al menos una infracción al DIH en los contextos urbanos. Así mismo, muestra una mayor afectación en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Nariño. En lo que sigue de este apartado se ampliará la información para cada una de las infracciones identificadas.

Mapa 3. Georreferenciación de las infracciones al DIH reportadas por el SAT y recogidas en trabajo de campo de la investigación. Fuente: elaboración propia.

i. Utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico y otras actividades delincuenciales

De acuerdo con los resultados del trabajo de campo se identificó como principal afectación en las comunidades educativas en el ámbito urbano la utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades de microtráfico de sustancias sicoactivas, dentro y fuera de las instituciones. Tanto los reportes del SAT como el acercamiento en los municipios en desarrollo del trabajo de campo pusieron en evidencia la persistencia de esta problemática en el período 2010-2016.

Así, desde el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) en sus documentos de advertencia se han relacionado treinta (30) reportes de situaciones de vinculación de niños, niñas y adolescentes con esta forma de utilización con fines delictivos. Por otra parte, en las vistas de campo a las doce regiones se reportó la utilización de estos por grupos armados al margen de la ley, como una de las principales afectaciones asociada a las dinámicas del conflicto.

El microtráfico corresponde a una expresión del narcotráfico que pone en evidencia los flujos y estrategias de distribución de la droga en el interior del país a través de las rutas y corredores que atraviesan el territorio nacional. En este sentido, dan cuenta de conexiones que vinculan territorialmente zonas de producción y de comercialización de la droga, donde los entornos urbanos aparecen como el principal foco para el consumo y, por tanto, un escenario para asegurar una forma de sostenimiento económico de los grupos ilegales vinculados.

En este contexto, los niños, niñas y adolescentes empiezan a verse involucrados mediante acciones directas de constreñimiento por parte de los actores armados y de vinculación bajo la figura de 'combos', o a través de la iniciación en el consumo y la posterior vinculación a tareas de venta y distribución de la droga en sus contextos cotidianos. Allí, las instituciones educativas y sus estudiantes se visibilizan como objetivos a los que se llega intencionalmente para asegurar la expansión de la comercialización. La complejidad del tema lleva hasta la manera como se han minado los espacios más cercanos de desarrollo y desenvolvimiento de los niños y niñas, ya que

> *"[…] estas dinámicas de utilización no implican que ellos abandonen su casa y actividades habituales, sino que a la par, se les vincula con labores al servicio de los grupos armados, como el transporte de armas, sustancias alucinógenas, cobro de extorsiones, tareas de logística y de vigilancia. Bajo esta lógica de violencia, los planteles educativos* [y otros escenarios de socialización] *dejan de ser espacios protectores"*[61]

[61] IR 002-2015 Magdalena Medio, Puerto Berrio.

En el año 2015, el SAT adelantó una investigación sobre reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes y su relación con el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Durante las entrevistas realizadas a los adolescentes, utilizados por grupos posdesmovilización de las autodefensas, que cumplen penas privativas de libertad, se logró construir el siguiente esquema de funcionamiento en donde se muestra el vínculo entre las agrupaciones que delinquen en lo local y las estructuras armadas mucho más complejas que se lucran de su accionar:

Esquema 2. Estructura organizativa de operación de los grupos posdesmovilización y la utilización de NNA. Fuente: elaboración Propia – Equipo Informes Especiales – SAT- Defensoría del Pueblo / 2015.

En el ejemplo, reconstruido de acuerdo con la dinámica de la región del Magdalena Medio, tras el líder de la banda o combo hay un comandante que se relaciona directamente con los altos mandos de grandes agrupaciones armadas, en este caso Los Urabeños. Aunque los adolescentes son involucrados en las actividades que lideran los grupos locales y nunca entran en relación directa con la comandancia, se sabe que esta dinámica de utilización de personas menores de edad sirve de lucro en muchos casos a grandes estructuras armadas.

Frente a la referenciación geográfica, de acuerdo con el registro del SAT, aparecen principalmente afectados los municipios de Armenia, en el Quindío; Medellín y Puerto Berrio en Antioquia; La Unión en el Valle del Cauca; y Paratebueno y Bogotá en Cundinamarca y el DC. De manera particular, en el Distrito Capital se han reconocido como localidades especialmente afectadas Ciudad Bolívar, Kennedy, Usme y Bosa, donde niños y niñas, desde los diez años en adelante, han sido vinculados a estas actividades. Se sabe que

> *"los colegios son una de las principales fuentes donde las organizaciones [armadas ilegales] se proveen de niños y jóvenes para el desarrollo de las diferentes actividades ilícitas […]*

los jóvenes son abordados a la salida de los colegios para coaccionarlos a realizar determinadas labores o bien al interior del mismo a través de la venta de Sustancias Psicoactivas (SPA) o bien al exterior mediante el transporte de estas sustancias a diferentes barrios o a otras localidades."

Así mismo, en el departamento del Meta, los municipios de Mapiripán, el Oriente y el Ariari, han aparecido reportados en tres documentos de advertencia que expresan la necesidad de atención a la *"utilización ilícita de niños niñas adolescentes y jóvenes, quienes participan en tareas relacionadas con la inteligencia, distribución, explotación sexual, tráfico de estupefacientes, transporte de armas y el cobro de extorsiones."*[62]. A esto se suma que en dichas zonas las comunidades han referido que "*los niños, niñas, adolescentes y jóvenes realizan estas tareas a cambio del consumo de sustancias psicoactivas"*[63].

El análisis tiende a mostrar que los principales actores vinculados a estas acciones son los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, principalmente las AGC, Los Urabeños y Los Rastrojos. Para el caso del departamento de Meta, los documentos de advertencia mencionados señalan que algunos niños, niñas y adolescentes que no participaron en el proceso de sometimiento del Ejército Revolucionario Popular Antisubersivo de Colombia (ERPAC) en 2011, estarían siendo cooptados por el grupo Libertadores de Vichada, dos grupos ilegales posdemovilización de las AUC.

La incursión de actores armados en las sedes o su relacionamiento con los miembros de las comunidades educativas, se consideran claras violaciones al principio de distinción del DIH. Sin embargo, para el caso de las agrupaciones posdesmovilización de las autodefensas, si bien se registraron avances importantes en su tratamiento a partir de la expedición de la Directiva 15 por parte del Ministerio de Defensa, aún no se cuenta con un marco legal y una política que brinden criterios sólidos para definir su naturaleza y alcance, de manera que en la práctica se los sigue considerando, por parte de distintas autoridades de Gobierno, como organizaciones del crimen organizado[64].

---

[62] SAT, 2016. Informe de Riesgo 19.

[63] Ibíd.

[64] Ver al respecto: Directiva 15 de 2016. Mindefensa: "LINEAMIENTOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL PARA CARACTERIZAR Y ENFRENTAR A LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS (GAO). Con el fin de proteger a la población y garantizar la vigencia de la Constitución y la Ley, la presente Directiva establece el procedimiento para determinar la caracterización de Grupos Armados Organizados (GAO), y en consecuencia decidir según su denominación, el marco jurídico aplicable a la hora de utilizar la fuerza. En este sentido, y conforme a las competencias legales y constitucionales, la Fuerza Pública enfrentará de manera autónoma o coordinadamente a los Grupos Armados Organizados (GAO). Por su parte, la Policía Nacional enfrentará a los grupos de delincuencia de manera individual, salvo cuando ésta o la autoridad civil competente soliciten a las Fuerzas Militares asistencia militar. La Policía Nacional será la responsable de coordinar y realizar las labores investigativas y operacionales contra los grupos delictivos organizados (…) Para efectos de la implementación de la presente Directiva y el cumplimiento de cada una de sus instrucciones se entiende por: 1. Grupo Armado Organizado (GA0): Los que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. 1.1 Para identificar si se está frente a un grupo armado organizado se tendrá en cuenta los siguientes elementos concurrentes: a. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados. b. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas. c. Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional (…) A. Respecto del nivel de violencia armada (hostilidades): Las hostilidades deben alcanzar un nivel de intensidad, de manera tal que el Gobierno tiene que recurrir a la fuerza militar contra los grupos armados, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía. Factores tales como, la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y su

Al no reconocer su estatus de grupo armado tampoco se reconoce el de víctimas a quienes sufren violaciones de derechos por causa de su accionar violento. Al respecto, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado en diversas oportunidades señalando que deben considerarse en primer lugar las consecuencias humanitarias de sus actos, especialmente cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

Si bien no en todos los casos se puede establecer un vínculo o conexidad directa de diversos hechos con el conflicto armado, es necesario resaltar que en aquellos territorios o contextos donde hay un evidente control y presencia de estos actores armados, sumado a económicas ilegales, vulnerabilidad social y débil presencia estatal, se debe establecer una presunción sobre la actuación del actor armado y su relación con fenómenos de violencia y delincuencia a los que se vinculan niños, niñas y adolescentes[65].

En el caso del presente estudio aparece de nuevo la necesidad de considerar acciones preventivas que tengan en cuenta la complejidad de las estructuras armadas que operan tras los niños, niñas y adolescentes vinculados a labores de microtráfico, toda vez que las medidas de respuesta que se asumen frente a estos casos, se inscriben en la judicialización y la inscripción desde la ruta regular que traza el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, y pierden de vista el contexto de dinámica del conflicto armado que le subyace y que, por lo tanto, les pone en condiciones de víctimas del mismo[66].

Sumada a la información reportada por el SAT, la brindada por los miembros de las comunidades educativas consultadas en el trabajo de campo visibiliza afectaciones particulares en ciudades como Quibdó, en Chocó, donde la falta de garantías de seguridad y la fuerte presencia de actores armados ilegales y bandas delictivas en los contextos urbanos e inmediaciones de las instituciones educativas, conlleva riesgos de utilización con fines de microtráfico para los niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, en el municipio de Barrancabermeja, en la región del Magdalena Medio, se conoció que hay un alto riesgo de utilización de los niños, niñas y adolescentes en este tipo de actividades, con el potencial de vincularse a una cadena de acciones que enlazan el consumo de las sustancias con su distribución y posterior vinculación en otro tipo de

---

movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas (…). Directiva 003 de 2015 Fiscalía General de la Nación: Se precisa cuándo existe conflicto armado. Lineamientos para que las investigaciones sean realizadas de acuerdo con las normas y principios del DIH. Si la Fuerza Pública quiere realizar una operación en el marco del DIH debe cumplir con los requisitos y los principios de precaución, distinción, proporcionalidad y humanidad. Solo cuando estos se respeten, no habrá reproche penal. "Se creó un marco reglamentario aplicando los instrumentos del DIH para que la Fuerza Pública y los fiscales sepan cuál es el correcto ejercicio de la Fuerza". La Fuerza Pública puede hacer uso de fuerza letal contra las BACRIM. En todo caso, puede aplicar el DIH-DICA a cualquier grupo armado cuando cumpla ciertos criterios objetivos, sin importar si se auto denomina guerrilla o no. No obstante todo lo anterior, no existe una norma legal que aclare la naturaleza de estas organizaciones. Según lo señalado por el acuerdo final entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP estos actores son considerados como organizaciones criminales sucesoras del paramilitarismo.

65 La expresión "con ocasión del conflicto armado" tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado. A esta conclusión se arriba principalmente siguiendo la ratio decidendi de la sentencia C-253 A de 2012, que precisó el alcance de la expresión "con ocasión de" en cuanto alude a "una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado". El alto tribunal precisó que, contrario a lo afirmado por los demandantes, la expresión "con ocasión del conflicto armado," tiene un sentido amplio que cobija situaciones ocurridas en el contexto del conflicto armado, que no se limitan a aquellos hechos directa y exclusivamente ocurridos como resultado de confrontaciones militares, o por ser hechos realizados por un grupo específico de actores armados con exclusión de otros, o cuando se utilicen ciertos medios de guerra, o si se producen en una determinada área geográfica.

66 Ver al respecto el Informe Especial del SAT: Los invisibles del Conflicto. Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del Sistema de Responsabilidad Adolescente.

delitos relacionados con el accionar de los actores armados[67]. Esta situación se registró en los municipios de Pasto en Nariño, Puerto Libertador en Córdoba, Cali y Tuluá en el Valle, y San Miguel en Putumayo.

En la mayoría de los casos, una vez se detectaron las situaciones a través de los comités de convivencia escolar y con el apoyo de instancias como la correspondiente comisaría de familia, fueron abordados y se llegó hasta la decisión de cancelar la matrícula de los estudiantes. Así, es necesario reparar sobre los procedimientos y rutas que se siguen en las instituciones educativas, toda vez que continúan estando basadas en lecturas del microtráfico como una expresión delincuencial que atenta contra la convivencia escolar, como en efecto sucede, pero que terminan por poner en mayor vulnerabilidad a los niños, niñas y adolescentes que, estando vinculados a estas redes, son expulsados del sistema educativo.

Al respecto, el acompañamiento y oportuna asistencia a las instituciones educativas resulta más que necesario, ya que se trata de situaciones que exceden las capacidades de los directivos y docentes, y muchas veces ponen en riesgo su propia seguridad e integridad. La detección de los casos y su denuncia trae, a su vez, condiciones de miedo y zozobra para los propios directivos y docentes, en la medida en que las comunidades educativas temen las represalias de los actores armados. Esta situación se agrava en todo el país debido a que las comunidades no confían en las autoridades policiales y los cuerpos investigativos y de seguridad a cargo de desmantelar las redes de microtráfico. La desconfianza se expresa en que, a pesar de que exista evidencia y conocimiento sobre la identidad de quienes lideran las redes en lo local, no se avanza en la captura y judicialización de los jefes, sino que la acción policial continúa recayendo sobre los eslabones más frágiles de la cadena, es decir, los niños, niñas y adolescentes involucrados en el delito de microtráfico.

En el proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP se percibió un aumento de la utilización como consecuencia de dos fenómenos: la toma de territorios que históricamente habían estado bajo el control de este grupo guerrillero por los grupos posdesmovilización de las AUC, que han venido ganando presencia, dominio territorial y control de las economías ilícitas, incluido el tráfico de estupefacientes.

En segundo lugar, la guerrilla ejerció procesos de regulación social que incluían las restricciones al consumo y expendio de estupefacientes. Su ausencia en los territorios también significa, para los pobladores, el levantamiento de estas restricciones y formas de control, por lo que se requiere trabajar con mayor protagonismo en el fortalecimiento del pensamiento crítico y la autorregulación entre los estudiantes, derivada de la consideración de posibles consecuencias de sus actos, pues antes existía la restricción por mandato de los grupos.

67 Para profundizar en la estructura, relación y funcionamiento entre las redes locales que cooptan a los adolescentes y los grupos posdesmovilización que operan en Urabá y Antioquia, se recomienda consultar el informe Los invisibles del conflicto, niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del SRPA. Defensoría del Pueblo 2016.

Respecto de las motivaciones que llevan a los grupos armados a utilizar a los niños, niñas y adolescentes, se han tejido análisis particulares en las regiones. En el caso del Eje Cafetero se ha mencionado que *"para evadir los controles de las autoridades nacionales, Los Rastrojos y las organizaciones armadas articuladas o en confrontación, están utilizando a niños, niñas y adolescentes en la comercialización de Sustancias Psicoactivas (SPA), para ingresar a espacios de difícil acceso para ´jibaros´ tradicionales, mimetizarse en locaciones recreativas y educativas, y porque tienen conocimiento de que la trasgresión a la ley, conllevan a un tipo de responsabilidad penal menos rígida."*[68] Así, se aprovechan y se trasgreden los escenarios de la cotidianidad de los niños, niñas y adolescentes, utilizándolos como medio para conquistarlos e implantar formas de relación apoyadas en el control social y territorial, lo cual contribuye al sostenimiento económico de las organizaciones armadas, asegura el silencio de las familias frente a sus actuaciones como forma de protección de sus hijos y facilita su afianzamiento como reguladores de la vida social[69].

En el caso de Paratebueno, en Cundinamarca, se ha señalado que la progresiva vinculación los niños, niñas y adolescentes es aprovechada por los actores armados para ofrecer a las comunidades garantías de seguridad y convivencia, generadas por ellos mismos, a pesar de que en realidad traigan consecuencias lesivas a las poblaciones, ya que:

> *"Lejos de lograr regular los posibles problemas sociales derivados del expendio y consumo de alucinógenos, esta situación imprime un significativo efecto de zozobra en las comunidades, a la par que lleva consigo importantes vulneraciones a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes […] en edad escolar de los centros educativos del municipio -estimada en cerca de dos mil* [estudiantes]."[70]

La información recopilada sobre reconocimiento de la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico coincide con los riesgos identificados en 17 de los PEGR revisados. Las comunidades educativas de Antioquia (El Bagre), Córdoba (Montería, Tierralta y Ayapel) y Valle del Cauca, incluyeron dicha infracción al DIH dentro de sus diagnósticos para la identificación de riesgos derivados del conflicto armado.

La utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico afecta las comunidades educativas en múltiples sentidos: a. Impacta negativamente sobre el curso de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, al afectar su proceso socioeducativo y generar daños psicológicos y físicos asociados a la naturaleza misma de la labor que realizan; b. Ubica a los niños, niñas y adolescentes en un escenario de conflicto con la ley penal y los induce a involucrarse en otro tipo de delitos como labores de extorsión y sicariato; c. Pone en riesgo a toda la comunidad de estudiantes, al propiciar contacto temprano con el uso de sustancias sicoactivas, y pasa por encima del derecho "a ser protegidos del consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas

[68] IR 005-2012. Quindío.
[69] IR 019-2014. Paratebueno, Cundinamarca.
[70] Ibid.

y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización"[71]; y d. Motiva la deserción escolar al promover el cumplimiento de tareas en horario escolar, al demeritar el logro escolar como una vía de ascenso social y al promover imaginarios sobre la movilidad social desde el lucro mediante acciones delictivas.

Bajo el contexto señalado, la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico aparece como una infracción al DIH que se avizora va a incrementarse en la etapa de posacuerdo, toda vez que la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP trae consigo la pregunta por el control de las rentas asociadas a la producción y el consumo de droga en gran parte del territorio nacional y esto puede ocasionar una intención de fortalecimiento de los grupos armados posdesmovilización y de sus estrategias de mantenimiento y sostenibilidad económica.[72]

ii. Violencia y explotación sexual

La violencia y la explotación sexuales de niñas son situaciones que, aunque no se reconoce que tengan lugar en el interior de las instituciones educativas, afectan ampliamente al conjunto de estudiantes de los colegios visitados y, en algunos de los casos conocidos, se relacionan con la presencia de actores armados ilegales que habitan en las ciudades y municipios incluidos en el estudio. En las entrevistas realizadas, apoyando los hallazgos y recomendaciones de los informes de riesgo del SAT, la violencia sexual contra las niñas se identificó como una de las situaciones más graves y agudas en el período comprendido entre el 2010 y el 2016.

En este sentido, los principales reportes por parte de los directivos, docentes y autoridades de la institucionalidad pública se identificaron en los departamentos de Córdoba, Chocó, Valle del Cauca y Nariño[73]. En el departamento de Córdoba, uno de los riesgos y afectaciones señalados con mayor preocupación es el abuso y la violencia sexual contra las niñas, en los contextos familiares y en el marco de las acciones de los grupos armados. En la visita a los municipios de Puerto Libertador, Montelíbano y Tierralta se constató que existe un alto número de reportes de violencia sexual contra niñas en el interior de sus familias por parte de parientes cercanos tales como padres, padrastros y tíos, así como por actores armados no identificados abiertamente, que hacen presencia en los territorios. En medio de la visita al departamento de Córdoba, se reportó el caso

[71] Artículo 20, Ley 1098 de 2006.

[72] De acuerdo con los hallazgos de la DP "Los Grupos Armados Posdesmovilización de las Autodefensas tienen particularidades en los modos de accionar en los territorios. De una zona a otra actúan con altos grados de descentralización. En las grandes zonas urbanas establecen un control territorial indirecto a través de la subcontratación de delincuencia común, pequeños ejércitos privados y pandillas barriales y combos. Así, en algunos sitios actúan como un holding empresarial donde a bandas delincuenciales y a poderosos grupos locales se les vende la "franquicia" del grupo, beneficiándose ambos con la transacción: el grupo armado logra mayor consolidación territorial a través de un control indirecto en las ciudades, delegan tareas operativas de sicariato, microtráfico, inteligencia, préstamo de usura, microextorsiones y control social de la población". Informe Especial sobre Grupos Armados y Nuevos Escenarios de Riesgo en el marco del posacuerdo. Defensoría delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH. 2016.

73 La información recopilada respecto de cada uno de los departamentos señalados es diversa en relación con los actores consultados; aun así, se verifica la información con base en la triangulación de los datos derivada de la consulta con directivos y docentes de las instituciones educativas, representantes de las comisarías de familia y personerías municipales, fundamentalmente.

de una niña de nueve años que desapareció mientras jugaba en horas de la tarde en el municipio de Puerto Libertador, y reapareció al día siguiente en inmediaciones del colegio al que asistía regularmente, golpeada y con signos de violación. Al parecer, este hecho es atribuible a las AGC que operan en la zona.

Aunque en términos de reconocimiento de los responsables de estos hechos no es claro que siempre se trate de actores armados, casos reportados en Montelíbano y Tierralta tienen que ver con los acercamientos de los miembros de estos grupos para seducir a las niñas y abusar de ellas. La situación más grave, documentada durante el trabajo de campo, tiene que ver con el rapto de algunas niñas y los actos de violación que se cometen en su contra por parte de los actores armados.

En la ciudad de Cali, en el distrito de Aguablanca, los docentes estimaron que cerca de 50 estudiantes de bachillerato fueron víctimas de este delito durante el año 2016. La capacidad de intimidación de los actores armados es tan elevada que la comunidad educativa, incluidos los docentes y padres de familia de las propias víctimas, prefieren no denunciar por temor a las represalias. Por esta misma razón, también se han presentado amenazas a docentes y constantes solicitudes de traslado. Durante los últimos cinco años se han retirado de la institución educativa doce maestros, un coordinador y un rector.

Maestros, rectores y sicorientadores reciben permanentes notificaciones sobre esta situación por parte de las niñas y las tramitan a través de las rutas de protección dispuestas para iniciar los procesos de restablecimiento de derechos, investigación y judicialización de los responsables. Aun así, persisten dificultades para la operación plena de dichos procesos: por una parte, la fragilidad de la institucionalidad pública para vehiculizar los procesos, la falta de recursos técnicos y de instancias de protección y restablecimiento de derechos de la infancia, como comisarías de familia, policía de infancia y adolescencia, fiscalía y otras definidas por la Ley 1098/2006; y por otra parte, la falta de condiciones y garantías de protección y seguridad para las niñas víctimas y para los adultos que apoyan la denuncia y acompañan el proceso, quienes terminan siendo susceptibles al riesgo contra su integridad y su vida a causa de amenazas e instigaciones por parte de los victimarios.

En el departamento del Chocó la violencia sexual contra las niñas se reconoce como un riesgo inminente asociado tanto a la presencia de actores armados ilegales como a la de miembros de la fuerza pública estatal, ejército y policía nacional. En el caso de la fuerza pública, se advierte sobre la alta incidencia de relaciones sentimentales que violan el principio de distinción, especialmente en territorios en donde tienen amplia presencia organizaciones armadas ilegales. La explotación sexual de las niñas por parte de comandantes e integrantes de los grupos armados en enclaves mineros es otra de las afectaciones reportadas que inciden de manera directa en la permanencia en el sistema educativo. Estas situaciones, evidenciadas en el trabajo de campo, se presentan en los contextos urbanos y rurales de la cuenca del río San Juan, en Quibdó, en municipios del Atrato y en algunos municipios de la cuenca del Baudó.

En el departamento de Nariño se documentó que existe explotación sexual de niñas por parte de actores armados implicados en el circuito de distribución de la droga fuera del país por el océano Pacífico. La percepción de las comunidades educativas es que existen "niñas prepago" que ingresan en estas redes de explotación, producto de factores culturales que refuerzan la idea del cuerpo femenino como objeto sexual y también de las relaciones de poder presentes en el territorio. Esta percepción naturaliza la explotación sexual, ocultando este delito en contra de las adolescentes.

En otros escenarios, se conoció que las situaciones de explotación y de violencia sexual contra las niñas han variado de acuerdo con las disposiciones de los comandantes al mando de los grupos armados que hacen presencia en el territorio; en particular, se mencionó que en años recientes miembros del ELN raptaron algunas niñas para llevarlas hasta sus campamentos y explotarlas laboral y sexualmente. En la actualidad esta situación no ha vuelto a presentarse. Aun así, como se ha señalado, la información sobre estas situaciones es bastante imprecisa dada la falta de denuncia y de adecuadas condiciones para su seguimiento y atención[74].

Es posible señalar, como hipótesis, que aun cuando las comunidades educativas son conocedoras de la problemática, no cuentan con las herramientas necesarias y las condiciones de seguridad requeridas para hacer un abordaje más explícito del asunto. La hipótesis del presente estudio proviene de las conversaciones sostenidas con docentes y directivos quienes manifiestan que, por el contexto de constreñimiento e intimidación, hay una restricción muy grande para denunciar los casos y, en consecuencia, es previsible que se excluya también de los instrumentos públicos de la institución educativa.

Es importante que se evalúe cuál es la mejor estrategia de prevención que pueden desarrollar las instituciones educativas, desde el momento de la formulación de los PEGR hasta la ejecución de acciones que protejan efectivamente los derechos de NNA. Como se mencionó previamente, aunque la relación directa entre los eventos de violencia sexual y el accionar de los grupos armados no pueda evidenciarse, es altamente probable que en contextos donde tienen amplia presencia territorial y dominio sobre las poblaciones, exista algún nivel de conexidad con sus dinámicas y que las víctimas de este hecho victimizante sean acalladas, en particular, cuando son los miembros de sus propias agrupaciones o personas cercanas a los mismos los responsables de los hechos. Por esta razón, se requiere actuar desde un enfoque basado en la acción sin daño, priorizando la protección de los menores de 18 años y posicionando a los agentes educativos como corresponsables en la garantía de sus derechos.

Durante el 2016, el SAT emitió 30 documentos de advertencia y tres registros de información que denunciaban eventos de violencia sexual. Posteriormente, entre enero y abril de 2017, se produjeron 10 advertencias que incluyen este hecho victimizante. Aunque, en efecto, no todas ellas impactan directamente en las comunidades educativas, es claro que donde hay presencia continua de actores armados se trata de un riesgo

[74] Información documentada en campo por medio del SAT Regional.

elevado y, en consecuencia, las comunidades educativas insertas en estos contextos también están expuestas a este riesgo.

De los PEGR revisados, solo 23 del total (429), reportan la violencia sexual como un riesgo para las niñas de las comunidades educativas. A pesar de lo anterior, es importante validar el esfuerzo que se está haciendo en estas comunidades. La violencia sexual contra las niñas requiere especial atención en el marco del proceso de posacuerdo en la medida en que, tal como sucede con otras infracciones señaladas, puede exacerbarse en calidad de medida de control de la población, en la disputa que pueda tener lugar entre actores armados por el reposicionamiento y el dominio territorial de espacios que cedan las FARC-EP tras su desmovilización.

Por otra parte, la presencia de la fuerza pública se reconoce como un factor de riesgo al que debe atenderse con suma relevancia, y el cual requiere de una aproximación con las instancias directivas militares y policiales en torno al reconocimiento del principio de distinción, especialmente cuando la ubicación de las sedes de las instituciones educativas ponga en riesgo el cumplimiento de este principio.

Finalmente, la instalación de imaginarios que naturalizan y legitiman la utilización de niñas en actividades de explotación sexual ha ganado fuerza en el marco de la expansión de economías ilegales instaladas en distintas zonas del país, incluidas aquellas que han sido golpeadas fuertemente por el conflicto armado. En este sentido, esta situación debe atenderse con sumo cuidado y considerarse una línea de trabajo preventivo en el marco del posacuerdo.

iii. Homicidio en persona protegida

En la revisión documental adelantada se identificaron once reportes sobre homicidio en persona protegida por situaciones asociadas a las dinámicas del conflicto armado durante el período 2010-2016, de los cuales nueve hacen referencia a la muerte de estudiantes y dos a la de maestros. Las visitas de campo y la revisión de los PEGR reafirmaron la recurrencia de esta infracción al DIH en el área urbana de varios de los municipios visitados.

El análisis de la información permite establecer cuatro contextos de ocurrencia de homicidio contra niños, niñas y adolescentes:

En el primero se reportan confrontaciones entre ‘combos’ o agrupaciones ilegales encargadas de mantener el control territorial en algunos sectores de las ciudades y municipios, para allí afianzar su influencia sobre el cobro de extorsiones, el asesinato por encargo -sicariato- y la distribución de estupefacientes. En medio de estas disputas, mueren niños, niñas y adolescentes, tanto por los enfrentamientos armados que puedan tener lugar, como por la trasgresión de las normas impuestas de manera forzosa por estos actores, entre las que se incluye la restricción a la libre movilidad entre barrios y comunas. Para citar algunos ejemplos, el IR 008 de 2013 registró en la ciudad de Medellín el caso de un adolescente de 16 años que fue asesinado por haber traspasado una frontera entre

sectores de la ciudad dominados por grupos distintos luego de haberse quedado dormido en un vehículo de transporte público. Otro homicidio asociado a las disputas entre combos se registró en el departamento de Risaralda. De acuerdo con el Informe de Riesgo 006 de 2014, un estudiante de 17 años fue asesinado en cercanías de su institución educativa. El homicidio fue resultado de su participación en actividades delincuenciales controladas por los actores armados y es un ejemplo de la estrategia de cooptación de "combos de jóvenes" para el control territorial y la vinculación a actividades de alto impacto como el cobro de extorsiones, el asesinato por encargo y la distribución de estupefacientes.

El segundo está asociado a la resistencia de algunos niños, niñas y adolescentes a vincularse a las actividades delincuenciales que controlan los grupos armados ilegales, o la decisión de retirarse de ellas cuando han estado vinculados. Así, durante la visita realizada al distrito de Aguablanca, en la ciudad de Cali, se documentaron dos casos de homicidio de adolescentes en el año 2016, los cuales pertenecían a la jornada nocturna de una de las instituciones educativas del sector. Fueron asesinados por expresar su intención de retirarse de un grupo para el que desarrollaban actividades de microtráfico.[75]

El tercero se relaciona con el asesinato selectivo como forma de represalia contra adolescentes acusados por algún grupo como 'colaboradores' de otros actores armados. En el municipio de Samaniego, en Nariño, se conoció a través de la personería municipal que durante los meses de septiembre y octubre de 2016 varios jóvenes fueron asesinados tras la captura masiva de miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN), luego de ser acusados como 'auxiliadores' de las autoridades que lideraron la operación.

El cuarto se refiere al homicidio de adolescentes de algún grupo armado que se aproximan a territorios controlados por otros grupos de posiciones e ideologías contrarias. Tal fue el caso que se reportó en el municipio de Tarazá, en Antioquia, donde, de acuerdo con la personería municipal, a mediados del año 2016, dos mujeres adolescentes que pertenecían a las filas de las FARC-EP fueron asesinadas después de acercase al casco urbano del municipio dominado por un grupo de orientación paramilitar.

Además de la muerte de estudiantes en el marco del conflicto armado, se documentaron algunos casos de padres de familia asesinados por grupos armados al margen de la ley. En una institución educativa ubicada en el corregimiento de Juan Frio, Villa del Rosario, Norte de Santander, dos padres de familia, excombatientes de las AUC, fueron asesinados por miembros del ELN en retaliación por los crímenes cometidos durante la incursión del paramilitarismo en la región. En la misma institución educativa, igualmente, se registró el asesinato de otro padre de familia por no pagar una contribución forzosa al grupo guerrillero del ELN[76].

El reporte de esta infracción en los PEGR fue bajo, y se reconoció en 14 de los planes analizados de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Meta,

76 El reporte fue entregado por la rectora de la IE durante el trabajo de campo realizado en octubre de 2016 y se refiere a hechos ocurridos durante el primer semestre de ese año.

Nariño y Norte de Santander. Este reporte constituye un insumo esencial para explorar y acompañar a dichas instituciones, así como movilizar acciones de protección de la vida de los niños, niñas y adolescentes e insistir en la inclusión de estrategias que mitiguen este tipo de situaciones. En lo inmediato, la ocurrencia de hechos de asesinato en inmediaciones de las instituciones educativas, o de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las mismas, conlleva episodios de ausentismo de los estudiantes, como una medida de protección que implementan las familias, y en todo caso representan situaciones que generan ansiedad y zozobra entre la comunidad pues no alcanzan a atenderse por falta de recursos y capacidad institucionales. El acompañamiento a las instituciones desde la estrategia de gestión escolar del riesgo puede aportar elementos a este respecto.

El homicidio de niños, niñas y adolescentes representa una situación sumamente preocupante[77] y plantea una necesidad de protección especial en el contexto del posacuerdo, por varias razones:

- La primera, porque la desmovilización de los miembros de las FARC-EP trae consigo la reconfiguración de la dinámica del conflicto y de la participación de los otros actores armados en él y, en este sentido, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes puede incrementarse. Como consecuencia de ello, esta población podría quedar expuesta a situaciones que llevarían hasta su muerte, tanto por la participación en actividades de dichos grupos, como por la resistencia a involucrarse en las mismas, como también por el desacato de las reglas impuestas para regular las relaciones en los entornos que habitan.
- La segunda, porque en caso de que no se generen todas las condiciones de protección necesarias para la adecuada desmovilización de los niños, niñas y adolescentes vinculados a las FARC-EP, pueden ser víctimas de asesinato cuando se reubiquen en el territorio nacional.
- La tercera, porque aún es necesario realizar un abordaje más certero en relación con los grupos armados distintos a las FARC-EP que siguen disputando su poder en los territorios, los cuales propician afrentas que ponen en peligro la vida de los niños, niñas y adolescentes. Frente a los grupos posdemovilización[78], es necesario continuar el debate sobre su naturaleza y su accionar, como expresiones enmarcadas en el conflicto armado que amplíen la comprensión de las infracciones en las que se ve involucrada la población infantil.

[77] Las cifras de homicidios de personas menores de 18 años entregadas por el Instituto de Medicina Legal (IML) sobre el periodo comprendido entre el 2010 y el 2016, muestran el estado de desprotección crítica de la niñez y la adolescencia en el país. La sumatoria arroja un total de 6.884 personas menores de 18 años asesinadas. De ellos, 5.469 se encuentran en la franja etaria de 15 a 17 años. De las regiones priorizadas para la investigación, los departamentos que registraron las cifras más altas de homicidios en los últimos seis años fueron Valle del Cauca y Antioquia. Para el total nacional, el IML identificó, en 1659 ocasiones, a miembros de las bandas criminales como presuntos responsables, al tiempo que señaló a miembros de grupos guerrilleros como responsables de 303 casos.

[78] Para ampliar la postura SAT sobre el particular, se recomienda revisar las notas de pp 31, pp 72.

Así mismo, es necesario considerar la incidencia de otros actores de guerrilla que siguen operando en el territorio nacional y que son potenciales perpetradores de acciones violentas contra los niños, niñas y adolescentes.

Frente al homicidio de docentes, en la revisión del registro SAT se reconoció un caso de asesinato de un maestro en el municipio de Puerto Berrío, en Antioquia, por denunciar ante las autoridades la utilización de estudiantes en labores de microtráfico.

Según el IR 002 de 2015, "La distribución de sustancias alucinógenas se ha trasladado a los colegios del municipio, en los que algunos jóvenes son instrumentalizados para la venta y distribución de alcaloides. La denuncia de este tipo de situaciones por parte de los docentes ha provocado amenazas y atentados contra la vida e integridad personal como el ocurrido el 13 de noviembre de 2013, cuando el profesor Robinson Piedrahita Llano fue asesinado en la escuela La Milla, en momentos en que algunos estudiantes aún se encontraban en el plantel educativo".

Por su parte, en la visita realizada en el departamento del Valle, de acuerdo con el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle (SUTEV), se conoció que durante el 2013 fueron asesinados tres docentes por razones asociadas al conflicto armado. El primero de ellos se registró en el corregimiento El Naranjal, municipio de Bolívar, en donde el docente desarrollaba un proyecto para promover el cultivo de huertas campesinas como medida de sustitución de cultivos ilícitos; por su labor, recibió una amenaza de muerte por parte de actores armados y al negarse a finalizar el proyecto fue asesinado. Los otros dos casos se asociaron a denuncias realizadas por los maestros en situaciones de utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico. En el año 2014 se supo que tres docentes más fueron asesinados en los municipios de Buenaventura, Caicedonia y Puerto Tejada, por el mismo hecho de denuncia de utilización de estudiantes por parte de grupos armados ilegales.

El asesinato de docentes está altamente relacionado con las amenazas que estos reciben por razones asociadas a su rol como conocedores de las realidades sociales de las comunidades, y por el lugar de líderes sociales que desempeñan en escenarios locales y territoriales. En muchas oportunidades se trata de situaciones que pueden preverse con el debido acompañamiento y disposición de condiciones de seguridad, dentro de las que prevalece el traslado a otras instituciones educativas. Al respecto, disposiciones como el Decreto 1782 de 2013 del MEN *"Por el cual se reglamenta los traslados por razones de seguridad de educadores oficiales de las entidades territoriales certificadas en educación y se dictan otras disposiciones"*, constituyen un soporte importante para la garantía de la seguridad de los maestros, aun cuando, desde la perspectiva de algunos actores consultados, como los representantes del SUTEV, resulta insuficiente por las debilidades en cuanto a su implementación en el orden territorial. Así, se expresa la necesidad de contar con un respaldo claro por parte del comité de amenazados de las entidades territoriales, que facilite el reconocimiento de los maestros en peligro de ser asesinados,

y por parte de la Unidad Nacional de Protección,[79] encargada de valorar el riesgo de los maestros, que en ocasiones se muestra indiferente a las necesidades de reubicación pronta y en condiciones apropiadas.

El análisis de los PEGR permitió ver que solo en dos (2) casos se ha identificado el homicidio de docentes y directivos como factor de riesgo, principalmente en el departamento de Putumayo. No obstante, dada la estrecha relación que se tiene con las situaciones de amenazas y extorsiones, es importante hacer la lectura de este dato de manera relacional con el apartado correspondiente.

En relación con el homicidio de docentes, la revisión histórica[80] ha puesto en evidencia que los maestros sindicalizados han sido blanco de fuertes retaliaciones de los grupos armados, como una forma de desarticular la movilización social y las expresiones de exigibilidad de derechos que promueven en las comunidades educativas. Así mismo, los maestros no sindicalizados han sido víctimas de amenazas y extorsiones que han llegado hasta su asesinato en el marco del conflicto armado[81], y en la actualidad son una población vulnerable que requiere medidas de protección especial.

En el contexto del posacuerdo, las amenazas y el asesinato de maestros puede verse incrementado por la reorganización de las agrupaciones interesadas en retomar los territorios abandonados por la guerrilla de las FARC-EP y, en particular, por la expansión de grupos armados involucrados en el narcotráfico, las rentas ilegales y la promoción de redes de explotación sexual de menores.

3.2 Violaciones de derechos humanos que afectan a las comunidades educativas

En este apartado se describen las violaciones de DDHH que afectan a las comunidades educativas por razones asociadas al conflicto armado. Fueron incluidas:

- **i.** Amenazas a docentes asociadas a dinámicas de conflicto armado.
- **ii.** Extorsiones y contribuciones forzosas a docentes, asociadas a fines económicos.
- **iii.** Amenazas al derecho a la libre movilidad.

[79] La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del orden nacional adscrita al Ministerio del Interior, encargado de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, así como promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo. Recuperado de: http://www.unp.gov.co/quienessomos

[80] De acuerdo con el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos los homicidios de docentes sindicalizados se han venido reduciendo, pero estos continúan siendo el grupo poblacional más afectado en el universo de personas sindicalizadas. La Escuela Nacional Sindical señala que entre los años 1986 y 2010 se sostuvo la violencia, llegando a concentrar cerca del 50% de asesinatos en algunos periodos. CODHES, 2016. Educación, reparación integral y memoria histórica. Una mirada desde las maestras y maestros del Valle del Cauca.

[81] En retrospectiva, se conoció que en el departamento del Meta, de acuerdo con la información suministrada por la Asociación de Educadores del Meta (ADEM), se registraron 10 asesinatos de docentes durante los últimos 15 años. La situación ha venido disminuyendo a partir de una gestión que adelantó la ADEM, junto con la diócesis, en el año 2003, cuando se pidió a los comandantes de la guerrilla que respetaran la vida de los docentes en el departamento. A partir de ese momento se registró una menor cantidad de asesinatos, pero continúan los cobros extorsivos y las amenazas, como se denunció en el apartado anterior. Por su parte, en el departamento de Norte de Santander, de acuerdo con el ACNUR, (http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/2182.pdf?view=1 el 12 de diciembre de 2016), entre el año 2003 y 2006 fueron asesinados 10 docentes, la mitad de ellos en la subregión del Catatumbo. El año 2004 se identificó como el que tuvo mayor número de víctimas.

i. Amenazas a los docentes y directivos asociadas a las dinámicas del conflicto armado

El Sistema de Alertas Tempranas entiende la amenaza como un peligro que tiene la potencialidad de materializarse dentro de un período de tiempo, con alta probabilidad de producir efectos adversos en las personas, los bienes y servicios y el ambiente. En el marco del conflicto armado, se expresa como la probabilidad de que un suceso se presente con una cierta intensidad o gravedad, en un sitio específico, en relación con un grupo social y dentro de un lapso definido.

La amenaza es la fuente primaria del riesgo y adquiere la doble connotación de indicio o anuncio en relación con el daño potencial. Puede considerarse, entonces, como un paso previo a la materialización de la violación de derechos que, dependiendo del accionar del actor armado, puede resultar en asesinato, desplazamiento o restricción a la libre movilidad, entre otras posibilidades.

Aunque el panorama que se muestra a continuación hace referencia a los últimos 6 años, es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre la especial situación de riesgo que vive el grupo poblacional de docentes y directivos docentes.

En el año 2014, el Defensor del Pueblo denunció que 1.117 maestros de todo el país habían enfrentado amenazas en su contra durante ese año: *"Los casos de amenazas en las zonas urbanas, principalmente, son producidos por intimidaciones de padres de familia, estudiantes o pandillas juveniles, y en las zonas rurales, las amenazas provienen de las guerrillas y de los grupos armados ilegales post desmovilización de las AUC"*.

Este panorama muestra que, además de las motivaciones económicas, los docentes son objeto de amenaza en tanto grupo social de especial relevancia en el nivel territorial y, en este sentido, la amenaza es un ejercicio de control que busca evitar, por ejemplo, que se opongan al reclutamiento y utilización de sus alumnos en actividades armadas o ilegales[82] o que ejerzan roles de liderazgo comunitario que vayan en contravía de los intereses de los grupos.

Las situaciones de amenaza documentadas en el estudio permiten agrupar del siguiente modo las motivaciones de los grupos armados que las originan:

a. Estar ubicados en regiones donde hay ataques indiscriminados contra las personas que tengan algún nivel de vinculación con la administración local o que trabajen en cargos oficiales.
b. Haber sido nombrados en territorios donde son rechazadas las personas ajenas a la región, que no responden a las dinámicas de los actores armados.

[82] Informe sobre Amenazas y Extorsiones. Desafío a la paz territorial. SAT 2016.

c. Manifestarse en contra de la deserción escolar y la vinculación de los estudiantes a labores delincuenciales, especialmente a la distribución de sustancias sicoactivas, o por expresar posiciones ideológicas progresistas en materia social y política.
d. Pertenecer a una institución educativa ubicada en un territorio en disputa en donde los actores armados prohíben el paso por fronteras invisibles.
e. Estar insertos en dinámicas organizativas en torno a la restitución de derechos patrimoniales y defensa del territorio.

Analizando la fuente de la amenaza y la ubicación por regiones, es posible inferir que en las zonas donde predominan los grupos insurgentes es más frecuente que se presenten amenazas asociadas a las dos primeras razones.

Por ejemplo, en el municipio de Saravena, departamento de Arauca, se registró una amenaza generalizada contra el gremio docente por considerar que su labor hace parte del orden estatal:

> *"De esta manera la situación de violencia que prevalece en el municipio de Saravena expone a sus habitantes a sufrir de manera sistemática violaciones a los derechos fundamentales e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por los ataques indiscriminados por parte de las guerrillas de las FARC-EP y el ELN […] Es probable que las amenazas y homicidios se dirijan contra servidores públicos de la administración municipal, los líderes sociales y comunitarios, sindicalistas, docentes de escuelas y colegios, miembros de la misión médica, trabajadores de las empresas petroleras así como contra defensores y defensoras de derechos humanos y personas que colaboren directa e indirectamente con la administración local, al considerárseles como parte de la estructura de un Estado que tales grupos consideran ilegítimo"* [83].

La misma situación se identificó en el municipio de Ituango, en Antioquia, donde históricamente hizo presencia el frente 18 de las FARC-EP. El documento de advertencia denunció amenaza contra docentes por el hecho de no pertenecer a la región y constituir un riesgo para el accionar de este grupo:

> *"En los meses de mayo y junio de 2013, las FARC-EP reiteró las amenazas contra las personas que no pertenezcan a la región, particularmente contra los profesores de seis veredas del corregimiento Santa Rita y de la vereda Los Sauces, generando el desplazamiento de tres (3) de ellos en mayo y de otros siete (7) hacia finales de junio de 2013, para quienes fue necesario un traslado preventivo por parte de la Secretaría de Educación Departamental. Así mismo, a mediados de agosto de 2013, se habrían extendido las amenazas contra directivos y profesores de la cabecera municipal de Ituango declarados objetivo militar".*

Durante el trabajo de campo se verificó que esta situación continuó ocurriendo, es decir, a pesar de la advertencia no se logró superar el riesgo de este grupo poblacional. Durante

[83] IR N° 031-12 ARAUCA-Saravena.

los años 2015 y 2016 se conoció que cuarenta y ocho (48) docentes fueron amenazados por la guerrilla de las FARC-EP en el mismo municipio.

De acuerdo con los reportes de la secretaría de educación municipal y las comunidades consultadas, la amenaza tiene dos intenciones: la primera es una forma de regulación de la circulación y permanencia de personas foráneas en el municipio, es decir, responde a las lógicas de control territorial del grupo armado.

En segundo lugar, la amenaza es una forma de protesta contra la decisión del Ministerio de Educación en cuanto a efectuar los procesos de nombramiento de docentes y directivos docentes a través de un banco de excelencia que opera desde el nivel central, sin tomar en consideración la disponibilidad de maestros pobladores de la región, que cuentan con reconocimiento y legitimidad entre padres y estudiantes.

El sensible retraso en el calendario escolar de los establecimientos educativos ocasiona claras brechas en la equidad del derecho. Los niños, niñas y adolescentes que habitan en los territorios de la guerra reciben un tratamiento desigual en relación con sus pares que habitan en las ciudades, sin que se adopten medidas correctivas que restablezcan la igualdad de condiciones para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación. De acuerdo con el reporte ofrecido por la secretaría de educación municipal de Ituango, hay centros educativos rurales que no tienen personal docente desde febrero de 2016 y que la fecha de la visita defensorial, en septiembre de 2016, no habían iniciado clases. La cifra aproximada de niños, niñas y adolescentes que están en esta situación en el municipio es cercana a los 200 estudiantes.

El banco de excelencia es una medida propuesta por el Ministerio de Educación Nacional, adoptada como una manera de regular la "idoneidad ética y pedagógica" de las personas que asumen la actividad docente. A pesar de que en su concepción original se orientó hacia el mejoramiento de la calidad educativa en las regiones, en contextos de conflicto armado su implementación ha sido compleja. Se han observado situaciones en las que el nombramiento tardío de docentes afecta el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. De otra parte, se ha encontrado que los docentes nombrados desde el nivel central han sido sujeto de amenazas y restricciones de movilidad, dada su condición de personas foráneas o ajenas a las regiones.

En el departamento de Córdoba, en julio de 2016, se reportaron cinco (5) eventos de desplazamiento masivo de la población como efecto de la implementación de órdenes de captura contra miembros de los grupos armados ilegales bajo el desarrollo de la operación Agamenón. Como resultado, se dispararon las amenazas y señalamientos hacia las poblaciones por ser considerados 'informantes' de las autoridades legales. El desplazamiento forzado también se relacionó con los enfrentamientos y hostigamientos entre las fuerzas militares del Estado y los actores armados que hacen presencia en el territorio[84].

[84] Equipo local de coordinación en Córdoba, 2016. Briefing regional.

- Amenaza asociada al rol protector de los docentes

Además de la dinámica antes descrita existen amenazas asociadas al rol protector de los docentes. Aunque las cifras recopiladas por los sindicatos y gremios son mucho mayores a las que se presentan a continuación, para los fines del estudio se incluyeron únicamente los casos en que docentes y directivos recibieron amenazas claramente asociadas al conflicto armado. Fueron excluidos los casos en los cuales las amenazas correspondían a asuntos personales, identificados por las propias juntas directivas de los sindicatos.

En el departamento del Meta se obtuvo información de los últimos seis años, periodo de análisis del presente informe, y se encontró que cerca de 65 docentes recibieron amenazas asociadas a las dinámicas del conflicto armado, tal como lo muestra la tabla 4.

AÑO	Presunta fuente de la amenaza	
	Guerrilla	GPD de las AUC
2010	-	12
2011	1	2
2012	1	1
2013	-	12
2014	13	9
2015	4	5
2016	-	2
Total docentes y directivos amenazados: 62		

Tabla 4. Histórico de amenazas a docentes y presunta fuente de la amenaza. Fuente: elaboración propia con base en los registros de ADEM, septiembre de 2016.

Las cifras recopiladas por las agrupaciones de sindicatos de docentes muestran que la situación continúa siendo muy preocupante. Aunque se percibe un descenso en las amenazas efectuadas por los grupos guerrilleros, específicamente después del inicio del cese al fuego, es visible que las amenazas provenientes de los grupos paramilitares posdesmovilización de las AUC pueden ascender si no se incrementa la presencia estatal una vez se retiren los combatientes y milicianos de la guerrilla de las FARC-EP.

Las razones identificadas durante las visitas de campo, en efecto, se encuentran asociadas al rol protector que ejercen los docentes frente a las dinámicas de utilización en contra de niños, niñas y adolescentes. Como se ha descrito, los actores armados al margen de la ley buscan expandir el tráfico de estupefacientes en las inmediaciones de los establecimientos educativos, vinculando a estudiantes como consumidores y expendedores.

Los directivos y docentes que se resisten o incautan las sustancias en manos de los estudiantes, reciben graves amenazas que ponen en riesgo su integridad física y mental. En el departamento del Meta, en el 2017, el SUTEV ha recibido denuncias de dos rectores víctimas de amenazas asociadas a esta causa. La misma situación se presentó en la ciudad de Cali, donde docentes del distrito de Aguablanca reportaron amenazas por intentar impedir la utilización de estudiantes para fines de microtráfico.

En el municipio de Armenia, departamento de Quindío, y en el municipio de Puerto Berrio,

en Antioquia, se documentó la misma situación. En este último lugar la amenaza se materializó cobrando la vida de uno de los docentes comprometido con la protección de sus estudiantes.

Dinámicas similares se registran en la ciudad de Bogotá y en Barranquilla, donde se han producido tres documentos de advertencia que incluyen esta situación durante los últimos tres años. En el 2013, la UARIV registró la amenaza a través de panfletos a 18 docentes de la localidad de Ciudad Bolívar, a quienes amenazaron con quitarles la vida si no desalojaban la sede de la institución[85].

Otra de las razones, también asociada al rol protector se documentó —además de en Bogotá— en las ciudades de Villavicencio y Cali, donde existe una creciente modalidad de explotación sexual efectuada en los barrios y colegios. Los estudiantes, hombres y mujeres, son contactados por proxenetas o por otros estudiantes previamente vinculados, y los docentes que se resisten a que esto ocurra son amenazados por los actores armados, buscando impedir la denuncia, ocultando el fenómeno y obstaculizando, mediante el temor a las represalias, cualquier tipo de acción penal. Debe reiterarse que en los territorios o zonas urbanas donde se llevó a cabo esta indagación hacen notoria y continua presencia estos actores armados.

- Amenazas asociadas al ejercicio de la autoridad

En septiembre de 2016 también se conocieron amenazas asociadas al ejercicio de la autoridad propio de la actividad docente. Durante la visita de campo se evidenciaron algunos casos en los que los docentes fueron amenazados por padres de familia, o por los propios estudiantes, por estar en desacuerdo con las exigencias de disciplina.

En el municipio de Villavicencio, Meta, se denunció esta situación ante la SED departamental y la respuesta de la entidad territorial fue el trasladado del docente a otro establecimiento educativo. Es una medida que, aunque logra la protección inmediata de la vida de la víctima, no garantiza que se proteja al resto de personal docente y administrativo de nuevas amenazas e intimidaciones. El segundo ocurrió en la ciudad de Cali, distrito de Aguablanca. La amenaza provino de un estudiante perteneciente a una agrupación armada con presencia en las inmediaciones de la sede y ocasionó la salida del docente de la institución. La situación no se denunció ante la instancia correspondiente, pero fue conocida por los profesores y directivos de la institución educativa.

En la etapa de posacuerdo, en la cual se prevé el fortalecimiento y expansión de los grupos posdesmovilización de las autodefensas, es posible que este tipo de amenazas se incremente debido a que las dinámicas de los actores incluyen la vinculación de estudiantes a labores de microtráfico. Es altamente probable que emerjan problemas asociados al ejercicio de la autoridad si no se cuenta con estrategias claras desde la institucionalidad para tramitar este tipo de conflictos.

85 IR 021-2013 Bogotá.

- Amenazas asociadas al rol de los docentes en los procesos organizativos

Otra forma de amenaza, mucho más frecuente en territorios bajo dominio de los grupos posdesmovilización, aparece cuando los docentes se encuentran insertos en procesos de recomposición de las dinámicas organizativas en torno a la reclamación de tierras, los derechos patrimoniales o la defensa del territorio, es decir, asociadas a diferencias de orden ideológico o político - organizativo.

De acuerdo con los análisis ofrecidos por el equipo del SAT, en terreno, esto ocurre en contextos donde los grupos armados sirven a los intereses de terceros sobre la posesión de la tierra. Es el caso del municipio de Ovejas, Sucre, donde se documentó un evento de amenaza a docentes tras un ejercicio de resistencia en contra de proyectos agroindustriales que ponían en riesgo la posesión de la tierra que ha pertenecido a la población campesina[86].

Este tipo de amenaza también se registró en San Miguel, Putumayo, en donde un grupo de docentes fue amenazado por expresar ideas que el actor victimizante, Los Rastrojos, consideraba inapropiadas. En el IR 013 DE 2010 se reportó que este grupo armado exigía a los estudiantes informar sobre los temas abordados en clase y las posiciones ideológicas de sus maestros.

La Secretaría de Educación de Putumayo manifiesta que en los últimos seis años 155 maestros han sido víctimas de amenazas. Así mismo, reporta que en los últimos cuatro años 41 docentes fueron declarados en riesgo extraordinario y 23 tuvieron que ser trasladados, por seguridad, a otros departamentos. No se cuenta con información suficiente para afirmar que esta sea la única motivación de las amenazas, aunque algunas comunidades educativas manifiestan que es una de las principales razones por las cuales los docentes se encuentran en riesgo.

Tanto en las amenazas como en los recientes asesinatos de líderes sociales, entre los que se incluyen algunos docentes, es importante comprender su relación con la participación en las agendas de las organizaciones que luchan por la restitución de tierras o se oponen a los intereses de los actores armados o de las élites locales que estos protegen. Los docentes continúan ejerciendo liderazgos importantes en lo local y en este sentido pueden ser objeto de amenaza durante la etapa del posacuerdo. Las últimas cifras así lo anuncian y es, en consecuencia, una de las afectaciones sobre las cuales se deben tomar medidas de seguridad eficientes. Es importante señalar que esta afectación solo se incluyó en 25 de los PEGR, aunque el riesgo es elevado. Conviene evaluar si se requieren protocolos de actuación cuando los docentes resulten amenazados como consecuencia del accionar de los grupos armados al margen de la ley y definir cuáles son las rutas sugeridas dentro de la estrategia para que las medidas protejan a la comunidad en pleno y no solo a los casos

86 IR N° 009-12 SUCRE, Ovejas.

particulares que se denuncien.

ii. Extorsiones, contribuciones arbitrarias y amenazas con fines económicos

Otro grupo de amenazas se asocia a las dinámicas de sostenimiento económico de los grupos armados, es decir, tiene como motivación principal la exacción de rentas y el control de economías ilegales. En los documentos de advertencia analizados se encontraron 13 menciones a este tipo de amenaza, principalmente en el macrorregión Costa Caribe[87], en los departamentos de Córdoba y Bolívar, producto del accionar de los grupos posdesmovilización.

Las modalidades de extorsión que adelantan estos grupos se realizan sobre todo a través de llamadas telefónicas o "llamadas extorsivas", por lo que es difícil ponderar el fenómeno y develar su entrelazamiento con las dinámicas de las estructuras armadas. De acuerdo con el análisis de la dinámica del conflicto realizado en este macrorregión, estas extorsiones se enmarcan en un contexto de disputa por el control territorial.

Durante los últimos años, los grupos armados ilegales conocidos como Los Urabeños, Las Águilas Negras, Los Rastrojos y Los Paisas, han tenido enfrentamientos por ejercer el dominio de las economías ilegales y, en medio de esta confrontación, la población civil ha sido víctima de múltiples violaciones de sus derechos. Así, en el IR CÓRDOBA IR 011-2010 emitido para Lorica, Moñitos, San Antero y San Bernardo del Viento, se registró que cerca de 70 educadores estaban siendo víctimas de extorsiones[88].

Esta situación ha sido permanentemente registrada en los documentos de advertencia emitidos posteriormente, para el departamento, en los años 2011 y 2014.

En el IR CÓRDOBA IR 017-2014, que advierte los mismos municipios, se describe que:

> *"Una población afectada desde hace varios años por este fenómeno son los docentes. En 2012, durante una reunión, las directivas de la Institución Educativa Río Cedro denunciaron las llamadas extorsivas y amenazas de que era objeto el docente Jorge Eliecer Zabaleta. Éste debió abandonar la localidad, en compañía de su esposa y dos hijos menores de edad, luego de que personas que se identificaron como integrantes de los Urabeños, amenazaran con asesinarle a él y su familia si no pagaba la suma exigida".*

En el mismo informe se menciona otro caso registrado en la misma institución durante el 2013. La extorsión suele estar acompañada de amenazas contra la vida e integridad personal en los casos en que las víctimas se nieguen a pagar las cuotas que se les piden.

[87] Para efectos de la organización interna del trabajo de monitoreo del SAT, el país ha sido dividido en macrorregiones. La de la Costa Caribe está integrada por los departamentos de: Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Sucre, Córdoba, Bolívar y San Andrés.
[88] Información suministrada por la Asociación de Maestros de Córdoba (Ademacor).

En consecuencia, también se registran eventos de desplazamiento forzado como medida de protección contra el accionar de los grupos armados ilegales.

En el departamento del Valle, en los municipios de Ulloa y Guacarí, se documentaron también cobros extorsivos dirigidos contra los docentes. Los miembros de la organización sindical del departamento (SUTEV), tienen conocimiento de varias situaciones similares y prevé que vaya en aumento en el periodo del posacuerdo, producto del fortalecimiento de los grupos posdesmovilización. Durante el año 2016 se registraron cerca de 20 solicitudes de traslado por razones asociadas a actuaciones de los grupos armados. Las solicitudes se refieren a traslados ordinarios porque los docentes prefieren no ingresar al proceso de certificación dentro del comité de amenazados.

Según las cifras suministradas por el SUTEV, entre 1985 y 2014 se recibieron 226 amenazas, que constituyen el principal hecho victimizante en contra de los docentes. Es una cifra elevada que ratifica la necesidad de incorporar dentro de los planes de mitigación y gestión del riesgo, acciones de protección que reconozcan la vulnerabilidad de los docentes y directivos.

- Extorsiones y contribuciones arbitrarias por parte de grupos guerrilleros

Aunque se conoce que, históricamente, las contribuciones arbitrarias han sido una fuente importante de financiación de los grupos guerrilleros, estos eventos se registraron en menor proporción durante el periodo acotado en las regiones visitadas.

Se documentó solo un caso en el departamento del Huila en el año 2014. Según el documento de advertencia, en el municipio de Algeciras se denunció que un grupo de 120 docentes fue citado para establecer la cuota extorsiva de acuerdo con su escalafón y posibilidades de pago[89]. El argumento para exigir esta contribución forzada era el apoyo a la causa revolucionaria.

Esta es una de las afectaciones que se ha visto sensiblemente reducida, producto de la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP. Sin embargo, es importante monitorear su evolución en los departamentos donde opera el ELN, en donde se ubiquen las disidencias del proceso y en donde los cobros provengan de grupos armados posdesmovilización.

iii. Amenazas al derecho a la libre movilidad

Otras situaciones identificadas en la investigación son las restricciones a la movilidad. Estas se consideran una violación de las garantías fundamentales de las personas por parte de los grupos armados, “lo que implica, entre otros aspectos, establecer limitaciones arbitrarias a su movilidad y medios de transporte, acciones de confinamiento y, en general, bloqueos que afecten sus derechos fundamentales”. En el caso de las

89 IR 013 DE 2014

comunidades educativas, las restricciones a la movilidad afectan directamente el ejercicio del derecho a la educación, en tanto obstaculizan el acceso y la libre circulación dentro de las instituciones educativas y en sus inmediaciones.

En algunas regiones del país[90], donde los grupos posdesmovilización de las AUC controlan el expendio de estupefacientes, las dinámicas de control incluyen la delimitación de territorios cerrados por los cuales los bandos contrarios no pueden transitar y cuya transgresión puede llevar a la muerte. Así se registra en el IR 008-13 Antioquia *Medellín:*

> *"Las instituciones educativas también están seriamente afectadas por el denominado fenómeno de ´fronteras invisibles´. La población juvenil es la más expuesta por los homicidios y atentados contra la integridad personal, su tejido organizativo; vistos desde las amenazas contra procesos juveniles, el homicidio de artistas de género urbano, el desplazamiento forzado motivado por la amenaza de grupos armados post desmovilización AUC y por las restricciones a la movilidad en diferentes territorios".*[91]

La ubicación de las sedes educativas en estos territorios, además de ocasionar estas restricciones a la movilidad, configura un escenario de múltiples vulneraciones, como el que se registra en el distrito de Aguablanca, en Cali. Algunas de las sedes visitadas durante el trabajo de campo están en medio de dos oficinas de cobro:

En este escenario, la comunidad educativa se encuentra expuesta a enfrentamientos con interposición de población civil, amenazas a docentes, homicidio en persona protegida, abuso sexual, restricciones a la movilidad, utilización de niños, niñas y adolescentes con fines delincuenciales y desplazamiento forzado.

En los territorios en los que operaba la guerrilla de las FARC- EP se prevé que no se siga produciendo esta afectación. Durante el trabajo de campo se reportó que habían descendido las prácticas de control de la movilidad a través de la instalación de minas de control o de la prohibición de circular sin autorización por ciertos lugares.

En los sitios donde hay confrontación entre grupos posdesmovilización es posible el incremento de fronteras invisibles, trazadas como estrategia de control de los circuitos de distribución de la droga, con las consecuencias directas que ya se explicaron sobre los niños, niñas y adolescentes.

3.3 Garantías del derecho a la educación y exacerbación de riesgos asociados al conflicto armado

Para el desarrollo de este estudio resulta fundamental establecer las relaciones entre el contexto de vulnerabilidad y desprotección social, por un lado, y las amenazas y

[90] Principalmente en las ciudades de Medellín, Cali y Pereira.
[91] IR 008-13 Antioquia *Medellín.*

violaciones a los derechos humanos y al DIH, por el otro. Este tipo de análisis permite definir cuál es el rol del Estado en cuanto a la garantía del derecho a la educación en contextos afectados por el conflicto armado y la violencia sociopolítica.

Lo anterior implica avanzar en una explicación que permita comprender cómo, en escenarios donde se conjugan fenómenos de elevadas necesidades económicas y marginalidad social, actores armados y economías ilegales, junto con presencia diferenciada del Estado (debilidad en la prestación de la educación en aspectos básicos como cobertura, calidad, infraestructuras, acceso, etc.), se crean condiciones para que la población infantil y juvenil resulte victimizada a través de distintas prácticas, que comprenden la utilización, el reclutamiento y la explotación. En estas circunstancias, a las instituciones educativas se les dificulta la aplicación del concepto de *Escuela Protectora y Escuela Protegida*, sucumbiendo en un escenario en el que entran a hacer parte de la disputa armada por un territorio.

La revisión documental adelantada y la indagación de campo con los docentes y directivos de las comunidades educativas que participaron en el estudio, pusieron en evidencia que el derecho a la educación se impacta negativamente por las limitaciones que imponen los hechos del conflicto armado a la hora de configurar espacios seguros y protectores para los niños, niñas y adolescentes, que posibiliten procesos de enseñanza y aprendizaje armónicos. Bajo las condiciones de conflicto se ve limitado el posicionamiento del Estado y de sus instituciones en los territorios locales y, en consecuencia, se ven comprometidos el acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de las propuestas educativas para la infancia y la adolescencia.

De cara al proceso de posacuerdo, la educación debe plantearse como un escenario de oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de las comunidades educativas alrededor de la construcción de paz. En este sentido se hace necesario resaltar los hallazgos sobre situaciones específicas que fueron reportadas en el trabajo de campo de la presente investigación y que constituyen aspectos clave para el fortalecimiento de las iniciativas estatales al respecto. Se considera de manera particular llamar la atención respecto a aquellas problemáticas estructurales en las que se requiere seguir profundizando para alcanzar su definitiva resolución; llamado que sería deseable incluir en los planes que el país viene proyectando para el sector educativo y que se refieren al Plan de Educación Rural y el Plan Nacional de Educación para la Paz.

3.3.1. Trayectorias educativas y permanencia en el sistema educativo

La deserción escolar y el fracaso escolar son problemáticas presentes en las comunidades estudiadas, que tienden a agudizarse por efectos de situaciones y afectaciones derivadas del conflicto armado. Se conocieron casos particulares en los que las dificultades asociadas al acceso oportuno al sistema educativo, la continuidad de la oferta y la permanencia en el mismo, constituyen situaciones de vulnerabilidad que plantean mayores niveles de exposición a los riesgos del conflicto, particularizados en función del nivel educativo.

Al respecto,

- en departamentos como Chocó y Putumayo, donde los índices de deserción para el grado transición son bastante elevados, en relación con el promedio nacional, se conoció que los procesos de migración económica de familias enteras conducen a la cancelación de la matrícula de los niños y niñas de cinco y seis años antes de finalizar el año lectivo. De manera específica, se reportó que la temporada de cosecha de hoja de coca y/o el anuncio de posibilidades de extracción minera en regiones aledañas, motiva el desplazamiento permanente de las familias en busca de oportunidades de sustento económico, que los llevan a retirar a los niños y niñas de las instituciones educativas.

- En algunos municipios de Antioquia, Bogotá, Chocó, Meta, Arauca y Putumayo, donde se registra la presencia de actores armados y economías ilegales, al mismo tiempo se presentan altos índices de deserción en educación básica secundaria, junto con altos índices de incidencia de infracciones de DIH y DDHH asociadas al conflicto armado, tal como se expuso en los apartados anteriores dedicados al análisis de afectaciones del conflicto en los contextos urbanos y rurales. La edad de los niños y niñas de este nivel educativo coincide con el momento de mayor vulnerabilidad frente a reclutamiento y utilización que llevan a cabo las organizaciones armadas para el desarrollo de actividades relacionadas con microtráfico, cultivo y procesamiento de droga, microtráfico y explotación sexual.

- Al indagar con miembros de las comunidades educativas y las autoridades locales dejaron ver, con preocupación, que una de las principales causas de la deserción en este nivel se relaciona con la baja expectativa de movilización social a través de la educación según lo perciben los adolescentes, su temprana vinculación al mercado laboral y el establecimiento de vínculos con grupos armados que ofrecen oportunidades lucrativas. Los actores consultados expusieron reflexiones sobre las implicaciones de habitar en contextos que, como consecuencia del conflicto armado, han promovido principios culturales de consecución de *'dinero fácil'* y posicionamiento social mediado por la capacidad económica y la facilidad de consumo de bienes a partir de los cuales se mide el estatus social de las personas. A esto se suma la falta de oportunidades para continuar los estudios técnicos y superiores, por la baja capacidad de oferta de formación.

De manera general, la desagregación de los datos globales de deserción, en cada departamento priorizado dentro del presente estudio, muestra peores condiciones para los niños, niñas y adolescentes de las áreas rurales, sobre todo en los departamentos de Antioquia, Chocó, Meta, Valle del Cauca, Arauca y Putumayo, y en zonas marginales la ciudad de Bogotá, que figuran por encima de las mediciones nacionales. Así mismo, mediciones basadas en información del MEN (2016) muestran peores condiciones para las comunidades indígenas en relación con el resto de la población, en Antioquia, Bogotá, Bolívar, Chocó, Meta, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Arauca y Putumayo.

3.3.2. Disponibilidad y manejo adecuado de los recursos para garantizar el acceso y la permanencia educativa

A pesar de los esfuerzos realizados en el último tiempo desde el sector educativo, en los territorios afectados por el conflicto armado, aún hay carencias y debilidades importantes en materia de disponibilidad en cuanto a la suficiencia de recursos para el adecuado desarrollo de las actividades escolares, que se traducen en obstáculos para el acceso universal al sistema educativo.

Se identificó que persiste en los territorios estudiados baja cobertura neta[92] en educación preescolar, medida a través de la participación de niños y niñas de cinco años en el grado obligatorio denominado ´transición´. Esta problemática en los departamentos de Cauca, Córdoba, Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Arauca y Putumayo muestra coberturas por debajo de las registradas a escala nacional. Así mismo, los niveles de la básica secundaria y la educación media en las regiones documentadas (los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo y Bolívar) se encuentran en circunstancias inferiores en relación con el promedio del país.

De acuerdo con la indagación adelantada en el marco de este estudio, las necesidades de ampliación de la cobertura y de expansión de la oferta educativa en estos territorios, tiende a resolverse a través de la *'contratación con terceros'*, que corresponden a entidades prestadoras de servicios encargadas de operar la política educativa a través de la administración de los recursos públicos destinados para tal fin.

El proceso de tercerización de la contratación de docentes, alimentación escolar y otros aspectos que atañen a la canasta educativa, cuando se presenta en contextos donde la presencia institucional en materia de oferta educativa y servicios básicos ha sido históricamente débil, sumada a fenómenos de corrupción, como ha ocurrido en algunas de las regiones afectadas por la confrontación armada, termina por constituirse en un importante obstáculo para la efectiva garantía del derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades, calidad y pertinencia, todo lo cual va en detrimento del sistema educativo público.

Para citar un ejemplo relacionado con el tema de matrícula y cobertura, se conoció que en el departamento de Córdoba la contratación establecida entre las secretaría departamental de educación y la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro no ha dado como resultado la efectiva garantía del derecho a la educación del conjunto de los niños, niñas y adolescentes; por el contrario, ha ido en detrimento del mismo debido a las fallas e irregularidades en la asignación de recursos para la contratación docente y la operación de la oferta educativa. Así se supo, por denuncia pública hecha en su momento por el Ministerio de Educación, según informes de 2015, que 7.612 niños reportados como matriculados por dicha corporación no existían realmente, faltaban 17.000 millones de pesos para pagar la nómina de maestros y tampoco existía la sede administrativa,

[92] Entendida como *"la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad"*. Ministerio de Educación Nacional, 2013. Sistema de indicadores. Pág. 51.

supuestamente establecida en la ciudad de Montería[93]. En la actualidad, dicha corporación se encuentra investigada por la Fiscalía General de la Nación por hechos de corrupción y malversación de los recursos públicos.

A lo anterior se suma la falta de una oferta que garantice la continuidad entre uno y otro nivel educativo, expresada en la tendencia a la disminución de la oferta en el tránsito de la básica primaria a la básica secundaria, tanto en la zona urbana como en la zona rural, medida por el número de instituciones disponibles en los territorios. Esta situación implica dificultades en el acceso y la continuidad en el sistema educativo para los niños, niñas y adolescentes que deben reajustarse e identificar las opciones más factibles para asegurar su permanencia.

Por ejemplo, en el municipio de Samaniego, en Nariño, se conoció que varios colegios del área rural no cuentan con oferta de educación media, de manera que los niños, niñas y adolescentes que finalizan la básica secundaria deben reorganizar sus desplazamientos hasta otras instituciones del municipio que ofrezcan esta posibilidad de continuidad, lo que en todo caso implica trayectos más largos a los que acostumbraban a realizar.

Las situaciones expuestas pueden reconocerse como variables que acrecientan la vulnerabilidad de las poblaciones de niños y niñas frente a riesgos asociados al conflicto, que pueden conducirlos a la vinculación a grupos armados y al ingreso a los círculos de violencia, los cuales son descritos en profundidad en el capítulo de afectaciones de este informe.

3.3.3. Nombramiento de docentes

En regiones donde hay presencia permanente de actores armados, como las priorizadas en este estudio, la ausencia de docentes se traduce en un incremento en el riesgo de deserción escolar. En consecuencia, en una mayor vulnerabilidad en cuanto a la vinculación de niños, niñas y adolescentes a las organizaciones armadas al margen de la ley, como quiera que comparten los espacios de socialización con los adolescentes y la pertenencia a los grupos se convierte en una alternativa laboral

Por su parte, en el caso de las comunidades indígenas, de acuerdo con el MEN *"[…] también son frecuentes las dificultades por falta de requisitos en las organizaciones, desconocimiento de la normatividad por parte de las secretarías, enfrentamientos entre campesinos y grupos étnicos en territorios fronterizos, entre otras razones. Es frecuente que los niños y jóvenes terminen desfavorecidos por falta de educación mientras se resuelven situaciones críticas."*[94]. Así sucede en el departamento de Nariño, donde la situación de nombramiento de docentes ha sido un problema estructural, en particular para las comunidades indígenas que allí habitan. Al respecto, se conoció que en la subregión de Telembí, en el mes de junio del año 2016, no se había aprobado el nombramiento de maestros, por lo cual fue necesaria una movilización social hasta la secretaría departamental de educación de modo que se pudiera superar la situación y

[93] http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-356374.html
[94] MEN, 2015. Colombia: territorio rural: apuesta por una política educativa para el campo.

garantizar la atención de cerca de 1900 niños, niñas y adolescentes de la comunidad Awá. De acuerdo con reportes de prensa, el secretario de la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) esta situación es reiterada, y año tras año *"los niños deben esperar en promedio tres o cuatro meses después de iniciado el calendario escolar, para que sean contratados los docentes y puedan iniciar clases"*.

Una situación similar se registró en el departamento de Chocó, donde en el mes de febrero de 2016 fue necesario que representantes y miembros de varias comunidades indígenas se dirigieran hasta las instalaciones de la secretaría de educación departamental para reclamar la contratación de docentes que dieran inicio a las actividades del calendario escolar.

Por último, se conoció que en el área rural del municipio de Samaniego, en las veredas El Chinchal, La Aguada y Villaflor, existió una demora de aproximadamente cuatro meses para el inicio de las actividades académicas por la falta de nombramiento y asignación de docentes.

Las situaciones denunciadas en los departamentos de Córdoba, Chocó y Nariño expresan la necesidad de atención en los procesos de nombramiento y asignación de docentes para garantizar la atención continua de los niños, niñas y adolescentes. En el caso de Córdoba, las comunidades educativas y otros actores consultados denunciaron explícitamente una falta de voluntad política de las autoridades locales, departamentales y del nivel nacional para la transformación de las situaciones señaladas. Así mismo, señalaron la corrupción como una situación que incide en la falta de garantías para el ejercicio del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del departamento. En el caso de Nariño, se señalan las tensiones entre las formas y procedimientos establecidos por el MEN y los procesos de aval por parte de las comunidades étnicas.

En estos y otros departamentos como Norte de Santander, Antioquia y Chocó, se identifica que la situación se ha agudizado desde el inicio de la implementación del proyecto de Banco de la Excelencia del MEN[95]. Desde la perspectiva de los actores consultados, esta acción retrasa el nombramiento y cobertura de plazas por implicar una estrategia lenta en su funcionamiento y burocrática en su estructura organizativa. Así mismo, según los actores consultados, la estrategia puede ir en detrimento del fortalecimiento de la capacidad local para la implementación y dinamización de la política educativa, y reforzar la toma de decisiones centralizada desde la capital del país.

Sobre esta situación cabe señalar que, a pesar de que se reconocen los esfuerzos de las secretarías departamentales y el MEN, es claro que aún existen fallas que deben ser atendidas para garantizar la permanencia y atención sistemática de los estudiantes de estas comunidades, las cuales pasan por el reconocimiento de las particularidades de los docentes que se deben vincular, en respuesta a las disposiciones de la Corte Constitucional que ordenan la contratación de aquellos con enfoque étnico, que trabajen

[95] Creado con el objetivo de cubrir *"1.917 cargos para docentes líderes de apoyo pedagógico en el fortalecimiento de competencias y 235 orientadores, que entrarán a apoyar la implementación de la Jornada Única a nivel nacional además todos los cargos docentes de aula en vacancia definitiva ofertados por el Ministerio de Educación, los cuales se deben proveer en provisionalidad mientras surte el proceso de concurso docente".* http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-356750.html

por la preservación de las costumbres autóctonas y la cultura de las comunidades indígenas.

3.3.4. Asignación de docentes psico-orientadores

En su desarrollo, el trabajo de campo reveló la casi inexistente designación de docentes orientadores[96] en las instituciones educativas visitadas, donde básicamente solo las ubicadas en las zonas urbanas cuentan con este recurso. A esto se suma que en los casos en que existe este profesional, la carga laboral y la demanda debe cubrir las necesidades de grupos que alcanzan hasta 700 estudiantes, en promedio.

En municipios como San Juan de Pasto, en Nariño; Puerto Libertador y Tierralta, en Córdoba; Lloró, en Chocó; Ituango, en Antioquia; Puerto Asís y Valle del Guamuez, en Putumayo, se expresó la necesidad compartida de contar con el apoyo necesario para atender los impactos sicosociales que han ocasionado diversos hechos victimizantes contra los niños, las niñas y los adolescentes que asisten a las instituciones educativas. Si bien se reconoce que en muchos de estos casos se requiere el establecimiento de articulaciones con las instancias de reparación integral a las víctimas, ocurren episodios y situaciones en el interior de las instituciones educativas que demandan la atención y seguimiento en la perspectiva de garantizar el goce efectivo del derecho a la educación.

Aunque la respuesta a esta situación de insuficiencia de docentes psicorientadores se apoya en lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, según la cual *"todos los directivos docentes y los docentes deben brindar orientación a sus estudiantes, en forma grupal o individual, para contribuir a su desarrollo integral"*, se observó que muchos de ellos no cuentan con la formación que se requiere para facilitar estos procesos de acompañamiento, y dicha solicitud termina por exceder sus competencias profesionales.

Es importante resaltar que, teniendo en cuenta que muchas de las escuelas de las cabeceras municipales se han convertido en receptoras de niños, niñas y adolescentes en condiciones de desplazamiento y/o víctimas de algún tipo de violación de sus derechos con ocasión del conflicto armado, sin que cuenten con una respuesta inmediata y efectiva en materia de atención psicosocial que involucre no solo a los niños, niñas y adolescentes, sino también a sus familias.

El trabajo de campo en las zonas priorizadas en este estudio permitió identificar algunos esfuerzos que se han hecho para avanzar en esta tarea, como es el caso de la Secretaria de Educación del Departamento del Cauca, que a través de la oficina de calidad educativa ha logrado consolidar un grupo de sicorientadores para diferentes instituciones educativas del departamento; sin embargo, este grupo todavía es insuficiente en relación con la

[96] De acuerdo con el Decreto 3020 de 2002 del Ministerio de Educación Nacional, arriba mencionado, se perfila a los docentes orientadores como *"profesionales universitarios graduados en orientación educativa, psicopedagogía o un área afín, vinculados en propiedad a la planta de personal como docentes o administrativos, y que cumplen funciones de apoyo al servicio de orientación estudiantil [que] realizan acciones pedagógicas y terapéuticas que permiten el proceso de integración académica y social".*

cantidad de casos que se presentan en el territorio, donde continuamente la demanda supera su capacidad de atención.

3.3.5. Necesidades de protección y salvaguarda de las instituciones educativas

Una última situación, que requiere atención prioritaria, se relaciona con las instituciones educativas expuestas al acceso indiscriminado a sus instalaciones por la falta de cerramientos y personal encargado para la vigilancia, la ubicación en terrenos atravesados por carreteras veredales por las que transitan la comunidad y los actores armados, o la cercanía con escenarios de disputa territorial por parte de bandas y grupos delincuenciales que operan en las inmediaciones. Esta situación se evidenció en los municipios de Quibdó e Istmina, en Chocó; Puerto Asís, en Putumayo, y la región del Catatumbo, en Norte de Santander. En particular, en el caso de Quibdó, se conoció que en el contexto urbano se presentan situaciones asociadas al conflicto social de la ciudad, que representan riesgo para la comunidad educativa por la presencia de bandas delincuenciales que han entrado a las instituciones educativas y permanecen a la salida de los colegios.

4 RESPUESTA ESTATAL: EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS Y GESTIÓN ESCOLAR DEL RIESGO

Este capítulo propone un escenario de reflexión y análisis en torno a la respuesta estatal para la prevención y atención de las afectaciones que el conflicto armado ha supuesto para las comunidades educativas en Colombia. También proyecta estrategias para la construcción de directrices de país en la protección de las escuelas en el marco del pos-acuerdo. El apartado se orienta a revisar la Estrategia de Educación en Emergencias y Gestión del Riesgo, en los siguientes elementos:

- Estructura operativa de la estrategia.
- Planes escolares para la gestión del riesgo (PEGR) dispuestos por el Estado colombiano por medio del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

4.1. Antecedentes

La respuesta humanitaria en el país ha avanzado en lo relativo al desarrollo de estrategias de prevención de afectaciones por situaciones de emergencia en el marco de la gestión del riesgo, como una manera de intervenir oportunamente desde la respuesta organizada de las comunidades. Una revisión histórica al respecto deja ver que, en el último tiempo, el rápido restablecimiento del ejercicio del derecho a la educación se ha reconocido como uno de los pilares de la atención que debe brindarse en momentos de catástrofe. Así mismo, evidencia que la comprensión sobre las emergencias ha ido involucrando no solo a aquellas ocasionadas por factores naturales —avalanchas, inundaciones, terremotos, etc.—, sino también las que resultan por efecto de factores sociales y humanos, como en el caso de los riesgos tecnológicos y las acciones asociadas al conflicto armado.

Bajo este contexto, desde la expedición de la Ley General de Educación, se ha avanzado en la definición de estrategias que permitan preparar a las comunidades educativas y contar con capacidades para emplear todos los recursos posibles en el afrontamiento de las emergencias y en el pronto restablecimiento de la normalidad para garantizar el adecuado proceso educativo de niños, niñas y adolescentes. Así, en 1994 se expidió la Resolución 7550 "*Por la cual se regulan las actuaciones del sistema educativo nacional en la prevención de emergencias y desastres*", y se convocó a las secretarías de educación departamentales y municipales a incorporar acciones de prevención y atención de desastres dentro del proyecto educativo institucional de cada establecimiento.

Simultáneamente, diversas instancias internacionales han promovido la educación en emergencias como una perspectiva que reconoce en el derecho a la educación un potencial protector de las comunidades y un eje que garantiza el retorno a la normalidad tras la ocurrencia de una catástrofe. Al respecto, a mediados de la década del 2000, la educación en emergencias empezó a ser abordada por tres grupos interinstitucionales: Grupo INEE de Colombia, Grupo IASC (Comité permanente entre organismos) y Alianza Educación para la Paz. En 2007 UNICEF presentó el análisis de necesidades y brechas —Need assessment del IASC— y en el país se empezó a instalar la preocupación respecto del tratamiento articulado que debería darse a las situaciones de emergencia que afectan el derecho a la educación. Con el objetivo de tener un sistema de atención humanitaria para la educación en emergencias, en noviembre del mismo año se realizó un primer taller

nacional donde se tuvo la oportunidad de compartir y revisar algunas experiencias piloto, así como prácticas que se venían ejecutando al respecto.

Durante este periodo, el país enfrentó la agudización de los impactos del conflicto armado y se hizo necesaria la incorporación de un enfoque que robusteciera la respuesta estatal en materia de gestión de los riesgos en los entornos educativos que venía implementándose. Como resultado, en el año 2009 se emitió la Directiva Ministerial No. 012, que convoca a las secretarías de educación de las ETC a que participen en los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres, y avancen en el desarrollo de planes locales de emergencia y contingencias que respondan a tres momentos de las emergencias: prevención y gestión del riesgo, crisis y posemergencia.

El desarrollo de esta directiva resulta sumamente valioso porque, además de lo dicho, pasó a reconocer de manera explícita la necesidad de empoderar a las comunidades educativas para proteger los establecimientos educativos de ataques, ocupaciones y otras afectaciones derivadas del conflicto armado que pudieran interrumpir el adecuado ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, y a reconocer la prioridad en la vinculación al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, a partir del reconocimiento de las zonas receptoras y expulsoras de dicha población. Sumado a esto, hizo explicita la necesidad de evitar que los establecimientos educativos fueran adaptados como albergues para atender emergencias, y destacó la importancia de incluir orientaciones precisas para garantizar la continuidad del proceso educativo a través de la implementación de modelos flexibles, la adaptación de horarios y otras disposiciones clave en la educación de los niños, niñas y adolescentes.

A la par de estos desarrollos, entre 2009 y 2010, como parte de la reforma humanitaria del Sistema de las Naciones Unidas con presencia en Colombia, que organizó la estructura de país por ´clústeres´ y grupos temáticos[97], se creó la *Mesa Nacional de Educación en Emergencias (Mesa Nacional de EeE)*. A diferencia de otros ´clústeres´ de la arquitectura humanitaria, esta mesa contó, desde el comienzo, con la participación de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales de la sociedad civil y la institucionalidad pública representada por el MEN, garantizando así que las acciones emprendidas desde este espacio interagencial, además de atender situaciones de emergencia, influyeran en la instalación de capacidades para la respuesta estatal. La mesa se creó con la intención de coordinar acciones de preparación, capacitación, respuesta y rehabilitación frente a las situaciones de emergencia por diferentes causas que se presentaban en el país y que afectaban la prestación del servicio educativo y la garantía del derecho a la educación.

[97] Entre ellos, el derecho a la educación y el reconocimiento de otras afectaciones específicas de niños, niñas y adolescentes; reflexiones en torno a los ataques a las escuelas y los efectos del desplazamiento forzado en el país. Clúster de protección, organismos y coaliciones internacionales sobre la necesidad de que los niños, niñas y adolescentes asistan a la escuela. El derecho a la educación como parte de un entorno protector en situaciones de emergencia.

La Mesa Nacional de EeE, como espacio de impulso y acompañante de la Estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo, está conformada en la actualidad por seis entidades de cooperación internacional (UNICEF, OIM, Fundación Plan, Save the Children, Fundación War Child y Mercy Corps), cuatro organizaciones nacionales (Corporación Infancia y Desarrollo, Visión Mundial, Opción Legal y la Cruz Roja Nacional) y, desde el comienzo, y el Ministerio de Educación Nacional. En 2016 participaron entidades como la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, la Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas (UARIV), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Subdirección de infancia y adolescencia (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, desde el SAT. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) participa en calidad de observador.

La coordinación y funcionamiento de la Mesa Nacional de EeE está coliderada por el MEN y UNICEF (que, además, es líder del ´clúster´ global de educación de las Naciones Unidas), junto a otra agencia de cooperación, que rota periódicamente. La mesa sesiona mes a mes y guía su agenda por temas específicos o necesidades extraordinarias del país. Este espacio construye su propio plan de acción, alineado al Plan de Respuesta Humanitaria del Equipo de País. Sin embargo, como la mesa tiene un enfoque de preparación para la emergencia, de gestión del riesgo escolar y de recuperación temprana y rehabilitación, su plan de acción suele ser más amplio que el del Equipo de País.

El plan de acción de la mesa tiene como objetivo estratégico garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes afectados por emergencias, desde enfoques de dignidad y con una mirada diferencial, de acuerdo con los usos, costumbres, cosmovisión, etc. de cada uno de ellos. El plan cuenta con tres líneas de trabajo:

a) Respuesta. Una vez ocurre la emergencia, se responde y se busca la implementación de un modelo de respuesta rápida y coordinada para evitar que se repitan acciones y se sobre atienda a la población. Las acciones adelantadas son anudadas al sistema nacional de gestión del riesgo. Esta línea comprende componentes como el acompañamiento sicosocial, talleres con los miembros de las comunidades educativas, activación de espacios escolares alternativos, instalaciones escolares, insumos educativos, kits escolares, maletas didácticas1, etc.

b) Gestión del riesgo. Consiste en la preparación para las emergencias, articulada a la estrategia de gestión escolar del riesgo. Se deben desarrollar dos componentes: planes de educación en emergencia impulsados por las secretarías de educación y planes escolares para la gestión del riesgo de las instituciones educativas.

c) Línea técnica. Implica el impulso y desarrollo de líneas técnicas ministeriales de las secretarías de educación para formalizar los procesos de educación en emergencia, la definición de lineamientos generales de carácter ministerial enfocados a lograr mensajes unificados y aportar a la coordinación de acciones en emergencias específicas. Desde allí, la mesa adelanta acciones de carácter técnico y de gestión del conocimiento, participación en escenarios de discusión nacionales

e internacionales sobre educación en emergencias, discusión de nuevos instrumentos internacionales de protección, participación en la definición de líneas metodológicas, mensajes para publicaciones y producción de materiales.

La ola invernal que afectó a Colombia en el año 2010 llevó a que más de 500 instituciones educativas por todo el país tuvieran que ser utilizadas como alberges para la población damnificada. Esta situación dejó en malas condiciones la infraestructura de los espacios escolares y reafirmó la necesidad de contar con una definición más clara de la necesidad de proteger a las escuelas y con ellas el derecho a la educación en razón de las emergencias. Esta situación permitió que en el país se avanzará en la búsqueda de una respuesta articulada y se reconociera el trabajo en redes y alianzas como alternativa de fortalecimiento de las capacidades de atención en los diferentes niveles territoriales.[98]

Con la expedición de la Directiva Ministerial No. 16 de 2011 se profundiza en las implicaciones de situaciones derivadas del conflicto armado tales como el reclutamiento forzado, la presencia de MAP/MUSE/AEI, el desplazamiento forzado y el confinamiento, sobre la garantía del derecho a la educación y la continuidad del proceso educativo. Se avanza en la materialización de Planes Escolares de Gestión del Riesgo para cada IE, se promueve el registro y seguimiento de las situaciones de emergencia a través del Sistema de Apoyo a las Emergencias del MEN, y se brindan orientaciones precisas para adaptar el calendario escolar de manera que se garantice la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo en etapas posteriores a la emergencia. Bajo esta comprensión, las instituciones educativas se asumen como escenarios *'protectores y protegidos'*.

Ligado a estos desarrollos normativos, en los años siguientes se elaboraron materiales pedagógicos que explicitan las orientaciones para la materialización de la estrategia de Educación en Emergencias en los escenarios locales y en los entornos educativos institucionales. Al respecto, cabe destacar el trabajo realizado en 2014 por el MEN con el apoyo de los integrantes de la Mesa Nacional de EeE, en torno a los lineamientos para la elaboración de los PEGR.

La respuesta estatal a este tipo de situaciones encontró fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)[99] así como en la política pública educativa "Educación de Calidad, el camino para la Prosperidad"[100], que previeron con especial atención el fortalecimiento del sistema educativo frente a la gestión del riesgo como parte de la intención de garantizar el derecho a la educación. Medidas que fueron complementadas con los componentes respectivos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras[101] junto con la Política Nacional

[98] ALDANA, María Fernanda y otros. "Sistematización del proyecto "Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas afectadas por la emergencia invernal" en Córdoba. Universidad de los Andes. Centro de investigación y formación en educación, CIFE. Colombia, 2011.
[99] Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos", del gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón.
[100] Ministerio de Educación Nacional. "Educación de Calidad, el camino para la Prosperidad". Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf.
[101] Ley 1448 de 2011.

de Gestión del Riesgo de Desastres[102] y normas internacionales[103].

4.2. Instancias y responsabilidades

Como se ha mencionado, la perspectiva EeE y gestión escolar del riesgo considera tres momentos a los que se debe atender para garantizar su adecuado desarrollo: *Prevención y Gestión del Riesgo; Atención en Crisis y Emergencia;* y, *Post-emergencia.* Las acciones para garantizar un proceso apropiado implican la proyección de intervenciones antes, durante y después de la ocurrencia de una emergencia, de manera que sea posible para las comunidades educativas reconocer las amenazas y riesgos a los que se encuentran expuestos, así como los factores de protección y recursos que pueden poner al servicio en la prevención, atención y superación de las emergencias.

La operacionalización de dichas intervenciones requiere el engranaje de acciones en distintas instancias, que convocan al MEN, las SE de las ETC, y las IE. Bajo este esquema, se definen responsabilidades en torno a la coordinación y asistencia técnica en el nivel nacional y local, la articulación interinstitucional para garantizar un adecuado proceso en los territorios, la formación y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los equipos y líderes de las comunidades educativas, y el seguimiento y la evaluación de las medidas adoptadas para retroalimentar el ciclo de implementación de las estrategias de educación en emergencias. El esquema 3 describe de manera sintética las instancias implicadas en el proceso y su rol específico en la materialización de la estrategia.

[102] Ley 1523 de 2012.

[103] Entre las cuales se encuentran las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia y Desastres - INEE, de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, que a nivel internacional surgieron con el fin de establecer algunas condiciones y directrices mínimas que garanticen el derecho a la educación de calidad, aun cuando los niños, niñas y adolescentes se vean afectados por emergencias y desastres, basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Marco de Acción "Educación para Todos" y la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera.

Esquema 3. Instancias y responsabilidades encargadas de posicionar la perspectiva de EeE en los niveles nacional y territorial.

4.3. Mecanismos de implementación

Metodológicamente, la implementación de las acciones señaladas se ha apoyado en el establecimiento de convenios interinstitucionales que han posibilitado la materialización de la estrategia de EeE en algunos territorios del país. Así, desde el año 2013, el MEN ha tenido aliados estratégicos que orientan intervenciones de posicionamiento de la estrategia en el campo de la política pública educativa, asistencia técnica a las SE, y acompañamiento a las IE y sus comunidades en la formulación de PEGR.

De esta manera, en una primera fase en convenio con RET - The Foundation for the Refugee Education Trust- se llegó a las SE de Córdoba, Putumayo y Nariño, con quienes se desarrolló un trabajo de asistencia técnica durante 2013 y 2014, que derivó en la construcción de 371 PEGR.

Posteriormente, en el año 2015 el MEN, en cooperación con Save the Children, Opción Legal, Fundación Plan y UNICEF desarrolló el Convenio 0835, el cual apoyó la asistencia técnica a las 95 secretarías de educación certificadas en el diseño de planes de acción en educación en emergencias, la creación o fortalecimiento de mesas, redes de discusión en los territorios y el diseño o actualización de los PEGR en 422 instituciones educativas bajo

la responsabilidad de dichas secretarías. De este proceso, se destacan los siguientes resultados:

- La asistencia técnica y acompañamiento a las 95 secretarias de educación de entidades territoriales certificadas del país, de las cuales 87 formularon su Plan de Acción de Educación en Emergencias, tres avanzaron en la elaboración del diagnóstico o escenario de riesgos del sector educativo y cinco no tuvieron avances en el proceso.
- La asistencia técnica y acompañamiento a 422 instituciones educativas focalizadas por las secretarias de educación de entidades territoriales certificadas del país, de las cuales 396 formularon su Plan Escolar para la Gestión del Riesgo y 26 avanzaron en la formulación diagnóstico o escenario de riesgos frente a la garantía del derecho a la educación.
- La conformación de una Red Nacional de Rectores con seis nodos temáticos: conocimiento, intercambio de experiencias, respuesta a la emergencia, implementación de los PEGR, gestión de recursos y gestión territorial. Esta red se dinamizó a través del Edusitio y comunidad virtual "Escuelas + Protegidas", ubicada en el portal de Colombia Aprende del Ministerio de Educación Nacional.
- El diseño y virtualización de los módulos *"Entornos escolares protectores"* y *"Planes Escolares para la Gestión del Riesgo"* del curso virtual de Educación en Emergencias del Ministerio de Educación Nacional.
- El pilotaje del Sistema de Apoyo a la Emergencia (SAE), con tres secretarias de educación.
- El desarrollo de 56 talleres de educación en el riesgo de minas y comportamientos seguros en el ámbito educativo, con el fin de prevenir y mitigar el riesgo de las comunidades educativas afectadas por Minas Antipersonal (MAP), Munición sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), fortaleciendo las capacidades de las instituciones educativas pertenecientes a los municipios focalizados por la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) y el Ministerio de Educación Nacional.
- El desarrollo de 25 talleres de prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de grupos armados ilegales, con el objetivo de orientar a las instituciones educativas en la identificación de la problemática en los contextos, la precisión conceptual y metodológica y pedagógica para explicitar la temática en los planes escolares para la gestión del riesgo y la definir acciones concretas.

Durante el 2016, se dio continuidad al acompañamiento y asistencia técnica tras la suscripción del Convenio 0881 establecido entre el MEN, Unicef y la Fundación Plan, *"con el objetivo de fortalecer la atención educativa la población víctima y vulnerable mediante la implementación de los Planes de Acción de Educación en Emergencias de las Secretarías de Educación y de los Planes Escolares para la Gestión del Riesgo (PEGR) de las Instituciones Educativas"*[104]. A través del convenio, el MEN precisó enfatizar el fortalecimiento de los PEGR elaborados hasta la fecha, promovió su actualización y acompañó la implementación de algunos de ellos en 95 ETC y 118 IE.

El acompañamiento a las SE e IE combinó una estrategia virtual y otra presencial para su

[104] https://plan.org.co/acerca-de-escuelas-%2B-protegidas.

ejecución. Al respecto, 63 SE y 59 IE recibieron asistencia directa, y las restantes 32 SE y 95 IE asistencia virtual. El interés particular de esta etapa se ha concentrado en la revisión de la capacidad de respuesta a las amenazas concretas desde la coordinación institucional en lo local, así como la continuidad del acompañamiento por medio de los procesos de formación y trabajo con la red de rectores del país y las secretarías de educación. Para efectos del análisis de este Informe se anota que tanto los procesos de formulación y/o actualización como la implementación de los PEGR bajo los lineamientos oficialmente expedidos por el MEN, que han incluido explícitamente el conflicto armado como factor de riesgo, se iniciaron formalmente en el año 2015. Con el fin de avanzar en la implementación de la estrategia, el MEN focalizó, para la asistencia técnica, a secretarías e IE que han estado expuestas a una doble afectación, tanto por desastres naturales como por el conflicto armado.

Paralelo a este proceso, otros integrantes de la Mesa Nacional de EeE adelantan un trabajo en zonas específicas del país que han aportado a la asistencia técnica especialmente de IE para el diseño y actualización de los PEGR de acuerdo con los lineamientos del MEN. En zonas como Putumayo y Chocó se conocieron experiencias de trabajo en ejecución, lideradas por las fundaciones War Child y Mercy Corps, con el apoyo de la embajada de Canadá en Colombia, cuyos operadores son la Corporación Opción legal y la Corporación Infancia y Desarrollo.

Por último, en este mismo año las subdirecciones de Permanencia y Calidad del MEN avanzaron en la incorporación del enfoque de la gestión escolar del riesgo al currículo educativo, gracias a un trabajo desarrollado con la fundación Save the Children.

4.4. Hallazgos sobre la implementación

Desarrollos en el ámbito territorial e institucionalización de la EeE y la gestión escolar del riesgo en las ETC

En lo que sigue, se presentan los principales hallazgos derivados de la implementación de la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo en las ETC, en el marco de los procesos de acompañamiento y asistencia técnica liderados por el MEN, descritos previamente.

i. Apropiación en el ámbito territorial

El trabajo de campo que soporta la presente investigación permitió aproximarse al estado actual de la implementación de acciones alrededor de la EeE y la gestión escolar del riesgo en once de los doce territorios visitados. La ciudad de Bogotá constituyó una excepción al proceso, toda vez que, de acuerdo con las indagaciones realizadas, está avanzando de manera autónoma para responder a este proceso, en el marco de un programa de atención a víctimas del conflicto armado adscrito a la Dirección de Inclusión e Integración de Poblaciones de la Secretaría de Educación Distrital.

En este contexto, cabe señalar que en todas las ETC visitadas que implementan acciones alrededor de la EeE y la gestión escolar del riesgo, las SE reportaron haber contado con

asistencia técnica para inscribir el tema en su agenda de política. Como resultado, en la mayoría de los casos se cuenta con un Plan de Acción de EeE ya formulado y con un respaldo en el plan de desarrollo del departamento, como sucede en Córdoba, Norte de Santander, Cauca y Nariño. Una revisión de los planes de desarrollo de dichos territorios deja ver apropiaciones de la estrategia, que se plasman en:

- El Plan de Desarrollo del Departamento de Córdoba, en el que se videncia un avance importante en el proceso de incorporación del enfoque de EeE, teniendo en cuenta que ha incluido el Componente de Gestión del Riesgo de Desastres de manera expresa, y los fundamentos para el afianzamiento de la estrategia en la región. Así mismo, ha definido acciones para el fortalecimiento del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo a través de la conformación y organización por sectores, con prioridad en educación, y ha encargado a la secretaría de educación la coordinación y direccionamiento de la respuesta oportuna en los eventos de emergencias y desastres que se pudieran presentar en el territorio y que afecten el derecho a la educación. El plan incorpora un subprograma de gestión para el desarrollo de la educación y ha definido la creación de comités de emergencia en instituciones educativas de los 27 municipios no certificados del departamento, para mejorar las condiciones de calidad de la educación.
- El Plan de Desarrollo de Norte de Santander, que ha incorporado la esencia del enfoque de EeE en el componente de gestión del riesgo y ha definido como prioridad la atención a la población víctima del conflicto armado, teniendo en cuenta las sedes educativas con alto riesgo de vulnerabilidad. Con esto, busca dar respuesta oportuna y eficaz ante las emergencias que puedan derivar en afectaciones a la población por razones del desplazamiento forzado, y simultáneamente responder a la generación de una política pública educativa que garantice el acceso y permanencia de la población víctima del conflicto armado.
- El Plan de Desarrollo del Cauca, que ha establecido como prioridad la atención en situaciones de emergencia en los establecimientos educativos públicos por diferentes tipos de afectación en los municipios no certificados.
- Finalmente, el Plan de Desarrollo de Nariño, que ha incorporado de manera expresa el componente de Gestión Integral del Riesgo de Desastres como una estrategia transversal del proceso de desarrollo territorial, que busca el incremento del conocimiento del riesgo de desastres tanto en el ámbito institucional como comunitario.

A su vez, los planes han incluido la conformación de las mesas departamentales de EeE como instancias que promueven la articulación de esfuerzos para garantizar la prevención, atención y recuperación frente a situaciones de emergencia ocasionadas por efecto del conflicto armado.

A esto se suman las experiencias de conformación de comités de educación en emergencias que, como en el caso del departamento del Meta, se ha instalado gracias a la Resolución 4754 del 2015, que estipula una serie de acciones encaminadas a garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo y a coordinar las actividades

realizadas antes, durante y después de la emergencia o desastre, en el marco de las directivas ministeriales y en respuesta a la organización territorial.

En noviembre de 2016 se conoció que venían funcionando seis mesas regionales de EeE en los departamentos de Cauca, Córdoba, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, que cuentan con un plan de acción, se reúnen periódicamente, han diseñado planes de contingencia y rutas de respuesta frente a las emergencias y han logrado que en cada una de las zonas de incidencia se cuente con una persona de enlace en las secretarías de educación departamentales. La presencia de estas mesas ha favorecido una acción coordinada cuando se presentan situaciones de emergencia concretas, como en el caso de la crisis de la frontera colombo-venezolana durante el año 2016, especialmente en Norte de Santander.

Ahora bien, el análisis en función de los desarrollos derivados de estos logros de política deja ver dificultades en la apropiación de los mismos por parte de las comunidades educativas consultadas. Así, en algunos casos, como en los municipios visitados en Cauca, Arauca y Antioquia, se reportó que no todas las autoridades e instancias locales conocen de su existencia, funcionamiento o acción.

A esto se suma que, desde la perspectiva de los actores consultados, las acciones derivadas de los planes y de las gestiones lideradas por las mesas y comités departamentales se restringen a procesos de verificación de las afectaciones cuando ocurre una emergencia, y no siempre trascienden a intervenciones para mermarlas o afrontarlas. Como resultado, la gestión del riesgo se concentra principalmente en la fase de atención de las emergencias que, sin embargo, se limita por la falta de oportunidad para intervenir y responder de manera adecuada en su superación y el restablecimiento de la normalidad escolar.

Por último, como resultado de las entrevistas realizadas con los funcionarios encargados de la estrategia en departamentos como Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Norte de Santander, Putumayo y Nariño, se identificó que el diseño de los planes de acción y otros desarrollos de institucionalización de la EeE en el ámbito territorial, dependen en gran medida de la continuidad de la asistencia y del acompañamiento técnico ofrecido por parte del MEN. Si bien se esperaría que las ETC contaran con las capacidades necesarias para hacer frente a las necesidades de sus comunidades educativas y orientar técnicamente sus procesos de prevención, atención y recuperación de emergencias, es claro que se requiere propender por procesos sistemáticos que aseguren la apropiación de la propuesta en los equipos territoriales, para garantizar su adecuada implementación y desarrollo.

ii. Capacidad instalada y talento humano

En materia de coordinación de las SE y las demás instancias territoriales que apoyan la implementación de la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo, la DP encontró que en departamentos como Meta, Arauca y Casanare la fortaleza en el afianzamiento de estas experiencias ha radicado en la designación de funcionarios que estén a cargo de

impulsar la estrategia misma, encargados de visibilizar el tema y posicionar una mirada comprensiva sobre las emergencias derivadas del conflicto armado.

Frente a los planes de respuesta a emergencias, los consejos municipales y departamentales de la gestión del riesgo, por norma, no contemplan abiertamente la participación del sector educativo. Lo anterior ha implicado que se haga necesario trabajar en procesos de sensibilización que permitan que sean directamente los miembros del sector quienes promuevan su presencia en los escenarios de discusión de la gestión del riesgo.

Aun así, en la mayor parte de las experiencias visitadas se conoció que la asignación de un equipo dedicado al desarrollo de la estrategia es limitada, y generalmente se traduce en la designación para este proceso de un profesional de la SE, que debe dar cuenta de un conjunto amplio de responsabilidades a su cargo, dentro de las que se incluye el posicionamiento de la EeE. A esta dificultad se suma la elevada rotación del personal, así como la falta de continuidad en los procesos y en la transferencia del conocimiento, lo cual obstaculiza un proceso de afianzamiento en el interior de las ETC. Al respecto, se supo, en los departamentos de Nariño y Córdoba, que año tras año se ha disminuido el número de personas que lideran este proceso, al punto de que se ha pasado de seis a una o dos personas, como máximo, en la SE.

iii. Asignación presupuestal

En relación con los recursos disponibles en los entes territoriales departamentales se determinó que algunas SED a veces no cuentan con los recursos suficientes para poder dar respuesta a la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo. No han logrado asignaciones en los presupuestos públicos, situación que ha afectado la posibilidad de articulación en el momento de la respuesta para la gestión del riesgo y se convierte en un incumplimiento de las obligaciones de autoridades locales y departamentales, como alcaldes y gobernadores, en esta materia.

Factores como el número de IE con PEGR formulados, la cuantía de los recursos asignados para la implementación de la estrategia, la definición de estrategias poco claras dentro de los planes de acción departamentales de EeE y la ausencia de recurso humano a cargo de la asistencia técnica a las IE, son algunas de las variables que han dificultado un mayor avance en la implementación de los PEGR.

En las regiones visitadas se ha identificado, como necesidad común para la implementación de la estrategia, la falta de recursos básicos que, incluso, han sido identificados en los PEGR como parte de las medidas de mitigación de los riesgos. Lo anterior ha llevado a que el estado de implementación de las medidas sea mínimo y en algunos casos inexistente, más allá del diseño y aprobación del PEGR en cada institución.

Un aspecto para tener en cuenta en este marco se refiere a la situación de los municipios que aún no son certificados en educación y, por consiguiente, no reciben recursos de manera directa del presupuesto general de la nación por vía del sistema general de

participaciones. Cuando un municipio cuenta con dicha certificación, tiene la posibilidad de administrar de manera directa los recursos que provienen de la nación dirigidos a inversión en salud y educación, lo que permite al ente territorial certificado implementar acciones en las áreas de calidad educativa, cofinanciación de proyectos de infraestructura, alimentación escolar y proyectos transversales en educación.

iv. Seguimiento y evaluación

Una de las principales dificultades que identificaron los socios participantes en la implementación de los convenios de asistencia técnica con el MEN durante los años 2015 y 2016 se refiere a las acciones en materia de monitoreo de los planes de acción de las secretarías de educación y los PEGR de las IE. Desde su perspectiva, esto ocurre debido a que no existe un mecanismo claro de exigibilidad entre los diferentes entes territoriales responsables de la estrategia en cuanto al cumplimiento de la formulación y/o actualización, envío y retroalimentación de los respectivos planes, pese a que se cuenta con el SAE como herramienta diseñada para tal fin.

Esta situación ha derivado en la inobservancia de las obligaciones de cada nivel territorial respecto de la estrategia de seguimiento de las acciones. Al respecto, la consolidación del SAE y la promoción de su uso y alimentación permanente es uno de los puntos que se deben fortalecer para asegurar el adecuado proceso de establecimiento de la estrategia a nivel territorial y nacional.

v. Priorización de las comunidades educativas

Una vez se cuenta con un contexto favorable para la inserción de la estrategia de EeE en los territorios, el proceso de aproximación y trabajo mancomunado con las comunidades educativas requiere una priorización de las poblaciones en función de las necesidades e intereses que consideren las ETC. La priorización es un paso fundamental en lo que sigue del acompañamiento técnico a las IE para la inserción de la estrategia de EeE en su estructura organizativa, en función de la constitución del comité de gestión escolar del riesgo y la proyección de su respectivo plan escolar de gestión del riesgo.

Al respecto, si bien debe exaltarse la intención de promover la priorización de las poblaciones con base en la autonomía y conocimiento de los equipos de las SE de las ETC, cabe señalar que en varios territorios se evidenció cómo este proceso depende mucho más de condiciones presupuestales y de facilidad en el acceso a los territorios, que de un ejercicio concienzudo de identificación de necesidades prioritarias de acompañamiento. Como resultado, se impide que la asistencia técnica llegue hasta las IE con mayor grado de vulnerabilidad o exposición a los riesgos asociados al conflicto armado.

Por otra parte, resulta importante señalar que el resultado de la priorización de las IE a nivel nacional deja ver una brecha en la que la cobertura en asistencia y acompañamiento se encuentra lejos de cobijar el grupo entero de comunidades educativas del país. Así, si bien se presentan desniveles, en los territorios visitados en el marco de este estudio es claro que aún se requiere afianzar propuestas de ampliación de las coberturas que

permitan contar con un mayor rango de acción en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas.

iv. Articulación en el marco de otras propuestas inscritas en los contextos educativos

Frente a posibilidades de articulación en los territorios, en el trabajo de campo la DP encontró información relacionada con la implementación de otras estrategias en el sector educativo, en las cuales se identificó que han logrado la articulación de esfuerzos de diversas instituciones públicas, como en el caso de los comités municipales de convivencia escolar que, si bien es cierto, lo han hecho con un enfoque diferente, dan cuenta del desarrollo de acciones que contribuyen a la gestión del riesgo en las IE especialmente relacionadas con situaciones que terminan asociadas al conflicto armado, como ocurre en el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por actores armados, que los utilizan para actividades relacionadas con el microtráfico, pero que finalmente no logran articularse con la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo y se pueden entender como acciones independientes entre sí.

Lo anterior cobra relevancia en materia de este informe, teniendo en cuenta que en las entrevistas, especialmente con docentes de las IE en las zonas priorizadas, cuando se pregunta por el tipo de acciones emprendidas frente a riesgos en particular asociados con el conflicto armado, no necesariamente el referente de acción son sus propios PEGR. En este sentido, para la DP sería importante encontrar puntos de articulación con otras estrategias como la de convivencia escolar y la gestión del riesgo, de tal manera que se encuentren diferentes vías de respuesta a los riesgos que enfrentan las IE.

Existe información y caracterización de las situaciones que afectan a las IE. En consecuencia, es posible la proyección de acciones de acompañamiento que contribuyan a disminuir los riesgos identificados por las comunidades educativas, siempre que se actúe en articulación con entidades locales con competencia en la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos, entre las cuales se encontrarían, especialmente, las secretarías de gobierno de los municipios y los departamentos, de modo que no se dupliquen esfuerzos o haya sobreintervenciones en determinadas IE. Se hace necesario, entonces, fortalecer la elaboración de diagnósticos adecuados que proyecten acciones de acompañamiento para la gestión escolar del riesgo, de manera articulada, que facilite y optimice los procesos de implementación.

4.5. Apropiación de la EeE y la gestión escolar del riesgo en las instituciones educativas

El apartado que se desarrolla a continuación ofrece un análisis del trabajo adelantado por las instituciones educativas del país en torno a la gestión escolar del riesgo. Se organiza de acuerdo con la información recolectada de tres fuentes:

i. Los registros de la Subdirección de Permanencia del Ministerio de Educación Nacional.
ii. La información recabada durante las visitas de campo realizadas por el equipo

consultor.

iii. La información consignada en las encuestas de percepción diligenciadas por las comunidades educativas.

Para la descripción de los hallazgos, según las fuentes, se propone articular los de los capítulos previos con la información disponible sobre los PEGR, haciendo énfasis en los elementos críticos que deberán ser incorporados como parte de la estrategia.

i. Registros de la Subdirección de Permanencia del Ministerio de Educación Nacional

Durante los años 2014 y 2015, de acuerdo con los lineamientos emitidos por el MEN, se desarrollaron dos proyectos de acompañamiento para que las instituciones educativas del país avanzaran en la construcción de sus PEGR. De acuerdo con la información suministrada por la Subdirección de Permanencia del MEN, en junio de 2016 se contaba con 429 PEGR. De esta total, 171 correspondían a IE ubicadas en zona rural y 258 a zona urbana. La distribución por departamento se muestra a continuación:

Departamento	Número de PEGR
Amazonas	4
Antioquia	57
Arauca	8
Atlántico	16
Bogotá	3
Bolívar	20
Boyacá	17
Caldas	8
Caquetá	17
Casanare	7
Cauca	14
Cesar	11
Chocó	10
Córdoba	20
Cundinamarca	31
Guainía	3
Guajira	10
Guaviare	7
Huila	13
Magdalena	8

Departamento	Número de PEGR
Magdalena Medio	9
Meta	16
Nariño	8
Norte de Santander	11
Putumayo	9
Quindío	8
Risaralda	5
San Andrés	3
Santander	25
Sucre	13
Tolima	13
Valle del Cauca	20
Vaupés	3
Vichada	2
TOTAL	**429**

Tabla 5. Fuente: elaboración propia con base en la información de los PEGR suministrados por el MEN en abril de 2016.

El siguiente mapa deja ver la distribución en el territorio nacional:

Mapa 3. Distribución de los PEGR en el territorio nacional. Fuente: elaboración propia.

La distribución de los PEGR en relación con el mapa de afectaciones mostrado en el capítulo previo, permite concluir que hay coincidencia entre algunos de los departamentos advertidos por el SAT y departamentos y municipios donde se ha adelantado acompañamiento para la formulación de los PEGR. Esto ocurre en Antioquia, Cundinamarca, Santander, Córdoba y Bolívar. Otro grupo de departamentos, que incluyen dentro de la población en riesgo a los miembros de las comunidades educativas, cuentan con un número muy bajo de PEGR comparado con el total de EE por departamento, aunque las afectaciones por conflicto armado han sido críticas y el riesgo es persistente. Son los casos de Norte de Santander, Chocó, Cauca, Nariño y Putumayo. Cabe señalar la necesidad de revisar los criterios de priorización de las regiones acompañadas, para garantizar que se incluyan los territorios con mayor riesgo de sufrir afectaciones por razones asociadas al conflicto armado interno.

Inclusión de afectaciones en los PEGR

De la revisión del conjunto de PEGR se concluye que 148 evidencian afectaciones directas del ejercicio del derecho a la educación. Esta situación se expresa fundamentalmente a través del reporte de casos de deserción escolar y desescolarización (56), inasistencia regular y ausentismo (35), afectaciones directas del calendario escolar planeado (24) y dificultades de acceso a las instituciones educativas (13). La tabla 6 presenta el consolidado de la información reportada. Aunque no es posible señalar que en la totalidad de los casos estas afectaciones sean consecuencia directa de las dinámicas de los actores armados, sí se agudizan por efecto del conflicto armado, tal como se analizó en el apartado dedicado al análisis sobre las garantías del derecho a la educación y exacerbación de riesgos asociados al conflicto armado.

Afectación	Número casos	Porcentaje
Insuficiencia de docentes	1	0,7
Ausencia de cercamientos para controlar el ingreso a la IE	8	5,4
Daños a la infraestructura	11	7,4
Dificultades en el acceso a las instituciones asociadas al conflicto armado	13	8,8
Afectación directa del calendario escolar planeado	24	16,2
Inasistencia regular (ausentismo)	35	23,6
Deserción escolar y desescolarización	56	37,8
Total	148	100

Tabla 6. Número y porcentaje de casos reportados en los PEGR para cada afectación del derecho a la educación señalada.

Puesta en el mapa la distribución de las afectaciones reportadas, esta se evidencia del siguiente modo:

Mapa 4. Fuente: elaboración propia con base en la información de los PEGR suministrados por el MEN en abril de 2016.

Principales factores amenazantes y riesgos asociados al conflicto armado en los PEGR del país

De la revisión de los PEGR compartidos por el MEN se deduce que por lo menos 105 instituciones educativas reconocen la presencia de grupos armados en su territorio. Así mismo, con base en la incorporación del conflicto armado, las comunidades educativas han avanzado claramente en la identificación de riesgos de infracción del DIH y algunos de los riesgos de violación de DDHH; otros, sin embargo, son invisibilizados dentro de la estrategia.

- Riesgos de infracciones de DIH identificadas en los PEGR

Como se mencionó en el capítulo sobre afectaciones, el principal riesgo identificado en la advertencia SAT es el reclutamiento ilícito. Esta problemática fue incluida en 71 de los PEGR, con mayor frecuencia en zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés. En algunos de los PEGR se identificó articulación con las acciones de prevención de reclutamiento adelantadas por las administraciones locales, aunque en la formulación de los PEGR falta mayor visibilización de las rutas y protocolos establecidos para la prevención temprana, urgente y prevención en protección que trazan los documentos de política para la prevención del reclutamiento y la utilización.

En segundo lugar, se ubica el riesgo de sufrir accidentes por la explosión de MAP/MUSE/AEI. Esta situación fue identificada en 54 PEGR, principalmente de las IE ubicadas en zona rural (39) PEGR de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Sucre. Se identifican algunas acciones de formación a los miembros de las comunidades educativas enfocados a educación en el riesgo por minas en articulación con el DAICMA.

El tercer elemento que aparece con mayor frecuencia es la posibilidad de enfrentamientos entre grupos armados en inmediaciones de las IE. Esta variable fue incluida en (42) de los PEGR de instituciones educativas, de los cuales 29 corresponden a zona rural de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Putumayo y Valle del Cauca. Como se mencionó en el capítulo sobre afectaciones, es un riesgo que disminuye claramente en territorios donde históricamente hacía presencia la guerrilla de las FARC-EP, pero se mantiene en donde hay presencia de otros grupos guerrilleros, donde se concentra la disidencia de las FARC-EP y en zonas urbanas donde predominan grupos posdesmovilización de las AUC. Por tal razón, conviene acompañar la actualización de los PEGR para que se incorporen protocolos claros de protección en las comunidades educativas que existen en estos territorios.

Las situaciones de violencia sexual fueron identificadas en 23 de los PEGR. Esta afectación fue identificada por 19 IE de la zona rural de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá y Putumayo; y 5 IE de la zona urbana de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander y Putumayo. En diálogo con lo expresado en el capítulo

previo, se sugiere revisar si este subregistro es consecuencia de la capacidad de intimidación de los actores en las comunidades educativas y, de ser así, considerar algunas acciones preventivas con enfoque basado en la acción sin daño que atiendan a las demandas de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes y al principio del interés superior del niño.

Catorce de los PEGR reportan riesgo de homicidio en persona protegida. A pesar de que es una cifra menor, es importante acompañar claramente a las IE que lo identifican para movilizar acciones de protección de la vida de los niños, niñas y adolescentes y demás miembros de las comunidades educativas, para lograr la mitigación del riesgo de ocurrencia. Las IE que identifican este riesgo se ubican en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño y Norte de Santander.

En menor grado, también son identificadas por las IE otras infracciones de DIH y factores de riesgo como ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones (25) en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Meta, Putumayo y Sucre; ocupación y ataque a escuelas (18), en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá y Cauca; y utilización de niños, niñas y adolescentes (17) en los departamentos de Antioquia, Cesar, Córdoba y Valle del Cauca.

De la revisión del total de PEGR llama particularmente la atención, que, a pesar de las reiteradas denuncias y acciones interpuestas por la Defensoría del Pueblo en casos de acciones de apoyo al desarrollo, antes conocidas como acciones cívico-militares, ninguna de la IE identifica este tipo de situaciones como un riesgo en el ámbito escolar.

Finalmente, frente a las infracciones de DIH, las IE ubicadas en zonas rurales evidencian mayores niveles de riesgo por razones del conflicto armado, como lo refleja la siguiente tabla:

UBICACIÓN	Presencia de grupos armados	Ocupación y/o ataques a escuelas	Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas interposición de población civil	Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE)	Ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones	Reclutamiento	Utilización de niños, niñas y adolescentes (microtráfico, minería ilegal)	Operaciones psicológicas (jornadas cívico-militares dentro de las escuelas)	Violencia sexual
Rural	64	12	28	39	13	47	8	0	18
Urbano	40	6	14	15	12	24	9	0	5
TOTAL	**104**	**18**	**42**	**54**	**25**	**71**	**17**	**0**	**23**

Tabla 7. Frecuencia de registros de infracciones al DIH reportadas en los PEGR analizados.

- Riesgos de violaciones de DDHH identificadas en los PEGR

Como violaciones a los DDHH, el análisis de los PEGR identificó que el desplazamiento

forzado de miembros de las comunidades educativas sería el riesgo de mayor notoriedad, el cual fue identificado por 41 IE de los departamentos de Antioquia, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Guaviare, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca.

La amenaza a docentes se convierte en la segunda violación de DDHH identificada en 25 PEGR de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Mientras que solo en dos casos se ha identificado el homicidio de docentes y directivos como factor de riesgo, principalmente en el departamento de Putumayo.

Violaciones de derechos humanos como los cobros extorsivos y contribuciones forzosas, así como las amenazas a la libre movilidad, no son incluidas dentro de estos instrumentos para la gestión del riesgo, aunque se sabe, por la advertencia SAT, que afectan a las comunidades educativas.

Estado actual de los PEGR suministrados por el MEN

La revisión de los planes escolares a la luz del proceso de diseño, implementación y evaluación de la educación en emergencias permite observar que en el 36% de los casos las instituciones educativas han avanzado hasta las fases de diagnóstico situacional (156) y en un 38% han definido acciones para la mitigación de los riesgos (164); mientras que en el 13% reconocen haber avanzado en la implementación de acciones de mitigación (57). En este sentido, se reconoce que el desarrollo de la política pública se encuentra atravesando un primer momento de implementación, que requiere una mayor concreción de las acciones, su puesta en marcha y su seguimiento, de manera que se afiance el ciclo de gestión del riesgo escolar[105].

De la fase de formulación es posible identificar algunos logros:

- *La Incorporación de conceptos* y el análisis de la situación del derecho a la educación en clave del sistema de las 4A. Este enfoque facilita la identificación de las dimensiones más afectadas por el conflicto armado y contribuye a trazar acciones más pertinentes que logren mitigar los riesgos identificados.

-*La promoción de una cultura ciudadana para la prevención y gestión de los riesgos:* las IE han realizado esfuerzos por buscar la promoción de una cultura ciudadana que prevenga y gestione los riesgos identificados. Conforme a lo anterior, las comunidades educativas han intentado que desde la EeE se faciliten escenarios de articulación de proyectos pedagógicos orientados a la reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos.

PEGR frente a los escenarios de riesgo en la etapa posacuerdo

[105] Para ampliación de la información contenida y análisis de los PEGR en las doce regiones priorizadas por la investigación, se puede revisar el anexo 6 del presente informe, titulado: "Descripción de los principales factores amenazantes y las afectaciones a la garantía del derecho a la educación identificadas en los PEGR revisados en el marco de la investigación".

Aunque el trabajo de diseño y actualización de los PEGR se ha dado mientras se desarrollan las conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP; en general, los PEGR no han previsto ningún tipo de acción encaminada al abordaje y mitigación de los riesgos que puedan surgir de la etapa posacuerdo, ni siquiera en los territorios donde históricamente ha operado el grupo armado que deja las armas. Esta situación implicará necesariamente una revisión de los PEGR del país que preparen a las IE para responder a los desafíos de dicho escenario.

El número de PEGR existente por región da cuenta, inicialmente, de la necesidad de revisar y ampliar la estrategia del MEN y de las secretarías de educación para fortalecer el acompañamiento que permita a un número mayor de IE diseñar y contar con sus PEGR, con énfasis en las zonas afectadas por el conflicto armado, previendo cómo se fortalece y qué tipo de medidas, capacidades y recursos se necesitan para que este proceso amplíe su cobertura y avance hacia la implementación.

En el instrumento de sistematización de la información de los PEGR, en los escenarios de riesgo, se incluyeron las variables que el SAT interpreta como amenaza y que incluyen la presencia de actores armados, la cooptación de bandas y combos, las economías ilegales controladas por los grupos armados y la minería ilegal, entre otros.

Es importante destacar que, si bien en muchos PEGR se identifica la presencia de actores armados como factor de amenaza, no se toma en cuenta este para establecer relaciones entre su presencia y actividades ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal, a través de las cuales reclutan y utilizar niños, niñas y adolescentes.

Teniendo en cuenta que este tipo de situaciones no ha sido analizado en los PEGR, los diagnósticos realizados por las IE podrían fortalecerse y de esta manera cualificar las medidas que se prevén para gestionar los riesgos asociados al conflicto armado y la violencia que se registra en los territorios, como se señaló en el capítulo de afectaciones del presente estudio.

Participación comunitaria

En la revisión de los PEGR la DP encontró una baja participación de las comunidades en la formulación de estos, incluidas las medidas de mitigación y gestión del riesgo. De los 429 PEGR revisados en esta investigación, solo se encontró uno en el departamento de Bolívar que da un rol en este sentido a la comunidad en general.

Frente a los diagnósticos incorporados en los PEGR, la Defensoría del Pueblo (DP) reconoció, como una oportunidad de fortalecimiento del ejercicio de su formulación y/o actualización, la ampliación y revisión de otras fuentes de manera complementaria a la información que resulta de la indagación en el interior de las mismas IE, lo anterior permitiría contar con mayores elementos sobre el contexto local; por ejemplo, los documentos de advertencia (informes de riesgo y notas de seguimiento) producidos por el SAT.

Frente a la definición de rutas de atención y recibo de la población víctima del conflicto armado, solo los PEGR correspondientes al departamento del Caquetá han incluido este aspecto.

De los PEGR revisados, es posible advertir que, aunque se reconoce la presencia de riesgos asociados a las dinámicas del conflicto armado, en el 94% de los mismos se priorizan amenazas de origen natural por lo que la gestión de acciones que protejan a las comunidades educativas del accionar de los grupos armados al margen de la ley, y de los impactos del conflicto armado en sí mismos, es débil y se prevé que no alcance a mitigar los riesgos identificados en los diagnósticos que se han adelantado en el marco del diseño o actualización de los PEGR.

ii. Estado de los PEGR según información recabada durante las visitas de campo

La información ofrecida por las SED de las regiones priorizadas en el estudio difiere de la que brindó la Subdirección de Permanencia del Ministerio de Educación.

Departamento	No. de PEGR	Nivel de desarrollo			Observaciones
		Diseño	Actualización	Implementación	
Antioquia	17	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Arauca	25	X			8 PEGR diseñados en 2015 y 17 en 2016.
Bogotá	3.	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Cauca	500	X		El 40% de los PEGR se encuentra en las fases iniciales para la implementación.	En el 60% de los PEGR que no han estado en implementación se espera que las fases iniciales se den en el período 2016 -2019, teniendo en cuenta que fueron incluidos en el plan de desarrollo departamental.
Chocó - Quibdó	4	X			No se logró establecer la cifra de PEGR en la totalidad del departamento. El dato corresponde solo al reporte de la ciudad de Quibdó.
Córdoba	8	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Magdalena Medio y Sur de Bolívar	9	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Meta	14	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Nariño	Sin información	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.

Norte de Santander	10	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Putumayo	25	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.
Valle del Cauca - Cali	91	X			En este departamento se cuenta el registro por ciudades específicas.
Valle del Cauca – Buga	14	X			Perspectiva de una siguiente etapa de la estrategia que focalice la implementación.

Tabla 8. Elaboración propia con base en la información arrojada por la revisión de los PEGR a los que tuvo acceso la DP para esta investigación y la información suministrada por las secretarías de educación departamentales y municipales durante las visitas de campo.

Esta tabla, comparada con la tabla 5, que consolida los PEGR por departamento según registro del MEN, muestra una brecha en la información del nivel nacional vs. nivel territorial. La diferencia puede explicarse porque un porcentaje importante de la asistencia técnica puede estarse realizando directamente en las instituciones educativas a través de los convenios del MEN con las organizaciones operadoras y con organismos aliados que adelantan procesos en gestión escolar del riesgo, pero no necesariamente es incluida dentro de las cifras de las entidades territoriales. De lo anterior se deduce que se requiere afinar los mecanismos de seguimiento de la implementación, garantizar que la estrategia de acompañamiento tenga arraigo dentro los procesos de planeación y gestión de las secretarías de educación y contar con equipos profesionales con estabilidad, que puedan garantizar la continuidad de los procesos.

En las entrevistas con los rectores y directivos de IE especialmente de zonas rurales la DP encontró un alto nivel de aplicación y referencia a planes de contingencia para atención de los riesgos. Sin embargo, son pocos aquellos que identifican los PEGR como instrumento para la gestión de los riesgos que se presentan en sus IE.

Así mismo, algunas acciones de prevención frente a los riesgos, que identifican las comunidades educativas en los PEGR, son adelantadas por iniciativa de algunas dependencias de las alcaldías municipales, con actividades relacionadas con campañas de prevención de riesgos generalmente promovidas por los comités municipales para la gestión del riesgo de desastres.

En algunas IE se ha logrado movilizar recursos para adelantar obras de infraestructura que disminuyan riesgos; es el caso de las IE que identificaron como prioridad en sus PEGR el encerramiento de los espacios escolares para mitigar los riesgos asociados al conflicto armado. Por ejemplo, es la medida que usualmente se establece cuando hay presencia de minas o municiones abandonadas sin explotar en las inmediaciones de las IE.

Otro aspecto en el que se ha avanzado es la formulación de planes de contingencia que ponen en práctica las acciones incluidas en los PEGR para afrontar y/o mitigar los riesgos por desastres naturales que tienen las IE. Estos planes de contingencia, en la práctica, operativizan la capacidad de respuesta de las IEs. El desafío es que incorporen acciones que respondan a situaciones de alta complejidad incluidas en los PEGR, como el delito de

utilización de NNA con fines de microtráfico, la presencia de minas y municiones abandonadas sin explotar en las inmediaciones de las IE, la respuesta de protección cuando hay enfrentamientos entre actores armados, etc.

Otro avance favorable es la búsqueda de la transversalización del enfoque de EeE y gestión escolar del riesgo dentro de los procesos que adelantan las IE. Aunque en el momento del trabajo de campo no se evidenció la inclusión en los documentos de planeación de las IE, sí se identificó el compromiso de directivos y docentes en la incorporación de acciones articuladas a sus procesos de gestión.

iii. Percepciones frente a los PEGR por miembros de las comunidades educativas entrevistados durante el trabajo de campo

Con el fin de revisar la percepción de la comunidad educativa frente aspectos relativos al diseño e implementación de los PEGR, se llevó a cabo una encuesta dirigida al grupo docente de las comunidades educativas de las zonas priorizadas en este Informe, en la cual se contó con información proveniente de Antioquia, Córdoba, Chocó, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca (departamentos de donde se recibió respuesta del instrumento de la encuesta[106]).

Como resultado de la encuesta se encontró que el 27,12% de los participantes considera que el PEGR de su Institución Educativa (IE) se formuló sin contar con la participación de la comunidad: docentes, estudiantes, directivos, padres de familia; mientras que para el 16,95% dicha participación fue poca y para el 20,34% fue aceptable. Solo en el 5,08% tuvo un máximo nivel de desarrollo y, finalmente, en el 30,51% esta variable no tuvo calificación.

Con relación a la pertinencia para mitigar los riesgos asociados al conflicto armado o presencia de grupos armados en inmediaciones o en el ámbito educativo, en cuanto a las acciones propuestas en los PEGR de las IE, el 40,68% no las consideró pertinentes, el 15,25% las tuvo como poco pertinentes, el 5,08% las vio aceptables y el 6,78% las consideró acciones pertinentes.

A continuación, se incluye una gráfica resumen de los resultados de la encuesta de percepción aplicada a los miembros de las comunidades educativas durante las visitas de campo:

[106] Anexo No. 2. Formato de la encuesta aplicada.

Gráfica 4. Fuente: elaboración propia con base en encuesta realizada a miembros de comunidades educativas
de las zonas priorizadas para el trabajo de campo de este Informe.
Información universo: 59.

En consideración del conjunto de personas (59) encuestadas en las regiones priorizadas para el trabajo de campo del informe frente a la Estrategia de EeE y Gestión Escolar del Riesgo, con relación a la pregunta por si conoce o no la estrategia, el 54,24% contestó que SI la conocía, mientras que el 38,98% dijo NO conocerla y un 6,78% no supo o no respondió.

Para el 30,51% de los encuestados las IE han desarrollado actividades orientadas a gestionar el riesgo por conflicto armado o presencia de grupos u organizaciones armadas en inmediaciones o en el ámbito de la IE; en el 59,32% no se han desarrollado, y el 10,17% no sabe o no responde. Frente a la pregunta por el acompañamiento a la gestión escolar del riesgo asociado a conflicto armado o a presencia de organizaciones armadas, solo el 13,56% reconoce que ha contado con dichos apoyos, mientras que el 72,88% piensa que no ha sucedido de esta manera. Finalmente, un 13,56% no sabe o no responde sobre el particular. De acuerdo con la encuesta, solo en el 30,51% de los casos funcionarios de la IE participaron en espacios municipales donde se analiza o gestiona el riesgo, el 52,54% reporta no contar con esta posibilidad y el 16,95% o no sabe o no responde.

Gráfica 5. Fuente: elaboración propia con base en encuesta realizada a miembros de comunidades educativas de las zonas priorizadas para el trabajo de campo de este Informe. Información universo: 59.

El cruce de las tres fuentes analizadas permite concluir que la estrategia se encuentra en una etapa incipiente. Aunque el proceso se inició en el año 2013, tras la expedición de las directivas ministeriales No. 12 de 2009 y No. 16 de 2011, cuatro años después, en el 2016, aún no se ha logrado avanzar decididamente en la implementación efectiva de los PEGR.

Para la DP es importante señalar este retraso, porque esta se presenta como la estrategia estatal que se moviliza desde el sector educativo para la mitigación de los riesgos asociados al conflicto armado. En tal sentido, se considera prioritario optimizar la inversión de recursos y asegurar la puesta en marcha de acciones efectivas que protejan a los miembros de las comunidades educativas. Hasta el momento, la inversión de recursos ha sido de 2.850 millones de pesos en el año 2015 y 1.830 millones en el año 2016, de los cuales el 70% ha sido inversión del MEN y el 30% restante una contrapartida de otras organizaciones. Se trata de un recurso importante que debe comenzar a mostrar resultados efectivos en el corto plazo.

4.6. La Estrategia de Educación en Emergencias y Gestión del Riesgo en la etapa posacuerdo

Frente al escenario posacuerdo, interés central del presente Informe, el MEN reconoce que es un desafío para el sistema educativo en su conjunto así como, en consideración de esta investigación, es una oportunidad para el fortalecimiento mismo del derecho a la educación en el país y, en particular, de la Estrategia de Educación en Emergencia y Gestión Escolar del Riesgo, teniendo en cuenta que su objetivo y las acciones de esta última hacen aportes a la generación de condiciones para la paz estable y duradera.

Con el fin de abordar el desafío que implica para el país la etapa posacuerdo, en primera instancia se hará una aproximación a los contenidos generales del *"Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"* (en adelante Acuerdo Final) en materia de educación, haciendo énfasis en los aspectos que se relacionan con la EeE y reconociendo que la estrategia que la desarrolla comprende acciones de protección de las comunidades educativas e implica el mantenimiento del servicio educativo en situaciones que se originen en causas asociadas o derivadas del conflicto armado, así como también significa prevención, garantías de no repetición y afrontamiento de los nuevos riesgos para la población civil y, en particular, para las comunidades educativas.

El Preámbulo del Acuerdo Final establece, como compromiso, que este sea una contribución a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, donde la educación es uno de ellos, especialmente en el caso de las niñas, niños y adolescentes.

Lo anterior se convierte en una oportunidad para mejorar la presencia del Estado en el territorio nacional, así como aportar a la reconciliación nacional, donde la educación puede contribuir directamente a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar para un mayor número de sectores poblacionales históricamente desprovistos del acceso y vigencia de sus derechos.

En el punto *1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral,* se reconoce que la Reforma Rural Integral (RRI) sienta las bases para la transformación del campo y la creación de mejores condiciones de vida para la población rural, como pilar de la construcción de la paz estable y duradera, para lo cual es compromiso del Estado el establecimiento de planes nacionales destinados de manera específica al desarrollo rural, en el que la educación es uno de los derechos llamados a hacer parte de los bienes y servicios que se fortalezcan para brindar bienestar y buen vivir a la población rural, especialmente niños, niñas y adolescentes, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género que atienda las necesidades, características, particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios a partir del principio de la integralidad, entre otros.

Para la implementación del punto *1.3.2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza,* la educación rural[107] tiene como principales desafíos:

> *"Brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural"*[108].

En este sentido, los criterios definidos por el Acuerdo Final, que a su vez pueden ser considerados como desafíos para el desarrollo del plan serán:

> *"- La cobertura universal con atención integral a la primera infancia.*
> *- Modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial. La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.*
> *- La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.*
>
> *- El mejoramiento de las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte.*
>
> *- La oferta de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte.*
>
> *- La incorporación de la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).*
>
> *- La disponibilidad de becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.*
>
> *- La promoción de la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.*

[107] Gobierno Nacional Y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 1.3.2.2. 24 de noviembre de 2016.
[108] Ibidem, Punto 1.3.2.2.

- La implementación de un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural.

- El fortalecimiento y la promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.

- Incremento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.

- Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural"[109].

Así mismo, lo anterior deberá incluir los aspectos relacionados con la formación para la puesta en marcha de los estímulos de la producción agropecuaria y la económica solidaria y cooperativa enunciados en el punto 1.3.2.1 que han previsto la necesidad de incluir medidas diferenciales para organizaciones comunitarias y asociaciones que contribuyan a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento que incluya aspectos relacionados con la educación.

De acuerdo con el trabajo de campo adelantado en esta investigación, los criterios y desafíos anteriormente enunciados dan cuenta de preocupaciones y propuestas de los miembros de las comunidades educativas rurales entrevistadas.

En el punto 2: "*Participación política: Apertura democrática para construir la paz*", la educación es reconocida como uno de los aspectos que deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo de mecanismos democráticos de participación ciudadana, con un lugar en la garantía de los procesos de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización. Al momento de establecer la creación del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el sector educativo, que ha sido llamado a hacer parte, deberá tener un rol en los procesos de formación ciudadana de manera que contribuya a la reconciliación con especial énfasis en los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad y de los territorios más afectados por el conflicto armado, como también un rol en la construcción de una cultura que contribuya a la paz y a la resolución pacífica de conflictos.

En otros aspectos relacionados con la participación política, la educación encuentra un escenario en el que puede ayudar a la construcción de la paz: el del control y la veeduría ciudadana del Acuerdo Final[110], fortaleciendo el área de ciencias sociales y democracia. Tal como en el diseño de las políticas públicas educativas[111], se encontrará un escenario

[109] Ibidem. Punto 1.3.2.2. Educación rural.
[110] Ibidem. Punto 2.2.5. Control y veeduría ciudadana.
[111] Ibidem. Punto 2.2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

de fortalecimiento de la participación democrática y la cultura de paz desde los "*programas de educación para la democracia en los distintos niveles de enseñanza"* de conformidad con el punto 2.3.5. Aspecto que deberá ser complementado o articulado con el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos previsto en el punto 5.2.1. sobre el fortalecimiento de los mecanismos de promoción estos derechos incluido en el punto 5.

En materia del punto 3, referido al final del conflicto, el Acuerdo ha previsto en el punto 3.1.4.1. que la formación y los procesos de nivelación en educación básica primaria, secundaria o técnica de los integrantes de las FARC-EP pueda iniciarse en las mismas zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) como parte de la preparación del proceso de reincorporación a la vida civil de los combatientes. Allí, de nuevo, la educación tiene un papel en el proceso de paz.

En materia de reincorporación de los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP de conformidad con el punto 3.2.2.5, el acceso y garantía del derecho educación se convierte en uno de los criterios de especial atención para el proceso de restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilícito. De esta manera, el programa especial diseñado por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), conocido como Programa "Camino Diferencial de Vida" y liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, deberá priorizar el acceso a la salud y a la educación conforme a lo establecido en el Comunicado Conjunto No. 70 de fecha 15 de mayo de 2016, "siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño"[112].

Igualmente, en el caso de la población excombatiente en su conjunto, el punto 3.2.2.7. sobre *Garantías para una reincorporación económica y social sostenible* del Acuerdo Final, ha previsto el compromiso de que en los planes y programas sociales se tengan en cuenta los aspectos relacionados con la atención de derechos fundamentales, entre ellos la educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, las cuales pasarán por la validación y homologación de saberes y de conocimientos. Estos aspectos deben identificarse mediante el censo socioeconómico que se realice al grupo total de miembros de las FARC-EP.

En el marco del punto 4: *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas,* se ha previsto que dentro del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito, como parte de la Reforma Rural Integral (RRI), se incluya en sus objetivos el acceso a la educación como un mecanismo de fortalecimiento de la *"presencia institucional del Estado en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito*, (…) *promoviendo el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas".*[113]

[112] Ibidem. Punto 3.2.2.5. Reincorporación de los menores de edad que salgan de los campamentos de las FARC-EP.
[113] Ibidem. Punto 4.1.2. Objetivos del punto 4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En el caso particular de las zonas altamente afectadas por los cultivos de uso ilícito, se ha previsto que los planes integrales de sustitución de cultivos[114] agregue un programa para mejorar la seguridad alimentaria de la niñez en edad escolar con el fin de contribuir a su permanencia en el sistema educativo. Dicho programa estará destinado a la construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres que garanticen los desayunos de niños y niñas asistentes a la escuela, que finalmente sea complementario de la oferta existente, sin perjuicio de lo previsto en el punto 1 del Acuerdo Final referido a la población rural.

Frente al Acuerdo sobre las Víctimas correspondiente al punto 5, se estableció, en particular para los *procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior (punto 5.1.3.5.),* que el acceso a la educación sea una de las prioridades para tener en cuenta en los procesos de "retorno acompañado y asistido".

Finalmente, en relación con la integralidad del Acuerdo de Paz, se ha definido que todas las medidas que contribuyan a la implementación de los acuerdos, tendrán como criterio la garantía del interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás[115]. Lo anterior implicará precisamente que la educación tenga un lugar permanente en el proceso de implementación del referido acuerdo.

Durante el trabajo de campo de esta investigación, en las entrevistas realizadas a los diferentes actores del sector educativo en las zonas priorizadas, se ha corroborado que aún no es claro cómo se abordará este escenario en los espacios escolares, en particular por las autoridades locales o departamentales, especialmente aquellas que hacen parte del sector educativo. Se identificó que no existe una preparación específica en esta materia, como es el caso de la incorporación al sistema educativo formal de niños, niñas y adolescentes que salgan y/o sean familiares de los miembros de las FARC-EP.

Los propios actores entrevistados durante las visitas de campo, reconocen la necesidad de una mayor articulación y respuesta coordinada con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para afrontar este tipo de situaciones que evidentemente pasarán por la escuela en la fase de implementación del Acuerdo Final.

Preguntas en torno a qué tipo de riesgos deberán enfrentar las comunidades educativas una vez iniciado el proceso de dejación de armas y el camino hacia el fin del conflicto, no han hecho parte de los ejercicios adelantados por directivos u otros miembros del sector. Así mismo, no se encontró evidencia de que sea una variable tomada en cuenta en los diagnósticos de ninguno de los PEGR de las IE que fueron revisados por la Defensoría del Pueblo para esta investigación, o de aquellas que fueron visitadas en el trabajo de campo, aun cuando varias de ellas están cerca de las zonas veredales transitorias de normalización

[114] Ibidem. Punto 4.1.3.6. Componentes de los planes integrales de sustitución.

[115] Ibidem. Punto 6.1.3. Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos.

(ZVTN).

En el escenario descrito, el enfoque de EeE tiene especial sentido, sobre todo cuando en este proceso, adelantado por las instituciones educativas (IE), las autoridades locales, departamentales y nacionales pueden en esta etapa contribuir de manera especial al monitoreo cercano del cambio de los contextos y la identificación de nuevos riesgos en el escenario escolar, así como a la preparación preventiva de las comunidades educativas para hacerles frente, desde sus capacidades y posibilidades, sobre todo en las zonas rurales.

Al finalizar el primer periodo de vigencia del Fast Track, no ha sido emitida la normatividad que dé cuenta de los fundamentos jurídicos que requiere el proceso de implementación del Acuerdo Final en materia de educación. De esta manera, el único instrumento jurídico emitido en la materia es el Decreto Ley 882 de 2017 *"Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado"*. Sin embargo, este decreto ley solo hizo referencia a las condiciones y características específicas de los docentes que será asignados a zonas afectadas por el conflicto armado. Pero es precisamente la definición del marco de implementación del Acuerdo Final en esta materia la que tiene en la Estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo una oportunidad para prever medidas dirigidas a la prevención, atención y situación posterior a las emergencias que se presenten en las IE, especialmente de las zonas rurales, aportando a la prevención de riesgos y garantías de no repetición.

Esta estrategia, junto con otras iniciativas que se adelantan en el país, al ser articuladas de manera estratégica por el MEN y demás autoridades competentes en la etapa de implementación del Acuerdo Final en los aspectos relativos al área de la educación, ayudarán en su conjunto a generar un escenario integrador hacia la protección del derecho a la educación mismo, la protección de la niñez y la adolescencia y a la prevención de violencias y riesgos emanados del conflicto armado en la etapa posacuerdo, lo cual aportará a la generación de condiciones para las garantías de no repetición de las afectaciones por las que ha atravesado la población civil y, en particular, las comunidades educativas.

Finalmente, en consideración de la Defensoría del Pueblo, la etapa posacuerdo y las iniciativas que hoy existen o se están diseñando, específicamente la implementación del Acuerdo Final, son un escenario propicio para lograr una articulación estratégica de la educación en emergencia y la gestión del riesgo y verla de manera integradora. Como se puede observar, ninguna de las propuestas presentadas se encuentran en diálogo entre sí, lo que lleva a que se conviertan en líneas independientes, que en algunos momentos pueden ser duplicadoras de acciones y constituir una dispersión de recursos, pero que, de ser abordadas de manera interdependiente, pueden ser optimizadas en virtud de garantizar condiciones para el goce efectivo del derecho a la educación, cumpliendo con su vocación preventiva y protectora de poblaciones específicas como los niños, niñas y

adolescentes del país, sobre todo de las zonas que han padecido por décadas el conflicto armado.

5. ESCENARIOS DE RIESGO IDENTIFICADOS EN LA ETAPA DE POSACUERDO

Como se mencionó en el apartado metodológico, el análisis del riesgo supone la relación de las **amenazas** —o factores que potencialmente pueden materializarse como daños contra las personas, sus derechos, bienes y los entornos en que habitan— y las **vulnerabilidades**, o factores de debilidad y fragmentación, que pueden incrementar la exposición de las poblaciones a los riesgos y minimizar sus posibilidades de resistencia social.

Estos escenarios de riesgo, por tanto, son más que los territorios específicos donde pueden materializarse las violaciones de derechos: hacen referencia a la relación entre los factores de amenaza y vulnerabilidad que, al conjugarse, pueden dar lugar a un conjunto de sucesos en contra de la población civil y, para el caso del estudio, en contra de las comunidades educativas. La información producida por el SAT en el periodo 2010-2016 da cuenta de la prevalencia del riesgo para este grupo poblacional en las regiones focalizadas.

La población de los departamentos estudiados se encuentra en una situación de vulnerabilidad relacionada con problemas estructurales (inequidad y exclusión, falta de acceso a bienes y servicios) que confluye con otros factores coyunturales (economías extractivas, narcotráfico, economías ilícitas, presencia de actores armados), lo que configura diversos escenarios de riesgo.

En ese panorama de desigualdad social que afecta de manera general a la población civil, hay condiciones que aumentan el riesgo para niños, niñas y adolescentes. En los documentos de advertencia SAT se mencionan, entre otras: las dificultades de acceso a la educación por cuenta de la baja cobertura, la distancia a las instituciones educativas, la infraestructura inadecuada, la imposibilidad de lograr el nombramiento oportuno de docentes —que trae como consecuencia la anormalidad académica— y la falta de contenidos pertinentes que se expresan, por ejemplo, en ausencia de educación con enfoque étnico en zonas con población indígena y afro (Chocó y Cauca).

Otros factores de vulnerabilidad mencionados de manera reiterada son la falta de oportunidades laborales, la falta de acceso a bienes culturales y bienes de consumo, la dificultad para acceder a la educación superior y la precaria oferta para el desarrollo de sus habilidades e intereses que, sumados a redes afectivas débiles y contextos de violencia intrafamiliar, potencian el riesgo de reclutamiento y utilización por parte de actores armados con modalidades como promesas de empleo, vinculación por relaciones sentimentales y desarrollo de actividades deportivas o recreativas.

Así mismo, esa falta de oportunidades para los y las jóvenes no permite dar continuidad a su proceso de formación académica o laboral, por falta de acciones desde los entes gubernamentales como el Ministerio Nacional del Trabajo y el Ministerio de Educación, que se articule con organizaciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), o las universidades públicas, en pro de brindar una oferta institucional que permita el crecimiento profesional no solo de los individuos sino también de sus comunidades.

En cuanto a los factores de amenaza, la presencia de actores armados es el principal, potenciado cuando confluyen distintos actores que pueden generar disputas territoriales. En la dinámica de confrontación un factor de amenaza, relacionado con reclutamiento y utilización junto a violencia sexual, es el control de economías ilícitas por parte de los actores armados. En las zonas rurales se asocia a la presencia de cultivos ilícitos (en todas las regiones focalizadas, excepto en Bogotá), vinculado en las zonas urbanas al microtráfico (Bogotá, Medellín, Cali).

Las zonas de frontera se configuran como lugares de tránsito (de personas, mercancías, dinero) y en ellas confluyen también las economías ilegales, uno de los principales factores de amenaza en el escenario de riesgo para niños, niñas y adolescentes. Es el caso del Urabá antioqueño y chocoano, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Arauca.

Las economías extractivas, por el cambio que generan en la dinámica ambiental y social, también se han asociado a riesgos para los niños, niñas y adolescentes sobre todo relacionados con la explotación sexual. Dentro de las regiones consideradas hay presencia de solicitudes y títulos mineros, con especial concentración en Antioquia, Magdalena Medio, Chocó y Nariño.

En cuanto a las niñas y adolescentes se ha reportado riesgo de violencia sexual en sus diferentes formas (acceso carnal violento, acoso sexual, explotación sexual entre otras) en cinco de las regiones consideradas: Antioquia, Bogotá, Córdoba, Chocó y Valle del Cauca.

Con la información emitida por el SAT, en contraste con la que arrojan los resultados de la fase de campo de la investigación, es posible proyectar algunos escenarios de riesgo para la etapa de posacuerdo, profundizando en grupos poblacionales y afectaciones en especial condición de vulnerabilidad como los niños, niñas y adolescentes desvinculados de las filas de las FARC-EP y los docentes sindicalizados. A continuación se proponen tres escenarios:

i. Zonas transitorias de normalización y territorios con presencia de desmovilizados en tránsito a la vida civil.
ii. Zonas con presencia de grupos guerrilleros.
iii. Zonas con economías ilícitas bajo el control de grupos armados posdesmovilización o alianzas FARC-EP y grupos posdesmovilización.

5.1. Zonas transitorias de normalización y territorios con presencia de desmovilizados en tránsito a la vida civil

Para el adecuado proceso de desmovilización de las FARC-EP se definieron las siguientes Zonas Veredales (ZVTN) y Puntos Transitorios (PTN) de Normalización:

ZONAS VEREDALES DE TRANSICIÓN Y NORMALIZACIÓN Y PUNTOS TRANSITORIOS DE NORMALIZACIÓN[1]

Departamento	Municipio	Vereda	No
Norte de Santander	Tibú	Caño Indio (ZVTN)	1
Cesar	La Paz	San José de Oriente (ZVTN)	2
Córdoba	Tierralta	Vereda Gallo (ZVTN)	3
La Guajira	Fonseca	Pondores (PTN)	4
Arauca	Arauquita	Filipinas (ZVTN)	5
Antioquia	Anorí	La Plancha (PTN)	6
	Ituango	Vereda Santa Lucia (ZVTN)	7
	Dabeiba	Vereda Llanogrande (ZVTN)	8
	Remedios	Vereda Carrizal (ZVTN)	9
	Vigía del Fuerte	Vereda Vidrí (PTN)	10
Tolima	Planadas	Vereda El Oso – Jordán (ZVTN)	11
	Icononzo	Vereda La Fila (ZVTN)	12
Chocó	Riosucio	Vereda Brisas – La Florida (PTN)	13
Cauca	Miranda	Corregimiento Monteredondo (PTN)	14
	Buenos Aires	El Ceral – Robles (ZVTN)	15
	Caldono	Los Monos (ZVTN)	16
Nariño	Policarpa	Betania – La Paloma (ZVTN)	17
	Tumaco	La Variante (ZVTN)	18
Putumayo	Puerto Asís	La Pradera – La Carmelita (ZVTN)	19
Caquetá	Montañita	Vereda El Carmen (ZVTN)	20
	San Vicente del Caguán	Vereda Miravalle (PTN)	21
Meta	Macarena	Vereda Playa Rica[2] (ZVTN)	22
	Mesetas	Buenavista (ZVTN)	23
	Vistahermosa	Vereda La Cooperativa (ZVTN)	24
Guaviare	San José del Guaviare	Vereda Charras (ZVTN)	25
	San José del Guaviare	Vereda La Colina (ZVTN)	26

Cuadro 8. Zonas Veredales de Transición y Normalización y Puntos Transitorios De Normalización

[1] Las ZVTN y los PTN tienen como objetivo "garantizar el Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas e iniciar el proceso de preparación para la Reincorporación a la vida civil de las Farc". La diferencia entre una zona y un punto (campamento) será la cantidad de guerrilleros que estarán ubicados, el tamaño y la ubicación. Mientras los puntos fueron concebidos para la llegada de los frentes que se encuentran en zonas remotas y serán pequeños campamentos, en las ZVTN se ubicará más de un campamento y habrá mayor institucionalidad.

[2] También conocida como La Ye. Es territorio compartido entre Meta y Caquetá, particularmente los municipios de San Vicente del Caguán y La Macarena.

Como se puede apreciar en el cuadro, todas las regiones focalizadas para la investigación tienen proyectada o en funcionamiento ZVTN y PTN, excepto Bogotá y Valle del Cauca, que no tienen en su territorio, pero colindan con dichas zonas.

En la fecha, mayo de 2017, se sabe que los excombatientes de las FARC-EP permanecerán concentrados en estas zonas durante un periodo de 180 días, tras el cual iniciarán su proceso de reintegración a la vida civil. De la implementación rigurosa de los acuerdos, contenidos en el documento final, dependerá el incremento o mitigación de los escenarios de riesgo para niños, niñas y adolescentes. En el caso de los menores de 18 años, asuntos como el adecuado proceso de desvinculación a través de los lugares transitorios de acogida, la celeridad en los procesos de retorno familiar y una atención sicosocial pertinente, entre otros, son factores determinantes para alcanzar las metas del proceso de desvinculación. A continuación se proponen los principales escenarios construidos con base en la información recabada y las proyecciones de los analistas regionales y nacionales del Sistema de Alertas Tempranas.

- Dejación de armas y reincorporación de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a la guerrilla de las FARC-EP

A pesar de que se cuenta con unos protocolos formulados para la recepción de los excombatientes menores de 18 años y con una ruta institucional diferenciada para su atención, hay información tendiente a mostrar que un número importante de ellos no se está reincorporando a través de la institucionalidad, sino retornando a sus lugares de procedencia de manera individual y sin el acompañamiento adecuado.

De acuerdo con la información recogida en terreno, durante el transcurso del año 2016 se han venido recibiendo adolescentes desvinculados en algunas de las instituciones educativas. Estos han ingresado por el trámite habitual de matrícula y están siendo acogidos por las comunidades educativas. La ganancia del proceso es lograr la salida de los adolescentes y su retorno al proceso educativo; sin embargo, preocupa que no exista una estrategia intencional de búsqueda activa de adolescentes desvinculados de manera informal de la insurgencia con el fin de que se logren vincular al sector educativo. De igual manera, es importante que el sector educativo genere procesos de nivelación y permanencia de los excombatientes, así como una orientación para desarrollar estrategias pedagógicas que favorezcan la reconstrucción del tejido social.

Una demanda explícita de los docentes que pertenecen a estas instituciones es la formación en herramientas pedagógicas que les permitan dar respuesta a las necesidades de formación y acompañamiento de los adolescentes en proceso de reintegración.

Es importante señalar que el ingreso de los adolescentes provenientes de las FARC-EP a las instituciones educativas puede ocasionar nuevos riesgos para ellos. Si no se cuenta con medidas de protección adecuadas y existe conocimiento de su procedencia, pueden ser blanco de retaliaciones tanto ellos como la comunidad educativa. Así mismo, estos

adolescentes pueden ser instrumentalizados para diversos fines, incluidos nuevos eventos de reclutamiento, con particular riesgo en las regiones donde hay continuidad de economías ilícitas controladas por otros actores armados presentes, en particular en territorios que funcionan como corredores de narcotráfico y en zonas de frontera.

Otro de los riesgos asociados a esta situación es el fracaso escolar y los posibles enfrentamientos entre docentes y estudiantes. El ejercicio de la autoridad docente y el clima escolar pueden afectarse de manera grave si no se generan estrategias intencionales que refuercen roles de autoridad más democráticos y acciones pedagógicas claras para la resolución pacífica de los conflictos. Es el tránsito de esquemas de relación fuertemente marcados por el autoritarismo y la imposición de la fuerza a formas de relación más democráticas y respetuosas de la diferencia que deben ocurrir en el aula de clase.

- Retos para el ingreso de niños, niñas y adolescentes de las FARC-EP en proceso de reincorporación al sistema educativo

Los niños, niñas y adolescentes de las FARC-EP que se encuentran en proceso de reincorporación e inclusión social a través de la estrategia institucional denominada Camino Diferencial de Vida, contarán con un acompañamiento particular, según se identifiquen sus expectativas e intereses. Sin embargo, quienes se han desvinculado sin contar con los debidos protocolos, pueden estar ingresando a los establecimientos educativos sin el acompañamiento pedagógico adecuado, como se mencionó previamente. A partir de la experiencia que algunos docentes han tenido con adolescentes y jóvenes desvinculados de las AUC, es posible prever lo siguiente:

-Si los adolescentes que salgan de las FARC-EP se reintegran al sistema educativo en municipios en donde la guerrilla ha mantenido su presencia territorial y diversas formas de relacionamiento con la población civil, el proceso de reintegración puede darse de manera exitosa y es posible que permanezcan y finalicen el ciclo educativo básico. La percepción de los docentes sobre este escenario es que muchos de los adolescentes excombatientes pertenecen a las familias que todavía habitan en los territorios y reciben la noticia de su regreso como una oportunidad de reintegro familiar, no son discriminados por las comunidades y se percibe que es una oportunidad para reconstruir los vínculos rotos por la guerra.

Para lograrlo, los docentes consideran que es necesario incorporar nuevas herramientas pedagógicas que:

- Faciliten la reconstrucción de memoria histórica, como en efecto ha ocurrido en algunos municipios de Meta, Cauca y Antioquia. Se solicita ampliar el número de establecimientos educativos que son incluidos en el proceso de formación realizado por el Centro de Memoria Histórica, en los departamentos donde el conflicto armado ha golpeado más fuerte.

- Brinden herramientas para el desarrollo de procesos de aceleración del aprendizaje y las estrategias de nivelación para estudiantes en extraedad desvinculados de la guerrilla de las FARC-EP.

- Faciliten el manejo constructivo de los conflictos y provean herramientas novedosas para hacer ejercicio de la autoridad frente a estudiantes que han pasado por la experiencia de subordinación que caracteriza la estructura militar de la guerrilla de las FARC-EP.

Si, por el contrario, los adolescentes desvinculados de las filas de las FARC-EP se reintegran al sistema educativo en municipios donde ha habido preminencia paramilitar, puede llegar a darse un riesgo de amenazas, homicidios sin móvil aparente o revinculación con actores armados, porque las agrupaciones que han ejercido control territorial mantienen discursos y prácticas contrainsurgentes y el clima político de oposición al proceso ha permeado todos los espacios institucionales, incluida la escuela.

Esta apreciación se recogió en los municipios de Cáceres y Tarazá, en Antioquia; Puerto López y Puerto Lleras, en el Meta; y Tuluá y Buga en Valle del Cauca, donde hay dominio territorial de varios de los grupos posdesmovilización de las autodefensas. La Defensoría del Pueblo llama la atención sobre este riesgo, dado que el actual proceso de desvinculación informal de adolescentes y jóvenes provenientes de la FARC- EP no ha contado con una estrategia de búsqueda activa y, en consecuencia, no ha habido acompañamiento institucional. Así mismo, aun en los procesos de desvinculación formal para los adolescentes que ingresan por el programa Camino Diferencial de Vida, los riesgos se mantienen.

Otro riesgo que se identificó durante el proceso de levantamiento de información, derivado de esta condición de desvinculación informal, es que los adolescentes que regresen en esta condición no recibirán apoyo para lograr el restablecimiento efectivo de sus derechos y pueden incrementarse sus factores de vulnerabilidad social. En este escenario es posible la cooptación por parte de otros actores que continúan en disputa por el control del territorio y las economías ilegales, para quienes los menores de edad desvinculados constituyen una mano de obra atractiva, entrenada y de bajo costo.

Es importante que en el proceso de desmovilización se solicite información a las FARC-EP sobre los menores de edad que pertenecen a sus redes de apoyo y de aquellos que hayan podido desmovilizarse de manera informal en los últimos años, y se les exija un proceso de búsqueda activa para iniciar el proceso de restablecimiento de derechos.

5.2. Zonas con presencia de grupos guerrilleros

La presencia de grupos armados de guerrilla en el país incluye el reconocimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). En este sentido, el análisis sobre la configuración de escenarios de riesgo para las comunidades educativas ha de considerar

la transformación paulatina de las dinámicas de acción de dichos grupos, en función de la implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP.

Bajo este contexto, es posible perfilar algunos riesgos asociados a violaciones del DIH y DDHH que puedan tener lugar en el corto y mediano plazo, y en los que puede incurrir de manera distinta cada uno de los grupos señalados. A continuación se comparten las proyecciones de riesgos para las comunidades educativas asociados a la presencia de grupos guerrilleros, derivada del análisis de informes de riesgos y otros documentos de trabajo elaborados por el SAT, de la sistematización de la información recopilada en el trabajo de campo que sustenta el presente estudio y la revisión de algunas reflexiones elaboradas por instituciones conocedoras del tema.

- *Riesgos asociados al rearme o reconfiguración de nuevos grupos armados derivados de las FARC-EP*

Los primeros pasos en la implementación de los acuerdos de paz con las FARC-EP han dejado ver fisuras en el interior de la organización, que apoyan la hipótesis de reconfiguración de nuevos grupos armados derivados de la disidencia y de la expulsión de miembros del mismo grupo por el desarrollo de acciones que van en contra del proceso de paz firmado con el Gobierno colombiano, especialmente aquellas que se relacionan con el establecimiento de vínculos con grupos armados posdemovilización de las AUC.

Frente a este escenario, en zonas de presencia débil del Estado y en aquellos territorios en donde se reconoce disidencia por parte de las FARC-EP, como en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare y Vichada, es posible que se constituyan reductos o nuevos grupos armados que pueden implicar para las comunidades educativas:

- Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes para la conformación de los grupos.
- Enfrentamientos con otros actores armados que puedan entrar en la disputa por el territorio.

Un segundo escenario toca con la reorganización de las FARC-EP en función de las alianzas y acuerdos con otros grupos armados, que en la fecha se conoce que vienen dándose, lo que redunda en la migración hacia grupos posdesmovilización que operan en la zona del bajo Cauca antioqueño, el nudo del Paramillo y el departamento de Putumayo, lo cual tiene implicaciones distintas por los fines políticos y económicos que motivan a cada actor armado. Frente a este escenario, se reconocen como riesgos para las comunidades educativas:

- Utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico.
- Asesinato selectivo de maestros por su visibilidad como líderes de las comunidades.
- Imposición de normas de convivencia y de regulación de las relaciones entre los miembros de las comunidades.

- *Riesgos asociados al fortalecimiento del ELN*

En términos generales, el ELN ha venido mostrándose como un actor fortalecido, con importante incidencia en los territorios de los departamentos en los que tiene presencia: Arauca y Norte de Santander, donde se ha afianzado y cuenta con un importante control sobre el territorio a través de enfrentamientos con la fuerza pública y donde se ubica el grueso de la estructura del grupo; y Chocó, Nariño y en menor medida el Bajo Cauca antioqueño, donde hacen parte del escenario de disputa que configuran junto con otros actores armados. Los análisis de dinámica del conflicto proyectados por el SAT indican que dentro de los principales motivos de las acciones de este grupo armado se encuentra su ascenso y posicionamiento como actor político para el establecimiento de un proceso de paz con el Gobierno nacional, sustentado en su capacidad militar y territorial para afectar la economía petrolera y el acceso a bienes y servicios en las comunidades. Así mismo, el ELN es un actor que continua en procesos de enfrentamiento armado con grupos posdemovilización y que se reconoce como un actor potencial que entrará a ocupar el territorio abandonado por las FARC-EP.

Estas necesidades de reconocimiento y de potencial posicionamiento en los territorios que se reconfigurarán por efectos del proceso de paz con las FARC-EP, han motivado al ELN a llevar a cabo acciones de violencia indiscriminada caracterizada por la utilización de artefactos explosivos en contra de bienes civiles, y eventualmente, en contra de instalaciones policiales y militares, ataques que afectan los derechos humanos de la población civil y en muchos casos se constituyen en infracciones al DIH.

Dado que el proceso de negociación de paz con el ELN se encuentra en un momento inicial, es posible prever que sus acciones armadas no van a cesar en el término inmediato y, en este sentido, los riesgos para las comunidades educativas continuarán estando presentes en los escenarios donde tiene presencia este actor armado. En todo caso, será necesario prever riesgos específicos asociados al desarrollo del proceso de paz, que implica, por ejemplo, reorganizaciones en el grupo y sus acciones, que pueden traer implicaciones para el libre ejercicio de derechos de la población. Por último, las transformaciones en la dinámica del conflicto, tras el proceso de paz con las FARC-EP, implicarán nuevos riesgos asociados a la disputa por el control territorial. Unos y otros riesgos se relacionan con:

- Reclutamiento.
- Restricciones a la movilidad de las poblaciones para regular las relaciones sociales e interacciones con la fuerza pública, lo que podría limitar el acceso permanente a las instituciones educativas.
- Ataque y ocupación a escuelas y enfrentamientos con interposición de la población civil.
- Amenazas, intimidaciones y homicidios selectivos.
- Desplazamiento forzado como forma de protección de niños, niñas y adolescentes y sus familias.
- Violación del principio de distinción, que conlleva situaciones de violencia sexual contra niñas y adolescentes para el establecimiento del control territorial.

5.3. Zonas con economías ilícitas bajo control de grupos armados posdesmovilización o alianzas guerrillas - grupos posdesmovilización

En los documentos de advertencia se evidencia una relación entre el control de economías ilícitas (contrabando, especialmente tráfico de drogas, pero también tráfico de armas, mercancías y redes de explotación sexual y trata de personas) y los riesgos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual.

En una mirada prospectiva, se prevé que en los territorios donde el control de estos circuitos de economía ilegal se encuentra bajo el dominio de grupos armados posdesmovilización de las AUC, se mantenga o incrementen estos riesgos específicos para los niños, niñas y adolescentes.

Recogiendo los análisis de los analistas SAT en relación con las violaciones de derechos perpetradas por estas agrupaciones en contra de los docentes, también se proyectan algunas afectaciones particulares que se enunciarán más adelante. Los desarrollos conceptuales se pueden revisar en el capítulo sobre afectaciones del conflicto armado en comunidades educativas.

Dado que la dinámica de actuación de estas agrupaciones varía en función de si existe o no disputa por el control territorial y la concentración de las rentas ilegales, se propone una proyección de escenarios y posibles afectaciones en relación con dos posibilidades:

i. Cuando uno de los grupos armados posdesmovilización de las AUC es el actor predominante y no hay escenarios de disputa territorial con otros actores armados.

En territorios donde hay predominio de una sola agrupación y donde la extracción de rentas ilegales está claramente consolidada y altamente organizada bajo la égida de un actor armado, las consecuencias humanitarias de sus actuaciones tienden a profundizarse, incrementando el número de víctimas. De los departamentos visitados durante el trabajo de campo, esta situación se prevé en los departamentos de Córdoba, Chocó y Antioquia. En relación con las comunidades educativas es posible que:

-Continúen en incremento los procesos de utilización / vinculación de niños, niñas y adolescentes en labores de microtráfico en entornos educativos y en sus inmediaciones.
-Se mantengan o incrementen los eventos de violencia sexual en el ámbito urbano.
-Se incrementen las amenazas contra docentes que ejerzan un rol protector y se opongan a la vinculación de niños, niñas y adolescentes.

ii. Si se establecen alianzas entre algunos disidentes de las FARC-EP y los grupos posdesmovilización presentes en los territorios.

De la implementación efectiva del acuerdo sobre drogas y cultivos de uso ilícito dependerá la desvinculación de las FARC-EP de estas economías; sin embargo, algunos análisis muestran que el involucramiento con circuitos de ilegalidad produce incentivos económicos muy altos y puede preverse que algunos miembros de las FARC-EP construyan alianzas y migren o mantengan los vínculos con grupos posdesmovilización con quienes se han distribuido el circuito desde la fase de cultivo hasta la distribución.

De acuerdo con las proyecciones realizadas, estas alianzas pueden fortalecerse en algunos municipios como Tumaco, en Nariño; en la subregión del Nudo de Paramillo, en Córdoba, y en el departamento del Putumayo.

Por otra parte, es conocido cómo algunos frentes de las FARC-EP han optado por el camino de la disidencia armada, configurando un nuevo riesgo tanto para el proceso de paz como para las poblaciones a donde se llevaría a cabo el tránsito a la vida civil de los combatientes. Esta situación se ha evidenciado en los departamentos de Amazonas, Arauca, Guaviare, Vaupés, Meta, Caquetá, Nariño y Putumayo, situación que entraña nuevos riesgos de afectación para la población civil y sus organizaciones representativas. En algunos casos, las fuerzas disidentes estarían en alianza con grupos posdesmovilización de las AUC.

La disidencia de las FARC-EP y el riesgo para la población civil ha sido registrado en los siguientes documentos de advertencia durante el periodo enero – mayo de 2017:

Departamento	Documento de advertencia	Municipios advertidos
Amazonas	IR N° 020-17	La Pedrera, La Victoria, Mirití-Paraná y Puerto Santander
Guaviare	NS N° 017-16 a IR N° 012-12ª	Calamar y El Retorno
Vaupés	NS N° 003-17 al IR 020-15	
Meta	IR N° 016-17 MET	El Castillo, Lejanías, Mesetas, y Uribe
Arauca	IR N° 017-17	Tame
Nariño	IR de Inminencia N° 014-17	Tumaco
Putumayo	IR N° 007-17 A.I.	San Miguel y Valle del Guamuez

En términos de consecuencias humanitarias se prevé que, además de las anteriores, se presenten:

- Migración de algunos miembros de la guerrilla de las FARC-EP a las estructuras posdesmovilización con quienes se establezcan alianzas, y que esa migración incluya a personas menores de 18 años que no se desvinculen de manera adecuada.

iii. La expansión de los grupos posdesmovilización en contextos rurales.

En algunos de los departamentos visitados, como Meta, Nariño, Chocó, Tolima, Cauca, Caquetá y Putumayo, se ha identificado una modificación en la dinámica de actuación de los grupos posdesmovilización que se han venido expandiendo y ocupando zonas rurales. En la etapa de posacuerdo se prevé que continúe esta dinámica de expansión y se incremente mediante la conformación de grupos locales que puedan articularse a intereses políticos opuestos a los acuerdos de paz.

En estos territorios, como se ha mostrado, existe una limitada presencia del Estado, así como dificultades de acceso a las rutas de atención diseñadas para poblaciones víctimas de conflicto armado, lo cual configura el escenario de mayor vulnerabilidad. Esta expansión puede incrementar el riesgo de:

- Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes para participar directamente de las hostilidades, incluidos miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- Violencia y explotación sexual, expresada principalmente en vinculación de mujeres menores de edad para prestar servicios sexuales.
- Homicidio de docentes sindicalizados.

iv. Presencia de más de un grupo posdesmovilización en disputa por el territorio

En los territorios donde hay influencia de varios grupos armados posdesmovilización de las AUC, como la región suroccidental del país, se prevén disputas por los corredores de movilidad y la distribución de la droga que se encontraban bajo el dominio de la guerrilla de las FARC-EP. Esta situación es especialmente crítica en el departamento del Valle del Cauca y en algunos municipios de la costa pacífica (Buenaventura, Tumaco), por confrontación entre Los Rastrojos y Los Urabeños; en el departamento de Antioquia, especialmente disputas por el dominio de municipios del bajo Cauca; y en Norte de Santander.

Las infracciones al DIH y violaciones de derechos que se prevé en estos territorios son:

v. El Incremento de utilización de niños, niñas y adolescentes para actividades ilegales controladas por los actores en disputa en el interior de los entornos educativos y en sus inmediaciones.
vi. La violencia sexual, específicamente explotación sexual con fines comerciales y abuso sexual.
vii. El homicidio en persona protegida, que se expresa en un aumento del número de adolescentes asesinados en desarrollo de las labores asignadas.
viii. El control de la movilidad derivado de la territorialización del accionar de los grupos (fronteras invisibles).

En todos los territorios descritos la Defensoría del Pueblo llama la atención sobre el riesgo de asesinato de docentes sindicalizados. La percepción de las comunidades educativas es que pueden incrementarse los eventos de violencia en contra de quienes han apoyado abiertamente el proceso de negociación y respaldan la desmovilización de los combatientes de las FARC-EP. Este riesgo recae directamente sobre docentes sindicalizados cuyo actuar político ha sido vinculado históricamente con algunas consignas subversivas.

Tal como se analiza en el libro el Sindicalismo Asesinado, "el periodo de mayor violencia contra los maestros, 1995-2001, corresponde al periodo de mayor expansión y criminalidad del paramilitarismo en el país".[116] En este sentido, se advierte que, en zonas donde hay incremento y fortalecimiento de grupos posdesmovilización de las AUC, es posible que se eleve el número de asesinatos de docentes.

Otra consecuencia reciente del proceso y la disminución de la presencia de la guerrilla en el territorio es el incremento de la explotación minera y la exacerbación de formas de violencia por el control de la minería ilegal. En las regiones donde los docentes participan en procesos de protección de la tierra y ejercen liderazgos visibles, es posible que se incrementen las acciones en su contra.

[116] Valencia, L. y Celis, O. 2013. El Sindicalismo Asesinado, pág. 20. Editorial Debate.

6. RECOMENDACIONES A LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS FRENTE A RIESGOS ASOCIADOS AL CONFLICTO ARMADO

En concordancia con el artículo 9° de la Ley 24 de 1992, relacionado con las funciones contempladas en la Constitución Política Nacional, el Defensor del Pueblo tiene atribución de realizar recomendaciones y observaciones a particulares y a las autoridades en caso de amenaza o violación de los derechos humanos, con el fin de prevenir su ocurrencia y garantizar su promoción y ejercicio. Así mismo, promueve el seguimiento de las recomendaciones hechas por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en virtud de la implementación de la Resolución 1612 de 2005, en relación con aquellos territorios afectados por la presencia de grupos armados.

A continuación, se presentan recomendaciones a las autoridades competentes en los niveles nacional y territorial, dirigidas a: mejorar las estrategias estatales en materia de prevención y gestión escolar de riesgo, particularmente por conflicto armado, con el objetivo de prevenir la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades educativas. Las recomendaciones fueron formuladas tomando en consideración los hallazgos de cada uno de los capítulos del informe.

Infracciones al DIH que afectan a comunidades educativas rurales

Hallazgo 1. Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por actores armados ilegales

El reclutamiento, como vinculación directa a las estructuras militares, es una de las infracciones que presentó un claro descenso tras la firma del acuerdo de paz. La advertencia del SAT que incluye el riesgo reclutamiento ha descendido durante los dos últimos años; sin embargo, persisten algunas denuncias que señalan riesgo de reclutamiento en el ámbito rural, donde:

- Persisten algunas situaciones y riesgo de reclutamiento que afectan a los miembros de las comunidades educativas.

- Hacen presencia otros grupos guerrilleros como el ELN y el EPL (Norte de Santander, Arauca y Chocó).

- Operan los frentes declarados en disidencia del proceso de negociación y desmovilización (Vaupés, Guaviare, Amazonas y Guainía).[117]

- Territorios donde la reconfiguración de los grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas, genera la necesidad de vinculación de nuevos miembros a sus organizaciones.

Recomendaciones

A la Subdirección de Permanencia del MEN:

[117] Hay frentes disidentes que llevan a cabo nuevas prácticas de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, específicamente en Vaupés, Guaviare, Amazonas y Guainía. En particular, la DP en el mes de noviembre de 2016 emitió la Nota de Seguimiento No. 014-16, que ha advertido el riesgo de reclutamiento en los municipios de Mitú, Carurú, Taraira y las áreas no municipalizadas de Papunahua, Yavarate y Pacoa,en el departamento del Vaupés.

- Considerar, dentro de los insumos para la formulación de los PEGR, los documentos de advertencia del SAT, para identificar cuáles de los centros educativos rurales se encuentran ubicados en los municipios advertidos por riesgo de reclutamiento. Se recomienda que las acciones incluyan el diseño de rutas y protocolos de acción articulados con las acciones estatales en materia de prevención del reclutamiento, garantizando la activación de medidas de prevención temprana, emergencia y prevención en protección cuando hay riesgo de reclutamiento, de acuerdo con lo establecido en el CONPES 3673 de 2010.

A la Dirección de fomento de la Educación Superior del MEN, al Ministerio de Protección Social y al SENA:

- Adelantar acciones para brindar oportunidades laborales y de formación a los/as jóvenes que habitan en las regiones priorizadas con presencia de economías ilícitas, para favorecer y garantizar el crecimiento profesional, como estrategia para reducir el riesgo de reclutamiento y utilización.

A la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes por Grupos Organizados al Margen de la Ley (CIPRUNNA):

- Prestar atención prioritaria a las regiones en riesgo de reclutamiento identificadas en este informe, activar las rutas de prevención temprana e inaplazable de protección y desarrollar las acciones pertinentes para atender a niños, niñas y jóvenes víctimas de reclutamiento y utilización por parte de grupos armados ilegales. En este mismo sentido, implementar la política pública de atención y protección de niños y niñas que han sido afectados/as por este hecho victimizaste e instaurar de manera urgente protocolos para su atención y protección, tomando como punto de partida el enfoque diferencial.

- Incluir en las líneas de trabajo de la CIPRUNNA con enfoque de EeE y gestión del riesgo, un modelo de acompañamiento y monitoreo en las SE y las IE, con énfasis en la prevención y atención del reclutamiento, utilización y violencia sexual en el marco del conflicto armado o violencias relacionadas.

Hallazgo 2. Utilización de niños, niñas y adolescentes

La utilización de niños, niñas y adolescentes en labores de cultivo ilícito persiste y se reporta por las autoridades municipales, en directa relación con el ausentismo y la deserción escolar. Se registraron importantes descensos en matrícula escolar en los municipios y departamentos con mayor expansión de cultivos de coca: Putumayo, Nariño y Norte de Santander.

Es importante señalar que el descenso de esta afectación depende directamente de la efectividad de las estrategias de erradicación y sustitución de cultivos que se pongan en marcha durante el proceso de implementación del acuerdo de paz y de las medidas adoptadas por la fuerza pública para la protección de las comunidades que habitan en los territorios controlados por otros actores armados diferentes a la guerrilla de las FARC-EP.

Así mismo, depende de la oferta educativa, de la formación profesional y técnica y del empleo que se brinde a los adolescentes y jóvenes en estos territorios.

Recomendación:

A las secretarías de educación departamentales y municipales:

- Asegurar la participación de los miembros de los comités de gestión escolar del riesgo a las jornadas de formulación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, que adelantará el Gobierno nacional en la fase de implementación de los acuerdos de paz y verificar que durante el proceso de formulación de los PEGR se incluyan estrategias de permanencia dentro del sistema educativo, acordes con lo señalado en el programa.

Hallazgo 3. Continuidad de afectaciones contra la población civil

A pesar del inicio en Ecuador de las conversaciones formales de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla del ELN, en febrero de 2017, se continúan registrando enfrentamientos entre la fuerza pública y este grupo armado, poniendo en riesgo la vida de las comunidades, especialmente en la subregión del Catatumbo en Norte de Santander, Arauca y Chocó. Es previsible que las acciones de violencia se mantengan en este territorio por lo cual se requieren acciones urgentes de mitigación y protección de las comunidades educativas.

Recomendación

A las secretarías de educación de Norte de Santander, Arauca y Chocó y a las Mesas de Educación en Emergencias de estos departamentos:

- Para los municipios ubicados en la subregión del Catatumbo señalados en el presente informe, incluir dentro de las estrategias de gestión escolar del riesgo la formulación de rutas de protección que orienten la acción de las comunidades educativas en situaciones de riesgo por hostilidades y hostigamientos armados, ataques con artefactos explosivos y combates con interposición de población civil.

- Se recomienda incluir protocolos con orientaciones específicas dirigidos a las IE, padres de familia, estudiantes y docentes, que les permitan adoptar medidas de

prevención y autoprotección cuando se presenten situaciones de violencia y confrontación armada, en particular en lo relacionado con pautas para la movilidad y acceso a los establecimientos educativos.

- Coordinar con la secretaría de gobierno departamental y con la fuerza pública, con el fin de que adopten medidas que eviten el tránsito, la ocupación, deterioro o destrucción de las infraestructuras educativas por parte de actores armados ilegales, así como la instalación de minas, armas trampa o el abandono de remanentes explosivos en las IE o sus inmediaciones.

Hallazgo 4. Afectaciones a las instituciones educativas

Durante los años recientes no se han registrado ataques directos dirigidos intencionalmente a dañar la infraestructura de las instituciones educativas o a herir a sus asistentes; no obstante, se continúan presentando algunos eventos en los que, producto de explosiones o combates con interposición de población civil, las sedes de los establecimientos educativos han sufrido daños; adicionalmente, hubo ocupaciones que dieron lugar al deterioro de las plantas físicas y afectaron su habitual funcionamiento.

Recomendación

A las secretarías de educación en coordinación con la Subdirección de Permanencia del MEN:

- Garantizar asignación presupuestal para la reparación de los daños en la infraestructura de los establecimientos educativos, que se presentan con ocasión del conflicto armado interno, asegurando el restablecimiento de las actividades pedagógicas en condiciones dignas y adecuadas, bajo el enfoque de educación en emergencias. Se sugiere priorizar los departamentos de Norte de Santander, Meta, Córdoba y Chocó, donde se registró el mayor número de situaciones durante el curso del presente informe.

Hallazgo 5. Presencia militar en las inmediaciones de las instituciones educativas

La presencia militar en cercanías de las sedes de las instituciones educativas, en territorios con presencia de organizaciones armadas ilegales y confrontación armada, incrementa el riesgo de las comunidades y genera en ocasiones nuevos eventos de vulneración de derechos. Su presencia ha puesto en riesgo la integridad de los niños, niñas y adolescentes por dos razones: a. porque existe una relación entre ubicación de bases y destacamentos militares y el riesgo de algunos eventos de utilización (como informantes o en actividades

de inteligencia y logística, riesgo de seducción y explotación sexual); y b. porque persisten los hostigamientos contra la fuerza pública y su cercanía con las sedes de los centros educativos rurales, lo que incrementa el riesgo de afectaciones de la población civil.

Recomendación

Al Ministerio de Defensa y al Comando General de las Fuerzas Militares:

- Verificar que las bases y destacamentos militares sean ubicados en lugares geográficos que no incrementen el riesgo para la vida o integridad de las comunidades educativas, especialmente aquellas que se ubican en los territorios donde persisten las hostilidades de los grupos armados al margen de la ley en contra de la fuerza pública. Para la adopción de las medidas correspondientes se sugiere tomar en consideración la advertencia SAT sobre ubicación de bases militares y las directrices dadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-280A/16.
- Continuar adelantando campañas de sensibilización al personal de oficiales y suboficiales a efectos de que eviten comportamientos y prácticas que puedan afectar a la comunidad educativa, en particular la localización de bases o destacamentos en el interior o en las inmediaciones de los establecimientos educativos, en territorios afectados por confrontaciones armadas y presencia de organizaciones armadas al margen de la ley.

Hallazgo 6. MAP/ MUSE/AEI

Algunas regiones que han recibido reiteradas advertencias por parte del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en relación con la presencia, accidentes e incidentes por contaminación por arma (MAP-MUSE-AEI), aún no han logrado superar el riesgo por la presencia de estos artefactos. Este riesgo persiste aún tras la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP y afecta indiscriminadamente a toda la población que habita en distintos territorios, incluidas las comunidades educativas de los CER. La disminución del riesgo dependerá de la agilidad con que se inicien los procesos de desminado en los departamentos priorizados, así como del reforzamiento de otras actividades complementarias en Educación en el Riesgo de Minas (ERM) y atención a víctimas. Como producto de esta investigación, se identifica que las comunidades educativas que se encuentran en mayor riesgo son las ubicadas en las zonas rurales de Putumayo, Cauca, Chocó y Norte de Santander.

Recomendación

A la Subdirección de Permanencia del MEN:

- Reforzar la asistencia técnica en lo relacionado con la inclusión en los PEGR, en las regiones señaladas, en aspectos de gestión y mitigación del riesgo por presencia de MAP-MUSE-AEI, conforme a las directrices de la Dirección Para la Acción Integral Contra Minas (DAICMA-Descontamina Colombia)

- Agilizar, en conjunto con DAICMA, la formulación de los planes AICMA y fortalecer la capacidad de desminado en los departamentos que menciona la advertencia SAT, así como en aquellos en donde las comunidades educativas han incluido este riesgo dentro sus PEGR.
- Hacer seguimiento a los resultados de la inclusión de programas específicos de Educación en Riesgo de Minas –ERM – en las zonas identificadas de mayor riesgo, en coordinación con la DAICMA.

A la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA):

- Identificar las zonas o territorios Contaminados por MAP/MUSE/AEI en las inmediaciones y vías de acceso a los CER y tomar las medidas necesarias para el desminado, educación en el riesgo de minas, asistencia y rehabilitación de víctimas, tomando en cuenta las regiones identificadas en este informe.

Infracciones al DIH que afectan a comunidades educativas en contextos urbanos

Hallazgo 7. Utilización de niños, niñas y adolescentes por actores armados ilegales

La utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades de microtráfico de sustancias sicoactivas se reconoció como la principal afectación para las comunidades educativas de los contextos urbanos. El microtráfico como una estrategia de sostenibilidad económica de grupos armados ilegales, articulados a microrredes, combos, bandas y pandillas, ha venido involucrando a los niños, niñas y adolescentes como una población que facilita la expansión del consumo y la comercialización de droga en sus contextos cotidianos, incluidas las instituciones educativas, todo lo cual fomenta la cultura de la violencia y de la ilegalidad. Esta situación trae impactos lesivos para las comunidades educativas que pasan por:

a. Motivar la deserción escolar al incitar a los niños, niñas y adolescentes a priorizar las tareas asignadas por los actores armados frente a sus actividades educativas, así como promover imaginarios sobre la movilidad social desde el lucro por acciones delictivas.

b. Inducir a los niños, niñas y adolescentes a participar en otras prácticas de violencia como amenazas, extorsiones, sicariato e inducción a la explotación sexual.

c. Promover el consumo de sustancias que afectan negativamente la salud física y mental, y el adecuado proceso de desarrollo durante la infancia y la adolescencia.

Recomendaciones

A la Subdirección de Permanencia y la Subdirección de Fomento de Competencias del MEN:

- Incluir dentro de sus orientaciones y lineamientos para el desarrollo de acciones de Gestión Escolar del Riesgo y Promoción de las Competencias Ciudadanas, orientaciones para la comprensión y el abordaje de la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico, como una violación en contra de sus derechos y en ningún caso como una actividad delincuencial que deba resolverse prioritariamente por vías punitivas.
- Fortalecer la asistencia técnica a las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas, para mejorar su capacidad de gestión y acompañamiento a las instituciones educativas en el abordaje y desarrollo de propuestas de prevención de utilización de niños, niñas y adolescentes.

A las secretarías de educación departamentales y otras instancias del nivel territorial y local responsables de la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia:

- Adoptar medidas especiales que garanticen la permanencia de niños, niñas y adolescentes dentro del sistema educativo, como medida de prevención de utilización con fines de microtráfico, a partir del fortalecimiento de los modelos flexibles de aprendizaje y otras estrategias dirigidas, de manera especial, a los estudiantes de la básica secundaria y la media, toda vez que allí se evidencian los mayores riesgos de vinculación a las actividades ilícitas mencionadas.
- Motivar a los equipos docentes de las instituciones educativas del país en el desarrollo de programas, planes y proyectos que reconozcan el riesgo de vinculación de los niños, niñas y adolescentes a las dinámicas de los actores armados, y advertir su utilización en actividades de microtráfico como una de las principales afectaciones que pueden incrementarse en el marco del posacuerdo, a causa de la reorganización de la dinámica del conflicto armado.
- Propender por la adecuada implementación y sostenibilidad de proyectos que contribuyan a mitigar los riesgos de utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades de microtráfico, en su articulación con los proyectos culturales, deportivos, educativos y planes de mejoramiento institucional.
- Generar procesos de difusión y uso de la información sobre rutas de prevención, protección y restablecimiento de derechos, así como sobre recursos locales y nacionales del orden institucional con los que pueden contar las comunidades educativas para prevenir y atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de utilización.
- Fortalecer la oferta extracurricular en áreas de música, arte, deportes, comunicaciones, etc.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y de la política de infancia y adolescencia:

- Considerar el abordaje de la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico como una expresión de la dinámica del conflicto armado que les pone en condición de víctimas, y encaminar acciones preventivas al respecto, toda vez que las medidas de respuesta que se asumen frente a estos casos se inscriben en la

judicialización y la inscripción desde la ruta regular que traza el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

- Promover al interior del SNBF, estrategias que promuevan una cultura de paz y legalidad y desarrollar programas para la transformación de imaginarios asociados al rápido ascenso social a través de acciones delictivas.

- Conjuntamente con el Ministerio de Educación y la CIPRUNNA, definir protocolos y rutas para la atención de casos urgentes de riesgo de reclutamiento en el interior de las instituciones educativas, a partir de la identificación de situaciones o casos individuales, su remisión, acompañamiento y seguimiento por parte de las autoridades competentes.

Hallazgo 8. Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes

La violencia sexual y la utilización, principalmente de niñas en actividades de explotación sexual, son situaciones que, aunque no se reconoce que tengan lugar en el interior de las instituciones educativas, afectan ampliamente al conjunto de estudiantes mujeres de los colegios visitados y, en algunos de los casos, se relacionan con la presencia de actores armados ilegales.

Las situaciones asociadas pasan por la seducción, la coerción, la amenaza, el rapto y la violación de las niñas y adolescentes. En el contexto educativo, maestros, rectores y sicorientadores reciben permanentemente denuncias por parte de las niñas y tramitan, a través de las rutas de protección, las medidas necesarias para iniciar los procesos de restablecimiento de derechos, investigación y judicialización de los responsables. Aun así, en ocasiones prefieren no denunciar por temor a las represalias de las que puedan ser víctimas.

Otra de las situaciones que preocupan a las comunidades educativas toca con el desconocimiento del principio de distinción en el que incurren algunos miembros de la fuerza pública encargados de la seguridad de las comunidades, quienes entablan relaciones sentimentales con niñas y adolescentes de los territorios bajo su jurisdicción.

Recomendaciones

Al ICBF, como rector del SNBF y como instancia encargada de la articulación de las entidades responsables de la protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia:

- Movilizar los recursos y esfuerzos necesarios para el fortalecimiento de la institucionalidad pública encargada de vehiculizar los procesos de restablecimiento de derechos, especialmente en lo que toca con los casos de violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes, en atención a las disposiciones nacionales e internacionales de eliminación de la violencia contra las mujeres.

- Destinar personal específico para documentar y atender casos de violencia sexual ocurridos en el ámbito educativo, especialmente en las regiones priorizadas en el presente informe.
- Asistir permanentemente a los equipos de las defensorías de familia para ampliar sus capacidades y alcance geográfico en el nivel territorial, de manera que se promueva la oportunidad y pertinencia en el restablecimiento de derechos de niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual y la articulación con las secretarías de educación.
- En coordinación con el Ministerio de Educación, diseñar protocolos y rutas para la identificación, en los escenarios educativos, de riesgos por violencia y explotación sexual de NNA, con especial énfasis en casos relacionados con la presencia y accionar violento de actores armados, estableciendo pautas para su atención, remisión y acompañamiento por parte de las autoridades locales competentes.
- Coordinar con la Fiscalía General de la Nación las acciones nacionales de erradicación de la explotación sexual, a partir de la identificación de casos y situaciones relacionadas con el ámbito educativo, en concordancia con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A las alcaldías municipales:

- Fortalecer a los equipos de comisarías de familia, Policía de Infancia y Adolescencia y demás instancias encargadas de la recepción y trámite de los casos de violencia y explotación sexual contra niños, niñas y adolescentes, y encaminar las acciones necesarias para que dichas instituciones cuenten con los recursos, (talento humano suficiente, capacidad de gestión, voluntad política, comprensión de la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre otros) necesarios para garantizar su adecuada intervención.

Al Ministerio de Defensa y al Comando General de las Fuerzas Militares:

- Fortalecer la aplicación, en los territorios objeto de estudio, de las directrices y la política de tolerancia cero, que permita identificar, investigar y sancionar como violación al DIH, de la incurrencia en actos de seducción, coerción y abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de integrantes de la fuerza pública.
- Brindar orientaciones precisas a los consejos de política social sobre las estrategias de articulación de acciones de prevención y atención de casos de violencia y explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes.
- Liderar un llamamiento nacional al Estado colombiano para que se analicen y mejoren las estrategias de atención a las niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual, de manera que se fortalezcan las instancias de restablecimiento de derechos y de administración de la justicia para garantizar las sanciones que tengan lugar contra los victimarios.

- Promover el respeto por los derechos de las niñas y adolescentes, visibilizar las formas de violencia en su contra y contribuir al desarrollo de una cultura de respeto y reconocimiento en igualdad de género.

A la Subdirección de Permanencia y la Subdirección de Fomento de Competencias del MEN:

- Visibilizar dentro de sus desarrollos técnicos y de orientación para las secretarías de educación, la prevención de violencias contra las niñas, niños y adolescentes y la promoción de la igualdad de género.
- Promover el nombramiento de docentes sicorientadores, así como lineamientos para el desarrollo de sus funciones, en los territorios que se identifican como mayormente afectados por situaciones de violencia sexual, toda vez que se requiere asegurar un adecuado abordaje de estas situaciones.

A las secretarías de educación departamentales:

- Aunar esfuerzos con las instancias de promoción de DDHH como la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, para fortalecer las orientaciones en la prevención y atención de casos de violencia sexual
- Asistir técnicamente a los maestros, directivos y sicorientadores en las acciones de prevención y atención de casos de violencia sexual
- Definir y socializar, en conjunto con las instituciones educativas, rutas de atención cuando se detecten hechos de violencia sexual; incluir dentro de los sistemas de información, mecanismos de detección, monitoreo y seguimiento de los casos y generar espacios de interlocución con las instancias locales en los cuales se dé curso a las situaciones que amenazan o vulneran los derechos de los niños y las niñas, para lograr su restablecimiento efectivo de acuerdo con las disposiciones de la ley de infancia y adolescencia y los demás instrumentos jurídicos para la prevención de la violencia en contra de las niñas, adolescentes y mujeres.
- Ampliar el equipo de docentes sicorientadores y priorizar su nombramiento en instituciones educativas donde se reconocen mayores índices de afectación por violencia sexual contra las niñas y adolescentes.
- Garantizar medidas de protección especiales para los maestros y directivos que tramitan casos de violencia y explotación sexual contra niñas y adolescentes de sus comunidades educativas.

Hallazgo 9. Homicidio

El homicidio de estudiantes y docentes fue la tercera infracción al DIH identificada dentro de las más visibles en los contextos urbanos en los que funcionan los establecimientos educativos.

Para el caso de los niños, niñas y adolescentes cabe señalar cuatro escenarios en los que ocurre esta situación:

i. El primero, relacionado con enfrentamientos armados entre 'combos' o agrupaciones armadas ilegales.
ii. El segundo, como resultado de resistir la vinculación a las actividades ilegales de los grupos armados, o por querer retirarse de los grupos cuando han estado vinculados.
iii. El tercero, asociado al asesinato selectivo como forma de represalia contra adolescentes acusados por algún grupo como 'colaboradores' de otros actores armados.
iv. El cuarto, relativo al homicidio de adolescentes pertenecientes a algún grupo armado, que se aproximan a territorios controlados por grupos armados contrarios (fronteras invisibles).

Por su parte, el homicidio de docentes se asocia fundamentalmente con su rol como líderes sociales en escenarios locales y territoriales, su conocimiento de las realidades sociales de las comunidades y, al ser vistos desde la perspectiva de los actores armados, como actores que amenazan sus estrategias de posicionamiento. Así, los casos reconocidos en el estudio dejaron ver que el desarrollo de contenidos relacionados con prevención de consumo de estupefacientes, explotación sexual y accidentes por MAP/MUSE, representan un riesgo para la vida de los maestros, que son amenazados y en los casos más complejos son asesinados. Una situación similar ocurre con los maestros que lideran procesos de seguridad alimentaria, pues desde la perspectiva de los actores armados expresan una afrenta a la expansión de los cultivos ilícitos.

Recomendaciones

A la Subdirección de Recursos Humanos del sector educativo del MEN,

- Avanzar en una revisión exhaustiva y un trabajo de apropiación de las disposiciones señaladas en el Decreto 1782 de 2013 del MEN por parte de las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas, *"Por el cual se reglamenta los traslados por razones de seguridad de educadores oficiales de las entidades territoriales certificadas en educación y se dictan otras disposiciones"*, de manera que se fortalezcan las capacidades de prevención y actuación frente a las situaciones de amenaza contra la vida de los docentes y directivos de los establecimientos educativos.

A la Subdirección de Permanencia del MEN:

- Impulsar el reconocimiento y visibilización del homicidio de estudiantes y maestros en los lineamientos de Gestión Escolar del Riesgo, como un peligro potencial para las comunidades educativas de los contextos urbanos.
- Incluir, dentro de las disposiciones de asistencia técnica, a las entidades territoriales que vienen abordando la Gestión Escolar del Riesgo, orientaciones y protocolos para la identificación y el abordaje preventivo del homicidio en persona protegida, bajo la comprensión de las dinámicas del conflicto armado asociadas a esta problemática, de acuerdo con las disposiciones propias del DIH.

A las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas:

- Incorporar, en el proceso de asistencia técnica a los establecimientos educativos, orientaciones específicas de prevención de riesgos en materia de homicidio de estudiantes y maestros, así como sobre las rutas establecidas para la atención oportuna de situaciones de amenaza a la vida e integridad.
- Orientar a los miembros de las comunidades educativas, docentes y directivos, en la apropiación del Decreto 1782 de 2013 del MEN, y comunicar las rutas específicas y acciones que se adelantan en cada entidad territorial, a partir del diseño y difusión de material pedagógico de fácil acceso y comprensión.
- Incluir, en el proceso de dirección técnica a los equipos encargados de asistir a las comunidades educativas en el desarrollo de sus PEGR, la información reportada en este informe y otras fuentes posibles de consulta, para garantizar la inclusión del homicidio de estudiantes y docentes como riesgo potencial en el escenario del posacuerdo, priorizando los contextos urbanos y aquellos reportados por esta investigación.

Hallazgo 10. Mecanismos de control social por actores armados que afectan a las instituciones educativas

En los territorios donde se registran situaciones de confrontación entre organizaciones armadas, se identificó un incremento del fenómeno de las "fronteras invisibles" como mecanismo de control de los circuitos de distribución de estupefacientes, entre otros, lo que afecta el acceso a las sedes de las instituciones educativas. Es una afectación que va en ascenso y amerita la intervención efectiva de las autoridades para proteger la vida e integridad de las comunidades educativas y asegurar el ejercicio del derecho a la educación para los niños, niñas y adolescentes.

Recomendación

- A la Policía Nacional, diseñar y poner en marcha una estrategia de protección que territorialice la acción policial, garantizando el acceso seguro a las sedes de las instituciones educativas, específicamente en los barrios donde se ha identificado la presencia de fronteras invisibles controladas por organizaciones armadas y delincuenciales.

Violaciones de DDHH que afectan a las comunidades educativas

Una serie de violaciones de derechos humanos que afectan a las comunidades educativas fueron documentadas principalmente en los grandes centros urbanos asociadas mayoritariamente con el accionar de los grupos posdesmovilización de las autodefensas. Entre estas destacan las restricciones a la movilidad que afectan la accesibilidad, los cobros extorsivos y las amenazas contra docentes.

Hallazgo 11. Cobros extorsivos a personal docente y directivo de instituciones educativas

Dentro de la revisión documental y en las entrevistas adelantadas se verificó el incremento de los cobros extorsivos dirigidos contra los docentes. Las cifras son elevadas y ratifican la necesidad de generar acciones que garanticen la denuncia, la identificación, la sanción de los responsables y la protección para este grupo poblacional.

Recomendación

A la Subdirección de Permanencia del MEN:

- Incorporar, dentro de los planes de mitigación y gestión del riesgo, acciones de prevención y protección que reconozcan la vulnerabilidad de los docentes y directivos frente al accionar de los grupos armados al margen de la ley que operan en las inmediaciones de los establecimientos educativos. Es importante revisar en las metodologías de trabajo de los PEGR, la manera como se abordan estas y otras temáticas, considerando el enfoque de acción sin daño, de forma que se propongan medidas de protección adecuadas en relación con las comunidades y los contextos específicos.

A la Fiscalía General de la Nación:

- Coordinar, con las secretarías de educación, acciones para caracterizar las situaciones, identificar los casos, individualizar y sancionar a los responsables de delitos de extorsión, amenazas y constreñimientos contra docentes de las comunidades educativas objeto de este estudio, promoviendo acciones de denuncia con garantías de protección para las víctimas.

Garantías del derecho a la educación y exacerbación de riesgos asociados al conflicto armado

Hallazgo 12. Derecho a la educación

Las debilidades en el sistema educativo, relacionadas con su funcionamiento, pueden potenciar la incidencia de afectaciones derivadas del conflicto armado por efecto de las vulnerabilidades de las comunidades educativas, para encarar los factores de riesgo y las amenazas que implican la presencia e interferencia de grupos armados ilegales en el desarrollo de sus actividades cotidianas. En este sentido, hay obstáculos que impiden el acceso equitativo y universal al sistema educativo y otros que contribuyen a la deserción escolar, que terminan por poner en riesgo a los niños, niñas y adolescentes que abandonan el sistema y se convierten en una población vulnerable frente al reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados.

Sumado a lo anterior, hay condiciones de inseguridad asociadas a la ubicación e infraestructura de los establecimientos educativos, que impiden el resguardo y la protección de los estudiantes en su interior, y que conllevan riesgos de accidente por MAP/MUSE, coerción y constreñimiento por parte de los actores armados y ocupación de las instalaciones.

Algunas de las situaciones expresan condiciones de vulnerabilidad del sistema educativo. De acuerdo con la revisión documental realizada y los reportes de los actores consultados en el desarrollo del trabajo de campo, agravan los impactos del conflicto armado sobre las comunidades educativas:

i. La disminución progresiva de la oferta educativa con el ascenso entre niveles educativos, que se agudiza en el paso de la básica primaria a la básica secundaria y es mucho más evidente en los contextos rurales, relacionada con barreras de acceso como las condiciones económicas y de vulnerabilidad social de las familias.
ii. Las dificultades que persisten en el nombramiento oportuno de maestros, que impiden la continuidad y efectiva atención de los niños, niñas y adolescentes a lo largo del año lectivo.
iii. Las debilidades que derivan de la operación de la política educativa por vía de la *'tercerización'* y la contratación de oferentes que asumen la vinculación de maestros, la alimentación y el transporte escolar. Factores que no siempre permiten la continuidad en la prestación del servicio educativo y en ocasiones no cumplen con las especificaciones de calidad requeridas, además de generar condiciones para la malversación de recursos económicos[118].
iv. La falla que representa una oferta poco pertinente para las comunidades educativas, de cara a sus particularidades étnicas.
v. La falta de cerramientos, esquemas y personal de vigilancia y estrategias para garantizar la seguridad en los terrenos que hacen parte de los establecimientos educativos.
vi. Insuficiente oferta pertinente para la niñez víctima del conflicto armado, especialmente desvinculada.

Recomendaciones

Al Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media del MEN:

- Fortalecer la cobertura, a nivel nacional y regional, de la prestación del servicio educativo, priorizando los contextos rurales y haciendo énfasis en la educación básica secundaria y media. Sobre todo, considerando los actuales desarrollos del Plan de Educación Rural y el Plan Nacional de Educación para la Paz
- Implementar una estrategia que garantice la transición armónica entre uno y otro nivel del sistema educativo y evite la deserción escolar, como medida para

[118] Como ha ocurrido, por ejemplo, con las denuncias e investigaciones sobre los restaurantes y los recursos destinados a la alimentación escolar.

alcanzar el adecuado logro escolar y la continuidad en el proceso educativo desde el nivel preescolar.

- Desarrollar una estrategia directa para promover la educación básica secundaria y media, y trabajar en la garantía de las condiciones para asegurar el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en dichos niveles.
- Establecer las medidas necesarias para garantizar la adecuada oferta educativa con enfoque étnico y para superar su abordaje desde medidas administrativas basadas en la '*tercerización de la oferta*' o subcontratación de los servicios educativos con terceros.
- Impulsar el conocimiento y apropiación por parte de las SED de los lineamientos sobre el desarrollo de propuestas pedagógicas con enfoque etnoeducativo, y asegurar el control y la adecuada implementación de dichas disposiciones, desde el seguimiento a la asignación de recursos y la revisión de los esquemas de implementación que se tracen.
- Revisar y adecuar los criterios de relación estudiante-docente establecidos en el Decreto 3020 de 2002 del Ministerio de Educación Nacional, a la luz de las particularidades de las comunidades educativas, con énfasis en las poblaciones rurales y de territorios con alta dispersión.
- Revisar y reorientar los esquemas de nombramiento de docentes que se han impulsado en el último tiempo y que desestimulan la autonomía territorial y la descentralización, y desarrollar nuevas estrategias que garanticen la eficiente cobertura de plazas de maestros.
- Generar orientaciones claras para las SE en relación con el nombramiento de docentes sicorientadores y garantizar su presencia, trabajo continuo y en condiciones adecuadas en los contextos más afectados por el conflicto armado, donde la población muestra mayores necesidades de atención sicosocial.
- Propiciar en los centros educativos, respuestas inmediatas y de carácter sicosocial que involucre no solo a los niños, niñas y adolescentes, sino también a sus familias. Estas acciones deben responder a proceso de acompañamiento sicosocial que les permita explorar recursos de afrontamiento para la construcción de mejores trayectorias de vida.
- Realizar un ejercicio de reconocimiento de las necesidades de mejoramiento de la seguridad de las instalaciones educativas e impulsar la consecución de recursos para desarrollar planes de adecuación que mitiguen los riesgos asociados con la ubicación de las mismas.

A las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas:

- Gestionar y comprometer los recursos técnicos y financieros que se requieran para mejorar las condiciones de acceso equitativo y universal al sistema educativo, así como para garantizar la protección y resguardo de los miembros de las comunidades educativas y disminuir su nivel de vulnerabilidad frente a las afectaciones derivadas del conflicto armado.

- Establecer un mecanismo para la rendición de cuentas y el monitoreo de las entidades prestadoras de servicio que operan establecimientos educativos, que dé cuenta de manera oportuna del adecuado manejo de los recursos y la garantía de la calidad de la atención, con la participación y consulta de los miembros de las comunidades educativas.
- Viabilizar la creación de instancias especializadas en el interior de las SE, que atiendan la construcción e implementación de propuestas etnoeducativas y propendan por la superación de la '*tercerización de la oferta*' para dichas poblaciones.
- Asumir de manera certera el nombramiento de docentes sicorientadores que acompañen los procesos de atención sicosocial en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Al Ministerio de Defensa:

- Ejercer un control responsable y aumentar la cobertura en las zonas urbanas y rurales, en las vías terrestres y fluviales, para mitigar los riesgos derivados de las acciones violentas de los grupos armados ilegales con presencia en las regiones y a las entidades de investigación del Estado y llevar a cabo las acciones que conlleven la captura y judicialización de las personas vinculadas a grupos armados, garantizando los derechos a la seguridad, movilidad, el derecho a la vida e integridad y el respeto al principio de distinción de la población civil, evitando que se vea implicada en la confrontación armada.

Respuesta estatal: educación en emergencias y gestión escolar del riesgo

Hallazgo 13. Capacidad instalada en directivos y docentes de las IE frente al enfoque de educación en emergencias y gestión del riesgo

Como se señala en la investigación, se reconoce que la estrategia de Gestión del Riesgo por doble afectación y Educación en Emergencias direccionada por el Ministerio de Educación e implementada por las secretarías de educación, ha avanzado de manera importante en la inclusión de directivos y docentes a los procesos de asistencia técnica y formación sobre el enfoque mencionado. No obstante, estos avances, la investigación observó cómo la apropiación de conocimiento y herramientas se encuentra aún focalizada en la gestión de riesgos por desastres naturales, mientras que es incipiente la incorporación de la doble afectación por conflicto armado, reflejada sobre todo en la baja incorporación en los PEGR de riesgos asociados a esta. También se encontró que el número de docentes capacitados por las IE en esta materia es bajo y se requiere mejorar las estrategias de apropiación de los lineamientos y del enfoque en quienes han participado en la formulación y buscan adelantar el proceso de implementación de los PEGR.

Recomendación

Al MEN y a las secretarías de educación certificadas:

- Ampliar el número de docentes capacitados dentro de las instituciones educativas en el enfoque de educación en emergencias, protección y gestión del riesgo, incluyendo a los docentes de las jornadas sabatinas y jornadas nocturnas donde usualmente ingresan los jóvenes desvinculados de grupos armados al margen de la ley.

- Promover la capacitación a los/as docentes dentro de las instituciones educativas sobre el enfoque de educación en emergencias y gestión del riesgo, así como la apropiación de los PEGR por el conjunto de las comunidades educativas. Promover, en el marco de los PEGR, acciones efectivas que no solo contemplen desastres naturales, sino que incluyan riesgos derivados o asociados al conflicto armado.

Hallazgo 14. Asistencia técnica en EeE y gestión escolar del riesgo

Para acompañar la implementación de la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo hacia las regiones, el MEN, en colaboración otros miembros de la Mesa Nacional de EeE, ha previsto mecanismos de asistencia técnica que han permitido que las 95 secretarías de educación certificadas del país, junto con algunas IE de varios departamentos, hayan contado con personal capacitado para avanzar en el diseño de planes de acción en EeE por las secretarías y PEGR en IE. Sin embargo, en esta investigación la Defensoría del Pueblo estableció que la asistencia técnica comienza, en la mayoría de los casos, entrado el segundo semestre de cada año.

El modelo de asistencia técnica, realizado por medio de convenios de cooperación entre el MEN, organizaciones no gubernamentales y entidades internacionales, así como sus formas de implementación, plantea serias dificultades dentro de las que se destacan las siguientes:

- La demora en el desarrollo de los trámites administrativos requeridos para la firma y perfeccionamiento de los convenios han hecho que se dilate el inicio del acompañamiento técnico en los territorios, como lo evidenció la Defensoría del Pueblo (DP) en los años 2015 y 2016, cuando se inició la asistencia técnica en el segundo semestre del año escolar.
- La falta de continuidad en los procesos de capacitación y seguimiento de los avances de un período escolar a otro. La Defensoría del Pueblo (DP) identificó que la asistencia técnica no ha avanzado en el acompañamiento para la implementación de los planes de acción de las secretarías de educación y de los PEGR de los establecimientos educativos, y continúa centrada en su formulación y validación.

De acuerdo con la información disponible, en el año 2016 la prioridad de la asistencia técnica estaba dada para acompañar la implementación de los planes de acción y los PEGR, la DP no encontró avances significativos en este sentido debido a la confluencia de diferentes factores como: debilidad de la disposición presupuestal para dotar a las secretarías de educación y las IE de los recursos necesarios para poner en marcha las

diferentes acciones previstas en los planes de acción y PEGR, falta de apropiación y reconocimiento de la importancia del enfoque de EeE y gestión escolar del riesgo y los instrumentos disponibles, y debilidades en la articulación del sistema educativo con las demás autoridades locales y departamentales llamadas a acompañar la gestión escolar del riesgo y responder a las emergencias.

En este sentido, la DP recomienda al MEN:

- Revisar el modelo de gestión de la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo, de tal modo que garantice de manera progresiva que el MEN quede directamente a cargo del desarrollo de la estrategia en las regiones, en articulación con las SED.
- Buscar un mecanismo de seguimiento, supervisión y sostenibilidad de los avances que se producen en el desarrollo de la estrategia de un año escolar a otro.
- Disponer de personal idóneo para la capacitación, actualización e implementación de los mismos con enfoque diferencial y en el contexto de la región de ejecución.
- Incluir, en los procesos de actualización y capacitación docente, los aspectos referidos a la EeE y gestión escolar del riesgo.
- Fortalecer la elaboración de diagnósticos adecuados que proyecten acciones de acompañamiento para la gestión escolar del riesgo, de manera articulada, que facilite y optimice los procesos de implementación.
- Acompañar la actualización de los PEGR para que se incorporen protocolos claros de protección en las comunidades educativas que existen en estos territorios.

Hallazgo 15. Institucionalización de la estrategia de EeE y gestión del riesgo

La DP reconoce los esfuerzos realizados por UNICEF y organizaciones no gubernamentales que hacen parte de la Mesa Nacional de EeE, quienes en cumplimiento de sus mandatos y el objetivo de este espacio de coordinación interinstitucional han brindado acompañamiento técnico al MEN para la promoción del enfoque de EeE y gestión escolar del riesgo. En este sentido, el apoyo de la cooperación intergubernamental a través de UNICEF se refleja, además de la asistencia técnica al fortalecimiento de la mesa, en los documentos que se producen y en el desarrollo de proyectos demostrativos que han impactado en la definición de las directivas ministeriales, entre otros aspectos.

Sin embargo, el enfoque de la estrategia, direccionada por el Ministerio de Educación Nacional, soportada en convenios con actores privados para la asistencia a las SE e IE, ha derivado en una situación de falta de sostenibilidad y rupturas de la continuidad en la implementación. De esta manera, cuando se vincula a la ejecución a contratistas privados y con carácter temporal[119], ello termina por incidir en la baja apropiación de la estrategia como quiera que su implementación depende de los actores responsables de la operación de los convenios y no directamente el MEN y las instituciones públicas regionales

[119] Tres a seis meses de contratación.

(secretarías de educación) que deben responder a las emergencias e impulsar la gestión del riesgo.

En consideración de la Defensoría del Pueblo (DP), la institucionalización del enfoque pasa por revisarlo y por la reestructuración de la arquitectura institucional para alcanzar mayor apropiación y desarrollo de este. Para ello se requiere:

Recomendaciones

Al MEN en el nivel nacional:

- Liderar la adopción de una política pública nacional de EeE y gestión escolar del riesgo respaldada por un documento Conpes que organice la coordinación, articulación y respuesta institucional. Para tal fin se sugiere:
    a. En el marco del Plan Nacional de Educación Rural, actualmente en proceso de formulación, promover desde el MEN la ampliación de las competencias de cada dirección y subdirección, de manera que sea posible consolidar avances por áreas enfocados al fortalecimiento de una estrategia en gestión del riesgo y educación en emergencias.
    b. En tal sentido, se propone impulsar un trabajo transversal que permita que las distintas direcciones y subdirecciones coordinen, orienten e implementen estrategias alrededor de la EeE y gestión escolar del riesgo con especial atención en la gestión escolar del riesgo por doble afectación, junto con los demás programas que están en cabeza del MEN, para contribuir a mejorar la convivencia escolar. Todo lo anterior, en el marco de la Ley 1620 con enfoque restaurativo y no punitivo, de la implementación del Acuerdo Final, el Programa de Educación Rural, la Cátedra para la Paz y la Atención a Víctimas de la Violencia, entre otros, de tal manera que la respuesta en Educación para la Paz logre una visión holística e integral.
    c. Garantizar la contratación directa, estable y con dedicación exclusiva de un equipo de profesionales encargados del fortalecimiento, promoción y difusión de la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo, para generar desde el nivel nacional procesos de asistencia técnica a las entidades territoriales, garantizando la apropiación técnica de los lineamientos y un seguimiento más cercano.
    d. Garantizar la contratación directa de profesionales idóneos dentro de las <u>entidades territoriales</u> que asuman la responsabilidad de implementar la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo en los niveles departamental y municipal.
    e. Adoptar medidas de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los lineamientos de acuerdo en los entes territoriales y sus obligaciones, entre las cuales se incluyen medidas como solicitudes expresas de los planes de acción de las SE y los PEGR de las IE diseñados, y fortalecer el sistema de información de situaciones de emergencia que ha sido creado por la institucionalidad pública para este fin.

f. Coordinar y articular el fortalecimiento de la respuesta desde el MEN con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para mejorar y ampliar la cobertura de la señal y asistencia por parte de las empresas prestadoras del servicio de comunicaciones de modo que se garantice el acceso del servicio de celular e Internet en las regiones y zonas apartadas y dispersas objeto de este informe.

En el nivel departamental:

- Definir un equipo instalado en las secretarías de educación dedicado de manera preferente al desarrollo y acompañamiento de la estrategia de EeE y gestión escolar del riesgo.

En el nivel territorial:

- Promover la conformación de los comités de gestión escolar del riesgo, siguiendo la Directriz Ministerial 12 del MEN, e impulsando su articulación con instancias que en la actualidad operan simultáneamente en los establecimientos educativos y que abordan problemáticas relacionadas, como son los comités de convivencia escolar.

Hallazgo 16. Riesgos en el posacuerdo

Como se expuso en la investigación, en la actualidad se desconoce el número de NNA que se encuentran en proceso de desvinculación de las FARC-EP. Si bien hasta el momento, en el marco de la implementación de los acuerdos de paz, se han realizado algunos actos y adelantado procesos de entrega y desvinculación formal de NNA[120], las informaciones recopiladas en el curso de esta investigación dan cuenta de que, al parecer, son numerosos los casos de niños, niñas y adolescentes que se han desvinculado de las filas guerrilleras de manera irregular, con el alto riesgo de que se vinculen a otros grupos armados o que ellos o sus familias puedan ser objeto de amenazas y ataques contra su vida e integridad.[121]

Por lo pronto, no se observan mecanismos que permitan adelantar un proceso o implementar protocolos para su identificación y localización, con la consecuente adopción de las medidas de protección, asistencia y reparación que correspondan.

Desde la respuesta en materia del dispositivo educativo se pudo observar, en el trabajo de campo, que todavía no se cuenta con un dispositivo institucional que permita

[120] Cuando ha sido posible que los NNA sean entregados formalmente por la guerrilla, estos inician "el proceso transitorio de preparación para su reincorporación e inclusión social, en el marco del programa Camino Diferencial de Vida, aprobado recientemente por el CNR. Cada uno de los Lugares de Acogida ha sido adecuado y dotado con todos los requerimientos establecidos por la ley colombiana, asegurando que esta etapa se realice en las mejores condiciones posibles". Tomado de: https://unicef.org.co/noticias/unicef-confirma-que-ha-recibido-un-grupo-de-menores-de-edad-de-las-zonas-veredales. (04-03-17).

[121] En las visitas se conocieron situaciones de procesos de desvinculación informal de niños, niñas y adolescentes que ya están regresando a sus comunidades y, por ende, a las IE de sus zonas de residencia como Arauca, Putumayo y Cauca.

identificar, recibir y atender adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de las FARC-EP.

No se visualizan avances importantes en aspectos como la adecuación de las sedes educativas, la contratación de personal docente y sicorientadores y las orientaciones pedagógicas, así como mayor presencia y directrices de política pública desde el MEN, el SENA, el ICBF y otras entidades responsables.

En general, puede afirmarse, por la documentación examinada y por los resultados del trabajo de campo, que aún no se evidencia una propuesta pedagógica y de recursos liderada desde el MEN, en coordinación con las SED, en los territorios visitados, para efectos de atender a esta población y contribuir desde el ámbito educativo a disminuir los riesgos y amenazas de sus derechos fundamentales en los nuevos escenarios que plantea el posacuerdo.

Por lo anterior, la DP recomienda al Ministerio de Educación Nacional (MEN) en coordinación con la CIPRUNNA:

- Formular una estrategia, en conjunto con las entidades e instancias responsables de la atención y reparación a los menores víctimas de reclutamiento en el marco de los acuerdos de paz, que permita identificar en los ámbitos educativos, NNA que hagan parte o se hayan desvinculado irregularmente de las filas guerrilleras, con el fin de implementar los procesos y protocolos adecuados para su tránsito a la vida civil en condiciones de dignidad.
- Organizar un dispositivo institucional articulado, en materia de oferta educativa junto con planes de vida, apoyo sicopedagógico, proyectos productivos y una respuesta en materia de atención a víctimas, que se refleje en el ámbito pedagógico y educativo de los NNA desvinculados de las FARC-EP.
- Garantizar personal suficiente, recursos e infraestructuras adecuadas en los territorios en donde las FARC-EP adelantan su tránsito a la vida civil, con el fin de que se cuente con condiciones para recibir y acoger, en el ámbito pedagógico, a los NNA desvinculados de las filas guerrilleras.
- Impulsar, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la CIPRUNA, estrategias que permitan identificar nuevas formas de violencia y riesgos para los NNA en los territorios en donde las FARC-EP adelantan su tránsito a la vida civil, en particular los relacionados con la posibilidad de vinculación, ataques o amenazas por parte de otros grupos armados al margen de la ley.

En materia de protección de la población civil de MAP y MUSE, la DP recomienda al DAICMA:

- En los territorios en donde las FARC-EP adelanta su tránsito a la vida civil, priorizar las instituciones educativas y los alrededores en los que ya se ha iniciado

actividades de desminado humanitario, con el fin de promover proyectos y estrategias en ERM y asistencia a víctimas.

- A partir de la identificación de las zonas afectadas por contaminación por arma, tomar las medidas necesarias para promover el desminado, con asistencia y rehabilitación de víctimas, a través de acciones de concientización a la comunidad y de prevención del riesgo de accidentes por minas antipersonal y municiones sin explotar, de acuerdo con la ley 759 de 2002 regulada por el decreto 2150 de 2007.

Hallazgo 18. Seguimiento al proceso de reintegración e inclusión social de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP

La DP reconoce en el Acuerdo Final una oportunidad para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente a partir de la expectativa que se tiene frente al llamado a incorporar, en los procesos y medidas de la implementación del acuerdo, el principio del interés superior del niño y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en particular de los y las menores de edad que salgan o sean retirados formalmente de las filas de las FARC-EP.

Sin embargo, como quedó señalado, en las visitas de campo la Defensoría del Pueblo no evidenció avances en términos del alistamiento desde el sistema educativo para acompañar el proceso de reincorporación de NNA, como tampoco de las personas menores de 18 años, salvo la iniciativa de rectores de zonas rurales con presencia histórica de las FARC-EP, que en las entrevistas manifestaron que responderían con los recursos disponibles a partir de la implementación de los modelos flexibles y las jornadas nocturna y sabatina.

A estos directivos docentes les siguen preocupando las limitaciones en capacidad y oferta institucional que permitan efectivamente sustraer a estos jóvenes de dinámicas y expresiones del conflicto y la violencia en sus zonas como quiera que no se cuenta con opciones adecuadas de capacitación para el mundo laboral y condiciones de generación de ingresos.

Recomendaciones

Al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), en virtud del Decreto 2027 de 2016 por medio del cual de crea esta instancia, en desarrollo de las funciones que le han sido asignadas por el artículo 4, numeral 9, y en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional:

- A partir de la elaboración de los lineamientos dirigidos al programa integral especial para la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP, llevar a cabo actividades de difusión de las orientaciones para las autoridades competentes en materia educativa y formación para el trabajo, de modo que se garanticen condiciones para el acceso y ejercicio pleno del derecho a la educación y formación para el trabajo (tomando en cuenta los

intereses y habilidades de las y los jóvenes) y que incluya el nivel de educación superior para los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP.
Así mismo, en desarrollo de la función que ha sido asignada al CNR por el artículo 4, numeral 10, del Decreto 2027 de 2016, se recomienda a esta instancia que incluya en su labor de seguimiento del programa integral especial para la restitución de los derechos los niños, niñas y adolescentes que salgan de las FARC-EP, los aspectos relacionados con las decisiones y medidas de política pública que se adopten para garantizar el acceso y garantía del derecho a la educación de esta población, así como también se avance en la articulación coordinada del sistema educativo para acompañar el proceso de reincorporación de la población menor de 18 años beneficiaria de este programa.

Frente a las condiciones de seguridad y protección de la población de jóvenes desvinculados o en proceso de desvinculación de las FARC-EP, la DP recomienda:

Al Comando General de las Fuerzas Militares, a la Dirección General de la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación:

- Adoptar medidas efectivas de seguridad que permitan a los NNA y jóvenes que se desvinculen de las FARC-EP desarrollar su proceso de tránsito a la vida civil (proyectos educativos, laborales, productivos) sin riesgos para sus derechos fundamentales a la vida, libertad, integridad física y bienes, de manera que se eviten acciones delictivas como amenazas, atentados o actos que afecten su libre movilización por los territorios y se neutralice el accionar de los grupos armados ilegales.

- Igualmente, ejercer control y aumentar la cobertura en las zonas urbanas y rurales, y en las vías terrestres y fluviales, para mitigar los riesgos derivados de las acciones violentas de los grupos armados ilegales con presencia en las regiones estudiadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABCOLOMBIA. Colombia: Mujeres, Violencia Sexual en el Conflicto y el Proceso de Paz. 2013, Disponible en: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Sexual_violence_report_Spanish.pdf
2. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. 2011. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf
3. AMBROSIA. "Por ello, las FARC-EP, estimando además la necesidad de brindar de manera ostensible medidas de desescalamiento del conflicto que aceleren la marcha hacia la paz, anuncian al país y al mundo que, tomando en cuenta el Protocolo Facultativo del año 2000, anexo hoy a la Convención de los Derechos del Niño, deciden no incorporar, en adelante, menores de 17 años a las filas guerrilleras, al tiempo que expresan el anhelo de poder alcanzar pronto un acuerdo de paz con justicia social".2015. Disponible en: http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/2452-anuncio-sobre-menores-en-el-conflicto,
4. CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO (CEDE). La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. 2015. Disponible en: campusvirtualcsf.org/Finnova/index.php/finnova/article/download/17/21
5. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA, Desmovilización y Reintegración Paramilitar Panorama de posacuerdos con las AUC. 2015. Disponible en: https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/desmovilizacionDesarmeReintegracion/desmovilizacion-y-reintegracion-paramilitar.pdf
6. COALICIÓN CONTRA LA VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA (COALICO). Caminos hacia la escuela en medio de la guerra. Informe sobre la situación de las escuelas como entornos protectores en el escenario del conflicto armado en el departamento del Cauca. 2014.
7. COALICIÓN CONTRA LA VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA (COALICO). Hurtado Sánchez, Ingrid Paola. (2013). El peor secreto de la guerra: los niños, niñas y adolescentes. En: Putchipú 26. COALICO. - ISSN 2145-6747. Bogotá, 2013.
8. COALICIÓN CONTRA LA VINCULACIÓN DE ÑIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA. Los principios de Paris. Pág. 8 Numeral 2.1. 2007. Disponible en: http://www.coalico.org/archivo/PRINCIPIOS%20DE%20PARIS.%20PDF.pdf.
9. COALICIÓN CONTRA LA VINCULACIÓN DE ÑIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA. Los principios de Paris. Pág. 8 Numeral 2.1. 2007. Disponible en: http://www.coalico.org/archivo/PRINCIPIOS%20DE%20PARIS.%20PDF.pdf.
10. COALICIÓN GLOBAL PARA PROTEGER LA EDUCACIÓN DE ATAQUES. Ataques a la Educación 2014. Resumen en español. Disponible en:

http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/attachments/eua_2014_summary_spanish_lowres.pdf.

11. CODHES. Educación, reparación integral y memoria histórica. Una mirada desde las maestras y maestros del Valle del Cauca. 2016. Disponible en: http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca2/EducacionRM.pdf
12. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13 31 diciembre 2013. Párrafo 687.
13. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. 2012. Disponible en: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3713_documento.pdf
14. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 2011. Disponible en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley_victimas/ley_victimas_completa_web.pdf
15. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Leyes pertinentes a la investigación.
16. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, REPRESENTANTES DE LA MESA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS: Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Primer Informe al Congreso de la República 2013-2014. Agosto de 2014.
17. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-736/13. ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PARTICULARES. Procedencia por actos que afecten o amenacen derechos fundamentales/ ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PARTICULARES. Indefensión respecto de dueño de predio que decide cerrar paso por servidumbre de tránsito. 2013. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-736-13.htm
18. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2013), sentencia T-736/13.Ref. ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES. Procedencia por actos que afecten o amenacen derechos fundamentales/ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES. Indefensión respecto de dueño de predio que decide cerrar paso por servidumbre de tránsito. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-736-13.htm
19. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2008). Auto 251. Ref. Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. MP: Manuel José Cepeda.
20. DIRECCIÓN PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL (DAICMA). Lineamiento para la asistencia integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).2015. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Documents/Lineamientos.pdf
21. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEFENSORÍA, DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Los niños invisibles del conflicto. 2016.

22. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 013-15. 2015.
23. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT)-. Informe de Riesgo N° 013-14. 2014. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2014PDF/IR%20N%C2%B0%20013-14%20HUILA-Algeciras.pdf
24. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 021-13. 2013. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2013PDF/IR%20N%C2%B0%20021-13%20Bogot%C3%A1%20D.C. pdf
25. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORIA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DDHH Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 008-13. 2013. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2013PDF/IR%20N%C2%B0%20008-13%20ANTIOQUIA-Medell%C3%ADn.pdf
26. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 008-13. 2013. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2013PDF/IR%20N%C2%B0%20008-13%20ANTIOQUIA-Medell%C3%ADn.pdf
27. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 031-12. 2012. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20031-12%20ARAUCA-Saravena.pdf
28. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 013-12. 2012. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20013-12%20CAQUET%C3%81-%20La%20Monta%C3%B1ita.pdf

29. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 012-12A.I. 2012. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20012-12%20A.I%20GUAVIARE-Calamar%20y%20El%20Retorno.pdf
30. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 010-12. 2012. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20010-12%20A.I.%20CAUCA-Miranda%20VALLE%20DEL%20CAUCA-Florida%20y%20Pradera.pdf

31. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DIH. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 009-12. 2012. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2012PDF/IR%20N%C2%B0%20009-12%20SUCRE-Ovejas.pdf
32. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 019-11. 2011. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2011PDF/IR%20N%C2%B0%20019-11%20CHOC%C3%93-Quibd%C3%B3.pdf
33. DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DEFENSORÍA DELEGADA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA POBLACIÓN CIVIL COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO ARMADO. Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Informe de Riesgo N° 010-11 A.I. 2011. Disponible en: http://sisat.defensoria.org.co/subsitio/doc/historicoAdvertencia/IR2011PDF/IR%20N%C2%B0%20010-11%20CHOC%C3%93-Acand%C3%AD%20y%20Ungu%C3%ADa.pdf
34. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Informe defensorial, justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia.2014. Disponible en: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informecompleto_Justiciatransicional.pdf
35. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de paz en Colombia. 2014. Disponible en: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informecompleto_Justiciatransicional.pdf
36. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Guía para alcaldes. Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio. 2002. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/GuiaparaAlcaldes.pdf
37. DIRECCIÓN PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL. Lineamiento para la asistencia integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE). 2015. Disponible: http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Documents/Lineamientos.pdf
38. DURÁN, ERNESTO. Derechos de los niños y las niñas. Debates, realidades y perspectivas. 2007. Editorial Universidad Nacional.
39. ESTADO COLOMBIANO. CRC/C/COL/Q/4-5/Add.1. Respuestas a la lista de cuestiones relativas a los informes periódicos cuarto y quinto, combinados, de Colombia. Octubre de 2014. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCOL%2fQ%2f4-5%2fAdd.1&Lang=en, revisado el 24 de noviembre de 2014. 2014.
40. ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. Artículo 7, numeral 2, literal f. 1998.
41. GLOBAL COALITION TO PROTECT EDUCATION FROM ATTACK. Resumen de ataques a la educación 2014. 2013. Disponible en:

http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/attachments/eua_2014_summary_spanish_lowres.pdf

42. Hernández, G. (2003). Minas anti personas en Colombia: Costo físico y emocional. Umbral científico. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

43. LA MESA NACIONAL DE EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS está conformada por el Ministerio de Educación Nacional, UNICEF —quien ejerce la secretaría técnica junto al Consejo Noruego para Refugiados, colíderes de la misma—, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), The Foundation for the Refugee Education Trust (RET), SAVE THE CHILDREN, la ALIANZA COMPROMISO DE TODOS, la corporación Opción Legal, Mercy Corps, Plan Internacional, DIPECHO Colombia y otros socios.
44. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plata para la educación de niños no es para enriquecer a particulares. 2016. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-356374.html
45. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Ministerio de Educación crea Banco de la Excelencia para garantizar calidad educativa. 2016. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-356750.html
46. MESA DE CONVERSACIONES PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN COLOMBIA. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Pág. 22. 2016. Disponible en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf
47. MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Ciclos lectivos integrados especiales en la educación formal de adultos. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87080.html
48. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. 429 planes escolares de gestión del riesgo elaborados por igual número de instituciones educativas del país entre los años 2014 y 2015.
49. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Directivas ministeriales 10, 12 y 16.
50. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Lineamientos para la formulación de los planes escolares para la gestión del riesgo. Bogotá, 2014.
51. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Políticas y sistema colombiano de formación y desarrollo profesional docente. Pág. 6. 2012. Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-312233_documentobaseop.pdf.
52. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Lineamientos para la formulación de planes escolares para la gestión del riesgo. Disponible en: http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/lineamientos_formulacion_planes_escolares.pdf
53. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Orientaciones generales para la atención educativa de las poblaciones con discapacidad (PcD) en el marco del derecho a la educación. 2012. Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-320765_Pdf_2.pdf

54. NACIONES UNIDAS. Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Colombia (septiembre de 2011 a junio de 2016). S/2016/837, 4 de Octubre de 2016.
55. NACIONES UNIDAS. Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. Los niños y los Conflictos Armados. A/70/836*–S/2016/360*. 20 de abril de 2016.
56. NACIONES UNIDAS. Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre niños y conflicto armado en Colombia. A/69/926–S/2015/409, 5 de junio de 2015.
57. NACIONES UNIDAS. Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/COL/CO/4-5. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su sexagésimo período de sesiones (del 12 al 30 enero de 2015). Ginebra, 2015.
58. NACIONES UNIDAS. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/25/19/Add.3. Ginebra, 2014.
59. NACIONES UNIDAS. Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. A/68/878–S/2014/339. Los niños y los Conflictos Armados. 2014.
60. NACIONES UNIDAS. S/RES/2143, Párrafo 9. Consejo de Seguridad. Nueva York, 7 de marzo de 2014.
61. NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. CRC/C/GC/14. Observación general Nº 14 de 2013, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Convención sobre los Derechos del Niño. 2013.
62. NACIONES UNIDAS. S/RES/2068, Resolución 2068 de 2012, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6838ª sesión. Nueva York, 19 de septiembre de 2012.
63. NACIONES UNIDAS. A/66/782–S/2012/261. Secretario General de las Naciones Unidas. Informe *los niños y los conflictos armados*. Nueva York, 26 de abril de 2012.
64. NACIONES UNIDAS. Secretario General. S/2012/171. Informe sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, 6 de marzo de 2012. Nueva York, 2012.
65. NACIONES UNIDAS. S/RES/1998, párrafo 3, literal c. Consejo de Seguridad. Nueva York, 12 de julio de 2011.
66. NACIONES UNIDAS. A/65/820–S/2011/250. Secretario General. Informe *los niños y los conflictos armados*. Nueva York, 15 de abril de 2011.
67. NACIONES UNIDAS. CRC/C/OPAC/COL/CO/1. Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia. Ginebra, 21 de junio de 2010.
68. NACIONES UNIDAS. A/64/742–S/2010/181. Secretario General de las Naciones Unidas. Informe Los niños y los conflictos armados. Nueva York, 13 de abril de 2010.
69. NACIONES UNIDAS. Comité De Los Derechos Humanos. 6to Informe presentado por el Estado, observaciones finales adaptadas el 28 de julio de 2010. 109. (CCPR/C/SR.2721 a 2722). En su 2739ª sesión. 2010.

70. NACIONES UNIDAS. Secretario General. S/2009/434. I Informe sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. Nueva York, 28 de agosto de 2009.
71. NACIONES UNIDAS. S/RES/1882, Párrafo 5, liberal b. Consejo de Seguridad. Nueva York, 4 de agosto de 2009.
72. NACIONES UNIDAS. Informe Anual del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre Colombia. A/HRC/7/39. Ginebra, 29 de febrero de 2008.
73. NACIONES UNIDAS. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006.
74. NACIONES UNIDAS. A/59/695–S/2005/72. Secretario General de las Naciones Unidas. Informe Los niños y los conflictos armados. Nueva York, 26 de julio de 2005.
75. NACIONES UNIDAS. S/RES/1612. Consejo de Seguridad. Nueva York, 26 de julio de 2005.
76. NACIONES UNIDAS. S/RES/1539. Consejo de Seguridad. Nueva York, 22 de abril de 2004.
77. NACIONES UNIDAS. Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos. E/CN.4/2003/13, del 24 de febrero de 2003.
78. NACIONES UNIDAS. Convención Sobre Los Derechos del Niño adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
79. NACIONES UNIDAS. Convención sobre Los Derechos del Niño adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx
80. NACIONES UNIDAS. UNICEF y otros. Educación en situaciones de emergencia y desastres: Guía de preparativos para el sector educación.
81. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. 2011. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf
82. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. Pág. 58. 2011 Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf
83. OFICINA DE AYUDA HUMANITARIA DE LA COMISIÓN EUROPEA (ECHO) SAVE THE CHILDREN ESPAÑA SAVE THE CHILDREN SUECIA. Manual del educador. Modulo: "Normas Mínimas de Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis crónica y reconstrucción Temprana. Mayo de 2009.
84. OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT (OSRSG-CAAC), UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF) AND UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS

(DPKO). Field Manual: Monitoring and Reporting Mechanism (MRM) on Grave Violations Against Children in situations of Armed Conflict. June, 2014.

85. PIC. Especialización acción sin daño y construcción de paz. El enfoque ético de la acción sin daño. 2013. Disponible en: https://principiosdepsicoterapia.files.wordpress.com/2013/12/el-enfoque-c3a9tico-de-la-accic3b3n-sin-dac3b1o.pdf
86. RED EN DERECHOS. El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional. 2011. Disponible en: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf
87. RED INTERINSTITUCIONAL PARA LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA. Normas Mínimas Para La Educación En Situaciones de Emergencia, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana. 2004.
88. REPÚBLICA DE COLOMBIA. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Prosperidad para todos. 2010-2014. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi%C3%B3n%205%2014-04-2011%20completo.pdf
89. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). Una crisis encubierta: conflictos armados y educación.2011. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001921/192155S.pdf
90. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). School-Based Violence in Colombia: Links to State-Level Armed Conflict, Educational Effects and Challenges. 2011. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001912/191228e.pdf
91. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO(. Marco de acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. 2000. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf
92. UNDOC OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, 2016. Disponible en http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
93. UNDOC, OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos. Pág. 74. 2016. Disponible enhttp://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_cultivos_ilicitos_2015.pdf
94. USAID/OFDA. Educación y gestión del riesgo: Una experiencia para compartir. 2011. Disponible en: http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19424/doc19424-contenido.pdf

ANEXOS

ANEXO 1

Instrumentos para la indagación con actores clave en materia de educación en emergencias y derechos de los niños, niñas y adolescentes

I. Instrumento dirigido a la subdirección de permanencia del Ministerio de Educación Nacional

1. Marco normativo y de política pública

- ¿Cuál es el marco de política en el cual se inscribe la Estrategia de Gestión Escolar del Riesgo?
- ¿Qué directivas ministeriales, decretos, resoluciones u otros instrumentos, han sido expedidos para asegurar el desarrollo de estrategias de protección a comunidades educativas, en relación con los riesgos derivados del conflicto armado?
- ¿Hay alguna orientación o directriz ministerial para el desarrollo de programas, líneas de acción u otros orientados al posacuerdo?

2. Diseño de la estrategia de educación en emergencias

- ¿Cuáles son los fundamentos conceptuales y metodológicos que orientan la estrategia?
- ¿Qué tipo de ajustes ha considerado la estrategia de gestión escolar del riesgo en el marco del posacuerdo?

3. Acompañamiento técnico

- ¿Cómo opera el proceso de asistencia técnica a las entidades territoriales para la apropiación de los conceptos y metodologías para la gestión escolar del riesgo? ¿Qué tipo de asistencia técnica se prevé en el contexto del posacuerdo?

4. Gestión intrainstitucional e interinstitucional

- ¿Qué otros Programas y Proyectos implementa la Subdirección de Permanencia del MEN para atender las situaciones de conflicto armado que afectan las comunidades educativas?
  ¿Existe algún nivel de articulación entre la Subdirección de Permanencia y otras Direcciones del MEN, para la ejecución de acciones dirigidas a proteger a las comunidades educativas de los riesgos derivados del conflicto armado? Ej. ¿Cómo se entiende el tema desde la Dirección de Calidad, existe articulación con planes de convivencia?
- Frente a los escenarios de articulación interinstitucional: ¿Cuáles, cómo funcionan y qué rol tiene el MEN en dichos espacios con relación a los temas de Educación en

Emergencia y Gestión Escolar del Riesgo?

- ¿Qué asignación presupuestal tienen estos programas dentro del Presupuesto del MEN?

5. Implementación

- ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de la Estrategia? Cuáles son los aliados y cómo se organiza para llegar a los territorios?
- ¿Qué zonas del país ha priorizado el MEN para adelantar la estrategia de Educación en Emergencia y Gestión del Riesgo?
- ¿Qué tipo de diagnósticos tiene el MEN para la elaboración de los PEGR? ¿Cuáles son los criterios para su elaboración?
- ¿Cómo se hace el seguimiento y monitoreo por parte del MEN a situaciones que afectan las instituciones educativas?
- ¿Cómo se garantiza la sostenibilidad de la estrategia dentro de los instrumentos de planeación de las instituciones educativas (PMI, PEI, etc.)?. y cómo se institucionaliza dentro de la SE, PAM, Planes de Formación Docente, etc.?
- ¿Qué resultados han alcanzado a sistematizar en torno a los PEGR? ¿Cuáles son las principales afectaciones derivadas del conflicto armado, qué estrategias se propone para afrontarlas y qué tipo de acompañamiento se realiza?

I. Instrumento dirigido a los miembros de la mesa nacional de educación en emergencias

1. Contexto

- ¿Hace cuánto tiempo está vinculado a la mesa nacional de educación en emergencias?, ¿qué los motivó a participar y a posicionar este tema en la agenda pública?
- ¿Qué rol cumple su institución en este proceso?, ¿realizan un trabajo territorial de fortalecimiento de las comunidades educativas?
- ¿Cuál es la misión de la mesa nacional de educación en emergencias?, ¿qué proyecciones tienen para el próximo tiempo?
- ¿Cómo se ha tejido la relación entre las instituciones que hacen parte de la mesa y cómo se ha dinamizado la relación con el MEN?
- ¿Qué tipo de ajustes ha considerado la estrategia de gestión escolar del riesgo en el marco del posacuerdo?

2. Marco normativo, conceptual y de política pública

- ¿Qué referentes internacionales y nacionales han orientado y aportado en la consolidación de la política de educación en emergencias?
- ¿Cuáles son los fundamentos conceptuales y metodológicos que orientan la perspectiva de educación en emergencias?
- ¿Cómo se articula la mirada de educación en emergencias con la perspectiva de derechos de los niños y las niñas?
- ¿Cuáles han sido los desarrollos de política más destacados que se han impulsado desde la mesa?

3. Acompañamiento técnico

- ¿Cómo opera el proceso de asistencia técnica a las entidades territoriales para la apropiación de los conceptos y metodologías para la gestión escolar del riesgo?
- ¿Qué tipo de asistencia técnica se prevé en el contexto del posacuerdo?

4. Gestión interinstitucional

- ¿Qué articulaciones han sido posibles con otros sectores para la implementación de la política?, ¿qué relaciones considera necesarias establecer y proyectar?

II. Instrumento dirigido a las secretarías de educación de los territorios y/o municipios priorizados

1. Diseño de la estrategia de educación en emergencias

- ¿Cómo funciona la estrategia de gestión de en las instituciones educativas de su territorio?
- ¿Con qué directrices cuenta para la implementación de la política de educación en emergencias?
- ¿Qué particularidades tiene este territorio en relación con los riesgos por efectos del conflicto armado?
- En términos generales ¿cuál es la situación del ejercicio del derecho a la educación?, ¿cuáles son las principales problemáticas que aquejan a las comunidades?, ¿qué relación tienen estas situaciones con las condiciones del conflicto armado?
- ¿Qué otras situaciones relacionadas con el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes considera que son prioritarias de atender por su impacto sobre el derecho a la educación?
- ¿Qué propuestas se han desarrollado desde la secretaría para proteger a las comunidades educativas?
- ¿Se han realizado análisis específicos alrededor del posacuerdo y los impactos que pueden derivarse para las instituciones educativas?

2. Acompañamiento técnico

- ¿Qué tipo de acompañamiento técnico han recibido del MEN?, ¿cómo se transmiten esas orientaciones a las instituciones educativas de su territorio?
- ¿Cómo acompaña el MEN las actividades que realiza la entidad territorial para dar trámite a las situaciones de riesgo documentadas por las IE?
- ¿Cuál es el equipo humano con el que cuenta la secretaría para implementar la estrategia de gestión de riesgo?, ¿cómo se encuentran organizados?

3. Gestión intrainstitucional e interinstitucional

- ¿Cómo se organiza la entidad territorial entre las distintas subdirecciones para garantizar el ejercicio del derecho a la Educación, en situaciones de emergencia?
- ¿Se han establecido estrategias de articulación con otros sectores para responder a las demandas de las instituciones educativas por riesgos asociados al conflicto armado?
- ¿Cómo se relacionan con los sectores de salud, bienestar, protección y justicia alrededor de los riesgos identificados para las comunidades educativas?

III. Instrumento dirigido a las comunidades de las instituciones educativas (directivos, coordinadores, maestros) de los territorios priorizados

1. Contexto situacional

- ¿Qué riesgos para los miembros de la comunidad educativa identifican en relación con las afectaciones del conflicto armado? Importante analizar en relación con DIH y DDHH y profundizar a partir de allí.
- ¿Cuáles de esos riesgos tienen mayor impacto sobre los niños, niñas y adolescentes?, ¿encuentran que hay afectaciones diferenciales en función de la edad, el género, la pertenencia étnica, entre otros factores?
- ¿Hay otras situaciones que atenten contra la dignidad de niños, niñas y adolescentes relacionadas con explotación laboral, abuso sexual, maltrato infantil, abandono, y otras que abocan procesos de restablecimiento de derechos que quisieran mencionar?
- ¿Se han realizado análisis específicos alrededor del posacuerdo y los impactos que pueden derivarse para la institución educativa?

2. Condiciones para el ejercicio al derecho a la educación

- En términos generales ¿cuál es la situación del ejercicio del derecho a la educación?, ¿cuáles son las principales problemáticas que aquejan a la institución?, ¿qué relación tienen estas situaciones con las condiciones del conflicto armado
- ¿Considera que existen condiciones adecuadas para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes? (condiciones materiales de las instituciones, suficiencia de maestros, gratuidad, etc.)
- ¿Han tenido que afrontar alguna situación de emergencia o desastre que haya ocasionado la interrupción de las actividades escolares cotidianas?, ¿cómo lo hicieron?, ¿qué recursos emplearon?, ¿cómo se incorporaron los aprendizajes de la experiencia?
- ¿Cómo valoran el clima escolar en la institución?, ¿hay situaciones al respecto que asocien a los efectos del conflicto armado?
- ¿Han visto que sus prácticas pedagógicas han resultado afectadas por efectos del conflicto armado?, ¿se han modificado los currículos?, ¿opera la libertad de cátedra y de pensamiento?
- ¿Cómo se está abordando el tema de educación para la paz con los niños, niñas y

adolescentes?

- ¿Se está desarrollando algún trabajo con las familias y otros miembros de la sociedad en torno a los procesos mencionados?

3. Apropiación del enfoque de educación en emergencias y gestión escolar del riesgo

- ¿Qué propuestas se han desarrollado desde la institución educativa para protegerse ante los riesgos identificados?
- ¿Actualmente cuentan con el plan de gestión escolar de riesgo?, ¿cómo lo construyeron?, ¿quiénes participaron?, ¿qué momento del plan se encuentran ejecutando?
- ¿De qué manera se incluye la estrategia dentro de las instancias e instrumentos de planeación de las IE?
- ¿Qué acciones adelanta la institución educativa para que los docentes, directivos y demás miembros de las comunidades educativas, comprendan el enfoque de educación en emergencias y se adapten a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes?
- ¿Cómo hacen seguimiento a las acciones definidas para la protección ante riesgos y emergencias?
- ¿Qué valoración tienen de la política de educación en emergencias y de las acciones que han emprendido desde la institución educativa?
- ¿Se han articulado con otros sectores del municipio/territorio para fortalecer los procesos que vienen adelantando?

Instrumento para el análisis de los planes escolares para la gestión de riesgos de las instituciones educativas del país											
Nombre de la institución	**Municipio**	**Departamento**	**Macro región defensoría**	**Ubicación**	**Conflicto armado**	**Riesgos distintos al conflicto armado**	**Afectaciones por conflicto armado/riesgos reportados en los planes de gestión de riesgo**		**Afectaciones por conflicto armado al derecho a la educación**	**Escenarios de riesgo**	**Estado de los planes de gestión de riesgo**
							Infracciones DIH	**Violaciones Derechos Humanos**			
			▪ Centroriente (Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Meta, Cundinamarca, Bogotá) ▪ Norocciente (Urabá, Chocó, Antioquia, Tolima, Risaralda, Caldas, Quindío) ▪ Nororiente (Arauca, Casanare, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Magdalena medio, Ocaña) ▪ Norte (La Guajira,	▪ Rural ▪ Urbano	▪ Inclusión y concepto de las afectaciones de conflicto armado en la etapa de diagnóstico ▪ Tipo de respuestas diseñadas para la gestión del riesgo por conflicto armado"	▪ Inclusión y concepto de las afectaciones por causa diferente al CA en la etapa de diagnóstico ▪ Tipo de respuestas diseñadas para la gestión del riesgo por causa diferente al CA "	▪ Presencia de grupos armados ▪ Ocupación y/o ataques a escuelas ▪ Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas interposición de población civil Incidente por MAP / MUSE / AEI(presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE) ▪ Ubicación de bases militares, policiales o de organismos	▪ Homicidio de docentes y directivos, en el marco del conflicto armado ▪ Amenaza a docentes Desplazamiento de miembros de las comunidades educativas ▪ Otros	▪ Deserción escolar y desescolarización ▪ Inasistencia regular-ausentismo ▪ Afectación directa al calendario escolar planeado ▪ Ausencia de cercamientos para controlar el ingreso a la IE ▪ Dificultades en el acceso a las instituciones asociadas al conflicto armado ▪ Insuficiencia de docentes ▪ Daños a la infraestructura	▪ Economías ilegales controladas por los grupos armados ▪ Cooptación de bandas y combos ▪ Minería ilegal ▪ Presencia de actores armados	▪ Diagnóstico completo ▪ Propone acciones para mitigar los riesgos ▪ Implementa acciones para mitigar los riesgos ▪ Inclusión de lineamientos internacionales de educación en emergencia

			Atlántico, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Córdoba) ▪ Surocciden te (Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila, Putumayo, Caquetá, Amazonas)				de seguridad en las escuelas o sus inmediacion es. ▪ Reclutamien to Utilización de niños, niñas y adolescente s ▪ Operaciones psicológicas (jornadas cívico militares dentro de las escuelas) ▪ Violencia sexual ▪ Homicidio de NNA en el marco del conflicto armado				

Protocolo para la solicitud de información estadística sobre la situación de derecho a la educación

Como forma de asegurar alguna información precisa sobre la situación actual de la garantía del derecho a la educación en los territorios priorizados, se propone escalar una solicitud formal al MEN para contar con datos específicos sobre los siguientes indicadores:

- Tasas de cobertura neta para la población de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y los 15 años de edad
- Tasas de extraedad tardía
- Deserción escolar, repitencia escolar, y rezago escolar.
- Participación equitativa de los grupos de niños, niñas y adolescentes
- Suficiencia de maestros y talento humano para el desarrollo de las actividades cotidianas

Algunas indicaciones generales para tramitar la solicitud de información ante el MEN, se presentan a continuación. Es indispensable solicitar que los datos sean entregados con todas las desagregaciones posibles para todas las variables. En cada caso se recomienda considerar al menos las siguientes:

- Por edad: este tipo de desagregación debe incluir edades simples y/o grupos de edad de acuerdo a los rangos correspondientes a primera infancia (0 a 5 años), infancia (6 a 12 años) y adolescencia (13 a 17).
- Por sexo
- Por territorio
    - Sub-región: Rural –Urbana
    - Por localidad: de acuerdo a la desagregación microterritorial que corresponda (Municipios, Localidades, Comunas, Dependencias, Corregimientos, Barrios, etc.).
- Por pertenencia a grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes, etc.)
- Por condición de discapacidad
- Por condiciones de vulnerabilidad o situaciones de protección especial: desplazamiento, restitución de derechos, víctimas conflicto armado.

ENCUESTA A MIEMBROS DE COMUNIDADES EDUCATIVAS

Institución Educativa: Departamento: Municipio: Localidad / Comuna: Vereda / Corregimiento: Fecha:

La Defensoría del Pueblo con el apoyo de UNICEF, viene desarrollando una investigación centrada en las afectaciones del conflicto armado a las comunidades educativas con una mirada específica sobre las estrategias de educación en emergencias y gestión escolar del riesgo del Ministerio de Educación Nacional. Este estudio busca identificar y advertir sobre los nuevos escenarios de riesgo que supone el posacuerdo y analizar la respuesta estatal para la protección de las instituciones educativas en el contexto señalado. Se espera que los hallazgos de la investigación contribuyan a posicionar una mirada de la escuela como escenario protector de la vida, integridad y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, como escenario protegido que debe fortalecerse para encarar las situaciones de emergencia, riesgo y vulneración de DDHH que potencialmente pueden configurarse.

El instrumento que le invitamos a diligenciar indaga por dos aspectos centrales: las afectaciones que impactan de manera particular a los miembros de su comunidad educativa y la respuesta que el Estado ha brindado a sus demandas de protección en situaciones de riesgo.

La información que nos comparta se utilizará confidencialmente y con fines exclusivamente investigativos. Su identidad será reservada.

AFECTACIONES DEL CONFLICTO ARMADO		
Marque con una X cuáles de las siguientes situaciones han afectado o afectan a la comunidad educativa a la que pertenece:	Antes del cese al fuego	Después del proceso de paz
● Ocupación y/o ataques por grupos armados ilegales a la sede de su institución educativa		
● Enfrentamientos entre grupos u organizaciones armadas con interposición de estudiantes, docentes y directivos		
● Incidentes o accidentes por minas antipersonal, municiones sin explotar y otros artefactos explosivos		
● Ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las Instituciones Educativas o sus inmediaciones.		
● Acercamientos permanentes a través de relaciones de amistad, sentimentales o de acoso, por parte de integrantes de instituciones militares, policiales o de		

organismos de seguridad, hacia estudiantes menores de edad		
● Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de bandas, pandillas, organizaciones o grupos armados (considerar entre otros, microtráfico y consumo de estupefacientes, narcotráfico, cobros extorsivos, sicariato, cultivos ilícitos y laboratorios; actividad como informantes, labores de vigilancia; estafetas, transporte de armamento, fabricación, transporte o instalación de explosivos)		
● Campañas cívico militares		
● Violencia sexual		
● Amenazas a estudiantes, docentes y directivos por parte de bandas, organizaciones o grupos armados		
● Homicidios de estudiantes, docentes y directivos por parte de bandas, organizaciones o grupos armados		
● Otras ¿Cuáles?		

En caso de que haya señalado alguna de las situaciones anteriores, por favor describa brevemente en qué consiste:

_____
_____
_____
_____

Cuando han tenido que enfrentar alguna de las situaciones mencionadas ¿qué propuestas se han desarrollado desde la institución educativa para protegerse?

_____
_____
_____
_____

¿Con qué recursos y capacidades cuenta la institución educativa para responder a dichas situaciones?

_____
_____
_____
_____

ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN EN EMERGENCIAS Y GESTIÓN ESCOLAR DEL RIESGO			
A continuación encontrará una serie de preguntas sobre la estrategia de Educación en Emergencias y de Gestión Escolar del Riesgo del Ministerio de Educación Nacional. El objetivo de esta consulta es recoger su percepción sobre algunos de sus aspectos centrales para identificar aciertos y dificultades en su implementación. Responda a cada una de las siguientes preguntas marcando con una X en la casilla que corresponda. En caso de que usted carezca de información sobre alguno de estos aspectos por favor pase a la siguiente pregunta.			
ASPECTOS GENERALES			
	SI	NO	Describa brevemente
¿Conoce la Estrategia de Gestión Escolar del Riesgo?			
La Institución Educativa (IE) a la que pertenece ¿ha desarrollado actividades orientadas a gestionar el riesgo por conflicto armado o presencia de grupos u organizaciones armadas en inmediaciones o en el ámbito de la IE?			
¿La IE ha recibido algún acompañamiento para la gestión escolar del riesgo asociado a conflicto armado o a presencia de organizaciones armadas en inmediaciones, o en el ámbito de la IE? Si la respuesta es positiva escriba el nombre de la institución que acompaña.			
¿La IE cuenta con un plan escolar para la gestión del riesgo por conflicto armado o presencia de grupos armados en inmediaciones o en el ámbito de la IE?			
¿Algún representante de la IE participa en espacios municipales donde se analizan y gestionan estos riesgos? Mencione cuál.			
¿Existe otro instrumento o estrategia dentro de la IE que analice o aborde el riesgo asociado a conflicto armado o presencia de grupos armados en inmediaciones o en el ámbito de la IE y formule acciones para su mitigación? Si existe otro mencione cuál.			
DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN ESCOLAR DEL RIESGO			
Califique de 1 a 4 el desarrollo de cada uno de los aspectos listados en la Tabla. Tenga en cuenta el significado de cada valor asignado: Ningún desarrollo (1) / Poco desarrollo (2) / Desarrollo Aceptable (3) / Máximo nivel de desarrollo (4)			

	1	2	3	4
El Plan Escolar de Gestión del Riesgo –PEGR- de su Institución Educativa –IE- se formuló con la participación de la comunidad: docentes, estudiantes, directivos, padres de familia.				
El PEGR de su IE propone acciones pertinentes para mitigar los riesgos asociados al conflicto armado o presencia de grupos armados en inmediaciones o en el ámbito educativo				
El PEGR incluye acciones de articulación con otras entidades encargadas de la protección integral de derechos de los niños para su implementación				
Valore el nivel de implementación del PEGR de su IE				

¿La implementación del PEGR ha mitigado los riesgos asociados al conflicto armado o a la presencia de grupos u organizaciones armadas para la comunidad educativa? Amplíe su respuesta

_____
_____
_____
_____

Por favor señale tres recomendaciones precisas para el Ministerio de Educación Nacional previendo los riesgos y oportunidades que ofrecen los acuerdos de paz con las FARC.

_____
_____
_____
_____

ANEXO 2

Priorización de instituciones educativas reportada por el Ministerio de Educación Nacional

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	INSTITUCIÓN EDUCATIVA
Antioquia	Tarazá	IE ANTONIO ROLDÁN BETANCUR
	Cáceres	IE AURELIO MEJÍA
	Ituango	IE PEDRO NEL OSPINA
	Briceño	
Córdoba	Tierralta	IE 19 DE MARZO
	Puerto Libertador	
	Montelibano.	
Arauca	Arauca	IE MATECANDELA
	Tame	INSTITUCION EDUCATIVA DE PROMOCION AGROPECUARIA
	Saravena	IE ANTONIO NARIÑO
	Arauquita	IE ANDRÉS BELLO
Cauca	Argelia	I.E. PUERTO RICO
	Buenos Aires	CENTRO EDUCATIVO DOS RIOS.
	Caldono	
Meta	Mapiripán	
	Vista Hermosa	IE GABRIELA MISTRAL
	Puerto Lleras	
Putumayo	Puerto Asís	CENTRO EDUCATIVO RURAL TETEYE
	Valle del Guamuez	IE VALLE DEL GUAMUEZ
Valle del Cauca	Buenaventura	IE JUAN JOSÉ RONDÓN
	Tuluá	IE JUAN MARÍA CÉSPEDES
	Cali	Juan Bautista de la Salle
	Buga	IE EL PLACER
Magdalena Medio	San Pablo	IE LA INTEGRADA
	Santa Rosa del Sur	
	Simití	IE MONTEREY
	Barrancabermeja	CENTRO EDUCATIVO CAMPO GALÁN

Norte de Santander	Tibú	IE CAMPO DOS
	La Gabarra	
	Sardinata	IE MONSEÑOR SARMIENTO PERALTA

Focalizado 2016
Focalizado 2015
Focalizado 2014
No focalizado

ANEXO 3

Referentes normativos complementarios

1.1. Resumen analítico del soporte normativo

El marco normativo parte de considerar las obligaciones del Estado colombiano en la protección de las instituciones educativas, sus comunidades y entornos, en situaciones regulares y en ocasión del conflicto armado. Retoma disposiciones y referentes internacionales y nacionales, que permiten hacer un recorrido por los desarrollos de las distintas instancias de vigilancia y protección de los Derechos Humanos, sistemas de Derechos Humanos e institucionalidad pública colombiana legislativa.

En este sentido, se hace referencia al ámbito jurídico internacional que da cuenta de los estándares mínimos que deben ser observados para promover, garantizar y defender el derecho a la educación, las instituciones educativas y sus comunidades, con especial atención en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así mismo, se presenta el marco jurídico nacional, que da cuenta de la forma en que el Estado colombiano ha implementado los estándares internacionales en el ordenamiento jurídico interno y del tipo de respuesta institucional que se ha propuesto para encarar los riesgos y las afectaciones a las instituciones educativas en el conflicto armado.

1.1.1 Marco jurídico internacional

El marco jurídico internacional aplicable a las instituciones educativas, especialmente de aquellas afectadas por los conflictos armados, considera como referentes esenciales: el sistema de protección de derechos humanos (universal e interamericano); el Derecho Internacional Humanitario; y, el Derecho Penal Internacional. En lo que sigue, se presentan los desarrollos de cada una de las instancias mencionadas.

i. Sistema Universal de Protección Derechos Humanos (Naciones Unidas)

En el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos desarrollado en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los aspectos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia son abordados en dos escenarios. El primero, corresponde a los instrumentos y órganos de tratados dedicados a la protección y vigilancia de los Derechos Humanos. El segundo, se ubica en los órganos del sistema de la ONU creados para el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial.

Respecto a la primera instancia, para la protección y seguimiento de las violaciones de los derechos humanos de los NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, se encuentra el Comité de los Derechos del Niño que sustenta su actuación en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y los protocolos facultativos de este instrumento. Además, existen disposiciones específicas en los pactos de derechos civiles y económicos que instan a los

Estados a proteger a la niñez y a garantizar su derecho a la educación. El Cuadro 1 recoge sintéticamente las orientaciones de los instrumentos promulgados por las dos instancias señaladas[122].

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	Consagra que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho, sin discriminación alguna, a las medidas de protección que su condición de menor de edad requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	Insta a los estados adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños, niñas y adolescentes. Respecto al derecho a la educación, define que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad, fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y por las libertades fundamentales. Desde allí se posiciona la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica, y la disposición de medidas para hacer asequible la educación secundaria y superior.
Convención sobre los derechos del niño	1989	Instrumento marco de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Reconoce explícitamente el derecho al desarrollo pleno, la educación, la protección ante situaciones que atentan contra la dignidad incluidos los conflictos armados, la participación y otras condiciones necesarias que deben garantizar el Estado, la familia y la sociedad de manera corresponsable. Fue aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.
Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados	2000	Este instrumento elevó la edad de protección de niños, niñas y adolescentes frente al reclutamiento por actores armados hasta los 18 años. Entró en vigencia en Colombia a partir del año 2005, mediante el Decreto 3966 de ese año.

Cuadro No. 02. Síntesis de instrumentos internacionales de protección y vigilancia de Derechos Humanos en el marco del sistema universal de protección.

Respecto al mantenimiento de la paz y seguridad, de acuerdo con la Asamblea General de las Naciones Unidas, la situación de los niños y niñas en los conflictos armados tiene un impacto determinante en el cumplimiento directo de su mandato en el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial, razón por la cual, desde el año 1997, fue incorporada como parte de la agenda del Consejo de Seguridad. Desde entonces, con base en los informes

[122] La información detallada sobre los instrumentos revisados se encuentra dispuesta en el Anexo 1 del presente documento.

que el Secretario General de la ONU produce anualmente en materia de niñez y conflicto armado, el Consejo de Seguridad ha hecho seguimiento a este asunto, reconociendo entre otros, que los ataques a las escuelas en el marco de las hostilidades constituyen una infracción grave y producen afectación directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Con el fin de fortalecer la capacidad de monitoreo, reporte y respuesta para disminuir los impactos de los conflictos armados en esta población, desde el 2005 el Consejo de Seguridad emite una serie de resoluciones que deben ser adoptadas por los diferentes países o que, por la gravedad de la situación en su interior, se sugieren que acepten las decisiones que se toman en esta instancia. En este último lugar se encuentra Colombia, que desde 2008 aceptó la supervisión del Consejo de Seguridad en esta materia. El Cuadro 2 recoge el listado de resoluciones pertinentes[123].

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Resolución 1612	2005	- Establece un Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MSPI) sobre situación y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en medio de los conflictos armados. - Condena el reclutamiento y la utilización de niñas y niños, así como los ataques a las escuelas en el marco del conflicto armado.
Resolución 1998 de 2011	2011	- Fortalece el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la Resolución 1612/05 al invitar al Secretario General de Naciones Unidas a que intercambie información apropiada e interactúe con los gobiernos interesados, respecto de las violaciones y los abusos cometidos contra los niños y las niñas en medio del conflicto armado. - Condena las violaciones del DIH relacionadas con el reclutamiento y la utilización de niños y niñas en el marco de los conflictos armados, así como los casos muerte y mutilación, violación y otros actos de violencia sexual, secuestros, ataques contra escuelas u hospitales y denegación del acceso humanitario, y todas las demás violaciones cometidas contra los niños y niñas en el medio de las hostilidades.
Resolución 2143 de 2014	-	- Manifiesta expresamente la preocupación por el uso de los espacios educativos con fines militares por parte de las fuerzas armadas y los grupos armados no estatales, en contravención del DIH. - Hace un llamado a todas las partes para que respeten el carácter civil de las escuelas, y alienta a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de adoptar medidas concretas para impedir el uso de los espacios educativos por parte de los grupos armados. - Indica que deben llevarse a cabo las investigaciones sobre los ataques perpetrados contra escuelas y castigar debidamente a los responsables. - Además de seguir trabajando en la superación de las infracciones al DIH reconocidas para el momento, recomienda la actuación para reducir las consecuencias que las minas, las municiones sin detonar

[123] La información ampliada para cada una de las resoluciones hace parte del Anexo 1.

Instrumento	Año	Orientaciones clave
		y las municiones en racimo, que afectan también a las instituciones educativas y sus inmediaciones.
Resolución 2225	2015	- Manifiesta la preocupación por la continuidad de los secuestros de niños, niñas y adolescentes en situaciones de conflicto armado. Resalta que muchas de las retenciones se están presentando en las escuelas, e insiste en la necesidad de perseguir a los perpetradores de este tipo de violaciones. - Reitera la preocupación *"(…) por que el uso de escuelas con fines militares en contravención del derecho internacional aplicable puede convertir a las escuelas en blancos legítimos de ataques, lo que pone en peligro la seguridad de los niños y, a este respecto, alienta a los Estados Miembros a que adopten medidas concretas para disuadir a las fuerzas armadas y los grupos armados de utilizar las escuelas para esos fines*".

Cuadro No. 03. Síntesis de instrumentos internacionales de mantenimiento de la paz y la seguridad en el marco del sistema universal de protección de Derechos Humanos.

ii. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Sumado a los desarrollos del sistema universal de protección de Derechos Humanos, el sistema Interamericano ha generado importantes instrumentos que argumentan la necesidad de proteger las escuelas, y por esta vía a los niños, niñas y adolescentes que viven en medio de conflictos armados. En este sentido, cabe destacar las disposiciones de Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 19 consagra que todos los niños y niñas tienen derecho a especiales medidas de protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en la Opinión Consultiva OC-17/02 sobre la condición jurídica y los derechos humanos del niño, destacó que "*dentro de las medidas especiales de protección de los niños y entre los derechos reconocidos a éstos en el artículo 19 de la Convención Americana, figura de manera destacada el derecho a la educación, que favorece la posibilidad de gozar de una vida digna y contribuye a prevenir situaciones desfavorables para el menor y la propia sociedad*".

iii. Derecho Internacional Humanitario

Desde 1949, el Derecho Internacional Humanitario ha establecido que en virtud del principio de distinción, los niños y las niñas hacen parte de la población civil y por tanto, no pueden ser agredidos por las partes involucradas en las confrontaciones armadas. Así mismo, ha indicado que no es legítimo ocupar, utilizar o atacar las escuelas y espacios educativos, por constituirse en bienes civiles en los que se comprometen derechos básicos de esta población. Algunos instrumentos jurídicos soportan dicha perspectiva, y son reseñados en el Cuadro 3.

Instrumento	Año	Orientaciones clave

IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra	1949	- Estipula que las niñas y los niños gozan de un trato privilegiado o de especial protección en el marco de los conflictos armados. - Señala que la potencia ocupante de un determinado territorio deberá facilitar el buen funcionamiento de los establecimientos dedicados a la asistencia y a la educación de la niñez.
Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales	1977	Dispone que las niñas y los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor. Insta a tomar todas las medidas posibles para que las y los menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. Con respecto a la protección general de los bienes de carácter civil como lugares de culto, viviendas y escuelas, el artículo 52 establece que estos no serán objeto de ataques ni de represalias.
Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977	1977	Establece que en el marco de los conflictos armados no internacionales se proporcionarán a los niños y niñas los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular se les garantizará la educación.

Cuadro No. 04. Síntesis de instrumentos del Derecho Internacional Humanitario.

iv. Derecho Penal Internacional

Otro referente en el marco internacional deriva de los desarrollos del Derechos penal, donde el Estatuto de Roma, representa su mayor exponente en términos de análisis del derecho a la educación en situaciones de conflicto armado. Así, bajo dicho estatuto los ataques a las escuelas son considerados un crimen de guerra, y por tanto una acción rotundamente prohibida y condenada. En este sentido, de acuerdo con los elementos de los crímenes del Estatuto de Roma, se entiende que un ataque a una institución educativa se considera un crimen de guerra siempre y cuando concurran los siguientes aspectos: 1. Que el autor haya lanzado un ataque. 2. Que el ataque haya estado dirigido contra uno o más edificios dedicados a la educación. 3. Que el autor haya tenido la intención de dirigir el ataque contra tales edificios dedicados a educación. 4. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado que no era de índole internacional y haya

estado relacionada con él. 5. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

1.1.2 Marco jurídico nacional

Acorde con los desarrollos internacionales, y a partir de lecturas contextualizadas de las situaciones del país, en Colombia se han desarrollado una serie de instrumentos normativos y jurídicos que soportan el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes, con particular énfasis en el derecho a la educación, se promueve la protección de las escuelas y se insta a las autoridades nacionales y locales para garantizar el adecuado proceso de gestión de riesgo desde la generación de planes escolares que promueven una concepción de la escuela como espacio protegido y protector. El Cuadro 3 recoge sintéticamente los desarrollos al respecto, presentando un recorrido histórico a partir de 1991, fecha de aprobación de la Constitución Política de Colombia, principal instrumento normativo del país.

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Constitución Política de Colombia	1991	Parte de reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y establece como derechos fundamentales: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Estipula que los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre los derechos de los demás, y explicita la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad para su garantía. Reconoce el derecho a la educación obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y señala que la educación será gratuita en las instituciones oficiales.
Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación	1994	- Define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal - Brinda orientaciones para el acceso oportuno y pertinente a la educación dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.
Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia	2006	Adopta la mirada de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para garantizar el ejercicio y restitución de las libertades consagradas en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes. El artículo 28 estipula que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad y reafirma las disposiciones de obligatoriedad y acceso gratuito de la Constitución Política y la Ley 115/94. Añade que el derecho a la educación inicial es impostergable para la primera infancia.
Directiva 12 de 2009. Ministerio de Educación Nacional	2009	- Imparte lineamientos a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, para garantizar el derecho a la educación en atención a las situaciones de riesgo por desastres naturales y en ocasión del conflicto armado. - Considera los procesos de: (i) prevención y atención del riesgo, (ii) atención en situación de crisis y; (iii) post-emergencia.

Instrumento	Año	Orientaciones clave
CONPES 3673 de 2010. Prevención del reclutamiento de NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES por grupos armados.	2010	Establece la política de prevención del reclutamiento y utilización de NINOS, NINAS Y ADOLESCENTES por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Reconoce el impacto en el derecho a la educación de los ataques e intervenciones de los grupos armados en las escuelas y adopta medidas para reducirlo.
Oficio No. 20101240059801 CGFM-CGING-INGDH-25.1 del 6 de julio de 2010 del Comando General de las Fuerzas Militares. Reiteración obligación de respeto y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.	2010	- Aborda la prevención de la incorporación de menores de edad por parte de la Fuerza Pública a través de campañas y procesos de actividades cívico militares. - Establece que tienen prioridad de desminado áreas aledañas a las escuelas y sitios que frecuenten los NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES y aclara que el desminado no justifica la ocupación constante y por largos períodos de las instalaciones educativas. - Señala que en los colegios militares cuando se incorporen materias militares al pensum académico deben desarrollarse en horario extracurricular y que la utilización de armas de fuego se restringe a estudiantes de undécimo grado mayores de 15 años.
Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	2011	Reconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado y establece medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de su reparación integral. Orienta a las autoridades educativas para adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas, y aquellas gestiones relacionadas con el acceso a la educación superior dentro de líneas especiales de crédito y subsidio.
Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011	2011	Adopta medidas para asegurar el acceso, así como la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media y promover la permanencia de la población víctima en el servicio público de la educación, con enfoque diferencial, desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Directiva 16 de 2011. Ministerio de Educación Nacional	2011	- Dicta orientaciones complementarias a las Directiva 12 de 2009, sobre la continuidad de la prestación del servicio de educación en situaciones de emergencia. - Establece que los planes de acción deben contemplar situaciones de emergencia ocasionadas por desastres de origen natural o por el conflicto armado, como reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; desplazamiento forzado, utilización de espacios escolares por parte de grupos armados; presencia de minas antipersonal y confinamiento.
Ley 1523 de abril de 2012. Política nacional de gestión del riesgo de desastres.	2012	- Define la reglamentación para incorporar la gestión del riesgo al ordenamiento territorial a través de los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo. - Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD–. - Define que los gobernadores y alcaldes son responsables directos en la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el ámbito de su competencia territorial, y la designación de consejos departamentales, distritales y municipales como asesores en la planeación y seguimiento.

Cuadro No. 05. Síntesis de instrumentos y desarrollos en el ámbito nacional.

ANEXO 4

Descripción de los principales factores amenazantes y las afectaciones a la garantía del derecho a la educación identificadas en los PEGR revisados en el marco de la investigación

De la revisión de los PEGR compartidos por el MEN, se identifica que por lo menos 105 instituciones educativas reconocen la presencia de grupos armados en su territorio. Asimismo, con base en la incorporación del conflicto armado como factor de riesgo del derecho a la educación por ser considerado parte de los factores que pueden llevar a una situación de emergencia que afecta el derecho a la educación, se evidencia que las instituciones educativas avanzan en la identificación de afectaciones de DDHH e infracciones de DIH.

i. Infracciones de DIH identificadas por las IE en los PEGR

A continuación, se describen las principales afectaciones en materia de DIH identificadas por las comunidades educativas en el país:

Gráfica No. 15: Elaboración propia con base en la información de los PEGR suministrados por el MEN en abril de 2016.

Como se aprecia en el gráfico, el principal riesgo identificado es el reclutamiento ilícito. Esta problemática fue incluida en 71 de los PEGR, e incluida con mayor frecuencia en zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés.

En segundo lugar, se ubica el riesgo de sufrir accidentes por la explosión de minas, MAP,

MUSE. Esta situación fue identificada en 54 PEGR, principalmente de las IE ubicadas en zona rural (39) PEGR de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Sucre.

El tercer elemento identificado que aparece con mayor frecuencia es la posibilidad de enfrentamientos entre grupos armados en inmediaciones de las IE. Esta variable fue incluida en (42) de los PEGR de instituciones educativas, de los cuales (29) corresponden a zona rural de los departamentos Antioquia, Arauca, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

Las situaciones de violencia sexual fueron identificadas en (23) de los PEGR, en los cuales no es fácil la identificación del origen de la amenaza o el posible perpetrador de la misma. Este factor de riesgo fue identificado por 19 IE de la zona rural de los Departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá y Putumayo; y 5 IE de la zona urbana de los Departamentos de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander y Putumayo. Lo anterior llama la atención para hacer un seguimiento en la etapa del trabajo de campo al indagar por los riesgos en las IE y poder contrastar teniendo en cuenta la información de este tipo de violaciones emitidos por otras fuentes como el SAT.

En el caso de las situaciones de Homicidio en persona protegida, solo 14 de los PEGR reportan que existe este riesgo, es importante explorar y acompañar claramente a las IE que lo identifican para movilizar acciones de protección de la vida de los niños, niñas y adolescentes entre otros sujetos de las comunidades educativas, así como insistir en la inclusión de estrategias que mitiguen este tipo de situaciones. Las IE que identifican este riesgo son de los Departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño y Norte de Santander.

En menor grado, también se identifican por las IE otras infracciones de DIH y factores de riesgo como: ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones en (25) de los Departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Meta, Putumayo y Sucre; Ocupación y ataque a escuelas (18) PEGR de los Departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá y Cauca; y utilización de niños, niñas y adolescentes (17) de los Departamentos de Antioquia, Cesar, Córdoba y Valle del Cauca.

De la revisión del total de PEGR llama particularmente la atención, que a pesar de las reiteradas denuncias y acciones interpuestas por la Defensoría del Pueblo en casos de Acciones de apoyo al desarrollo antes conocidas como acciones cívico-militares, ninguna de la IE identifica este tipo de situaciones como un riesgo en el ámbito escolar.

Finalmente, frente a las infracciones de DIH, las IE ubicadas en zonas rurales evidencian mayores niveles de riesgo por razones del conflicto armado, como lo refleja la siguiente tabla:

UBICACIÓN	Presencia de grupos armados	Ocupación y/o ataques a escuelas	Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas interposición de población civil	Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE)	Ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones	Reclutamiento	Utilización de niños, niñas y adolescentes (micro tráfico, minería ilegal)	Operaciones psicológicas (jornadas cívico militares dentro de las escuelas)	Violencia sexual
Rural	64	12	28	39	13	47	8	0	18
Urbano	40	6	14	15	12	24	9	0	5
TOTAL	**104**	**18**	**42**	**54**	**25**	**71**	**17**	**0**	**23**

Tabla No. 13. Elaboración propia Frecuencias de riesgos reportados en los PGR en relación con la ubicación de las instituciones educativas, PEGR suministrados por el MEN en abril de 2016.

Una forma de representar en el territorio estas afectaciones se encuentra en el siguiente mapa.

Mapa No. 13. Fuente: Elaboración propia resultado de la revisión de los PEGR disponbles en el MEN. Información universo: 429 PEGR

ii. Violaciones de DDHH identificadas como factores de riesgo por las IE en los

PEGR

Como violaciones a los DDHH, el análisis de los PEGR identificó que el desplazamiento forzado de miembros de las comunidades educativas sería el riesgo de mayor notoriedad, el cual fue identificado por (41) IE de los Departamentos de Antioquia, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Guaviare, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca.

La amenaza a docentes se convierte en la segunda violación de DDHH identifica en (25) PEGR de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Mientras que solo en (2) casos se ha identificado el homicidio de docentes y directivos como factor de riesgo, principalmente en el Departamento de Putumayo. Estas situaciones deberán ser indagadas en la etapa del trabajo de campo, así como la identificación de otras violaciones como factores de riesgo que permitan una ampliación de la lectura del contexto de los entornos educativos en materia de DDHH.

iii. Análisis de los PEGR de las regiones priorizadas para la investigación

A continuación, se mencionan los hallazgos preliminares del análisis realizado a los (176) PEGR de las 12 regiones priorizadas para la investigación que adelantó la DP y UNICEF, en ellos se incluye el número de IE que señalan riesgos asociados al conflicto, los principales riesgos de infracciones al DIH y violaciones de DDHH y una descripción general de las acciones propuestas para su prevención y la gestión de los riesgos por conflicto armado, elementos que han sido referenciados de acuerdo a las característica de cada región y las particularidades identificadas en los documentos específicos.

Mapa No. 14. Fuente: Elaboración propia con la información con base en la investigación de este informe.

1. Antioquia

Veinte instituciones educativas (IE) de la región señalan afectaciones propias del conflicto armado. Se resalta la presencia de grupos armados ilegales (FARC-EP, ELN, grupos armados posdesmovilización) y del Ejército; enfrentamientos entre esos grupos, desplazamiento forzado, presencia de MAP, reclutamiento, extorsión y tráfico de estupefacientes. Ante dichos factores, las IE han implementado respuestas para la gestión del riesgo, consistentes esencialmente en la promoción del autocuidado en NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES y el reconocimiento de zonas minadas. Para tal propósito las IE acuden tanto a padres de familia como a instituciones del Estado.

En dieciocho de IE de la región se reporta presencia de grupos armados. En dieciocho IE de la región se ha reportado por lo menos una infracción al Derecho Internacional Humanitario, siendo la IE Puerto López del municipio El Bagre, la que mayor cantidad de infracciones registra: Ocupación y/o ataques a escuelas, enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas con interposición de población civil, incidente por MAP /

MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE), reclutamiento, utilización de niños, niñas y adolescentes, principalmente en labores de microtráfico y minería ilegal.

De manera paralela, las infracciones al DIH con mayor registro son Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE) (diez IE afectadas) y Reclutamiento (quince IE afectadas).

En quince IE se ha presentado por lo menos una violación a los derechos humanos. No se registran homicidios de docentes y directivos, aunque sí amenazas (diez IE) y desplazamiento de comunidad educativa (seis IE).

Reflejo de la presencia de grupos armados en las IE, la presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE y el Reclutamiento, se evidencian afectaciones al derecho a la educación, notorio particularmente en la deserción escolar y desescolarización, Inasistencia regular-ausentismo y Afectación directa al calendario escolar planeado (11) de las (16) IE afectadas en las que se registró Reclutamiento)

En quince instituciones se identifican escenarios de riesgo. En consecuencia, con teniendo a la presencia de actores armados como el escenario con mayor visibilidad (10 IE)

Diecinueve IE no han desarrollado ninguno de los elementos propios de los Planes de Gestión del Riesgo.

Catorce de las cincuenta y siete instituciones educativas de la región reportan riesgos distintos al conflicto armado, relacionados principalmente con situaciones ambientales que afectan las instalaciones físicas. De manera paralela, se enuncian situaciones que amenazan directamente a niños, niñas y adolescentes: drogadicción, matoneo (bullying) y abuso sexual (municipios de Valdivia, Zaragoza, Salgar, Medellín, Bello, Rionegro y Sabaneta).

2. Arauca

Cuatro de las ocho IE del departamento refieren la presencia de actores armados, tanto en zonas rurales como urbanas. Se reconocen dinámicas propias del conflicto armado como atentados terroristas, presencia de MAP, AEI y MUSE. La IE Inocencio Chinca reporta la mayor cantidad de infracciones al DIH (4), mientras que, de dichas infracciones aquellas que se han registrado en más ocasiones son los Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas, interposición de población civil e Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE. (3) IE registraron daños en las infraestructuras, situaciones que suponen afectaciones por conflicto armado al derecho a la educación.

Cuatro IE reconocen la presencia de actores armados como escenarios de riesgo (IE Monserrate, IE Inocencio Chinca, Institución Antonio Nariño e IE Andrés Bello). Paralelamente, siete de las (8) IE han desarrollado solamente el diagnóstico completo en el marco de los planes de gestión del riesgo.

La mayor parte de los riesgos identificados por las IE de Arauca corresponde a situaciones agentas al conflicto armado, como son carencia de servicios básicos, degradación del medio ambiente y dificultades de infraestructura. Como parte de las respuestas diseñadas para agenciar dichos riesgos, se contempla la comunicación con entidades estatales. Algunas instituciones carecen de respuestas diseñadas para la gestión del riesgo.

3. **Bogotá**

En el escenario bogotano, eminentemente urbano, no evidencia presencia de grupos armados más allá del Ejército que hace batidas reclutando jóvenes. El principal riesgo de causas diferentes al conflicto armado es la utilización de niños, niñas y adolescentes en el tráfico de estupefacientes. La violencia intrafamiliar y la violencia callejera también son riesgos identificados por las IE. No se presentan infracciones al DIH o violaciones a los derechos humanos. Consecuentemente no se identifican afectaciones por conflicto armado al derecho a la educación ni escenarios de riesgo. Por último, las tres IE han desarrollado el 50% de los planes de gestión de riesgo (diagnóstico completo y propuesta de adiciones para mitigar los riesgos).

4. **Cauca**

Como afectaciones de conflicto armado registradas en la región, la presencia de grupos armados y los enfrentamientos entre los mismos es una característica para (9) IE, tanto urbanas como rurales. Entre las IE que han establecido respuestas para la gestión del riesgo, se han definido acciones pedagógicas orientadas a niños, niñas y adolescentes. En tres de las catorce IE analizadas se presentaron casos de infracción al DIH (IE Dos Ríos-Agua Clara, IED Comercial el Palo, Centro Educativo Municipal El Cerrito Uribe). Las infracciones con mayor registro son Ocupación y/o ataques a escuelas y Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas interposición de población civil.

En dos de las IE mencionadas (IE Dos Ríos-Agua Clara y Centro Educativo Municipal El Cerrito Uribe) se ha registrado la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos y, consecuentemente, las mismas IE reportan la mayor cantidad de afectaciones por el conflicto armado al derecho a la educación. Son las mismas IE que identifican escenarios de riesgo y que han adelantado planes de gestión del riesgo.

Once de catorce (14) IE identifican riesgos distingos al conflicto armado en situaciones ambientales como la contaminación del aire y el agua, los incendios y sismos. La dinámica

del desplazamiento forzado, la drogadicción, el desempleo y el bajo rendimiento académico son factores de riesgo para niños, niñas y adolescentes. En respuesta, las IE han desarrollado capacitaciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes y a padres de familia, al tiempo en que acuden a las instituciones del Estado en busca de apoyo en la gestión de estos riesgos.

5. Córdoba

El escenario de afectación a los entornos educativos en Córdoba se concentra en las IE de Montería (zona urbana), Ayapel y Tierralta (zona rural), que reportan vulneraciones a niños, niñas y adolescentes por parte de actores armados ilegales que han aumentado su presencia en el departamento.

Los principales efectos identificados están relacionados con el reclutamiento, las violaciones y el tráfico y consumo de estupefacientes entre niños, niñas y adolescentes. Como parte de las respuestas de las IE se registra la implementación de los planes escolares para la gestión del riesgo. Las IE Nuevo Oriente Tierralta e IE 9 de Marzo en el municipio de Tierralta reportan la mayor cantidad de infracciones al DIH.

De manera paralela, el estado de planes de gestión del riesgo en el departamento está concentrado en las IE de los municipios de Tierralta, Ayapel, Lorica y Montería; de las veinte instituciones estudiadas, menos de diez han desarrollado el diagnóstico completo, proponen adiciones para mitigar riesgos o incluyen lineamientos internacionales. Seis instituciones han implementado acciones para mitigar los riesgos.

En general, la mayor parte de las IE coinciden en la identificación de determinados riesgos no vinculados con el conflicto armado, relativos a los ejercicios de violencia intrafamiliar, violencia asociada a bandas delincuenciales, consumo de sustancias psicoactivas, estructura física de las IE incompleta, disposición de agua potable. En respuesta, las IE han desarrollado capacitaciones para docentes y estudiantes que reúnen actividades lúdicas pedagógicas. También figura la elaboración de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo.

6. Chocó

La presencia de grupos armados (mayor escenario de riesgo identificado por las IE), los enfrentamientos entre los mismos por el control del territorio (presencia de cultivos ilícitos), el consecuente desplazamiento de la población son las principales afectaciones para las IE tanto en zonas rurales como en zonas urbanas. Dicho escenario tiene lugar en el norte del departamento, particularmente en los municipios de Alto Baudó, Bajo Baudó, Carmen del Darién y Riosucio. Las infracciones al DIH con mayor cantidad de reportes son los enfrentamientos en las inmediaciones de las escuelas, ubicación de bases militares,

policiales o de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones, violencia sexual y homicidio de niños, niñas y adolescentes.

Las afectaciones al derecho a la educación se hacen evidentes a través de la deserción escolar y desescolarización, la inasistencia regular o ausentismo y la insuficiencia de docentes.

En respuesta, las IE han diseñado planes para evacuación de niños, niñas y adolescentes y personal en momentos de hostigamiento de parte de grupos armados. La IE CE Anselmo Molano de Cauca, en el municipio de Alto Baudó refiere la asistencia de la Cruz Roja asesorando a un consejo establecido en la IE para tratar las amenazas vinculadas con el conflicto armado. Se han identificado factores que permiten el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de esos grupos armados. Pero en conjunto, no hay un desarrollo de estos aspectos en los PEGR, situación que puede ser explicada por lo sensible que resulta en determinadas zonas, especialmente donde hay presencia de actores armados, que dependiendo del tratamiento y visibilidad pueden generar situaciones de seguridad de las comunidades educativas.

Con relación a las amenazas no derivadas del conflicto armado, se identifican situaciones ambientales (inundaciones, deslizamientos, vientos fuertes, presencia de animales peligrosos) así como otras formas de violencia, relativas a la delincuencia juvenil, el tráfico y consumo de sustancias psicoactivas y el abuso sexual entre niños, niñas y adolescentes. En respuesta, las IE han acudido a talleres de capacitación para estudiantes y docentes en materias de las diferentes amenazas que enfrentan personas menores de 18 años. Se han desarrollado talleres que cuentan con el acompañamiento de la Policía Nacional, situación que debe ser tenido en cuenta por el riesgo que eventualmente este tipo de acciones que en principio están pensadas para la mitigación del riesgo termine siendo un nuevo factor de riesgo por la participación de ésta última teniendo en cuenta la respuesta y eventual interpretación que hagan los grupos armados que hagan presencia en la zona.

7. Meta

En todos los municipios con reporte con excepción de la capital del departamento hay presencia de grupos armados. Dicha situación se refleja en la identificación de combates entre esos grupos, hostigamientos, presencia de MAP, AEI y MUSE y reclutamiento ilícito como principales afectaciones resultantes del conflicto armado. Entre las respuestas de las IE se cuenta con la interposición de una acción de tutela en frente a las acciones militares (IE La Julia, Uribe), capacitaciones con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y talleres sobre proyecto de vida, que pueden considerarse en medidas de interés teniendo en cuenta que pueden avanzar hacia el agenciamiento de acciones que efectivamente puedan disminuir los riesgos por los que atraviesan las IE en la región.

En las IE de Uribe y Mesetas se reporta la mayor cantidad de infracciones al DIH, de las cuáles los enfrentamientos en las inmediaciones de las escuelas y la interposición de población civil junto a los incidentes por MAP, AEI y MUSE se han sucedido con mayor frecuencia. Las IE de Uribe y Mesetas presencian una mayor vulnerabilidad al derecho a la educación con deserción escolar y desescolarización, e inasistencia irregular y ausentismo como principales afectaciones. En consecuencia, con la descripción del departamento, las economías ilegales controladas por grupos armados y la presencia de actores armados son identificados son los escenarios de riesgo más notorios.

La mayor parte de las IE (trece de dieciséis) ha acudido a los PEGR de alguna manera para dar uso a algún tipo de medida allí previstas para , principalmente en los municipios de Uribe y Mesetas. En las IE de Villavicencio, que no se han visto afectadas de manera alguna, los PEGR no han sido activados.

En materia de amenazas no vinculadas al conflicto armado se identifican afectaciones ambientales, explotación sexual, venta y consumo de sustancias psicoactivas y violencia por pandillas. En materia de respuestas de las IE se cuenta la formulación de alianzas interinstitucionales para dar manejo a dichas amenazas.

8. Magdalena Medio

Si bien dos de las IE de la región (IED Juana Arias de Benavides, Plato e IED Mitsilou Campbell, El Banco) reportan presencia de grupos armados, particularmente de grupos armados posdesmovilización, ninguna IE relaciona en la matriz alguna amenaza o afectación generada por dinámicas del conflicto armado.

En materia de amenazas no vinculadas con el conflicto armado, se reportan situaciones ambientales (olas de calor, vendavales, inundaciones) y de contaminación cercana a la ubicación geográfica de algunas IE. El consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol entre niños, niñas y adolescentes, así como violencia al interior de las IE y problemas con las estructuras físicas de las mismas también constituyen amenazas contra esta población. La IE responden a través del desarrollo de campañas de prevención entre docentes y estudiantes con participación de padres de familia y entidades estatales.

En relación al estado de PEGR, todas las IE han propuesto adiciones para mitigar los riesgos, aunque no han desarrollado los diagnósticos, no han implementado acciones ni han incluido lineamientos internacionales.

9. Nariño

En la región de Nariño la principal afectación generada por el conflicto armado es la presencia de actores armados y el desplazamiento forzado. También se reporta presencia de MAP, MUSE y AEI. Como respuesta, las IE han acudido a entidades estatales y de socorro,

desarrollando de manera paralela capacitación de docentes en gestión de riesgos. La mayor cantidad de infracciones al DIH es reportada por la IE Ciudadela Mixta de Colombia, del municipio San Andrés de Tumaco, en el que han tenido lugar enfrentamientos entre grupos armados e incidentes por MUSE, MAP y AEI. Como consecuencia, en el mismo municipio han tenido lugar amenazas a docentes y desplazamiento de miembros de las comunidades educativas. Estas dinámicas impactan el derecho a la educación que se evidencia en la deserción escolar, la inasistencia regular y daños a la infraestructura de las IE.

En materia de PEGR, en las IE del municipio de San Andrés de Tumaco se han desarrollado los diagnósticos y se han implementado lineamientos internacionales de educación en emergencia.

De cara a las afectaciones no vinculadas con el conflicto armado, en el municipio de Ipiales y la ciudad de Pasto, se resalta el trabajo infantil, la contaminación ambiental, la insuficiencia de planta docente y el embarazo en adolescentes. La reacción de las IE ha consistido en desarrollar campañas de sensibilización orientadas a niños, niñas y adolescentes.

10. Norte de Santander

La mayor parte de las IE de la región están ubicadas en zona urbana y están tan expuestas a vulneraciones propias del conflicto armado como las IE en áreas rurales. Las amenazas identificadas corresponden a presencia de grupos armados, hostigamiento de parte de los mismos y combates entre estos.

Se identifican zonas con presencia de MAP, MUSE y AEI. De manera paralela se reportan actos de terrorismo que impactan tanto vidas humanas como bienes públicos y privados. Las reacciones y gestiones adelantadas desde las IE implican el fortalecimiento de los centros de desarrollo integral infantil, encardados de agenciar soluciones a las dinámicas de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, se han adaptado horarios para buscando evitar la deserción escolar y la desescolarización.

Las IE de los municipios de Sardinata, Villa del Rosario y Toledo reportan la mayor cantidad de infracciones al DIH, entre las que se cuentan ocupación y ataque a escuelas, enfrentamientos en las inmediaciones de las IE, incidentes por MAP, MUSE y AEI, ubicación de bases militares cerca de las escuelas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades de microtráfico y minería ilegal. La IE Institución Técnica Agropecuaria Juan Frío ha sido escenario de la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos, en contraste con las otras IE. Del mismo modo, la IE Monseñor Sarmiento Peralta en el municipio de Sardinata cuenta con el mayor registro de

afectaciones al derecho de la educación. Las IE en Tibú, Toledo, Villa del Rosario y Sardinata han desarrollado diagnóstico de PEGR, han propuesto adiciones para mitigar riesgos, han implementado acciones e incluidos lineamientos internacionales. Por su parte, las IE de la ciudad de Cúcuta que cuentan con escaso reporte de afectaciones debidas al conflicto armado, no han dado mayor desarrollo a PEGR.

La actividad sísmica de la región es contemplada como una de las principales afectaciones no derivadas del conflicto armado. La infraestructura inadecuada de las IE también es considerada, así como la violencia escolar. En respuesta, las IE han acudido a establecer diálogo con entidades de gobierno, al mismo tiempo en que desarrollan estrategias metodológicas para la promoción, prevención y atención de niños, niñas y adolescentes en situación de emergencia.

11. Putumayo

Los PEGR que se han revisado de esta región, dan cuenta de los efectos que el conflicto armado ha tenido en la región, especialmente, las situaciones y los impactos que éste ha tenido en la población civil y en particular en las IE. En los (9) PEGR revisados, se evidencia con mayor claridad que en otras zonas, las afectaciones por razones del conflicto armado. En este sentido, se encuentra como elemento común a los todos los PEGR de la región revisados, la identificación de la presencia de actores armados en el entorno de las IE.

Así mismo, se identifica en los documentos una mayor presencia del discurso de protección de la niñez en el marco del conflicto armado, en particular cuando se busca la acción preventiva frente a afectaciones como el reclutamiento ilícito de las personas menores de 18 años. Lo anterior, da cuenta de la presencia institucional que ha tenido el Departamento por parte de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados. En este sentido, los planes de mitigación contienen un componente importante en términos de acciones preventivas especialmente de carácter temprano y urgente.

En términos de identificación de infracciones de DIH y violaciones de DDHH, los PEGR en esta región, en general identifican como riesgo la mayoría de las variables que sirvieron para el análisis de estos documentos, razón por la cual, se entiende este componente como un elemento de avance en términos de la conciencia y necesidad de gestionar los riesgos que afectan a los entornos educativos. En este sentido, los factores de riesgo de mayor recurrencia en los documentos son la presencia de MAP, MUSE, así como los eventos con este tipo de artefactos explosivos, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, así como la ocupación de las IE y la ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones.

12. Valle del Cauca

La presencia de grupos armados, grupos armados posdesmovilización en particular, que controlan territorios y establecen fronteras invisibles, es percibida como la mayor afectación derivada del conflicto armado. Como efecto colateral de dicho escenario, se reporta presencia de MAP y MUSE en diferentes municipios. Las IE también identifican en la recepción de población desplazada otra afectación.

En respuesta, las IE han flexibilizado jornadas académicas para nivelar a niños, niñas y adolescentes provenientes de familias desplazadas. También se implementan capacitaciones para docentes, estudiantes y padres de familia referentes a la gestión del riesgo que supone la presencia de actores armados en la región. La IE Alfredo Bonilla Montaño en el municipio de Jamundí, reporta la presencia de MAP y MUSE, aunque no se han implementado acciones al respecto.

A pesar de la caracterización en materia de afectaciones y vulneraciones descrita, la información en materia de infracciones al DIH, las violaciones a los derechos humanos y las afectaciones al derecho de la educación, no cuentan con un reporte en la matriz de PEGR.

Hay un desarrollo esporádico de los PEGR concentrado particularmente en la IE Juan José Rondón de Buenaventura y las IE La Magdalena y El Placer en Buga.

En relación a las afectaciones no derivadas del conflicto armado, las IE reportan situaciones de orden ambiental (contaminación cerca a las IE y fenómenos climáticos), consumo de sustancias psicoactivas, violencia de pandillas y violencia intrafamiliar. Las campañas de prevención de dinámicas violentas entre niños, niñas y adolescentes en los diferentes escenarios sociales de los que participan, ha sido una de las medidas adoptadas por las IE como reacción a dichas afectaciones.

ANEXO 5

ESTADO DEL ARTE SOBRE CONFLICTO ARMADO, POSACUERDO Y NUEVOS ESCENARIOS DE RIESGO PARA LOS ENTORNOS EDUCATIVOS

Introducción

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado social de derecho democrático, participativo y pluralista. En particular, la Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario - Sistema de Alertas Tempranas -SAT-, tiene entre sus objetivos analizar y advertir sobre las principales afectaciones a las que están expuestos distintos grupos de la población como consecuencia del conflicto social y armado que vive el país. Dicho proceso, se efectúa mediante acciones integradas, enfocadas a promover y proteger los derechos fundamentales, y fomentar la observancia del DIH. En particular se elaboran diversos insumos que amplían el conocimiento de las situaciones y proyectan recomendaciones para intervenir sobre ellas. Dentro de estos insumos y desarrollos, se inscribe la elaboración de informes especiales alrededor de situaciones que requieren abordajes profundos y prioritarios, como el que plantean las negociaciones de paz con las guerrillas y la configuración de escenarios de riesgo para las comunidades educativas.

La actual coyuntura política y social del país presenta tres situaciones que impulsan a la Defensoría del Pueblo a emprender este estudio. En primer lugar, las negociaciones de paz que ha emprendido el Gobierno nacional con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, hecho que supone la configuración de nuevos escenarios de riesgo para los niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas donde históricamente han hecho presencia estas organizaciones armadas. En segundo lugar, la necesidad de identificar los contextos y situaciones que pueden alterar el proceso de desvinculación de los menores de edad que hacen parte de esas estructuras armadas y afectar sus derechos fundamentales. En tercer término, y como parte central de los factores que inciden en el incremento del riesgo para los niños, niñas y adolescentes de los territorios afectados por la confrontación y la violencia sociopolítica, se encuentra la proliferación, durante los últimos diez años, de organizaciones armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de las estructuras paramilitares, lo que ha derivado en riesgos directos de reclutamiento y utilización para esta población.

Las situaciones enunciadas expresan realidades complejas que impactan los escenarios escolares, principales entornos en donde permanecen y desarrollan gran parte de sus vidas los niños, niñas y adolescentes. A la luz de este contexto, la escuela aparece como un escenario vulnerable a las afectaciones del conflicto armado y a las nuevas dinámicas de

riesgo que se van configurando en el marco de las negociaciones de paz. Estos factores, ponen en riesgo su capacidad de contención y función social de garantía de derechos y generación de condiciones adecuadas y equitativas para el desarrollo humano de la niñez. Las dinámicas del conflicto armado, y los cambios en los factores de riesgo, fruto de las negociaciones de paz, señalan enormes retos en el resguardo de las escuelas como bienes civiles protegidos en el marco del DIH, especialmente, frente a acciones de ocupación o ataque por parte de los grupos armados, obstaculización al acceso a través de la instalación de explosivos, amenazas a las comunidades educativas, y, en general, diversas actividades de amedrentamiento que terminan por interrumpir el normal funcionamiento de las instituciones y establecen vulnerabilidades ante las cuales se refuerzan otras amenazas, además de fallas estructurales en la prestación del servicio educativo y por tanto en el derecho a la educación para numerosos niños, niñas y adolescentes.

Como soporte de los argumentos señalados, durante los últimos años desde la Defensoría del Pueblo se ha informado de afectaciones directas e indirectas a las escuelas del país, que requieren visibilización e intervención por parte de las autoridades. Se ha reconocido que al menos el 36% de las denuncias y advertencias refieren situaciones de amenazas, incidentes por minas antipersonal –MAP- y municiones sin explotar –MUSE- y ocupación por parte de los grupos armados que participan en las hostilidades; 28% a la instalación o almacenamiento de explosivos en establecimientos o instalaciones educativas; 18% a afectaciones por la presencia de bases militares cercanas a las escuelas; y 18% a afectaciones de las instituciones por combates en sus inmediaciones. En conjunto, las afectaciones señaladas configuran amenazas latentes para la garantía del acceso y continuidad de las actividades educativas, de manera que los niños, niñas y adolescentes quedan expuestos a diversos hechos adversos, y en este sentido aparecen como una población altamente vulnerable a otras situaciones más complejas como reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados.

En este sentido, vale destacar que la Delegada y el SAT han advertido cada vez con mayor frecuencia sobre eventos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, como resultado de la expansión y consolidación de grupos armados emergentes tras la desmovilización de las AUC. Así, entre los años 2014 y 2015 se generaron denuncias en doce de los informes de riesgo emitidos, que relevan la utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades de microtráfico al interior de las instituciones educativas y en los entornos inmediatos.

Los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo también se han unido a la consolidación de iniciativas internacionales como la Global Coalition to Protect Education from Attack –GCPEA- fundada en 2010, e integrada por organismos gubernamentales y no gubernamentales de varios países del mundo. Así, en el mes de octubre de 2015, la GCPEA adelantó un encuentro orientado a identificar prácticas prometedoras en la protección de la educación de los ataques y usos militares, en el que participaron miembros del equipo de la Delegada y el SAT con una presentación que explicitó la

vulnerabilidades de los niños, niñas y adolescentes colombianos de cara a la configuración de escenarios potenciales de riesgo que los exponen a diversas formas de reclutamiento y utilización por parte de los actores armados del conflicto en Colombia. A partir de allí, el vínculo de la Defensoría con instancias como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF- y la Mesa nacional de educación en emergencias de Colombia[124] se afianzó, y permitió la proyección de acciones conjuntas para profundizar en las condiciones de las escuelas del país.

La recopilación de los antecedentes presentados ha llevado a que el equipo de Informes Especiales del SAT, con el apoyo del UNICEF, propongan adelantar una investigación que caracterice las afectaciones que sufren las comunidades educativas producto de los ataques a las escuelas y la presencia de actores armados en sus entornos inmediatos, identifique y advierta los nuevos escenarios de riesgo que supone el posacuerdo y analice la respuesta estatal para la protección de las comunidades educativas en el contexto señalado. Con esto, el estudio busca identificar amenazas, riesgos y vulnerabilidades derivados del conflicto armado y su impacto en la situación humanitaria y el ejercicio de derechos de las comunidades educativas, analizando la respuesta estatal para su prevención y atención, y proyectando estrategias para la construcción de directrices de país en la protección de las escuelas en el marco del posacuerdo.

Derivado de allí, se espera que los hallazgos de la investigación posibiliten prever situaciones de riesgo que puedan decantarse en nuevas afectaciones para las comunidades educativas, y a partir de allí se proyecten rutas de trabajo e intervención ajustadas a las realidades locales, articuladas a la respuesta estatal e institucional para la protección integral de la infancia y la adolescencia, particularmente en lo que toca con la gestión del riesgo y la educación en emergencia. En este sentido, se espera posicionar una mirada de la escuela como escenario protector de la vida, integridad y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y como escenario protegido que debe fortalecerse para encarar las situaciones de emergencia, riesgo y vulneración de DDHH que pueden configurarse potencialmente.

Metodológicamente la investigación ha contemplado dentro de su primera fase de desarrollo, la elaboración de un estado del arte centrado en la documentación de la situación actual de las comunidades educativas del país, y en la revisión de materiales y producciones que orienten conceptualmente las fases siguientes del estudio. En este sentido, se ha querido avanzar en la recopilación y análisis de información en torno al

[124] La Mesa Nacional de Educación en Emergencias está conformada por el Ministerio de Educación Nacional, UNICEF quien ejerce la Secretaría Técnica y el Consejo Noruego para Refugiados , colíderes de la misma; Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), The Foundation for the Refugee Education Trust (RET), SAVE THE CHILDREN, ALIANZA COMPROMISO DE TODOS, Corporación Opción Legal, Mercy Corps, Plan Inernacional y DIPECHO Colombia. CAMBIAR, HOY EN LA MESA HAY OTROS SOCIOS

marco normativo pertinente al problema de investigación, las líneas y perspectivas para el abordaje del mismo y la situación de las comunidades educativas de Colombia en la perspectiva de caracterizar las afectaciones al ejercicio de Derechos Humanos y del derecho a la educación, por efectos del conflicto armado, así como los escenarios de riesgo que se prevén de cara al posacuerdo y el proceso de transición hacia la consolidación de la paz territorial.

Este documento recoge los resultados del proceso de documentación señalado, que en total consiguió la revisión de seiscientos veintidós (622) documentos, entre los que se incluyen: normas nacionales e internacionales, jurisprudencia colombiana, informes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitidos desde el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados, informes de los relatores especiales sobre el derecho a la educación presentados a la Asamblea de Naciones Unidas, Informes de seguimiento a la Declaración de Educación para Todos, Informes de riesgo y documentos de advertencia del SAT y la Defensoría del Pueblo de Colombia, lineamientos de política educativa del Ministerio de Educación Nacional y otras instancias públicas del país, informes de investigación y estudios centrados en los impactos diferenciales del conflicto armado a las escuelas y al derecho a la educación, planes de gestión escolar del riesgo de las instituciones educativas de Colombia (Ver Tabla 1). Una vez recopilada la información, se avanzó en un proceso de sistematización y análisis a partir del objetivo central de la investigación, de manera que se pudiera contar con un buen sustento argumentativo para el desarrollo de las fases posteriores del estudio.

Tipo de documento	Número
Instrumentos normativos nacionales e internacionales	50
Informes de investigación y estudios centrados en los impactos diferenciales del conflicto armado a las escuelas y al derecho a la educación	12
Informes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitidos desde el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados	6
Informes especiales sobre el derecho a la educación, educación en emergencias y Educación para Todos	4
Informes de riesgo y documentos de advertencia del SAT- Defensoría del Pueblo de Colombia	67
Lineamientos de política educativa del Ministerio de Educación Nacional e insumos para su elaboración y discusión	29
Materiales educativos, pedagógicos y formativos orientados al posicionamiento de la gestión del riesgo en la educación y la garantía del derecho a la educación en medio del conflicto armado	25
Planes de gestión de riesgo escolar elaborados por instituciones educativas de Colombia	429
Total de documentos revisados	622

Tabla 1. Síntesis por tipo y número de documentos revisados para la elaboración del estado del arte.

Estructuralmente el primer apartado del documento recoge los análisis centrados en los referentes normativos y conceptuales, como forma de relevar las perspectivas con que se ha abordado la problemática de afectaciones a las comunidades educativas por efecto de los conflictos armados. El segundo apartado se centra en la sistematización de la información sobre el análisis situacional de las comunidades educativas a partir de tres fuentes esenciales: a. los informes de seguimiento a la situación de los niños y niñas en medio del conflicto y al cumplimiento del derecho a la educación; b. los reportes de riesgos y amenazas consignados en los informes de advertencia y notas de seguimiento del SAT-Defensoría del Pueblo; c. los desarrollos de las comunidades educativas para afrontar las amenazas y atender las situaciones de emergencia derivadas del conflicto armado, plasmados en los planes de gestión de riesgo escolar –PGR- y una mirada sobre la respuesta institucional liderada desde el Estado. El tercer apartado presenta de manera prospectiva algunas nociones sobre los escenarios de riesgo que se prevén de cara a los documentos consultados y el análisis de las notas de seguimiento a los informes de riesgo del SAT. El cuarto esboza unas conclusiones preliminares sobre los resultados y aproximaciones al conocimiento del problema, a partir de las fuentes consultadas. La información referida a las fuentes de información consultada se recoge en el apartado de referencias bibliográficas al final del escrito.

1. Referentes normativos y conceptuales

Este apartado recoge las bases normativas y conceptuales esenciales para el abordaje de las afectaciones del conflicto armado a las comunidades educativas, el ejercicio del derecho a la educación de los niños y niñas y la proyección de nuevas vulnerabilidades de cara al posacuerdo y la reorganización de las dinámicas del conflicto armado en el país. Estructuralmente parte de presentar los desarrollos normativos nacionales e internacionales más destacados y pertinentes, para enlazar posteriormente algunas nociones sobre los enfoques conceptuales y políticos que permiten una lectura abarcadora de la situación de las comunidades educativas en contextos de conflicto armado, las perspectivas de abordaje para el afrontamiento de los riesgos y las afectaciones.

1.1. Resumen analítico del soporte normativo

El marco normativo parte de considerar las obligaciones del Estado colombiano en la protección de las instituciones educativas, sus comunidades y entornos, en situaciones regulares y en ocasión del conflicto armado. Retoma disposiciones y referentes internacionales y nacionales, que permiten hacer un recorrido por los desarrollos de las distintas instancias de vigilancia y protección de los Derechos Humanos, sistemas de Derechos Humanos e institucionalidad pública colombiana legislativa.

En este sentido, se hace referencia al ámbito jurídico internacional que da cuenta de los estándares mínimos que deben ser observados para promover, garantizar y defender el derecho a la educación, las instituciones educativas y sus comunidades, con especial atención en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así mismo, se presenta el marco jurídico nacional, que da cuenta de la forma en que el Estado colombiano ha implementado los estándares internacionales en el ordenamiento jurídico interno y del tipo de respuesta institucional que se ha propuesto para encarar los riesgos y las afectaciones a las instituciones educativas en el conflicto armado.

1.1.1 Marco jurídico internacional

El marco jurídico internacional aplicable a las instituciones educativas, especialmente de aquellas afectadas por los conflictos armados, considera como referentes esenciales: el sistema de protección de derechos humanos (universal e interamericano); el Derecho Internacional Humanitario; y, el Derecho Penal Internacional. En lo que sigue, se presentan los desarrollos de cada una de las instancias mencionadas.

i. Sistema Universal de Protección Derechos Humanos (Naciones Unidas)

En el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos desarrollado en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los aspectos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia son abordados en dos escenarios. El primero,

corresponde a los instrumentos y órganos de tratados dedicados a la protección y vigilancia de los Derechos Humanos. El segundo, se ubica en los órganos del sistema de la ONU creados para el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial.

Respecto a la primera instancia, para la protección y seguimiento de las violaciones de los derechos humanos de los NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, se encuentra el Comité de los Derechos del Niño que sustenta su actuación en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y los protocolos facultativos de este instrumento. Además, existen disposiciones específicas en los pactos de derechos civiles y económicos que instan a los Estados a proteger a la niñez y a garantizar su derecho a la educación. El Cuadro 1 recoge sintéticamente las orientaciones de los instrumentos promulgados por las dos instancias señaladas[125].

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	Consagra que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho, sin discriminación alguna, a las medidas de protección que su condición de menor de edad requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	Insta a los estados adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños, niñas y adolescentes. Respecto al derecho a la educación, define que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de la dignidad, fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y por las libertades fundamentales. Desde allí se posiciona la obligatoriedad de la educación básica obligatoria y gratuita, y la disposición de medidas para hacer asequible la educación secundaria y superior.
Convención sobre los derechos del niño	1989	Instrumento marco de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Reconoce explícitamente el derecho al desarrollo pleno, la educación, la protección ante situaciones que atentan contra la dignidad incluidos los conflictos armados, la participación y otras condiciones necesarias que deben garantizar el Estado, la familia y la sociedad de manera corresponsable. Fue aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

[125] La información detallada sobre los instrumentos revisados se encuentra dispuesta en el Anexo 1 del presente documento.

Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados	2000	Este instrumento elevó la edad de protección de niños, niñas y adolescentes frente al reclutamiento por actores armados hasta los 18 años. Entró en vigencia en Colombia a partir del año 2005, mediante el Decreto 3966 de ese año.

Cuadro 1. Síntesis de instrumentos internacionales de protección y vigilancia de Derechos Humanos en el marco del sistema universal de protección.

Respecto al mantenimiento de la paz y seguridad, de acuerdo con la Asamblea General de las Naciones Unidas, la situación de los niños y niñas en los conflictos armados tiene un impacto determinante en el cumplimiento directo de su mandato en el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial, razón por la cual, desde el año 1997, fue incorporada como parte de la agenda del Consejo de Seguridad. Desde entonces, con base en los informes que el Secretario General de la ONU produce anualmente en materia de niñez y conflicto armado, el Consejo de Seguridad ha hecho seguimiento a este asunto, reconociendo entre otros, que los ataques a las escuelas en el marco de las hostilidades constituyen una infracción grave y producen afectación directa a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Con el fin de fortalecer la capacidad de monitoreo, reporte y respuesta para disminuir los impactos de los conflictos armados en esta población, desde el 2005 el Consejo de Seguridad emite una serie de resoluciones que deben ser adoptadas por los diferentes países o que, por la gravedad de la situación en su interior, se sugieren que acepten las decisiones que se toman en esta instancia. En este último lugar se encuentra Colombia, que desde 2008 aceptó la supervisión del Consejo de Seguridad en esta materia. El Cuadro 2 recoge el listado de resoluciones pertinentes[126].

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Resolución 1612	2005	- Establece un Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MSPI) sobre situación y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en medio de los conflictos armados. - Condena el reclutamiento y la utilización de niñas y niños, así como los ataques a las escuelas en el marco del conflicto armado.
Resolución 1998 de 2011	2011	- Fortalece el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la Resolución 1612/05 al invitar al Secretario General de Naciones Unidas a que intercambie información apropiada e interactúe con

[126] La información ampliada para cada una de las resoluciones hace parte del Anexo 1.

		los gobiernos interesados, respecto de las violaciones y los abusos cometidos contra los niños y las niñas en medio del conflicto armado. - Condena las violaciones del DIH relacionadas con el reclutamiento y la utilización de niños y niñas en el marco de los conflictos armados, así como los casos muerte y mutilación, violación y otros actos de violencia sexual, secuestros, ataques contra escuelas u hospitales y denegación del acceso humanitario, y todas las demás violaciones cometidas contra los niños y niñas en el medio de las hostilidades.
Resolución 2143 de 2014	-	- Manifiesta expresamente la preocupación por el uso de los espacios educativos con fines militares por parte de las fuerzas armadas y los grupos armados no estatales, en contravención del DIH. - Hace un llamado a todas las partes para que respeten el carácter civil de las escuelas, y alienta a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de adoptar medidas concretas para impedir el uso de los espacios educativos por parte de los grupos armados. - Indica que deben llevarse a cabo las investigaciones sobre los ataques perpetrados contra escuelas y castigar debidamente a los responsables. - Además de seguir trabajando en la superación de las infracciones al DIH reconocidas para el momento, recomienda la actuación para reducir las consecuencias que las minas, las municiones sin detonar y las municiones en racimo, que afectan también a las instituciones educativas y sus inmediaciones.
Resolución 2225	2015	- Manifiesta la preocupación por la continuidad de los secuestros de niños, niñas y adolescentes en situaciones de conflicto armado. Resalta que muchas de las retenciones se están presentando en las escuelas, e insiste en la necesidad de perseguir a los perpetradores de este tipo de violaciones. - Reitera la preocupación *"(…) por que el uso de escuelas con fines militares en contravención del derecho internacional aplicable puede convertir a las escuelas en blancos legítimos de ataques, lo que pone en peligro la seguridad de los niños y, a este respecto, alienta a los Estados Miembros a que adopten medidas concretas para disuadir a las fuerzas armadas y los grupos armados de utilizar las escuelas para esos fines"*.

Cuadro 2. Síntesis de instrumentos internacionales de mantenimiento de la paz y la seguridad en el marco del sistema universal de protección de Derechos Humanos.

ii. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Sumado a los desarrollos del sistema universal de protección de Derechos Humanos, el sistema Interamericano ha generado importantes instrumentos que argumentan la necesidad de proteger las escuelas, y por esta vía a los niños, niñas y adolescentes que

viven en medio de conflictos armados. En este sentido, cabe destacar las disposiciones de Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 19 consagra que todos los niños y niñas tienen derecho a especiales medidas de protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en la Opinión Consultiva OC-17/02 sobre la condición jurídica y los derechos humanos del niño, destacó que "*dentro de las medidas especiales de protección de los niños y entre los derechos reconocidos a éstos en el artículo 19 de la Convención Americana, figura de manera destacada el derecho a la educación, que favorece la posibilidad de gozar de una vida digna y contribuye a prevenir situaciones desfavorables para el menor y la propia sociedad*".

iii. Derecho Internacional Humanitario

Desde 1949, el Derecho Internacional Humanitario ha establecido que en virtud del principio de distinción, los niños y las niñas hacen parte de la población civil y por tanto, no pueden ser agredidos por las partes involucradas en las confrontaciones armadas. Así mismo, ha indicado que no es legítimo ocupar, utilizar o atacar las escuelas y espacios educativos, por constituirse en bienes civiles en los que se comprometen derechos básicos de esta población. Algunos instrumentos jurídicos soportan dicha perspectiva, y son reseñados en el Cuadro 3.

Instrumento	Año	Orientaciones clave
IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra	1949	- Estipula que las niñas y los niños gozan de un trato privilegiado o de especial protección en el marco de los conflictos armados. - Señala que la potencia ocupante de un determinado territorio deberá facilitar el buen funcionamiento de los establecimientos dedicados a la asistencia y a la educación de la niñez.
Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales	1977	- Dispone que las niñas y los niños serán objeto de un respeto especial y se les protegerá contra cualquier forma de atentado al pudor. - Insta a tomar todas las medidas posibles para que las y los menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. - Con respecto a la protección general de los bienes de carácter civil como lugares de culto, viviendas y escuelas, el artículo 52

		establece que estos no serán objeto de ataques ni de represalias.
Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977	1977	- Establece que en el marco de los conflictos armados no internacionales se proporcionarán a los niños y niñas los cuidados y la ayuda que necesiten y, en particular se les garantizará la educación.

Cuadro 3. Síntesis de instrumentos del Derecho Internacional Humanitario.

iv. Derecho Penal Internacional

Otro referente en el marco internacional deriva de los desarrollos del Derechos penal, donde el Estatuto de Roma, representa su mayor exponente en términos de análisis del derecho a la educación en situaciones de conflicto armado. Así, bajo dicho estatuto los ataques a las escuelas son considerados un crimen de guerra, y por tanto una acción rotundamente prohibida y condenada. En este sentido, de acuerdo con los elementos de los crímenes del Estatuto de Roma, se entiende que un ataque a una institución educativa se considera un crimen de guerra siempre y cuando concurran los siguientes aspectos: 1. Que el autor haya lanzado un ataque. 2. Que el ataque haya estado dirigido contra uno o más edificios dedicados a la educación. 3. Que el autor haya tenido la intención de dirigir el ataque contra tales edificios dedicados a educación. 4. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado que no era de índole internacional y haya estado relacionada con él. 5. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado.

1.1.2 Marco jurídico nacional

Acorde con los desarrollos internacionales, y a partir de lecturas contextualizadas de las situaciones del país, en Colombia se han desarrollado una serie de instrumentos normativos y jurídicos que soportan el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes, con particular énfasis en el derecho a la educación, se promueve la protección de las escuelas y se insta a las autoridades nacionales y locales para garantizar el adecuado proceso de gestión de riesgo desde la generación de planes escolares que promueven una concepción de la escuela como espacio protegido y protector. El Cuadro 3 recoge sintéticamente los desarrollos al respecto, presentando un recorrido histórico a partir de 1991, fecha de aprobación de la Constitución Política de Colombia, principal instrumento normativo del país.

Instrumento	Año	Orientaciones clave
Constitución Política de Colombia	1991	- Parte de reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y establece como derechos fundamentales: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. - Estipula que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, y explicita la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad para su garantía. - Reconoce el derecho a la educación obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y señala que la educación será gratuita en las instituciones oficiales.
Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación	1994	- Define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal - Brinda orientaciones para el acceso oportuno y pertinente a la educación dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.
Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia	2006	- Adopta la mirada de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para garantizar el ejercicio y restitución de las libertades consagradas en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes. - El artículo 28 estipula que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad y reafirma las disposiciones de obligatoriedad y acceso gratuito de la Constitución Política y la Ley 115/94. - Añade que el derecho a la educación inicial es impostergable para la primera infancia.
Directiva 12 de 2009. Ministerio de Educación Nacional	2009	- Imparte lineamientos a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, para garantizar el derecho a la educación en atención a las situaciones de riesgo por desastres naturales y en ocasión del conflicto armado. - Considera los procesos de: (i) prevención y atención del riesgo, (ii) atención en situación de crisis y; (iii) post-emergencia.

CONPES 3673 de 2010. Prevención del reclutamiento de NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES por grupos armados.	2010	- Establece la política de prevención del reclutamiento y utilización de NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. - Reconoce el impacto en el derecho a la educación de los ataques e intervenciones de los grupos armados en las escuelas y adopta medidas para reducirlo.
Oficio No. 20101240059801 CGFM-CGING-INGDH-25.1 del 6 de julio de 2010 del Comando General de las Fuerzas Militares. Reiteración obligación de respeto y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.	2010	- Aborda la prevención de la incorporación de menores de edad por parte de la Fuerza Pública a través de campañas y procesos de actividades cívico militares. - Establece que tienen prioridad de desminado áreas aledañas a las escuelas y sitios que frecuenten los NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES y aclara que el desminado no justifica la ocupación constante y por largos períodos de las instalaciones educativas. - Señala que en los colegios militares cuando se incorporen materias militares al pensum académico deben desarrollarse en horario extracurricular y que la utilización de armas de fuego se restringe a estudiantes de undécimo grado mayores de 15 años.
Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.	2011	- Reconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado y establece medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de su reparación integral. - Orienta a las autoridades educativas para adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas, y aquellas gestiones relacionadas con el acceso a la educación superior dentro de líneas especiales de crédito y subsidio.
Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011	2011	Adopta medidas para asegurar el acceso, así como la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media y promover la permanencia de la población víctima en el servicio público de la educación, con enfoque diferencial, desde una mirada de inclusión social y con perspectiva de derechos

Directiva 16 de 2011. Ministerio de Educación Nacional	2011	- Dicta orientaciones complementarias a las Directiva 12 de 2009, sobre la continuidad de la prestación del servicio de educación en situaciones de emergencia. - Establece que los planes de acción deben contemplar situaciones de emergencia ocasionadas por desastres de origen natural o por el conflicto armado, como reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; desplazamiento forzado, utilización de espacios escolares por parte de grupos armados; presencia de minas antipersonal y confinamiento.
Ley 1523 de abril de 2012. Política nacional de gestión del riesgo de desastres.	2012	- Define la reglamentación para incorporar la gestión del riesgo al ordenamiento territorial a través de los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo. - Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD–. - Define que los gobernadores y alcaldes son responsables directos en la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el ámbito de su competencia territorial, y la designación de consejos departamentales, distritales y municipales como asesores en la planeación y seguimiento.

Cuadro 4. Síntesis de instrumentos y desarrollos en el ámbito nacional.

1.3. Enfoques orientadores para la comprensión del derecho a la educación en medio del conflicto armado

1.3.1 Desarrollo integral y derechos de los niños

La perspectiva de derechos se apoya en las disposiciones normativas presentadas en el apartado anterior, y pasa por comprender a los niños y niñas como sujetos singulares, actores sociales y seres con capacidad de agencia, que requieren de un trato y protección especial para asegurar su pleno desarrollo. Desde esta comprensión, se asume a los niños, niñas y adolescentes como interlocutores válidos que aportan permanentemente en la construcción de los saberes comunitarios y culturales, y viven el ejercicio de sus derechos de manera particular en función de sus intereses, necesidades y expectativas en cada momento de su ciclo vital.

En este contexto, el reconocimiento de los niños y niñas como titulares de derechos, ha pasado por comprender el desarrollo infantil como un derecho que debe encontrar acciones por parte del Estado, las familias y las sociedades, que permitan su despliegue[127]. De este modo, se entiende que el desarrollo infantil como principio de bienestar de la infancia y como derecho de los niños y niñas, responde al entramado de acciones e interacciones que se dan en los escenarios en los que tiene lugar cotidianamente; es decir, depende de las oportunidades y condiciones que se brindan, que pueden leerse como facilitadoras u obstaculizadoras del proceso. Por todo esto, el ejercicio de ciudadanía en la infancia no sólo abarca una dimensión política, sujeta a aquella titularidad, sino que refiere una dimensión social que toca con la garantía de las condiciones necesarias que posibilitan su efectiva realización y cumplimiento, de manera integral.

Desde otro lugar, el debate ha llevado a la pregunta por la diversidad en las maneras de ser niño y niña, que no sólo se traza en razón de los contextos que se habitan, la pertenencia a un grupo étnico, o la identidad de género, sino que también responde a la diferencia por los momentos de desarrollo que ocurren a lo largo de la niñez. En este sentido, hay acuerdos en torno a la necesidad de relevar la perspectiva de ciclo vital, como posibilidad para ponderar la importancia y particularidad de cada uno de los momentos de la infancia, y por la misma vía, para diseñar acciones que pueden resultar mucho más pertinentes de acuerdo a las características que marca la complejización del desarrollo desde las distintas formas de relacionarse con el mundo de la vida[128].

El reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, supone a su vez el establecimiento de mecanismos jurídicos y políticos de protección, basados en

[127] Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989: Artículo 6.2

[128] La perspectiva de ciclo vital ha incorporado la reflexión por las múltiples formas de ejercer la ciudadanía en función del momento del desarrollo por el que atraviesan los niños y niñas, considerando al menos tres grandes etapas: la primera infancia, comprendida entre los 0 y 5 años; la infancia, entre los 6 y los 12 años; y, la adolescencia, entre los 13 y los 18 años de edad.

el reconocimiento de la dignidad y la garantía de las libertades, y por ende, admite la necesidad de configurar rutas de exigibilidad que instan al Estado, la familia y la sociedad en la conjunción de esfuerzos sobre el bienestar de la infancia. Así, el enfoque de derechos humanos *"es crucial, entonces, para ir más allá de las acciones humanitarias que solo enfatizan en el niño o la niña como "objeto" de cuidado y asistencia, para reconocer que ellos y ellas deben ser reconocidos como agentes de su propio desarrollo y que, en consecuencia, las acciones de asistencia deben propiciar su participación como sujetos activos"*[129].

En este contexto, se reconoce que los niños, niñas y adolescentes tienen todos los derechos de cualquier ser humano, así como unos derechos particulares que responden a la obligación de garantizar su pleno desarrollo desde el inicio de la vida. De acuerdo con el DNP[130] los derechos de los niños, niñas y adolescentes se orientan a cuatro aspectos centrales:

a. Supervivencia o existencia, referida a las condiciones esenciales para preservar su vida y gozar del mejor estado de salud posible desde el momento del nacimiento.
b. Desarrollo, relacionado con las condiciones básicas para progresar en su condición y dignidad humanas a través del disfrute de la educación, la recreación y el acceso al patrimonio cultural.
c. Ciudadanía o participación, basada en el reconocimiento de su estatus de ciudadanos, es decir, participantes activos de la sociedad y sujetos de derechos que están en capacidad de ejercer todas sus libertades.
d. Protección ante las situaciones que puedan resultar perjudiciales para su integridad humana e impidan su desarrollo armónico a lo largo del ciclo vital.

1.3.2 Finalidad y sentido del derecho a la educación

Dentro del marco de derechos de los niños, niñas y adolescentes, la educación se ha relevado como un derecho fundamental por el potencial que representa para el desarrollo integral, y la articulación de acciones que puede convocar en la línea del ejercicio de la ciudadanía política y social. En este sentido, existen marcos específicos que destacan la obligatoriedad de la educación básica y secundaria, como vehículos para el desarrollo pleno desde el ejercicio de las libertades, el respeto a los Derechos Humanos, el acceso al conocimiento, la ciencia y los demás bienes sociales y culturales de la humanidad.

[129] DAICMA (2015). Lineamiento para la asistencia integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).
[130] DNP y otros. (2000). Guía para alcaldes. Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio

El lugar de la educación como pilar del desarrollo individual y social es innegable en este momento de la historia, y en este sentido se conocen avances importantes en la ampliación de la mirada sobre sus sentidos e intencionalidades, en torno a la dignidad, la identidad y todo aquello que toca con el desarrollo de la subjetividad política de los niños, niñas y adolescentes.

A la par que esto sucede, se han generado importantes debates en torno a la necesidad de avanzar cada vez más hacia modelos incluyentes de educación capaces de responder a la diversidad humana, y respetuosos de las particularidades sociales y culturales de los grupos, que contribuyen al fortalecimiento de las relaciones democráticas y el ejercicio de la ciudadanía. Así, las miradas que terminan por absolutizar la sociedad a partir de unas únicas formas de ser y de existir, se han puesto en cuestión desde una perspectiva que aboga por la visibilización de las particularidades y de la singularidad, como una manera de promover el afianzamiento de la identidad individual y social. Sumado a esto, la comprensión de los grupos sociales desde el entramado cultural en que convergen saberes, tradiciones, usos y costumbres diversas, da cuenta de la necesidad de generar acciones de protección y promoción del desarrollo de los seres humanos en un diálogo en que convergen los intereses, habilidades y expectativas de cada quien, así como de las comunidades y colectivos.

En este marco, se parte de reconocer el sentido de la inclusión en la educación desde la base del reconocimiento de la diversidad humana, como una característica intrínseca tanto a los sujetos, como a los grupos sociales y las comunidades. Desde allí, se entiende que *"la diversidad es una realidad compleja que no se reduce a ciertos grupos de la sociedad [ya que] además de la diferencia entre grupos (nivel socioeconómico, culturas, género, etc.), existen diferencias individuales dentro de cada grupo (capacidades, intereses, motivaciones, concepciones del mundo) y al interior de cada individuo (las personas van adquiriendo múltiples identidades a lo largo de la vida por la convivencia de nuevas experiencias)"*[131]

Desde esta perspectiva, la inclusión denota un acercamiento a la diversidad y al respeto por la diferencia, como pilares que cualifican las propuestas educativas en distintos niveles, desde el reconocimiento de los recursos materiales y simbólicos que implica su configuración como apuesta de política. Con esto, la diversidad se lee desde su potencial como *"fuente de creación y de innovación y por tanto [como] una oportunidad de crecimiento y desarrollo humano"*[132], en la medida en que propicia un intercambio que enriquece las prácticas pedagógicas, desde el diálogo de saberes y la significación del mundo, bajo un entramado de miradas que abren ventanas de creación, desde la multiplicidad de concepciones e interpretaciones.

[131] Blanco, 2009. p.91.
[132] Castañeda & Cáceres, 2012. p.12

Como resultado, se releva la necesidad de superar la mirada de la integración, con que históricamente se ha homologado la inclusión, y que refiere a la generación de oportunidades de acceso a bienes y servicios homogéneos, para las poblaciones que se identifican como marginadas o excluidas, en razón de la pertenencia étnica, el género o la identidad sexual, la procedencia, la nacionalidad, la diversidad etárea, la discapacidad, entre otras condiciones. Ante esta perspectiva, los análisis más profundos han llevado a develar, cómo si bien acceder al sistema educativo hace parte de las condiciones efectivas para garantizar el derecho a la educación, la mirada de integración se queda corta a la hora de promover el respeto y el reconocimiento de la diversidad, en la medida en que las propuestas educativas se plantean desde una mirada de los niños y niñas, como seres universalmente similares, con iguales necesidades, intereses y pretensiones. En este sentido, se ha hecho evidente la necesidad de repensar estrategias que garanticen aprendizajes significativos y pertinentes, así como su pleno desarrollo en armonía con la integralidad de su ser, y con su comprensión como seres históricos que interpelan la realidad y son co-constructores de ella.

La comprensión de la inclusión educativa a la luz del respeto por la diversidad, se orienta entonces hacia el diseño de apuestas universales que la hacen posible, donde al tiempo que se ofrecen condiciones equitativas de acceso a la educación, se da más a quien más lo necesita, en consideración a su singularidad, y bajo la promoción de escenarios e intervenciones que habiliten a todos los niños y niñas *"…para estar en capacidad de aprovechar las oportunidades educativas que favorezcan su desarrollo integral y el pleno ejercicio de sus derechos."*[133]. Esta tendencia educativa, como una alternativa de formación humana y que propende por el desarrollo humano, parte del reconocimiento de que al interior de la colectividad e incluso al margen de los diferentes elementos comunes de cohesión, existen una serie de rasgos característicos y propios a cada individuo que no han de ser disueltos en las diferentes categorías sobre las cuales la educación tradicional se ha desplegado. Por el contrario han de ser contemplados como elementos fundamentales para garantizar el desarrollo real de cada uno y, por ende, el de toda la comunidad, posibilitándose el desarrollo y aprendizaje del "*aprende a ser*" [134]sobre el cual se afiance la identidad, autonomía y capacidad de interacción de cada individuo y cada colectivo.

Bajo esta perspectiva, los fines de la educación alrededor del pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de dignidad y respeto por los Derechos Humanos, se ha cualificado por vía del reconocimiento de la diversidad y de la necesidad de generación de acciones particulares que respondan a las necesidades contextualmente situadas. Dichas nociones, resultan claves a la hora de aproximarse a la garantía del derecho a la educación en medio del conflicto armado, toda vez que permiten particularizar los análisis

[133] Castañeda & Cáceres, 2012. p.13
[134] Blanco, 2009. p. 95

y establecer puntos de encuentro más acertados entre las realidades locales y las disposiciones universales para el conjunto de la población infantil colombiana.

1.3.3 Dimensiones del derecho a la educación

Más allá de la comprensión filosófica del sentido y orientación de la educación, operativamente se han definido criterios para aproximarse a valorar los alcances en el ejercicio a la educación que van evidenciando los países en función de la implementación de sus programas y políticas. En este sentido, se reconocen innumerables esfuerzos evaluativos que buscan evidenciar las realidades que viven día a día los niños, niñas y adolescentes en función de la calidad de la educación que reciben.

En este marco, una aproximación valiosa y que cuenta con vigencia para la época, fue desarrollada por la relatora especial para el derecho a la educación Katarina Tomasevsky (1999), quien se encargó de ampliar el seguimiento al derecho a la educación desde la consideración de cuatro aspectos esenciales:

- Disponibilidad o asequibilidad, referida a la obligación del Estado para asegurar que existan suficientes instituciones educativas a disposición de todos los niños y las niñas, que se cuente con las condiciones mínimas para poder operar los servicios educativos y se corresponda la demanda con la oferta educativa.
- Accesibilidad, relacionada con la obligación del Estado para garantizar el acceso universal y sin discriminación al sistema educativo, haciendo todo lo posible por superar barreras económicas, físicas, curriculares y pedagógicas que terminan por excluir a grupos particulares de la población infantil.
- Aceptabilidad, basada en la reglamentación por parte del Estado para asegurar que todas las instituciones educativas se ajusten a los criterios mínimos de calidad y aceptación de la oferta por parte de las comunidades educativas.
- Adaptabilidad, para responder de manera pertinente y flexible a las características, necesidades e intereses de los niños, niñas, sus familias y comunidades, a partir del desarrollo de propuestas pedagógicas significativas y pertinentes, respetuosas de la diversidad humana.

El Esquema 1 recoge de manera general los criterios que considera cada una de las categorías mencionadas.

Esquema 1. Dimensiones del derecho a la educación propuestas por la relatora de las Naciones Unidas Katarina Tomasevsky.

1.3.4 Exigibilidad del derecho a la educación

En concordancia con los aspectos señalados hasta ahora, se entiende que el derecho a la educación redunda en mecanismos de exigibilidad para su aseguramiento por parte del Estado como garante fundamental. En este sentido, es adecuado señalar que existen al menos tres vías en las que puede leerse dicho proceso de exigibilidad, desde la movilización social, política y jurídica, con fines de posicionamiento e incidencia en la toma de decisiones para el desarrollo de políticas cada vez más apropiadas.

El Esquema 2, recoge las nociones esenciales de las formas de exigibilidad del derecho a la educación mencionadas.

Esquema 2. Formas de exigibilidad del derecho a la educación.

1.3.5 Abordaje para responder a la educación en medio del conflicto armado: Enfoque de Educación en Emergencias

Un referente inicial para comprender el enfoque de educación en emergencias en el contexto colombiano parte de los desarrollos del Ministerio de Educación Nacional, recogidos en las Guías 55 de 2009, 56 de 2009, 57 de 2009 y 59 de 2015. A partir de allí, se entiende la escuela como *"[…] un territorio protector y protegido que implica el cuidado físico, cognitivo y emocional de quienes interactúan en el mismo, especialmente niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de especial protección"*[135] . El lugar de la escuela como espacio protector de los Derechos Humanos, deriva en la comprensión de la comunidad educativa como un colectivo de actores que involucra corresponsablemente al Estado y sus distintos representantes a nivel nacional y local, a los directivos y docentes, los niños, las niñas, los adolescentes, sus familias y la sociedad. Como resultado, la escuela se asume como un escenario clave en la garantía derechos de la infancia, altamente sensible a las condiciones adversas, y al mismo tiempo con un enorme potencial para la transformación social y la contención en situaciones de riesgo y emergencia.

En este marco, la educación en emergencias entendida como una acción integrada para promover ambientes protectores para niños, niñas y adolescentes en situaciones de riesgo, con el fin de prevenir o mitigar sus efectos adversos[136], aparece como un campo para la organización y movilización de las comunidades educativas para afrontar factores amenazantes, que pueden desencadenar en situaciones de emergencia o desastre al conjugarse con vulnerabilidades y debilidades en las capacidades de afrontamiento institucional y social. Así, operativamente se desarrolla como un proceso de generación de estrategias diseñadas para proteger el ejercicio de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en particular el derecho a la educación, mediante la disposición de recursos pedagógicos e institucionales locales previamente identificados. Con esto, se trata de un ejercicio que trasciende el ambiente intraescolar e incorpora dentro de sus marcos de actuación, acciones de promoción, difusión y formación, proyectadas hacia toda la comunidad educativa.

En línea con la perspectiva señalada, el enfoque de educación en emergencias cruza con la gestión de riesgo, bajo la cual se integran tres términos clave: *"[…] gestión, riesgo y desastres, que cuando se relacionan conforman un concepto con el cual se explica el compromiso y los esfuerzos que la sociedad hace para evitar o al menos disminuir los riesgos y los eventos adversos"*[137]. Bajo esta mirada, se engloban las acciones de

[135] Ministerio de educación nacional, 2015. p. 6
[136] MEN, 2011
[137] USAID/OFDA, 2001. p.3. En: MEN, 2015. p. 34

prevención, reducción y manejo de los riesgos y desastres, que articulan los esfuerzos orientados a anticipar violaciones a los derechos de las comunidades educativas, y proyectan las intervenciones en aquellos casos en que eminentemente hay que responder ante situaciones de vulnerabilidad. El Cuadro 5 recoge algunos de conceptos presentados a manera de resumen.

Conceptos fundamentales de la gestión de riesgo en la escuela

- ✓ Las **amenazas** son factores externos a la escuela que ponen en vulnerabilidad los derechos de los niños y las niñas, y pueden ser de orden natural, socio natural o por conflicto armado.
- ✓ La **vulnerabilidad** engloba los factores de debilidad que pueden llegar a reducir las capacidades individuales y colectivas de las comunidades educativas frente a las amenazas.
- ✓ El **riesgo** es la conjunción entre amenazas y vulnerabilidades que conlleva la ocurrencia de situaciones de emergencia y desastre, y se entiende como una *"condición de fragilidad real a que están expuestas: personas, comunidades, países y la misma humanidad, que los ubica en una situación de desventaja notoria, ante la posibilidad de que, cuando ocurre un evento adverso de orden social, natural o la combinación de ambos, el sujeto expuesto pueda sufrir daños graves."* USAID
- ✓ Las **emergencia**s son entendidas como situaciones que alteran o interrumpen intensa y gravemente las condiciones normales de funcionamiento de las escuelas, y obligan a las comunidades a reaccionar inmediatamente, con el apoyo de las instituciones del Estado. Se entienden como una "situación adversa que amerita tomar decisiones inmediatas y acertadas para superarla" (USAID/OFDA/LAC, 2010), sin embargo, no alcanza las dimensiones en cuanto a los daños, como cuando se trata de un desastre.
- ✓ Los **desastres** son eventos que ocurren cuando los actores garantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes no actúan de manera responsable y oportuna, y las situaciones de emergencia se salen de control. Se trata de situaciones que exigen del Estado y el sistema nacional, la ejecución de acciones de respuesta para la reparación y restitución de derechos. De acuerdo con USAID (XXXX) El desastre representa la culminación del estado de riesgo que venía afectando a la comunidad, materializado por la ocurrencia del evento esperado, con las nefastas consecuencias que los secundan.
- ✓ Las capacidades **institucionales y sociales** refieren las estrategias y recursos de las entidades e instancias estatales que pueden reducir la vulnerabilidad de las comunidades.
- ✓ y procesos de gestión de riesgo.

Cuadro 5. Conceptos fundamentales de la gestión de riesgo en educación. Elaboración propia a partir de: Ministerio de educación nacional –MEN- (2015). Lineamiento para la formulación de planes escolares para la gestión del riesgo.

Sumado a estos conceptos enunciados como núcleos de la educación en emergencias, cabe destacar la resiliencia como una capacidad que se espera fortalecer en las personas y las

comunidades, como resultado de una efectiva gestión del riesgo[138]. En el contexto referido, la resiliencia corresponde a la capacidad creciente para afrontar situaciones adversas, desde la movilización de recursos emocionales individuales y colectivos, que propenden por la reparación, el resarcimiento y el empoderamiento para la transformación. Siguiendo a Rirkin y Hoopman (1991): *"la resiliencia puede definirse como la capacidad de: recuperarse, sobreponerse y adaptarse con éxito frente a la adversidad, y de desarrollar competencias de tipo social, académica y vocacional, pese a estar expuesto a un estrés grave o simplemente a las tensiones inherentes en el mundo de hoy"*[139].

A pesar de que pueda resultar bastante debatible la idea de promoción de la resiliencia por el desbalance que puede leerse en relación con las responsabilidades externas a los niños y niñas, y comunidades, en particular aquellas que devienen de las responsabilidades propias del Estado como garante fundamental de los derechos, el reconocimiento de la capacidad de afrontamiento de situaciones adversas redunda con la comprensión más activa de los sujetos, y su capacidad de desarrollo y empoderamiento para la superación de situaciones adversas. Así, antes que restar importancia a las condiciones externas que hacen posible atender las emergencias y desastres, se trata de anteponer el potencial de las comunidades educativas para organizarse y hacer frente a los embates, con el soporte esencial que debe brindar el Estado desde la protección integral.

Operativamente la gestión de riesgos escolar se ha definido con base en procesos de planificación, implementaciones de planes, proyectos y acciones, el seguimiento y la evaluación de las mismas. Dichos procesos, se ponen al servicio de cuatro áreas básicas, a saber: el análisis de riesgos, la reducción de riesgos, el manejo del evento adverso y la recuperación ante eventos ya ocurridos. El siguiente cuadro recoge las definiciones generales para cada una de las áreas mencionadas, cada una de las cuales debe asumirse como eslabón de un proceso continuo de reconocimiento de amenazas y vulnerabilidades, recursos de las comunidades para afrontarlas, medidas específicas de organización para la atención de las emergencias y desastres, y procesos de retroalimentación de las acciones implementadas como una manera de fortalecer los desarrollos alcanzados y reorientar aquello que resulte necesario para alcanzar la efectividad en la atención, contención o afrontamiento de las adversidades.

[138] USAID, 2011. Educación y gestión de riesgo, una experiencia para compartir.
[139] Ibíd.

Áreas	Componentes
• Ánálisis de riesgos	Permite determinar la probabilidad que ocurra un evento adverso, así como sus posibles consecuencias. El análisis se logra: a. Identificando la naturaleza y característica de la amenaza, el grado de vulnerabilidad y los recursos disponibles para reducirlos. b. Construyendo escenarios de riesgo y detectando los niveles de riesgo que se puedan aceptar. c. Fijando metas prioritarias de solución a los factores de riesgo detectados con relación a los recursos disponibles y diseñando sistemas de reducción y preparación efectivos y apropiados.
• Reducción del riesgo	Actividades dirigidas a eliminar o a disminuir los riesgos, para evitar la ocurrencia de desastres o, al menos, para mitigar los daños a las personas, los bienes y los servicios. Sus principales componentes son: **la prevención y la mitigación.**
• Manejo del evento adverso	Se prevé la manera de enfrentar los efectos de los eventos adversos, según la vulnerabilidad existente. Su éxito depende de lo logrado en el área de la reducción del riesgo. Sus principales componentes son: **la preparación, la alerta y la respuesta.**
• Recuperación	Proceso para el restablecimiento de las condiciones normales de vida en la comunidad afectada. Abarca dos importantes actividades: a. A corto plazo: el restablecimiento de los servicios básicos de subsistencia.(Alimentación, techo, abrigo, comunicaciones, salud básica). b. A mediano y en largo plazo: se logra la solución permanente de los problemas de riesgos anteriores a la ocurrencia del evento adverso y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. Sus componentes son: **la rehabilitación y la reconstrucción.**

Cuadro 6. Áreas y componentes de la gestión de riesgos en la escuela. Fuente: USAID (2011). Educación y gestión de riesgo, una experiencia para compartir.

El cambio de estilos de vida de las poblaciones al cual se aspira, debe estar sustentado en el desarrollo de nuevos pensamientos, conocimientos, sentimientos y en un mayor compromiso respecto al riesgo de desastre y en reconocer la responsabilidad de todas las personas con la reducción de los riesgos, como un proceso social ineludible, el cual hay que promover y concretar.

La educación confirma también su valor, en el tema de la reducción de los riesgos y los desastres, por ser la esperanza de las poblaciones para cambiar; el rumbo actual por un nuevo rumbo cultural, que oriente el acervo cognoscitivo, moral y actitudinal de las

poblaciones; hacia estilos de vida comprometidos con la prevención de los desastres y el desarrollo sustentable y disponible.

Vale resaltar que si bien el proceso de gestión de riesgo escolar se asume en relación con poblaciones particularmente afectadas por condiciones externas adversas que amenazan la garantía de la educación como derecho, se trata de una perspectiva que cobija ampliamente al sector educativo, y que no se encuentra desligada de sus sentidos e intencionalidades de desarrollo humano. Así, la gestión de riesgo escolar se enmarca en las estrategias que conducen a alcanzar una educación de calidad para los niños y las niñas, que vincula tanto las necesidades específicas de atención a los riesgos y vulnerabilidades, como los pilares básicos de la educación definidos por UNESCO, que permiten la ampliación de sus capacidades desde las acciones de: conocer, hacer, convivir y ser.

Aprendizajes significativos	
La persona debe aprender a:	
Conocer	los riesgos a que están expuestos y las medidas para reducirlos y mitigarlos, asi como a responder a los eventos adversos y a recuperarse.
Hacer	de tal forma, que en ese afán no lleguen a crear más riesgos de los existentes y por el contrario, contribuyan a reducirlos.
Convivir	con las demás personas y con el ambiente en general. A ser solidarios en momentos de calamidad, respetuosos con la vida y con la seguridad de sus semejantes.
Ser	íntegros, responsables, comprometidos con la vida en todas sus formas y manifestaciones.

Fuente: Manuel Ramírez (2011).

Cuadro 7. Pilares de la educación de UNESCO leídos desde la perspectiva de educación para la gestión del riesgo. Fuente: USAID (2011). Educación y gestión de riesgo, una experiencia para compartir.

1.3.6. Articulaciones entre educación en emergencias y derechos de los niños, niñas y adolescentes

El interés por posicionar la escuela como un escenario crucial para la gestión de riesgos, se basa en su definición como un escenario que permite atenuar el impacto psicosocial de los desastres, en la medida en que posibilita lecturas de *"normalidad, estabilidad, estructura y esperanza durante una época de crisis, y proporciona herramientas*

esenciales para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura" [140]. Así, la escuela y el ejercicio de derecho a la educación, cumplen un rol destacado en los procesos de reparación y de afrontamiento, potenciando la capacidad de resiliencia de las comunidades. Por último, desde la protección de la educación se animan posibilidades de leer las situaciones de emergencia y desastre como oportunidades para reconstruir los sentidos y proyecciones de la escuela como territorio protector y protegido.

Como se ha mencionado, tanto la educación en emergencias como la gestión de riesgo en la escuela, encuentran asidero en la perspectiva de Derechos Humanos, y en particular, representan una clave para el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes, desde y en el ámbito educativo escolar. En este sentido, se orientan por los principios generales de universalidad, igualdad y no discriminación, interés superior del niño, participación, integralidad, autonomía, prevalencia y corresponsabilidad[141], y a su vez, especifican particularidades asociadas a las situaciones de riesgo, emergencia y desastre, relacionadas con:

- La mirada sobre la respuesta institucional, el lugar del Estado como garante de derechos y las acciones de gestión de riesgo escolar que desde allí pueden desplegarse.
- El derecho a la educación con calidad en situaciones de emergencia, de manera que se garantice la continuidad del proceso educativo y se asegure la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema.
- El reconocimiento del derecho a la protección especial de niños, niñas y adolescentes, a su recuperación psicológica e integración social en los casos en que resulten afectados.
- La necesidad de realizar los ajustes requeridos a los procesos pedagógicos que vengan desarrollándose cotidianamente, en función de la incorporación de actividades educativas orientadas a la seguridad, la protección, la salud, la prevención de riesgos, etc.

Bajo estas orientaciones, el ejercicio de derechos de la niñez se diversifica en torno al escenario educativo escolar, y de cara a las situaciones específicas que configuran los factores amenazantes en cada contexto local. Así, para el caso particular de las afectaciones del conflicto armado y los escenarios de riesgo que se proyectan como resultado del posacuerdo, la mirada de educación en emergencias y de gestión de riesgo, se articula con las disposiciones de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, y del Derecho Internacional Humanitario, que reconoce la escuela como un lugar a proteger. El afrontamiento de situaciones particulares en torno al reclutamiento forzado, la vinculación a redes de microtráfico, explotación sexual, y todos los hechos relativos a

[140] Vernor, 2008. p. 10.En: MEN, 2015.p.6
[141] Durán, 2007. Derechos de los niños y las niñas: debates, realidades y perspectivas.

la participación de niños en los conflictos armados y la protección de bienes civiles, cobran un especial sentido y atención.

En el marco del presente estudio, las perspectivas presentadas servirán de base para el análisis de las estrategias que actualmente desarrolla el MEN en los departamentos y municipios priorizados, pero también para valorar la oportunidad de la respuesta estatal en su conjunto, en tanto compete a distintos sectores y entidades la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La conjunción en el análisis en torno al ejercicio de derechos de infancia y la adolescencia y las infracciones al DIH, en clave de la educación en emergencias y la gestión de riesgos, permitirá robustecer las comprensiones en torno a las afectaciones del conflicto armado a las comunidades educativas, y al mismo tiempo, identificar las líneas de trabajo, estrategias y mecanismos que sea necesario dinamizar para responder a las realidades locales y nacionales desde la institucionalidad del Estado colombiano.

1.3.7 Enfoques complementarios para el análisis de la situación de afectaciones por el conflicto armado a las comunidades educativas

i. Enfoque diferencial

En coherencia con los desarrollos de la Oficina Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de DDHH y DIH de la Defensoría del Pueblo, se entiende el enfoque diferencial como un método de análisis de las situaciones de riesgo para las comunidades educativas, y como un marco orientador para la definición de recomendaciones para la toma de decisiones sobre las mismas.

En este sentido, el enfoque diferencial aporta en la comprensión de las diversas formas de ejercer la ciudadanía y de las particularidades que deben considerarse en función de la pertenencia a comunidades y grupos poblacionales especialmente protegidos por su vulnerabilidad. De este modo, el reconocimiento de la diversidad conlleva *"el derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública"*[142].

En términos de las orientaciones para la acción que puedan derivar de la lectura de la diversidad y las afectaciones particulares en las poblaciones, el enfoque diferencial puede asumirse como una *"guía para la acción destinada a la atención y protección de la*

[142] ACNUR, 2011. Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia

diversidad –por lo general la diversidad cultural– haciendo visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o poblaciones consideradas diferentes, y para brindar una adecuada atención y protección de sus derechos.”[143]. Así, la aproximación a las particularidades de las poblaciones busca proporcionar elementos para la lectura de la realidad que hagan visibles las formas de discriminación que operan a través de estereotipos, y las desigualdades que puedan tener lugar de cara a la pertenencia étnica, el género, la edad y otras condiciones propias de la diversidad humana. Adicionalmente, como marco de acción el enfoque diferencial propone un análisis crítico a las líneas de atención y protección planteadas para las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad. Ambos usos buscan visibilizar las asimetrías, desigualdades, necesidades y vulnerabilidades de los distintos grupos humanos, de manera que se favorezca la equidad en el ejercicio de derechos desde la infancia, y en relación con los distintos actores que pertenecen a las comunidades educativas del país, a través de la eliminación de prácticas discriminatorias y excluyentes.

En términos de la definición de acciones desde una perspectiva incluyente, *“el enfoque diferencial en las políticas públicas contemporáneas es un imperativo ético en razón a que grupos históricamente excluidos ya sea por su participación o por modo de vida, en razón a su etnia, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad, reivindican hoy el ejercicio de una ciudadanía desde el reconocimiento y la redistribución, desde la libre escogencia de llevar el tipo de vida de acuerdo a sus preferencias y capacidades; lo que ha gestado procesos de autoafirmación frente a la opción de ser distinto, de ser diferente, sin perder la capacidad de disfrutar y participar de las demás opciones humanas.”* [144]

[143] DAICMA (2015). Lineamiento para la asistencia integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).
[144] ACNUR, 2011. Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. p. 58

Enfoque diferencial, niñez y conflicto armado

El Código de Infancia y Adolescencia de 2006 reconoce en los artículos 12 y 13 las diferencias biológicas, ideológicas y psicológicas entre las personas de acuerdo a la edad, la etnia y el género. El artículo 36 reconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes con algún tipo de discapacidad.

En el marco del conflicto armado interno, a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, *'Ley de víctimas y restitución de tierras'* se reconoce la necesidad de brindar atenciones especiales según edad, género, discapacidad o etnia, como elemento orientador de las medidas de atención, asistencia y reparación integral de víctimas de hechos victimizantes. En el mismo sentido, se reconocen particularmente las personas pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y del pueblo RomRrom.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2013) el enfoque diferencial se orienta a *"identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo o comunidad educativa, y a desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos […] busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados."*

Cuadro 8. Enfoque diferencial y conflicto armado desde la mirada normativa. Fuentes: DAICMA (2015). MEN (2013).

De cara al proceso investigativo, el enfoque diferencial en clave de educación en emergencias y derechos de los niños, niñas y adolescentes, permite reconocer las prácticas locales y estrategias solidarias que desarrollan las comunidades educativas para afrontar las situaciones de riesgo y desastre. Así, resulta valioso relevar las iniciativas grupales y colectivas que parten del reconocimiento de las realidades locales, y que de manera proyectiva tendrían que apoyarse como forma de garantizar su consolidación y afianzamiento como redes de protección de las escuelas. Todo esto, contribuye en últimas al sentido de fortalecimiento de la democracia, la inclusión y la cohesión social, como intencionalidades explícitas del enfoque diferencial.

ii. Género

La mirada sobre las desigualdades en el ejercicio de derechos que puedan asociarse a los roles de género asignados socialmente a la particularidad de ser una niña o una mujer, es valiosa a la hora de leer las realidades de las comunidades educativas y de plantear propuestas educativas basadas en los principios de inclusión y desarrollo pleno que se han presentado a lo largo de este apartado. En este sentido, el enfoque de género se propone como una perspectiva para cualificar las miradas sobre las afectaciones del conflicto armado y la configuración de escenarios de riesgo en el posacuerdo, que de reconocer las enormes disparidades que aún se reconocen en el ejercicio de derechos de las niñas y mujeres adolescentes, así como en el conocimiento sobre las vulneraciones y violaciones específicas que se acentúan en medio del conflicto armado, cuando ellas son víctimas de homicidio, desaparición, secuestro, desplazamiento y violencia sexual. Así, siguiendo lo dispuesto por la Ley 1448/11, se entiende que este enfoque *"llama a identificar, analizar y contrarrestar los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres en el marco de los diferentes hechos victimizantes"*

iii. Pertenencia étnica

Tal como se ha mencionado para otras poblaciones en particular, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas son sujeto de derecho colectivo en la medida que su reconocimiento no obedece a la sumatoria de individuos sino a la unidad como comunidad indígena o afro con identidad étnica y cultural. Los derechos del sujeto colectivo son derechos diferenciados en función del grupo, se refieren a la comunidad como tal y no solo a los individuos que la componen; es la comunidad la que es titular de derechos fundamentales. Los derechos que se asignan a las minorías nacionales no son, en principio, derechos colectivos sino derechos especiales en función del grupo como derecho a la vida y a la integridad cultural; a la igualdad; al derecho a la diferencia; a la participación y consulta; a la propiedad colectiva sobre el territorio ancestral; a la autonomía política y a la jurisdicción indígena.[145]

En el marco de la constitución política de Colombia, y de las normas reglamentarias especiales que regulan la educación para la diversidad étnica y cultural, se debe construir, en concertación con las diferentes etnias, un sistema de educación propio que integre distintos modelos, que responda a sus concepciones y particularidades y que se articule a un propósito común de nación.[146]

iv. Enfoque territorial

[145] ACNUR, (2011). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia. p. 81
[146] ACNUR, (2011). Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia p. 82

El conflicto armado toca necesariamente con la construcción de la identidad, que a su vez se conecta con el arraigo y la pertenencia. En este contexto, el territorio es escenario vital para la comprensión del ejercicio de derechos. La Ley 1448 de 2011 enmarca la política de atención y reparación a víctimas bajo principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre la nación y el territorio

v. Enfoque restitutivo

Bajo este enfoque se busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. De acuerdo con la Ley 1448, en su artículo 181, sobre los Derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas, señala que estos "gozarán de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente y adicionalmente tendrán derecho, entre otros:

- A la verdad, la justicia y la reparación integral.
- Al restablecimiento de sus derechos prevalentes.
- A la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, malos tratos o explotación, incluidos el reclutamiento ilícito, el desplazamiento forzado, las minas antipersonal y las municiones sin explotar, y todo tipo de violencia sexual.

Desde esta perspectiva, se aboga por *"una reparación equitativa de las pérdidas o daños relativos a la educación, ocurridos, por efecto del conflicto armado, con el fin de que las personas y las comunidades puedan volver a tener y disfrutar de las garantías para la plena vigencia del derechos a la educación; en esa medida el sistema educativo debe orientar sus esfuerzos en garantizar que la población víctima pueda acceder a la escuela de manera regular, y de esa manera poder reconstruir su proyecto de vida en el nuevo escenario social en el que viven."*[147]

vi. Enfoque de acción sin daño

En concordancia con el enfoque de derechos y el enfoque diferencial, la acción sin daño propone una aproximación sensible y humanizada con las víctimas, basada en el respeto por sus condiciones físicas, económicas, emocionales, sociales, culturales y políticas.

Desde una perspectiva ético-política, se reconoce que en los conflictos armados generan daños en las personas, las familias y la comunidades, se desestructura la cultura y se

[147] MEN, (2013). Lineamientos para el sector educativo dirigidos a la atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado en el marco de la implementación de ley 1448 – ley de víctimas y restitución de tierras.

fracciona el tejido social. En casi todos los casos el daño causa dolor, miedo, sufrimiento emocional, afrenta física o moral y, en general, múltiples sensaciones dolorosas experimentadas por las personas, familias y comunidades. De esta manera se atribuye a la palabra daño el dolor en su más extenso significado.

Aunque los agentes que realizan las acciones busquen ser neutrales o no tomar partido, necesariamente, los impactos de sus intervenciones no son neutrales, en cuanto tienen la capacidad de exacerbar o mitigar el conflicto y afectar positiva o negativamente procesos socio/históricos en las comunidades. Desde el enfoque de acción sin daño se trata, entonces, *"no solo de reconocer y analizar los daños que ocasionan las situaciones de conflictos sino, de prevenir y estar atentos para no incrementar, con sus propias acciones, esos efectos y sí en cambio, tratar de reducirlos"*.[148]

En este sentido, "*el enfoque de Acción sin Daño busca posibilitar que se tomen decisiones e impartan orientaciones adecuadas para que cada relacionamiento, con las víctimas, incluso en situaciones complejas, siempre sean pensadas dentro del contexto donde se desenvuelven evitando propiciar nuevas situaciones donde las víctimas se sientan agredidas, estigmatizadas, señaladas o ignoradas pues esto lleva a agudizar y profundizar los daños sufridos y la revictimización*" [149]

En esta perspectiva, se reconoce la necesidad de contar con una ética de mínimos fundada en tres nociones: la de dignidad, de autonomía y de libertad.[150]

- Dignidad, que toca el derecho a ser parte activa de las decisiones que afectan la propia vida y el bienestar individual y colectivo, de tal manera que convertir a los actores sociales en objetos pasivos de las metas y propósitos institucionales, estaría desconociendo este consenso ético universal.
- Autonomía, que parte de la conciencia de que un individuo es capaz de darse a sí mismo sus propias soluciones, y que este reconocimiento exige respetar los ideales de autorrealización de los individuos y de los grupos, siempre que no atenten contra los ideales de las demás personas.
- Libertad, desde la noción positiva de poder tomar decisiones sobre los estilos de vida que se desean en arreglo a los propios planes, propósitos y proyectos.

[148] PIUC, 2008. El enfoque de la Acción sin daño. p. 6
[149] PAICMA, 2014, p. 16.
[150] PIUC, 2008. El enfoque de la Acción sin daño. p. 12

2. Análisis situacional sobre afectaciones del conflicto armado en comunidades educativas

El siguiente apartado recoge los hallazgos en torno la situación actual de las comunidades educativas y el derecho a la educación en contextos de conflicto armado, resultado de la información de varias fuentes nacionales e internacionales. Estructuralmente se encuentra organizado en cuatro grandes secciones que responden a cuatro fuentes de información específicas: la primera, dedicada a presentar algunos datos de contexto general de la situación, derivados de informes analíticos, estudios e investigaciones nacionales e internacionales; la segunda, centrada en la información consolidada en reportes internacionales de Naciones Unidas y la Global Coalition to Protect Education from Attack; la tercera enfocada en los hallazgos reportados en los informes de riesgo y notas de seguimiento del SAT-Defensoría del Pueblo; la cuarta, basada en la revisión de los Planes de gestión de Riesgo Escolar suministrados por el Ministerio de Educación Nacional.

2.1. Contexto general

Más de treinta países en el mundo viven actualmente en medio de conflictos armados reconocidos internacionalmente, en medio de los cuales las comunidades educativas de niños, niñas, maestros y directivos han resultado afectados en su integridad y en el libre ejercicio de derechos. Dentro de las expresiones y formas en que se coartan las libertades personales y colectivas para desarrollarse plenamente, se reconocen los ataques directos a las escuelas, la ocupación de las mismas, las constantes amenazas y la vulnerabilidad frente al reclutamiento forzoso, la violencia física, sexual y psicológica, los accidentes con MAP/MUSE y eventualmente la muerte.

En este contexto, el derecho a la educación se encuentra mermado por las limitaciones que imponen dichas situaciones a la hora de configurar espacios seguros y protectores para los niños y las niñas, que posibiliten procesos de enseñanza y aprendizaje armónicos, basados en el reconocimiento de sus capacidades y potencialidades. Bajo las condiciones de conflicto, el acceso, la permanencia, la calidad y la pertinencia de las propuestas educativas para la infancia se ven seriamente comprometidas, de manera que los efectos negativos de los ataques a la educación y el uso de las escuelas por parte de los actores armados que participan de conflictos armados ocasiona pérdidas sociales, económicas y políticas en el corto, mediano y largo plazo[151].

Diversos estudios han profundizado en estas situaciones y han posibilitado la visibilización de las consecuencias que acarrean, como una forma de movilizar acciones de afrontamiento y superación desde la articulación de esfuerzos entre el Estado, la familia y la sociedad, en atención al principio de corresponsabilidad que supone el ejercicio de

[151] Global Coalition to Protect Education GCPEA from Attack. (2013). Ataques a la educación 2014.

derechos de la infancia. En este sentido, vale recoger algunas de las reflexiones generales que han derivado de estos documentos, de manera que pueda presentarse una ventana para el análisis del caso colombiano que se expone en la segunda parte de este escrito.

De acuerdo con el Informe de ETP *'Una crisis encubierta: conflictos armados y educación'* (Educación Para Todos, 2011), los países identificados como víctimas de conflictos armados[152] figuran manifiestamente en los últimos lugares de las evaluaciones internacionales que miden los progresos en la educación y los resultados de los sistemas educativos sobre acceso, permanencia y logro escolar. Dentro de este grupo, los países más pobres muestran peores resultados en las tasas de escolarización en educación básica y secundaria, lo cual habla de las conjunciones entre pobreza y conflicto armado que terminan por agravar el ejercicio al derecho a la educación de los niños y niñas.

Los resultados señalados, corresponden a hechos que demuestran cómo en estos países afectados por conflictos las probabilidades de ir a la escuela primaria y de permanecer en el sistema educativo hasta finalizar el ciclo de educación secundaria son inferiores en relación con los países no afectados. Además de esto, evidencian brechas entre las poblaciones infantiles, donde las niñas resultan especialmente afectadas, y existen diferencias sustantivas entre las poblaciones que viven en contextos de confrontaciones permanentes, las poblaciones en situación de desplazamiento, y cada uno de los grupos poblacionales que se configuran a la luz del análisis por quintiles de ingreso. En suma, si bien se generan impactos que cobijan a la población infantil en su conjunto, resulta preciso señalar que al establecer cruces de variables como género, pertenencia territorial, reconocimiento como víctimas del conflicto y capacidad económica, las afectaciones sobre el acceso y la permanencia en el sistema educativo se acentúan y diversifican.

Para el caso colombiano, los resultados presentados coinciden con un estudio realizado por Wharton y Uwaifo (2011) que muestra cómo los municipios directamente afectados por el conflicto armado presentan una brecha en la matrícula y el logro educativo de los niños y niñas. Aun así, esta brecha es mayor cuando se revisan los datos para las víctimas directas del conflicto, donde los niños y niñas en situación de desplazamiento aparecen mayormente afectados, y se calcula que pueden alcanzar rezagos de más de medio año en su participación en la escuela. Al respecto, Ferris y Winthrop [153] confirmaron que el porcentaje de niños y niñas en situación de desplazamiento que asisten a la secundaria es bastante inferior en relación con los niños y niñas no desplazados, y que la proporción de niños y niñas entre 12 y 15 años en situación de desplazamiento que participan de la educación primaria es casi el doble en relación con los niños y niñas no desplazados. Estos resultados, dejan ver que los niños y niñas en situación de desplazamiento entran más tardíamente a la escuela, y tienen mayores tasas de repitencia y deserción. La situación

[152] El estudio reconoció a través de un proceso de revisión minucioso 35 países afectados por conflictos armados dentro de los que figura Colombia, y otros países de renta baja y media.
[153] Ferris y Winthrop .2010. En: Educación Para Todos, 2011

resulta altamente preocupante al considerar que el desplazamiento forzado afecta particularmente a las comunidades afrocolombianas e indígenas, lo cual contribuye a amplificar las desigualdades en materia de educación a nivel nacional, toda vez que se agudiza la exclusión histórica de la que han sido víctimas[154].

En la misma perspectiva, otras indagaciones muestran que el conflicto armado ha exacerbado los problemas en el sector educativo en el país, particularmente para los niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, como quienes viven en territorios afectados por el desplazamiento y el homicidio, tienen altos niveles de pobreza medidos por NBI (necesidades básicas insatisfechas), pertenecen a comunidades afrocolombianas[155], y habitan las zonas rurales del territorio[156].

Las indagaciones planteadas por el CEDE (2015) resultan valiosas para el análisis que viene presentándose, en la medida en que arrojan información clave sobre los impactos negativos del conflicto armado en la movilidad social medida a través de la educación de los niños y niñas. Con esto, se tiene que para el caso colombiano, el ideal de mejoramiento de la calidad de vida que supone la participación en el sistema educativo y el logro escolar, no se alcanza para las poblaciones más vulnerables por efecto de variables como el nivel de pobreza local (NBI), la violencia y conflicto armado (tasa de homicidios y desplazamiento), la distancia a la capital y la pertenencia a la población afro. De acuerdo con el mismo estudio, estas características terminan por definir una mayor dependencia de los niños y niñas a las condiciones iniciales de sus familias y comunidades, lo que se traduce en menores oportunidades para superar el logro escolar de sus grupos de procedencia. Estos resultados se basan en el seguimiento longitudinal a la trayectoria escolar y el logro educativo de los niños y niñas, que para el caso de las poblaciones mencionadas deja ver enormes disparidades donde

> *"[…] uno de los problemas más críticos que tenemos en el sistema educativo es la pérdida acumulada de los estudiantes que provienen de contextos más vulnerables. De cada 100 niños que entran a grado primero cuyos padres tienen un bajo logro educativo, 78 alcanzan grado quinto, menos de la mitad llegan a grado noveno, solo 39 logran llegar a grado once y tan solo 11 acceden a educación superior. Más aun, las estimaciones realizadas en este estudio permiten identificar que estos promedios esconden grandes diferencias al interior del país. Mientras que hay municipios en donde logran que cerca de la tercera parte de los niños vulnerables que ingresan a grado primero alcancen ingresar a la educación superior, hay otros en donde ningún niño logra acceder a esta oportunidad."*[157]

[154] Educación Para Todos, 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación
[155] CEDE, 2015. La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia
[156] Villar, 2010. School-Based Violence in Colombia: Links to State-Level Armed Conflict, Educational Effects and Challenges.
[157] CEDE, 2015. La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia

A esto se suma que todas las variables del grupo de violencia y conflicto armado resultaron ser estadísticamente significativas y se encontraron asociadas de manera negativa con los indicadores de movilidad social a través de la educación. Por su parte, las condiciones laborales y profesionalización docente se identificaron como condiciones importantes para mejorar la movilidad social de las poblaciones[158].

En resumen, es posible señalar que existen altas probabilidades de que los niños y niñas que son víctimas directas del conflicto armado vean mermado el tiempo y los años de enseñanza en su trayectoria escolar y por esta vía su propio desarrollo humano y posibilidad de movilidad social. Aun así, si bien en términos generales las afectaciones del conflicto se extienden al conjunto de la población infantil en el país y los municipios, indagaciones más focalizadas permiten visibilizar las brechas al interior de las mismas, dentro de las que cabe resaltar las desigualdades asociadas al género, la pertenencia étnica y territorial, y las condiciones de pobreza de las familias y comunidades.

Las implicaciones de estos hechos, conllevan a reflexionar sobre los impactos a corto, mediano y largo plazo, en la perspectiva de considerar los efectos a nivel de desarrollo humano de la sociedad y el país. Así, es claro que la reducción en los años de escolaridad de los niños y niñas puede representar retrocesos o estancamientos en la consecución de metas clave para el crecimiento económico y social, en la medida en que ocasionan disminuciones en las perspectivas de reducción de la pobreza y las disparidades y un menor desarrollo de las capacidades para aportar a la sociedad desde el propio proyecto de vida. Esto resulta más complejo si se conjugan variables de debilidad estatal que limitan las oportunidades para el acceso al trabajo y el desarrollo productivo de sus ciudadanos, de manera que se profundiza un ambiente de desprotección y vulnerabilidad mayor.

En términos generales, los conflictos armados son una posible fuente de desigualdad que golpea el sistema educativo desde dos niveles: por una parte desde el nivel familiar y comunitario, ya que para los hogares más pobres equivale generalmente a una pérdida de bienes e ingresos por las afectaciones a sus condiciones de vida, que conlleva la decisión de sacar a los niños y niñas de la escuela; por otra parte, desde el nivel de toma de decisiones de política pública, se reducen los ingresos fiscales, se priorizan otras intervenciones de seguridad y afrontamiento del conflicto y se desvían recursos dedicados a la enseñanza[159].

Un último aspecto a señalar frente a los impactos diferenciales enunciados, toca con la vinculación entre condiciones económicas y afectaciones del conflicto armado, ya que a las situaciones expuestas se suman problemas que inician antes de ingresar a la escuela,

[158] Ibíd.
[159] Educación Para Todos, 2011. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación.

asociados a la supervivencia y el desarrollo integral desde el inicio de la vida. Al respecto, es necesario profundizar para el caso colombiano sobre este aspecto, de manera que pueda hacerse seguimiento a la vinculación entre unas y otras problemáticas, en función del ciclo de vida de los niños y las niñas.

2.2. Afectaciones a las comunidades educativas en el país con base en la lectura de los reportes internacionales

A continuación, se presenta la situación de las instituciones educativas afectadas por el conflicto armado de acuerdo con la lectura de algunos organismos internacionales. Se tomaron como base los siguientes documentos:

1. Informes globales sobre niños y conflictos armados y los informes sobre niños y conflicto armado en Colombia del Secretario General de las Naciones Unidas (en adelante SGNU), correspondientes al periodo comprendido entre 2011-2016.
2. Informes Anuales de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, correspondientes al periodo comprendido entre 2005 – 2015.
3. Informes de la Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques de 2014.
4. Informe de país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2014.
5. Observaciones finales sobre los Informes periódicos cuarto y quinto de Colombia del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 2015.

Desde hace más de diez años, los organismos internacionales de protección de derechos humanos han manifestado su preocupación por la grave situación que afrontan los niños y las niñas en el marco del conflicto armado. Dentro de sus informes, han destacado las afectaciones que sufren como consecuencia de las distintas acciones bélicas y tácticas de los grupos que participan en las hostilidades, entre las que se encuentran los ataques a las escuelas y a las comunidades educativas. Al respecto, han llamado la atención particularmente sobre: (i) el reclutamiento y utilización de niños y niñas; (ii) las amenazas a docentes; (iii) los ataques a las escuelas y sus entornos; (iv) las campañas cívico militares y la violación del principio de distinción por parte de la Fuerza Pública.

i. Reclutamiento y utilización de niños y niñas

De acuerdo con el informe de 2016 sobre los niños y los conflictos armados del Secretario General de Naciones Unidas, este organismo verificó *"289 casos de reclutamiento y utilización de niños por grupos armados, en su mayoría documentados tras la separación de niños que habían estado vinculados a las FARC-EP (182) y al ELN (74). Los demás casos se atribuyeron al Ejército Popular de Liberación (1) y a grupos armados*

posdesmovilización y a otros grupos armados (32).”[160] En 2012, el Secretario General reportó que el reclutamiento forzado y la utilización de niños, niñas y adolescentes, ocurre por lo menos en 23 de los 32 departamentos del país.[161]

Frente a esta situación, al verificar la implementación y cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño en Colombia, el Comité de los Derechos del Niño expresó en 2015 que *“sigue profundamente preocupado por las continuas violaciones de los derechos del niño, que afectan principalmente a niños y niñas de zonas rurales, indígenas y afrodescendientes y de las zonas urbanas marginadas. Las principales preocupaciones:*

a) El reclutamiento continúo de niños y niñas por grupos armados no estatales;
b) El reclutamiento de niños y niñas por las Bacrim y los informes de que algunos de estos niños y niñas son procesados por el Estado Parte como criminales y no son tratados como víctimas, y de esta forma no están incluidos en el programa del ICBF para niños y niñas desmovilizados.”[162]

Una de las circunstancias más complejas de esta grave violación a los derechos de la niñez, es que los grupos armados reclutan a los niños, niñas y adolescentes cuando se dirigen o salen de sus escuelas, lo que conduce a la deserción y ausentismo escolar. “*Se tiene constancia de que las FARC-EP han llevado a cabo campañas de reclutamiento de niños en las escuelas. La información recibida confirma que, en septiembre de 2008, las FARC-EP entraron por la fuerza en una escuela del departamento de Cauca donde estudiaban 800 alumnos y alentaron a los niños a unirse al grupo”*[163].

Así mismo, para el año 2008 *“el ELN sigue organizando campañas de reclutamiento de niños en escuelas. En febrero de 2008 realizó una campaña de reclutamiento en una escuela del departamento de Cauca. Al parecer, la escuela había recibido financiación del ELN a cambio de permiso para impartir adiestramiento militar en el centro”*[164]

ii. Amenazas a docentes

El hostigamiento, amenaza, ataque y asesinato de docentes también constituye una de las graves problemáticas que enfrenta la comunidad educativa en medio de las

---

[160] Naciones Unidas. A/70/836–S/2016/360. Secretario General de las Naciones Unidas. Informe *los niños y los conflictos armados,* 20 de abril de 2016, párrafo 178.
161 Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, 2012, párrafos15 y 16.
[162] Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su sexagésimo período de sesiones (del 12 al 30 enero de 2015), párrafo 65.
[163] Naciones Unidas. I Informe del Secretario General sobre niños y conflicto armado en Colombia. S/2009/434. 28 de agosto de 2009, párrafo 19.
[164] Ibíd, párrafo 21.

confrontaciones armadas del país. De acuerdo con el informe de la Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques de 2014, *"Colombia, es uno de los sitios más peligrosos para ejercerla docencia, 140 docentes fueron asesinados en esos cuatro años, y 1.086 recibieron amenazas de muerte, según el Ministerio de Educación. Asimismo, 305 se vieron obligados a abandonar sus viviendas para preservar su vida, de acuerdo con datos de la Escuela Nacional Sindical (ENS), una prestigiosa ONG colombiana que hace un seguimiento de la situación de los derechos sindicales."*[165]

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha reportado en todos sus informes anuales sobre el país, la persistencia de amenazas y homicidios de docentes cometidas por parte de los grupos armados. Incluso, este organismo denunció en 2008 la comisión de un ataque sexual en contra de una maestra por parte de las FARC-EP "*por haberse negado a instruir a sus alumnos en los ideales políticos de la guerrilla*".[166]

La amenaza y hostigamiento de profesores y profesoras que se oponen a la vinculación al conflicto armado de las y los menores de edad ha conducido a su desplazamiento y en consecuencia a la suspensión de clases por largos períodos de tiempo.

Específicamente, este organismo señaló en 2008 que *"docentes y alumnos fueron objeto de ataques por grupos armados no estatales por evitar el reclutamiento los primeros y para su reclutamiento y utilización los segundos. En mayo de 2011, en Arauca y Norte de Santander, 15 docentes fueron amenazados por las FARC-EP, el ELN y otros grupos armados no estatales. En agosto de 2011 en Córdoba, 44 docentes fueron amenazados. Al menos 18 de ellos recurrieron al desplazamiento para su protección. Estas amenazas hicieron que 1.160 niños no tuvieran acceso a la escolarización."*[167]

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, en su más reciente informe sobre la situación de las y los menores de 18 años en el país, recomendó al Estado colombiano, "*evaluar las medidas adoptadas hasta ahora para proteger a los y las docentes y personal de las escuelas que han sido amenazados o atacados y, con base en las lecciones aprendidas, establecer mecanismos y protocolos eficaces para su protección*"[168].

---

[165] Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques. Ataques a la Educación 2014. Resumen. En: http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/attachments/eua_2014_summary_spanish_lowres.pdf

[166] Naciones Unidas. Informe Anual del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. A/HRC/7/39 párrafo 70

[167] Ibídem. Párrafo 133.

[168] Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su sexagésimo período de sesiones (del 12 al 30 enero de 2015), párrafo 52.

iii. Ataques a las escuelas y sus entornos

Las escuelas han sido escenario de combates, ataques y ocupación por parte de todos los grupos armados que hacen parte de las hostilidades. Como consecuencia de ello, se registran múltiples casos de heridas graves y muertes de miembros de la comunidad educativa, así como desplazamientos masivos y deserción escolar.

El Secretario General de Naciones Unidas ha documentado constantes enfrentamientos de la Fuerza Pública con grupos armados insurgentes cerca de las escuelas e incluso, dentro de estas. Así, ha denunciado que "*por ejemplo, en febrero de 2010, en el departamento de Nariño, los miembros de las FARC-EP entraron por la fuerza a una escuela rural, donde una comunidad indígena estaba celebrando una reunión. Posteriormente, miembros de las Fuerzas Militares de Colombia atacaron a las FARC-EP en el interior de la escuela, lo que tuvo como consecuencia el desplazamiento de 300 miembros de la comunidad indígena, de quienes ambas partes sospechaban que apoyaban al otro bando*"[169].

Además, ha manifestado su preocupación por la utilización de artefactos explosivos al interior de las instituciones de educación y el abandono de municiones sin explotar cerca de las mismas, las cuales han causado graves heridas a docentes y estudiantes, e incluso, su muerte. De acuerdo con su segundo informe sobre niños y conflicto armado, "*en junio de 2010, en una escuela rural de Cauca explotó una bomba presuntamente dirigida contra las Fuerzas Militares de Colombia, algunos de cuyos miembros se encontraban dentro de la escuela en ese momento. En agosto de 2010, también en Cauca, varias escuelas sufrieron ataques y nueve maestros recibieron amenazas de las FARC-EP.*"[170]

A pesar de las negociaciones de paz que adelanta el gobierno nacional con la guerrilla de las FARC-EP y de los reiterados llamados por avanzar en el respeto de los derechos de la población civil, en particular de aquella con especial protección constitucional como los niños y las niñas, las escuelas continúan siendo gravemente afectadas por las confrontaciones armadas de la fuerza pública con este grupo armado.

En su más reciente informe, el Secretario General destacó que en 2014 "*se denunciaron 12 casos de escuelas dañadas por fuego cruzado, minas antipersonal y restos explosivos de guerra, así como 11 casos de su uso militar por partes en el conflicto. Las fuerzas armadas descubrieron en mayo 76 botellas de gas almacenadas por las FARC-EP en una escuela de Cauca con fines de uso en combate, lo cual ponía en peligro a los escolares. Además, la presencia en horario lectivo de unidades de las fuerzas armadas en las*

[169] Naciones Unidas., II Informe del Secretario General sobre niños y conflicto armado en Colombia. S/2012/171. (21/03/2012), párrafo 39
[170] Ibíd

proximidades de escuelas o frente a ellas ponía en peligro el recinto de la escuela y los niños"[171]

Al respecto, en junio de 2013, el Alto Comisionado de Naciones Unidas en Colombia *"presentó al Ministerio de Defensa Nacional un informe sobre 32 casos recientemente observados relativos a la utilización y ocupación de escuelas y otras infraestructuras civiles por el ejército en todo el país. El ACNUDH-Colombia señala que las pocas investigaciones que siguen abiertas sobre estos casos permanecen en la etapa preliminar, mientras que la mayoría han sido cerradas sin que se formularan cargos"*[172].

iv. Campañas cívico-militares

A pesar de las distintas disposiciones que existen en el ordenamiento jurídico interno que prohíben la participación de la población menor de 18 años en actividades relacionadas con las funciones desempeñadas por la Fuerza Pública, por el inminente riesgo que implica para niños y niñas hacer parte de estas, los reportes de los organismos internacionales han llamado la atención frente a la persistencia de las acciones cívico-militares y a la utilización de los establecimientos educativos por parte de los grupos armados estatales.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas ha denunciado reiteradamente que "*a los miembros de la Fuerza Pública, y en particular del Ejército, se atribuyeron infracciones al principio de distinción, entre ellas, por la utilización de niños como informantes y en otras actividades militares, así como el uso de escuelas y viviendas civiles, así como actos de violencia sexual."*[173]

De la misma manera, ha reportado la inminente exposición de la población civil por parte de las fuerzas estatales, "*por la ubicación de estaciones de la policía y batallones del ejército -lo mismo que trincheras- en los centros poblados, muy cerca de casas de habitación y otros bienes protegidos, como las escuelas"*[174].

En especial, ha destacado la construcción de dichas instalaciones militares que limitan con los centros educativos en Putumayo, Cauca, Nariño y Arauca, zonas que se caracterizan por padecer frecuentemente ataques. Por ejemplo, ha indicado que *"la*

[171] Naciones Unidas. Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre niños y conflicto armado en Colombia. A/69/926–S/2015/409, 5 de junio de 2015, párrafo 222.
[172] Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/25/19/Add.3, párrafo 47
[173] Naciones Unidas.. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006.
[174] Ibíd. Resumen

Oficina observó en el caso de Toribío (Cauca) no debieron haberse construido instalaciones de la fuerza pública como las existentes en medio de una concentración de civiles"[175].

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2014 destacó el incumplimiento de las autoridades colombianas de proteger a los niños y las niñas en medio de las hostilidades, ya que "*el Estado los habría involucrado en el conflicto mediante campañas cívico-militares, que serían especialmente dañinas porque los expone a represalias por parte de grupos armados.*"[176]

La gravedad de esta situación también ha sido reflejada por el Secretario General de Naciones Unidos, que, desde 2011 ha hecho especial referencia en todos sus informes a la continuidad de las acciones cívico-militares por parte de la Fuerza Pública, especialmente en comunidades indígenas.[177] Este organismo también ha denunciado casos de ocupación de escuelas por parte de las fuerzas armadas estatales[178].

Estas acciones además de poner en riesgo a las niñas y los niños de ser objeto de represalias por parte de grupos armados no estatales[179], han conducido a la suspensión de clases[180] por temor a ataques posteriores de estos, que efectivamente han sido perpetrados[181].

---

[175] Ibíd. Párrafo 95.

[176] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Verdad, justicia y reparación. Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13 31 diciembre 2013. Párrafo 687.

[177] NACIONES UNIDAS. A/65/820–S/2011/250. Secretario General de las Naciones Unidas. Informe *los niños y los conflictos armados*. Nueva York, 15 de abril de 2011, párrafo 156.

[178] Al respecto, el Secretario General indicó en su informe sobre niños y conflictos armados que en 2008 "*se confirmaron varios casos de ocupación de escuelas por las Fuerzas Militares de Colombia. Por ejemplo, una escuela del municipio de Montaña, en el departamento de Caquetá, fue ocupada por miembros del Ejército Nacional en junio. Unos días más tarde, un enfrentamiento entre el Ejército Nacional y las FARC-EP causó daños graves a esa misma escuela. Tres escuelas del municipio de Tulúa (Valle del Cauca) fueron ocupadas por el Ejército Nacional. I Informe del Secretario General sobre niños y conflicto armado en Colombia*". S/2009/434. (28/08/2009), párrafo 47.

[179] NACIONES UNIDAS. A/66/782–S/2012/261. Secretario General de las Naciones Unidas. Informe *los niños y los conflictos armados*. Nueva York, 26 de abril de 2012, párrafo 130.

[180] "*En agosto de 2011, en Cauca, miembros del Ejército Nacional de Colombia utilizaron una escuela durante siete días, como consecuencia de lo cual se suspendieron las clases.*" *Ibíd.*

[181] "*En ocasiones, las escuelas son atacadas por grupos armados ilegales como represalia por haber sido ocupadas anteriormente por las Fuerzas Militares de Colombia. Por ejemplo, en junio de 2008 las FARC-EP lanzaron explosivos contra una escuela del municipio de Puerto Asís, en el departamento de Putumayo, ocasionando daños al edificio. En los días previos al ataque, varios miembros del Ejército Nacional habían acampado en el recinto de la escuela*" I Informe del Secretario General sobre niños y conflicto armado en Colombia. S/2009/434. 28 de agosto de 2009, párrafo 44.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en 2015 recomendó al Estado colombiano *"vigilar de cerca el cumplimiento de las directivas que prohíben las actividades cívico-militares, ocupación de escuelas y otras acciones que ponen a la comunidad educativa en riesgo y prever sanciones para quienes no cumplan."*[182]

2.3 Análisis de afectaciones a comunidades educativas a partir de los documentos de advertencia SAT

Este apartado presenta un balance de la información emitida por el Sistema de Alertas Tempranas en sus Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento (IR y NS respectivamente) para el periodo comprendido entre enero de 2010 y marzo de 2016, en relación con las afectaciones que han sufrido las comunidades educativas en el marco del conflicto armado colombiano. El documento no hace una revisión exhaustiva de la coyuntura actual, sino una presentación de la información que sobre el tema ha emitido el SAT en el periodo acotado, ofreciendo además algunos elementos generales para su análisis y comprensión en relación con la dinámica del conflicto armado en el país.

Para la revisión de los contenidos fueron incluidos los documentos de advertencia que:

a) Hicieron referencia explícita al reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes al interior de las comunidades educativas o en sus inmediaciones.
b) Denunciaron afectaciones al derecho a la educación, producto del conflicto armado. Por ejemplo aquellos que advierten riesgo de deserción escolar o ausentismo recurrente asociado a actuaciones de los grupos armados.
c) Incluyeron dentro de las infracciones al DIH la ocupación de escuelas como bienes civiles y la presencia de bases o destacamentos militares en inmediaciones de las IE.
d) Denunciaron siembra de minas en inmediaciones de las IE o hicieron referencia a riesgo por artefactos explosivos para miembros de las comunidades educativas.
e) Incluyeron afectaciones directas contra docentes y directivos docentes, incluidas amenazas y extorsiones por grupos armados ilegales.
f) Denunciaron homicidio de niños, niñas y adolescentes por razones asociadas al conflicto armado.

Todos los documentos de advertencia fueron analizados y sistematizados de acuerdo con las categorías de análisis priorizadas por el equipo de investigación para la revisión de fuentes secundarias dentro de las que se cuentan:

[182] Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su sexagésimo período de sesiones (del 12 al 30 enero de 2015) recomendación e

- Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, considerando: Ocupación y/o ataques a lugares de culto o bienes culturales; Enfrentamientos con interposición de población civil; Incidente por MAP / MUSE / AEI; Mutilaciones; Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; Operaciones psicológicas; Violencia sexual; Homicidio en persona protegida

- Violaciones de Derechos Humanos que afectan a miembros de las comunidades educativas, que incluyen: Homicidios de docentes y directivos sindicalizados y no sindicalizados; Amenazas a los docentes y directivos asociadas a dinámicas de conflicto armado; Amenazas y extorsiones a docentes (asociada a fines económicos); Amenaza contra la vida, la seguridad y la libre movilidad.

- Condiciones para el desarrollo de capacidades y potencialidades al interior de las instituciones educativas, valoradas desde las cuatro dimensiones del derecho a la educación presentadas en el marco conceptual de este informe: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad.

Estructuralmente se definieron tres secciones para la escritura de este apartado. En la primera se presenta el panorama general de los riesgos identificados de acuerdo a la información emitida para los últimos 6 años para cada una de las macroregiones definidas por la Defensoría del Pueblo, y se precisan las diferencias en las afectaciones denunciadas en función del año de ocurrencia y las principales fuentes de amenaza identificas por los analistas regionales del SAT. En la segunda se organiza la información de acuerdo con el tipo de afectaciones denunciadas o advertidas siguiendo la estructura propuesta en las categorías de análisis[183]. En la tercera se ofrecen algunas conclusiones preliminares resultado de este balance y se trazan los posibles riesgos que el equipo técnico prevé en el escenario del posacuerdo[184].

2.3.1 Producción SAT en relación con el objeto de análisis

[183] Es importante señalar que en este apartado se profundiza en los principales núcleos temáticos que aparecieron tras el ejercicio de la categorización. De la totalidad de afectaciones se mencionan las generalidades, pero se ofrecen mayores elementos explicativos en relación con las advertencias que tuvieron mayor frecuencia de aparición en la producción del SAT. Una vez finalizada la investigación, cuando se haya completado la información con los datos levantados en el trabajo de campo, se ampliará el análisis y se ofrecerán mayores elementos sobre las afectaciones en las distintas regiones del país.

[184] Estas previsiones se realizan a partir de los análisis de los documentos de advertencia en las 11 regiones priorizadas.

Para adelantar el proceso de revisión fue consultado el archivo documental del periodo comprendido entre 2010 y 2016. Se eligió este periodo de análisis por considerar que ofrece un panorama de la situación lo suficientemente amplio para comprender cuál es la situación actual de las comunidades educativas en relación con el conflicto armado y analizar si ha habido una la respuesta institucional adecuada tras la formulación de la estrategia de gestión escolar del riesgo.

En la revisión realizada, se encontraron en total 50 IR y 17 NS para un total de 67 documentos de advertencia que incluyen dentro de sus análisis, violaciones de DDHH, infracciones al DIH cuya población afectada es la comunidad educativa. Se revisaron también las notas de seguimiento emitidas para estos informes y en total se identificaron 17 documentos. Algunos de ellos reiteran la situación advertida y otros identifican en sus análisis, nuevos eventos que afectan a este grupo poblacional.

Del total de documentos de advertencia, 33 identifican como fuente de la amenaza o responsable de las afectaciones, a la guerrilla de las FARC –EP y al ELN; 25 identifican a grupos posdemovilización de las AUC, principalmente a Los Urabeños y Los Rastrojos; y 3 mencionan que las violaciones de DDHH e infracciones al DIH son producto de las alianzas entre grupos posdesmovilización y grupos insurgentes. En 7 de ellos se menciona riesgo de violaciones de DDHH, asociado a la ubicación de las bases o destacamentos militares y los riesgos consecuentes para la población civil.

Gráfica 1. Fuente de amenaza reportada en los informes de seguimiento para el período 2010-2016

El comportamiento para los últimos años muestra que en el año 2012 se presentó el mayor número de reportes, en total 26 documentos de advertencia mencionaron infracciones de DDHH y DIH que afectaron las comunidades educativas, 5 de ellos, identificaron riesgo de violaciones de DDHH producto de la confrontación entre la fuerza pública y los grupos guerrilleros. Durante el mismo año, se identificó al grupo insurgente de las FARC como principal responsable del riesgo de violaciones de DDHH, quien fue señalado en 12 de los documentos de advertencia.

En el mismo año, 4 de los IR y 3 NS identifican que son los grupos posdesmovilización de las AUC, los responsables de las afectaciones, principalmente asociadas al expendio de drogas y la utilización de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a las comunidades educativas, con fines delincuenciales, especialmente relacionados con el microtráfico, como se verá en el siguiente apartado.

En tres de los IR se mencionó que riesgo proviene de la ubicación de bases militares en inmediaciones de las instituciones educativas, por lo cual se incluye a la Fuerza pública militar como fuente de amenaza.

Las afectaciones a comunidades educativas se reportaron en la totalidad de las Macro-regiones, por lo que se puede afirmar que es un grupo poblacional altamente victimizado por las dinámicas del conflicto en todo el territorio nacional. Sin embargo, el mayor número de advertencias se registró en la Macro-región Noroccidente, siendo Antioquia el departamento con mayor cantidad de documentos de advertencia que incluyen las variables analíticas, especialmente en los municipios de Ituango, San Andrés de Cuerquía, Toledo, Apartadó, Turbo y Carepa.

Gráfica 2. Número de documentos de advertencia emitidos por macroregión.

En la región Suroccidental se concentró el segundo grupo de documentos de advertencia siendo los departamentos de Cauca, Caquetá y Putumayo los más afectados. En estos departamentos es donde existe mayor cantidad de advertencia asociada a los enfrentamientos entre las fuerzas militares y los grupos guerrilleros. Esta es la región donde más se registran afectaciones a comunidades educativas producto de las alianzas entre los grupos posdesmovilización de las AUC y la guerrilla de las FARC.

En la Macroregión Norte también se encontró un número considerable de documentos de advertencia, siendo los departamentos de Córdoba y Bolívar los que cuentan con mayor cantidad de reportes sobre vulneración del derecho a la educación por razones estructurales, principalmente asociadas a los procesos de nombramiento de docentes, dotación de material y condiciones de infraestructura de las instituciones educativas. Esta situación también se denuncia en la Macroregión Centro Oriente, principalmente en los departamentos de Guainía, Guaviare y Vaupés y en el Magdalena Medio, en los municipios de Simití. En la macroregión Norte es importante señalar que existe el mayor número de violaciones de DDHH perpretadas por grupos posdesmovilización de las AUC.

La Macro región Nororiente es la región con menor cantidad de advertencias, aunque como se verá en el siguiente apartado, las afectaciones que se presentan en esta región tienen consecuencias humanitarias desastrosas, ya que es la región que reporta mayor cantidad de accidentes por minas y artefactos explosivos.

La Gráfica 3, resume la información sobre los actores identificados como responsables de las afectaciones para cada macroregión.

Gráfica 3. Relación de actores responsables de las afectaciones por macroregión.

2.3.2 Principales infracciones de DDHH y DIH que afectan a las comunidades educativas reportadas en los documentos de advertencia

El análisis realizado a partir de los documentos de advertencia, permite señalar que actualmente persisten graves infracciones al DIH y violaciones de DDHH que afectan a las comunidades educativas en el país. Mientras que la mayoría de los países en conflicto documentan infracciones al DIH como el ataque directo a las escuelas, el lanzamiento de artefactos explosivos o las incursiones de los actores armados a los espacios de aprendizaje, en nuestro país, son otras las violaciones de DDHH que se registran con mayor frecuencia. En esta primera revisión, fueron identificados 5 grandes núcleos temáticos que ocuparán el análisis por ser los aquellos que el Sistema de Alertas Tempranas reportó con mayor frecuencia durante el periodo acotado.

El primero de ellos es el *fenómeno de reclutamiento y utilización* que se documentó 30 veces, con mayor énfasis en los procesos de utilización con fines de microtráfico y cobros extorsivos, cuando el responsable es un grupo posdesmovilización, y en su forma clásica, cuando se identificó riesgo de reclutamiento por parte de alguno de los grupos guerrilleros.

Gráfica 4. Frecuencia de afectaciones reportadas en los documentos de advertencia para el período 2010-2016

En segundo lugar se encuentra el alto número de reportes sobre amenazas a docentes, producto de las dinámicas mismas del conflicto armado o asociadas a los intereses económicos de los grupos armados, es decir, vinculadas a cobros extorsivos. En el primer caso se registró un total de 10 reportes aunque el contraste con los registros de FECODE tiende a mostrar que el fenómeno puede ser mucho mayor. A este grupo de amenazas se suman aquellas que sufre el gremio docente producto de las extorsiones y contribuciones forzosas de las que son víctimas, que se registraron en 13 fragmentos.

En tercer lugar aparecen las afectaciones derivadas del riesgo contra la vida, la integridad, la seguridad y la libre movilidad que está afectando principalmente la accesibilidad, en tanto las comunidades educativas dejan de acudir a las instalaciones educativas por temor a los enfrentamientos entre actores armados ilegales, fuerza pública, combos, etc. Este núcleo temático se analizará junto con los documentos de advertencia que incluyen vulneración del derecho a la educación en las dimensiones asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

El cuarto núcleo temático que se incluye en este informe es el homicidio en persona protegida, que incluye la muerte de niños, niñas y adolescentes producto de las dinámicas de los actores armados y el homicidio de docentes, con ocasión del conflicto armado.

El quinto grupo de afectaciones incluye, la ubicación de artefactos explosivos, accidentes por minas, MAP-MUSE. Estos registros fueron incorporados al apartado sobre accesibilidad por ser la dimensión del derecho a la educación que más ha sido afectada como consecuencia de esta infracción al DIH.

Por último se describen otras afectaciones asociadas a la ubicación de bases militares en inmediaciones de las instituciones educativas y posibles enfrentamientos con interposición de población civil y el ataque a bienes civiles protegidos, que aunque no son significativas numéricamente, se consideran relevantes por su impacto el ejercicio al derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.

2.3.3 Análisis de principales afectaciones a comunidades educativas reportadas en los documentos de advertencia SAT

i. Reclutamiento y utilización

El fenómeno del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes continúa siendo la principal de las afectaciones identificadas por el equipo de analistas del SAT y ocurre cada vez con mayor frecuencia al interior del ámbito educativo o en sus entornos inmediatos. Para efectos del presente informe, se retoman las concepciones de la Defensoría del Pueblo, expresadas en su Manual de Indicadores para el monitoreo, advertencia y prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

Como ya se ha mencionado en documentos previos sobre el tema, el referente normativo para la caracterización de esta infracción al DIH, es el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (Asamblea General - Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000), que prohíbe explícitamente la utilización y reclutamiento de niños y niñas menores de 18 años en los conflictos armados. En este Protocolo, se entiende por reclutamiento y utilización, "la conscripción o alistamiento obligatorio, forzado y voluntario de niños y niñas a cualquier tipo de grupo o fuerza armada"[185].

Esta vinculación, sea transitoria o permanente, se entiende como una infracción en contra de la población menor de 18 años que se lleva a cabo habitualmente bajo engaño y se considera resultado de condiciones contextuales y personales que favorecen la vinculación a los grupos entre las que caben: el maltrato durante la infancia, la ausencia de oportunidades para el ejercicio de derechos, la pobreza extrema y factores culturales que promueven la pertenencia a grupos armados como forma de inclusión y reconocimiento en contextos de violencia.

Los Principios de París, definen que se considera víctima de *reclutamiento "cualquier persona menor de 18 años de edad que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refieren solamente a un niño o niña que esté participando, o haya participado, directamente en las hostilidades"*[186].

Con base en estos y otros referentes normativos[187], se considera que las situaciones que se describen a continuación, son una de las más graves infracciones y que ameritan una intervención urgente por parte de la institucionalidad a cargo de prevenir y atender los procesos de reclutamiento y utilización.

- Utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de FFMM

El DIH prohíbe a las fuerzas armadas o a los grupos armados reclutar niños. Según el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, los Estados deben velar porque las personas que no hayan cumplido los dieciocho años de edad no sean reclutadas por la fuerza en las fuerzas armadas. El DIH también prohíbe la participación de menores en las hostilidades. En el marco del crimen de guerra, la prohibición se refiere a *"utilizar niños*

[185] Principios y guía sobre niñez vinculada con fuerzas o grupos armados, p.8.
[186] Principios de Paris, Numeral 2.1
187 Para ampliar el marco jurídico y normativo se puede consultar el informe LOS NIÑOS INVISIBLES DEL CONFLICTO, Víctimas de reclutamiento y utilización dentro del SRPA

para participar activamente en las hostilidades" , hacer parte de combates o participar de forma activa en actividades militares relacionadas con el mismo; la utilización con fines de espionaje y sabotaje; y la utilización de niños, niñas y adolescentes como señuelos, correos o en controles militares. (Fuentes: DIH, norma 137/USAID)

A pesar de que existe este marco jurídico que prohíbe expresamente a las fuerza militares cualquier forma de utilización, en el municipio de Miranda, departamento del Cauca, se presentó un homicidio de dos menores de edad, producto de la sospecha de su utilización como informantes de la fuerza pública. Esta situación constituye una grave infracción al DIH que amerita su revisión y documentación minuciosa en todo el territorio nacional. Pero además del evento de utilización, la situación descrita constituye una violación al principio de distinción en tanto desconoce el mandato de desistir cualquier tipo de contacto entre combatientes y población civil, que pueda poner en riesgo la vida e integridad de los últimos.

El reporte incluido en el IR 010-2012, se documentó que la guerrilla de FARC asesinó a dos estudiantes de un colegio, señalados de servir como informantes del ejército:

> *"Con relación a esta problemática en el mes de julio de 2011 se presentaron los asesinatos de los menores Isaías Herrera de 14 años de edad y Juan David Gutiérrez Casamachin de 17 años de edad estudiantes de la Institución Educativa Agropecuaria de Monterredondo por parte de la guerrilla de las FARC al considerar que habría recibido celulares por parte del Ejército para conformación de redes de informantes."* [188]

En este caso en particular se configura una doble infracción al DIH con las consecuencias humanitarias más desastrosas; por un lado, una forma de reclutamiento que dentro del SAT está clasificada como Modalidad 2: uso permanente de niños, niñas y adolescentes en actividades de inteligencia y colaboración sin sustracción del grupo familiar y el sistema educativo; y en segundo lugar, configura el homicidio en persona protegida, que se desarrollará en un apartado posterior.

Otros eventos de utilización se han descrito como consecuencia de la ubicación de bases y destacamentos militares en inmediaciones de las escuelas, cuyo resultado es también el involucramiento sentimental con adolescentes de las comunidades educativas. Estos hechos se desarrollan en el apartado correspondiente, pero merece mención por ser tratarse de otra forma de violación al principio de distinción.

- Utilización de niños, niñas y adolescentes con fines delincuenciales

[188] IR N° 010-12 A.I. CAUCA-Miranda VALLE DEL CAUCA-Florida y Pradera

Tal como se formuló, una de las hipótesis de la investigación es que la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico es una de las afectaciones a comunidades educativas más frecuentes. Para el periodo analizado se hizo mención a esta problemática en 30 ocasiones, siendo la afectación más frecuente y visible dentro de la advertencia SAT. Dentro de las formas de utilización con fines delincuenciales, aparece en primer renglón la vinculación de niños, niñas y adolescentes al circuito de economía de la droga. En ámbito urbano, la mayoría reportan que los menores de edad son utilizados como expendedores de drogas al interior de las instituciones educativas.

Esta forma de utilización se registró con mayor frecuencia en los municipios de Armenia, Medellín, Puerto Berrio. Esta modalidad se reporta de manera crítica en los departamentos de Quindío, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y algunos municipios del Magdalena Medio. Aunque hay algunos reportes de utilización que involucran a la guerrilla de las FARC en alianza con grupos posdesmovilización, especialmente en la macroregión occidental y en algunos municipios del Putumayo, el análisis tiende a mostrar que son los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC, principalmente Los Urabeños y Los Rastrojos, los responsables de este delito en contra de los adolescentes.

Esta vulneración se presenta en regiones muy específicas que ilustran el flujo de distribución de la droga. En entrevistas realizadas con adolescentes dentro del SRPA se evidenció la ruta de distribución desde el Urabá Antioqueño, hacia Medellín, Puerto Berrio y Magdalena Medio.

- Consecuencias humanitarias para las comunidades educativas

El problema de la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico, afecta las comunidades educativas en múltiples sentidos. El primero, de cara a los adolescentes víctimas del delito en su contra, porque rompe con el curso de su desarrollo afectando gravemente su proceso socioeducativo y en muchas ocasiones genera daños psicológicos y físicos asociados a la naturaleza misma de la labor que realizan; adicionalmente porque frecuentemente los ubica, en un escenario de conflicto con la ley penal, como se denunció en el reciente informe emitido por esta misma delegada sobre el tema.

En segunda instancia porque la decisión de vincularlos al proceso de distribución de la droga, es una estrategia intencional de los actores armados que controlan este circuito de economía ilegal y la utilización de los niños, niñas y adolescentes enmascara la complejidad de las estructuras armadas, su poder de control y coerción sobre la población civil y su enorme capacidad de hacer daño a amplios sectores sociales.

De acuerdo con los hallazgos de otras investigaciones, esta ruta de ingreso además constituye en muchas ocasiones el primer paso de su tránsito hacia la vida delincuencial;

las estructuras armadas organizan su ascenso hacia otros delitos mucho más complejos y de alto impacto como labores de extorsión, sicariato, entre otros[189].

Parte de esta dinámica se registra en el IR 002-2015 Magdalena Medio, Puerto Berrio:

> *"El control social que ejercen los grupos posdesmovilización en el municipio se evidencia en la utilización ilícita de niños y jóvenes como estrategia para evadir la acción de las autoridades en la comisión de conductas delictivas como el acopio y tráfico de drogas, armas y provisiones, en zonas en las que el acceso de las autoridades civiles y de policía ha sido limitado. La vinculación de combos barriales y estructuras vinculadas a la delincuencia organizada es empleada por los grupos armados como mecanismo para camuflar su accionar en los cánones de la delincuencia y por ende soslayar su responsabilidad en términos de afectación a los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos […] En este contexto, las dinámicas de utilización no implican que el niño, niña o adolescente abandone su casa y actividades habituales, sino que a la par que desarrolla éstas, se le vincula con labores al servicio de los grupos armados, tales como el transporte de armas, sustancias alucinógenas, el cobro de extorsiones, tareas de logística y de vigilancia. Bajo esta lógica de violencia, los planteles educativos dejan de ser espacios protectores"*

En tercer lugar, porque la distribución de la droga al interior de las instituciones educativas constituye un altísimo riesgo para la totalidad de la población menor de 18 años que permanece en las sedes y su ingreso temprano al consumo de drogas puede tener consecuencias irreversibles en su desarrollo cognitivo y socioemocional; además de esto, constituye una violación a de derechos de los niños, niñas y adolescentes quienes de acuerdo con la Ley 1098, artículo 20 "Tienen derecho a ser protegidos del consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización".

Un cuarto elemento, es el efecto que tiene esta forma de utilización sobre la permanencia dentro del sistema educativo. Al involucrarse con las dinámicas de los actores armados, los niños, niñas y adolescentes comienzan a disminuir su permanencia en el sistema para cumplir con las labores encomendadas. En el IR 005 DE 2012 referido al municipio de Armenia, se identifica claramente que esta es una de las principales causas de la deserción escolar.

[189] Los niños invisibles del conflicto. Víctimas de reclutamiento y utilización dentro del SRPA. 2016..

- Dinámica de actores armados en relación con comunidades educativas

La dinámica de utilización con fines delincuenciales, especialmente asociados al circuito de la droga, se ha venido registrando de manera crítica en los municipios de Puerto Berrio y Medellín en el departamento de Antioquia; Armenia en el departamento de Quindío; La Unión en el Valle del Cauca; Paratebueno y Bogotá en Cundinamarca.

De acuerdo con los reportes de los analistas, especialmente en Puerto Berrio y Medellín, este grupo poblacional es vinculado a las actividades ilegales de los combos a través del suministro de drogas en las instituciones educativas. La manera de proceder de estas agrupaciones es generar adicción al consumo para progresivamente irlos vinculando a otro tipo de actividades, como la distribución de pequeñas cantidades al interior de los colegios, el control de los expendedores en los barrios y comunas, posteriormente la coordinación de grupos de expendedores en los municipios.

Las actividades que realizan tienen el objetivo de extraer rentas ilegales y maximizar las ganancias de las economías ilegales que lideran las agrupaciones armadas. En este sentido, es una estrategia de sostenimiento económico de las agrupaciones armadas al margen de la ley. El ejercicio de vinculación a los combos y su accionar en lo local, trae consigo otros elementos que también afectan a las comunidades educativas, específicamente en la dimensión de la accesibilidad. Producto de los enfrentamientos entre combos por el control territorial y la distribución de las drogas, se delimitan territorios cerrados por los que los bandos contrarios no pueden transitar y cuya transgresión puede llevar a la muerte. Así se registra en el IR 008-13 Antioquia Medellín:

> *"Las instituciones educativas también están seriamente afectadas por el denominado fenómeno de "fronteras invisibles". La población juvenil es la más expuesta por los homicidios y atentados contra la integridad personal, su tejido organizativo; vistos desde las amenazas contra procesos juveniles, el homicidio de artistas de género urbano, el desplazamiento forzado motivado por la amenaza de grupos armados post desmovilización AUC y por las restricciones a la movilidad en diferentes territorios"*

La dinámica en la región cafetera parece comportarse de manera similar, aunque de acuerdo con el análisis del riesgo, los actores se desplazan desde Cartago y Tuluá, tal como se denuncia en la NS 1008-2013 seguimiento al IR 005-2012 Quindío. Al parecer la dinámica obedece al flujo de distribución de la droga que utilizan los Urabeños y Los Rastrojos, quienes son identificados como los principales responsables de este delito en contra de los adolescentes.

> *"Para evadir los controles de las autoridades nacionales, Los Rastrojos y las organizaciones armadas articuladas o en confrontación, están utilizando a niños,*

niñas y adolescentes (N, N y A) en la comercialización de Sustancias Psicoactivas (SPA), para ingresar a espacios de difícil acceso para "jibaros" tradicionales, mimetizarse en locaciones recreativas y educativas, y porque tienen conocimiento de que la trasgresión a la ley, conllevan a un tipo de responsabilidad penal menos rígida."

La situación en este departamento ha sido denunciada en al menos 3 documentos de advertencia, un IR y dos NS de lo cual se deduce que la acción institucional ha sido insuficiente y que las estrategias de prevención y atención del reclutamiento y utilización están mal enfocadas en esta forma particular de vinculación a los grupos armados al margen de la ley. También en el municipio de La Unión, Valle del Cauca, se registró un incremento de esta problemática en su IR 019 de 2014.

Un evento concreto que se reportó en el año 2014 en el municipio de Paratebueno, Cundinamarca en donde se denunció que varios estudiantes de un colegio agrícola fueron abordados por presuntos integrantes de las Águilas Negras quienes les constriñeron para vincularse a su organización. Estas personas, permanecieron en inmediaciones de la institución educativa, adelantando labores de reclutamiento según registró la Defensoría del Pueblo en su IR 019-2014

En este contexto de amenaza, se advierte una continuidad entre los intereses de consolidación de los circuitos de microtráfico controlados por esta agrupación y la estrategia intencionalmente dirigida a vincular niños, niñas y adolescentes que pertenecen a comunidades educativas, como un mecanismo de control social y territorial que contribuye a su sostenimiento económico, asegura el silencio de las familias frente a sus actuaciones como forma de protección de sus hijos y facilita su afianzamiento como regulador de la vida social.

La progresiva vinculación de personas menores de edad a actividades delincuenciales de alto impacto es aprovechada por los actores armados para ofrecer a las comunidades garantías de seguridad y convivencia, generadas por ellos mismos. Sin embargo, estas actuaciones traen consecuencias negativas para las poblaciones quienes son afectadas severamente:

"Lejos de lograr regular los posibles problemas sociales derivados del expendio y consumo de alucinógenos, esta situación imprime un significativo efecto de zozobra en las comunidades, a la par que lleva consigo importantes vulneraciones a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que pertenecen al Colegio Instituto Agrícola de Paratebueno, pero que también corren el riesgo de hacerse extensivas a la comunidad académica en edad escolar de los demás centros educativos del municipio –estimada en cerca de dos mil niños, niñas y adolescentes".

La vinculación a los grupos además suele acompañarse de amenazas por parte de los mismos actores cuando no acceden a sus demandas, o de agrupaciones contrarias que los señalan de colaborar con alguna de las partes en disputa.

En el Distrito Capital se han producido documentos de advertencia durante los 2 últimos años, en donde se registra esta misma situación. Las localidades en donde se advierte mayor riesgo de utilización con fines de microtráfico son: Ciudad Bolívar, Kennedy, Usme y Bosa. Se menciona en el IR 006 de 2015 que las edades de vinculación oscilan entre los 10 y 18 años y que las actividades que realizan van desde distribución, venta y comercialización de sustancias alucinógenas, explotación sexual con fines económicos, el transporte de armas, municiones y artefactos explosivos , la comisión de acciones de sicariato, el cobro de extorsiones entre otras.

> *"Los colegios son una de las principales fuentes donde estas organizaciones se proveen de niños y jóvenes para el desarrollo de las diferentes actividades ilícitas. En las localidades objeto de este documento de advertencia se ha conocido que los jóvenes son abordados a la salida de los colegios para coaccionarlos a realizar determinadas labores o bien al interior del mismo a través de la venta de Sustancias Psicoactivas (SPA) o bien al exterior mediante el transporte de estas sustancias a diferentes barrios o a otras localidades. En el mismo sentido, la población de niñas y adolescentes son abordadas para ejercer labores de explotación sexual con fines comerciales".*

Por último se menciona la dinámica de utilización registrada en el departamento de Putumayo, que como se anunció previamente, muestra un comportamiento distinto por la alianza entre la guerrilla de las FARC y uno de los grupos posdesmovilización denominado La Constru. En el IR 008 emitido en el primer trimestre del año en curso, se menciona que la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico comienza a ocupar un lugar importante dentro de las problemáticas sociales del departamento y ha generado temor entre la población civil por su relación con otros delitos de alto impacto.

> *"Las FARC y La Constru han establecido alianzas para el manejo del narcotráfico en varios municipios del Putumayo, incluido Puerto Asís, pasando de la confrontación a la coexistencia. De acuerdo con esto, La Constru tiene un mayor nivel de influencia en el área urbana de Puerto Asís con las extorsiones, el narcotráfico/narcomenudeo y el homicidio por encargo, en tanto que la guerrilla de las FARC en las zonas rurales tiene control sobre la producción, transformación y regulación de los cultivos de hoja de coca" IR 008 de 2016.*

ii. Amenazas y extorsiones a docentes

El segundo grupo de afectaciones reportadas a miembros de las comunidades educativas son las amenazas y extorsiones a docentes y directivos de las instituciones educativas.

Para efectos del conteo fueron discriminados los eventos que hacían referencia a amenazas directamente asociadas a las dinámicas del conflicto armado, como aquellas recibidas por los docentes cuando buscaban defender a los estudiantes de eventos de reclutamiento o cuando recibieron amenazas masivas a través de panfletos donde les exigían abandonar las instalaciones educativas bajo amenaza de muerte. En el segundo grupo fueron incluidos los reportes estrictamente relacionados con cobros extorsivos o contribuciones forzosas solicitadas por los actores armados.

De acuerdo con el SAT, se entiende la amenaza como un peligro con potencialidad de materializarse dentro de un período de tiempo, el cual puede producir efectos adversos en las personas, los bienes y servicios y el ambiente. En el marco del conflicto armado, puede identificarse como un factor de riesgo que se expresa como la probabilidad de que un suceso se presente con una cierta intensidad o gravedad, en un sitio específico, con relación a un grupo social y dentro de un lapso definido. La amenaza es la fuente primaria del riesgo y adquiere la doble connotación de indicio o anuncio en relación con el daño potencial. Puede considerarse entonces un paso previo a la materialización de la violación de derechos, que dependiendo del accionar del actor armado puede resultar en asesinato, desplazamiento, restricción a la libre movilidad, entre otras.

- Amenazas asociadas a las dinámicas del conflicto

Aunque el panorama que se muestra hace referencia a la producción del SAT durante los últimos 6 años, es importante mencionar que la Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre la especial situación de riesgo que vive este grupo poblacional. En el año 2014 el Defensor del Pueblo denunció que 1.117 maestros de todo el país habían enfrentado amenazas en su contra durante ese año: *"Los casos de amenazas en las zonas urbanas, principalmente, son producidos por intimidaciones de padres de familia, estudiantes o pandillas juveniles, y en las zonas rurales, las amenazas provienen de las guerrillas y de los grupos armados ilegales post desmovilización de las AUC".*

Este panorama muestra que además de las motivaciones económicas, los docentes son objeto de amenaza en tanto son un grupo social de especial relevancia en el nivel territorial y en este sentido es un ejercicio que busca mantenerlos bajo control y evitar, por ejemplo, que se opongan al reclutamiento y utilización de sus alumnos en actividades armadas o ilegales[190].

[190] Informe Amenazas y Extorsiones. Desafío a la paz territorial. SAT 2016

Dentro del grupo de documentos de advertencia analizados se identificaron 10 eventos en donde los docentes sufrieron amenazas por alguna de las siguientes razones:

f. Por estar ubicados en regiones donde hay ataques indiscriminados contra las personas que tengan algún nivel de vinculación con la administración local, trabajen en cargos oficiales.
g. Porque son nombrados en territorios donde son rechazadas personas ajenas a la región.
h. Por manifestarse en contra de la deserción escolar y la vinculación de los estudiantes a labores delincuenciales, especialmente a la distribución de sustancias psicoactivas o por expresar posiciones ideológicas progresistas en materia social y política.
i. Por pertenecer a una institución educativa ubicada en un territorio en disputa en donde los actores armados prohíben el paso por fronteras invisibles.
j. Por estar insertos en dinámicas organizativas en torno a la restitución de derechos patrimoniales y defensa del territorio.

Analizado de acuerdo con la fuente de la amenaza y la ubicación por regiones, es posible inferir que en las zonas con preminencia de grupos insurgentes, pueden darse las dos primeras modalidades. Los análisis ofrecidos por el equipo en región así lo sugieren. Por ejemplo, en el municipio de Saravena, departamento de Arauca se registró una amenaza generalizada al gremio docente por considerar que su labor hace parte del orden estatal contra el cual luchan:

> *"De esta manera la situación de violencia que prevalece en el municipio de Saravena expone a sus habitantes a sufrir de manera sistemática violaciones a los derechos fundamentales e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, por los ataques indiscriminados por parte de las guerrillas de las FARC y el ELN […] Es probable que las amenazas y homicidios se dirijan contra servidores públicos de la administración municipal, los líderes sociales y comunitarios, sindicalistas, docentes de escuelas y colegios, miembros de la misión médica, trabajadores de las empresas petroleras así como contra defensores y defensoras de derechos humanos y personas que colaboren directa e indirectamente con la administración local, al considerárseles como parte de la estructura de un Estado que tales grupos consideran ilegítimo".* [191]

En el municipio de Ituango, donde históricamente ha hecho presencia el frente 18 de las FARC, también se denunció amenaza contra docentes por el hecho de no pertenecer a la

[191] IR N° 031-12 ARAUCA-Saravena

región y constituir un riesgo para su accionar. En el año 2013 se documentó el siguiente hecho:

> *"En los meses de mayo y junio de 2013, las FARC reiteró las amenazas contra las personas que no pertenezcan a la región, particularmente contra los profesores de seis veredas del corregimiento Santa Rita y de la vereda Los Sauces, generando el desplazamiento de tres (3) de ellos en mayo y de otros siete (7) hacia finales de junio de 2013, para quienes fue necesario un traslado preventivo por parte de la Secretaría de Educación Departamental. Así mismo, a mediados de agosto de 2013, se habrían extendido las amenazas contra directivos y profesores de la cabecera municipal de Ituango declarados objetivo militar".*

En contraste, en los municipios y departamentos en donde hacen presencia los grupos posdesmovilización de las AUC, se registran amenazas asociadas a otro tipo de factores. La mayor cantidad de registros hacen referencia a las dinámicas de utilización, descritas en el apartado anterior, que afectan al personal docente en tanto se oponga, denuncie o intente proteger a los estudiantes de la vinculación a las actuaciones de los grupos. Otra de las razones por las cuales son amenazados los docentes en estas regiones, está relacionada con la ubicación de las instituciones educativas a las que pertenecen. Cuando los actores armados definen territorios y entran en disputa por su control, la circulación se restringe, configurando múltiples escenarios de violación de derechos.
Las situaciones más críticas se registran en el departamento de Antioquia, en los municipios de Puerto Berrio y Medellín:

> *"Los docentes y directivos docentes también son afectados por las "Fronteras invisibles" y por las amenazas; según ADIDA en información suministrada por el comité de docentes en situación de amenaza del Municipio de Medellín, 93 docentes y directivos docentes sufrieron algún tipo de amenazas durante el año 2012. En la comuna que más se presentaron amenazas contra docentes o directivos fue la Comunas 3 (Manrique), con 14 docentes amenazados, le siguen en su orden la Comuna 5 (Castilla) con 13 y 8 (Villa Hermosa) con 10 amenazas. Las amenazas contra los rectores como en el caso de una rectora de la Comuna 6 (Doce de Octubre) obligan a la reubicación y al transitorio cumplimiento del horario laboral en las oficinas de la Secretaría de Educación"* [192]

También se documentaron repetidas amenazas contra los docentes que se manifestaron en contra de la instrumentalización de los niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico en el municipio de Armenia, departamento de Quindío, en el municipio de Puerto Berrio, en Magdalena Medio en donde la amenaza se materializó cobrando la vida

[192] IR 008-2013 Medellín-Antioquia.

de uno de los docentes comprometido con la protección de sus estudiantes. Dinámicas similares se registran en la ciudad de Bogotá y en Barranquilla donde se han producido 3 documentos de advertencia que incluyen esta situación, durante los últimos 3 años. En el año 2013, la UARIV registró la amenaza a través de panfletos a 18 docentes de la localidad Ciudad Bolívar a quienes amenazaron con quitarles la vida si no desalojaban la sede de la institución[193].

Otra forma de amenaza aparece cuando los docentes se encuentran insertos en procesos de recomposición de las dinámicas organizativas en torno a la reclamación de tierras, los derechos patrimoniales o la defensa del territorio, es decir, está asociada a diferencias de orden ideológico. De acuerdo con los análisis realizados, esto ocurre en contextos donde los grupos armados sirven a los intereses de terceros sobre la posesión de la tierra. En el municipio de Ovejas se documentó un evento de amenaza a docentes, tras un ejercicio de resistencia en contra de proyectos agroindustriales que ponen en riesgo la posesión de la tierra que ha pertenecido a población campesina[194].

Ejemplo de esta motivación ideológica también se registró en San Miguel, Putumayo, en donde un grupo de docentes fueron amenazados por expresar ideas se ha documentado que algunos educadores que expresan ideas que el actor victimizante – Los Rastrojos- consideraba inapropiadas. En el IR 013 DE 2010 se reportó que este grupo armado exigía a los estudiantes informar sobre los temas abordados en clase y las posiciones ideológicas de sus maestros.

La problemática de la amenaza a docentes también ha golpeado a los líderes indígenas vinculados con el sector educativo como se documentó en el informe de inminencia N° 017 de 2011 emitido para Dabeiba, Antioquia, en el que se denunció la amenaza de las Farc hacia 8 líderes, 3 de ellos docentes de IE de comunidades indígenas. Esta amenaza ocasionó el cierre de varios establecimientos educativos de Dabeiba como medida de protección afectando a 824 estudiantes. Para el momento de expedición del informe de inminencia se advirtió que este riesgo podía expandirse a otros territorios y afectar las comunidades indígenas de más de 10 resguardos.

- Amenazas asociadas a fines económicos, extorsiones y contribuciones arbitrarias

Otro grupo de amenazas se asocian a las dinámicas de sostenimiento económico de los grupos armados, es decir tienen como motivación principal la extracción de rentas y el control de economías ilegales. En los documentos de advertencia analizados se encontraron 13 menciones a este tipo de amenaza principalmente ubicados en la

193 IR 021-2013 BOGOTÁ
194 IR N° 009-12 SUCRE-Ovejas

Macroregión Costa Caribe, en los departamentos de Córdoba y Bolívar, producto del accionar de los grupos posdesmovilización.

Las modalidades de extorsión que adelantan los grupos posdesmovilización se realizan principalmente a través de llamadas telefónicas o "llamadas extorsivas" por lo que el fenómeno se invisibiliza y no se logra comprender su entrelazamiento con las dinámicas de las estructuras armadas.

De acuerdo con el análisis de la dinámica del conflicto realizado en esta Macroregión, estas extorsiones se enmarcan en un contexto de disputa por el control territorial. Durante los últimos años, los grupos armados ilegales conocidos como los Urabeños o Águilas Negras, Los Rastrojos y Los Paisas, han tenido enfrentamientos por ejercer el dominio de las economías ilegales y en medio de esta confrontación, la población civil ha sido víctima de múltiples violaciones de sus derechos. Así, en el IR CÓRDOBA IR 011-2010 emitido para Lorica, Moñitos, San Antero, San Bernardo del Viento, se registró que cerca de 70 educadores estaban siendo víctimas de extorsiones.195 Esta situación ha sido permanentemente registrada en los documentos de advertencia emitidos posteriormente para el departamento en los años 2011 y 2014.

En el IR CÓRDOBA IR 017-2014 que advierte los mismos municipios, se describe que:

> *"Una población afectada desde hace varios años por este fenómeno son los docentes. En 2012, durante una reunión, las directivas de la Institución Educativa Río Cedro denunciaron las llamadas extorsivas y amenazas de que era objeto el docente Jorge Eliecer Zabaleta. Éste debió abandonar la localidad, en compañía de su esposa y dos hijos menores de edad, luego de que personas que se identificaron como integrantes de los Urabeños, amenazaran con asesinarle a él y su familia si no pagaba la suma exigida".*

En el mismo informe se menciona otro caso registrado en la misma institución durante el 2013. La extorsión suele estar acompañada de amenazas contra la vida e integridad personal en los casos en que las víctimas se nieguen a pagar las cuotas exigidas. En consecuencia, también se registran eventos de desplazamiento forzado como medida de protección contra el accionar de los grupos armados ilegales.

Aunque se conoce que históricamente, las contribuciones arbitrarias han sido una fuente importante de financiación de las FARC, estos eventos se registraron en menor proporción durante el periodo acotado. El análisis tiende a mostrar que es un ejercicio recurrente que no se denuncia por temor a las retaliaciones en las regiones donde tiene mayor influencia la guerrilla.

[195] Información suministrada por la Asociación de Maestros de Córdoba (Ademacor)

En el año 2014, por ejemplo se denunció en Algeciras Huila, que un grupo de 120 docentes fue citado para establecer la cuota extorsiva que deberían pagar de acuerdo con su escalafón y posibilidades de pago[196]. El argumento para exigir esta contribución forzada era el apoyo a la causa revolucionaria.

1.4.5 Afectaciones en el ejercicio del derecho a la educación, asociadas a las dinámicas del conflicto armado.

En este apartado se describen las principales afectaciones en el goce efectivo del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Es importante recordar que la investigación no abarca de manera exhaustiva la totalidad de las dimensiones que constituyen el ciclo del derecho sino que analiza aquellas que se ven afectadas directamente por las dinámicas del conflicto armado y describe las condiciones estructurales de infraestructura, nombramiento de docentes, tiempo reales de intercambio entre docentes y estudiantes, entre otros factores que favorecen la vinculación de los niños, niñas y adolescentes a los grupos armados ilegales. El análisis se apoya en las cuatro dimensiones del derecho a la educación expuestas en el capítulo inicial de este informe.

- Accesibilidad a servicio educativo asociada a amenaza contra la vida, la integridad y la libre movilidad

En este apartado se hace especial énfasis en los reportes que aparecen con relación a la accesibilidad por ser la dimensión que más ha sido afectada directamente por las dinámicas del conflicto armado. Al respecto, una de las principales afectaciones a las comunidades educativas que habitan en regiones con presencia de actores armados es la dificultad para acceder a las sedes de las instituciones educativas. En los documentos de advertencia se denuncia que, producto de los enfrentamientos entre la fuerza pública y los grupos guerrilleros, o por enfrentamientos entre grupos armados posdesmovilización de las AUC, es frecuente que se suspenda el funcionamiento de las instituciones educativas como medida de protección de los estudiantes o que los estudiantes prefieran no acceder a las sedes de las instituciones educativas cuando se intensifican las confrontaciones.

En este grupo de afectaciones fueron incluidos:

- Los reportes en los que los estudiantes dejan de asistir por decisión propia o de sus padres, como medida de protección por los enfrentamientos entre actores armados sean estos legales o ilegales.

196 IR 013 DE 2014

- Los problemas de accesibilidad a las sedes de las IE cuando hay enfrentamientos entre combos en ámbito urbano.
- Los cierres de establecimientos educativos cuando hay detonaciones de artefactos explosivos que ponen en riesgo la vida de los estudiantes.
- El cierre en caminos de acceso hacia las sedes de las instituciones educativas por siembra de minas o por enfrentamientos entre actores armados.
- La suspensión de clases producto del daño a las sedes de las instituciones educativas cuando ellas ocurren en medio de enfrentamientos entre actores armados.

Estos reportes corresponden al mismo periodo de análisis, aunque se presenta un pico en la denuncia de eventos durante el año 2012, específicamente en la macroregión suroccidental y en la región nororiental.

Los departamentos que cuentan con mayor número de reportes sobre el tema son Cauca, Valle del Cauca, Norte de Santander y Caquetá. Esta afectación se identifica mayoritariamente en regiones con preminencia de la guerrilla aunque también se registran eventos relacionados con enfrentamientos entre combos cooptados por grupos posdesmovilización en la ciudad de Medellín y en el departamento de Risaralda.

Una de las situaciones que se presenta con mayor recurrencia en contextos de confrontación armada, es que los estudiantes dejan de asistir a las clases durante los enfrentamientos entre los actores armados. En IR 010 de 2012 emitido para el departamento del Cauca, se registró una *parálisis* en el sector educativo debido a que los padres de familia optaron por no enviar a los estudiantes a las sedes de las instituciones educativas:

> *"Se pudo verificar el funcionamiento de solo dos instituciones educativas en Capa Rosal y Potrerito de las once escuelas educativas de la zona, debido a que los padres de familia temen enviar a sus hijos a clase por el riesgo de un enfrentamiento o accidente con artefactos explosivos*"

En el mismo informe se reportó que producto de combates entre tropas de la fuerza pública y la columna Gabriel Galvis de las FARC, los estudiantes no pudieron asistir y además se generó un evento de desplazamiento forzado. En el mismo departamento, se registraron enfrentamientos en áreas contiguas a las sedes de las instituciones educativas, exponiendo a graves riesgos a los miembros de las comunidades educativas. Como medida de autoprotección deben permanecer en la sede hasta que paren los combates, y regresar a sus viviendas poniendo en riesgo su vida e integridad personal[197]. Producto de esta situación se reportan afectaciones de psicológicas de los docentes, donde para el año de

[197] IR 010 de 2012 Miranda Cauca

emisión del informe, se identificó esta condición crítica en el municipio de Toribio en donde un número considerable de docentes (22) que habían sido valorados por salud ocupacional y sugerido su traslado.

En el departamento de Caquetá, también se registraron eventos similares de suspensión de clases por iniciativa de los actores comunitarios quienes adoptan medidas de protección inmediata cuando se incrementan los combates entre fuerza pública y guerrilla.

> *"En la semana del 25 de octubre de 2010, la Junta de Acción Comunal de la vereda Corazones, comunicó que debido a los constantes enfrentamientos entre el Ejército Nacional y la guerrilla de las Farc habían tenido suspender las clases en los centros educativos, debido al temor generado en la Comunidad"*[198]

Otro departamento severamente afectado por la misma situación ha sido Norte de Santander, especialmente en los municipios de Hacarí, San Calixto y El Tarra. En el municipio de San Calixto por ejemplo se registró en 2014 que algunos habitantes de la vereda Burgama, altamente expuesta a las confrontaciones entre fuerza pública y guerrilla:

> *"Cerca de 20 familias que habitan la vereda Burgama, mayormente expuesta a la confrontación armada, se han visto afectadas por los constantes enfrentamientos y el derecha a la educación es uno de los más vulnerados por cuanto los niños, niñas y adolescentes no pueden asistir a la escuela por temor a quedar en medio de la confrontación o caer en campos minados. De los 15 estudiantes matriculados solo 5 asistían a clase y de estos, tres fueron desplazados. Estos niños reciben clases en el albergue en horas de la tarde".*[199] -

El contexto descrito corresponde a regiones con preminencia de guerrilla en donde la generalidad es que existan confrontaciones con fuerza pública y por esta razón se generen suspensiones en la prestación del servicio educativo. Sin embargo, en ámbito urbano también se han registrado frecuentemente inasistencia escolar derivada directamente de las confrontaciones entre agrupaciones armadas al margen de la ley. Esta situación se reporta principalmente en las ciudades donde hay presencia de grupos armados posdesmovilización de las AUC como Medellín y Pereira. Usualmente, la confrontación se asocia a la lucha por el control territorial y dominio sobre la distribución de la droga por lo que las advertencias coinciden geográficamente con aquellas donde se reporta reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes y en algunos casos con el delito de homicidio en persona protegida. Para una comprensión de la dinámica se retoma un

[198] IR N° 013-12 CAQUETÁ
[199] IR 011-2014 NORTE DE SANTANDER SAN CALIXTO

fragmento del IR 008 de 2013 emitido para la ciudad de Medellín

> *"El escenario de riesgo que afecta los barrios Belén Buenavista, Guanteros, San Pablo (sector El Hueco), Las Violetas, Bolsa en Belén Rincón, San Bernardo, Las Playas, Zafra y Aguas Frías, lo genera la lucha entre combos como "Los Chivos", "Los Pájaros", "Las Violetas", "Aguasfrias", "Los de Buenavista" y "Zafra" entre otros, donde el homicidio es la conducta violenta que produce más víctimas entre la población joven porque no ceden a las presiones de un grupo u otro para su reclutamiento, a quienes les ofrecen dinero, dádivas y armas largas entre otros elementos. Así mismo, se han dado asesinatos por el cruce de las llamadas "fronteras invisibles", caso en el que uno de los homicidios más recientes ocurrió cuando un joven de 16 años pasó de un sector a otro, luego de haberse quedado dormido en un vehículo de transporte público; generando profundo temor en los jóvenes que por no cruzar las mencionadas "fronteras" entre sectores se estarían ausentando de las aulas educativas."*

Según reportan entidades con competencia en el tema educativo, como la Asociación de Institutores de Antioquia, el fenómeno de las fronteras invisibles está incrementando las cifras de deserción escolar durante los últimos años. Según la misma entidad entre el año 2011 y 2012 hubo un incremento de un punto en el porcentaje de deserción, pasando de 3,4% a 4,4%.

De acuerdo con el mismo documento de advertencia, esta situación está afectando el ejercicio del derecho a la educación desde los primeros años de vida. Se reporta en el IR que los programas de educación inicial como los hogares infantiles, los jardines del Programa Buen Comienzo y los hogares comunitarios, han tenido que suspender los servicios dejando a un grupo importante de niños y niñas en primera infancia, sin las alternativas de educación y cuidado provistas por el Estado.

En el departamento de Risaralda, donde también se denunció el delito de reclutamiento y utilización de adolescentes con fines de microtráfico, se presentó una situación similar, afectando la asistencia a la sede de un Mega Colegio. La situación registrada ocurrió en febrero del 2014 en las inmediaciones del colegio Jaime Salazar Robledo, ubicado en el barrio Tokio, en donde docentes y estudiantes tuvieron que suspender temporalmente las actividades después de las 2 pm tras desactivar un artefacto explosivo que sería activado contra la institución. Así se documentó en el IR 006 de 2014

> *"Desde el 17 de febrero, las directivas docentes habían tomado la decisión de suspender las actividades complementarias de la jornada académica para los estudiantes, cancelar temporalmente eventos con instituciones y organizaciones no gubernamentales de apoyo a la institución educativa y no llevar a cabo labores de ninguna índole después de las 2:00 p.m. Esto con el fin de proteger los 1.450*

estudiantes y el personal docente que integra la comunidad educativa dada la situación de riesgo a partir de los frecuentes enfrentamientos armados entre grupos armados ilegales alrededor de la institución y los homicidios selectivos que se han presentado en cercanías del colegio"

En estos territorios en donde confluye la presencia de los grupos armados posdesmovilización de las AUC, la vinculación de los niños, niñas y adolescentes al tráfico de estupefacientes y la presencia de combos, es posible ubicar un continuo de afectaciones que se presenta del siguiente modo: reclutamiento y utilización particularmente de adolescentes, amenaza contra su vida e integridad cuando comienzan a escalar hacia delitos de mayor impacto y cada vez con mayor frecuencia homicidio en persona protegida, producto de las dinámicas de confrontación y disputa territorial que efectúan estas agrupaciones.

Otras dimensiones del derecho a la educación también han sido afectadas por el conflicto armado bien sea porque la presencia institucional en estas regiones no garantiza las condiciones para el goce efectivo del derecho porque justamente es en las regiones más excluidas donde se reportan los más precarios contextos institucionales, fallas en infraestructura, pobre dotación de material, fallas en nombramiento de docentes, en donde también hacen presencia los actores armados, justamente aprovechando la debilidad institucional y la ausencia de garantías para el ejercicio de derechos.

En estos territorios habitan además poblaciones de procedencia étnica indígena y afrodescendiente, y son justamente estos grupos poblacionales los que muestran mayores dificultades para permanecer dentro del sistema educativo. Al respecto, en el departamento del Chocó, en los municipios de Acandí y Ungía se registra una disminución en la tasa de asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a pueblos indígenas, debido a que

"*cuentan con un aula para niños y niñas se trata de una infraestructura física en mal estado 1 cuya construcción fue iniciada pero no culminada y carecen de la dotación apropiada. Así mismo, existen demoras en el nombramiento de los profesores por parte del Departamento al iniciar cada año escolar, lo que lleva a que algunas comunidades indígenas cercanas a centros poblados deban enviar a los menores a estudiar al colegio de los corregimientos más cercanos, donde los docentes no cuentan con formación en etnoeducación"* [200]

En otras instituciones educativas del departamento, se reportan situaciones similares, ocasionando una disminución en la tasa de permanencia, tasas de analfabetismo muy altas, mayores niveles de rezago escolar entre otros indicadores de logro educativo que

[200] IR 010 de 2011. Emitido para las poblaciones de Acandí y Unguía.

dejan en mucha desventaja a los niños y niñas indígenas respecto a los indicadores que muestra el resto del país. Como resultado de estas condiciones y de otros factores socioeconómicos y familiares, se percibe que el riesgo de vinculación a grupos armados se incrementa sensiblemente.

Así lo denuncia el IR 010 de 2011:

> *"Como factores de vulnerabilidad de los niños, niñas, adolescente y jóvenes que los hacen susceptibles a ser víctimas de acciones violentas y de reclutamiento forzado por parte de estructuras armadas ilegales en el municipio de Quibdó se encuentra la ausencia de garantías para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes, puesto que esta población tiene dificultades para el acceso a la educación, la salud, el bienestar, la recreación y los jóvenes, en particular, carece de oportunidades laborales en condiciones de disponibilidad, acceso, calidad y permanencia".*

Estas fallas en infraestructura se denunciaron en otros departamentos con población mayoritariamente indígena como Vaupés en el IR N° 032-2012 (Mitú, Carurú, Taraira, Yavarate, Papunaua y Pacoa) y Guaviare en el IR 012-2012 (Calamar y El Retorno)

Otro asunto que resulta particularmente crítico en la dimensión_asequibilidad es el tardío nombramiento de docentes. Algunas de las prácticas institucionales de las Secretarías de Educación Departamentales, han perjudicado severamente el ejercicio del derecho a la educación. La denuncia realizada en los documentos de advertencia se ha referido particularmente a los departamentos de Bolivar, Magdalena Medio y Córdoba, donde de acuerdo con los análisis, los niños, niñas y adolescentes en edad escolar pueden perder hasta 4 meses del calendario por ausencia de nombramiento en áreas críticas de la educación.

Ante la ausencia de docentes, los padres de familia en muchas ocasiones optan por no enviar a sus hijos a las sedes de las IE, pero en otros casos, la ausencia de docentes los lanza hacia otros espacios de interacción por donde habitualmente transitan los actores armados, exponiéndolos a eventos de reclutamiento y utilización. El IR 008 de 2012, emitido para los municipios de San Pablo, Santa Rosa y Simití, advierte esta crisis en el sector educativo:

> *"Es así como se puede inferir que el conflicto armado genera graves consecuencias para los niños, niñas y adolescentes, debido a la situación social y económica caracterizada por una elevada tasa de analfabetismo, y deserción escolar, ocasionado por factores como la falta de nombramiento oportuno de los docentes requeridos, tal y como lo han denunciado representantes de la Diócesis de Magangue y líderes comunitarios, al establecer que hay aproximadamente 10.000*

niños en el Sur Bolívar sin asistir a la escuela o que apenas acaban de iniciar su periodo escolar en el mes de mayo, situación agravada por que muchos docentes solicitan traslado por diversas causas a lugares más cercanos a Cartagena, vulnerando el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes del sur de Bolívar, que estudiando ocho (8) meses al año lo cual evidencia una ruptura en el ciclo lectivo"

En el mismo año, 2012, se emitió otro documento de advertencia en el mismo departamento de Bolívar, municipio de Montecristo, donde además de denunciar la ausencia de docentes, se precisa que la responsabilidad se encuentra en el modelo de contratación que implementa la Secretaría de Educación Departamental, cuyo efecto inmediato ha sido la desescolarización de los adolescentes del municipio. El IR 030 de 2012 menciona que como consecuencia directa de este proceso, se ha incrementado la vinculación de adolescentes a las actividades de los grupos armados al margen de la ley.

"La vinculación niños, niñas y adolescentes en estas actividades, particularmente en la zona del Caribona, está favorecida por las condiciones de vulnerabilidad socio económica y, en particular, por la pérdida de acceso al derecho a la educación como consecuencia del cambio en la política departamental de contratación de docentes que ha incrementado la desescolarización (a agosto de 2012, en las zonas rurales mencionadas en este informe, este grupo etario no había recibido ninguna clase)".

Por último se menciona la ausencia de oferta etnoeducativa como un asunto que atañe a la dirección de calidad de las secretarías de educación, en lo que se ha denominada la adaptabilidad de la oferta educativa, referida a que el contenido de la enseñanza sea relevante, no discriminatorio y culturalmente apropiado. Según reporta el IR 014 de 2014 emitido para el municipio de Mistrató en el departamento de Risaralda, no se cuenta con una oferta educativa que responda a las necesidades etnoeducativas de la población Emberá que asiste a las aulas.

La ausencia de contenidos educativos que entren en sintonía con sus referentes culturales y sus necesidades de formación, hace que los niños, niñas y adolescentes indígenas deserten del sistema y encuentren en la vinculación a los grupos armados, una oferta más atractiva.

- Homicidio en persona protegida

En la revisión adelantada se encontró un número menor de reportes sobre homicidio en persona protegida, 9 hicieron referencia a la muerte de estudiantes y 2 a la muerte de docentes, en los dos casos por situaciones asociadas a las dinámicas del conflicto armado.

Es una cifra menor para el periodo analizado, sin embargo, dada la gravedad de los hechos y su relación con otras violaciones de derechos, como la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines delincuenciales y la amenaza a docentes, se definió como uno de los núcleos temáticos sobre los cuales se centra el informe.

De acuerdo con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra se prohíben "*los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas*" de personas civiles y personas fuera de combate. Los cuatro Convenios de Ginebra incluyen "el homicidio intencional" de personas protegidas entre las infracciones graves al DIH. Los Protocolos adicionales I y II reconocen la prohibición del homicidio como una garantía fundamental. El homicidio en persona protegida, constituye también un crimen de guerra en virtud del Estatuto de la Corte Penal Internacional tanto en conflictos armados internacionales como no internacionales.

Conforme a los Convenios Internacionales en Derecho Internacional Humanitario ratificados por Colombia, se consideran personas protegidas: los integrantes de la población civil, las personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa, los heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate, el personal sanitario o religioso, los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados, los combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga, quienes antes del comienzo de las hostilidades fueren considerados como apátridas o refugiados, cualquier otra persona que tenga aquella condición en virtud de los convenios protocolos del derecho internacional.[201]

Adicionalmente, la Corte Constitucional, ha determinado que los niños, niñas y adolescentes, son sujetos de especial protección constitucional y que su condición de desarrollo tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio[202]. En este sentido, el análisis de la situación de las personas menores de edad que mueren por razones asociadas al conflicto armado interno y la búsqueda de estrategias que protejan efectivamente debe constituirse en un mandato de primer para todas las instituciones con competencia en la atención integral de la niñez.

Un primer elemento analítico que merece ser mencionado en esta primera aproximación a la problemática, tiene que ver con la relación de los homicidios con los eventos de utilización de los niños, niñas y adolescentes por los actores armados. Tanto en la situación descrita en el apartado sobre utilización, cuyo fin fue el homicidio de dos estudiantes, a quienes la fuerza pública encargó la misión de informar sobre la presencia y accionar de la guerrilla, como los que se describirán a continuación, estuvieron precedidos de esta violación a sus derechos.

---

201 Fuente: DIH, norma 89
202 http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-736-13.htm

En el IR 006 de 2014 emitido para el departamento de Risaralda, se registró el homicidio de un estudiante de 17 años en cercanías del colegio Jaime Salazar. Este asesinato se dio en un contexto de cooptación de pequeños combos de jóvenes para el control territorial y la vinculación a actividades delincuenciales de alto impacto como el cobro de extorsiones, el asesinato por encargo y la distribución de estupefacientes. El homicidio de uno de los estudiantes, alertó a la comunidad por el alto riesgo que representa la dinámica de los actores en el contexto donde se inserta la IE. De acuerdo con el análisis, *"Dicha situación persiste, por lo que actualmente se encuentran en situación de riesgo las niñas, los niños y los jóvenes entre los 8 y los 20 años, que residen en la Comuna Villa Santana y en los barrios Tokio, Remanso, Intermedio, El Danubio, Veracruz, Brisas, Las Margaritas, Veracruz, Monserrate, como también sus familias, los docentes y directivos docentes de los Colegios Compartir de Las Brisas, Manos Unidas del Danubio, Jaime Salazar Robledo de Tokio, I.E. Villa Santana y el Centro de Desarrollo Integral Perlitas del Otún del Barrio Tokio , en razón a que el reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes, por parte de los grupos armados ilegales, tiene como estrategia su uso y utilización ilícita en actividades ilegales y busca desestabilizar a las familias e impedir la denuncia por parte de los familiares y docentes".*

Esta situación se registra también en la ciudad de Medellín en donde se registró para el año 2013 que el homicidio resultaba ser la conducta violenta que más víctimas producía entre la población joven. La razón asociada es la resistencia a vincularse a las actividades delincuenciales que controlan grupos armados ilegales. El enfrentamiento entre combos también ha ocasionado asesinatos por la trasgresión de "fronteras invisibles", como ya se explicó en el apartado correspondiente. Un caso documentado en este IR se refirió al homicidio de un adolescente de 16 años que pasó de un sector a otro, luego de haberse quedado dormido en un vehículo de transporte público. Como consecuencia de este hecho, se reportó un incremento en el ausentismo escolar[203]; pero además de afectar el ejercicio del derecho a la educación, este tipo de violencia en contra de los adolescentes ha generado desarticulación de procesos organizativos, desplazamiento forzado intraurbano, restricciones a la movilidad, entre otros.

Las cifras de homicidios de personas menores de 18 años, entregadas por el instituto de Medicina Legal para el periodo comprendido entre el año 2010 y 2016, muestran el estado de desprotección crítica de la niñez y la adolescencia en el país. La sumatoria arroja un total de 6884 personas menores de 18 años asesinadas. De ellos 5469 se encuentran en la franja etárea de 15 a 17 años.

203 IR 008 de 2013

Gráfica 8. Total de casos de homicidio de niños, niñas y adolescentes según grupo etario. Fuente: Elaboración propia con base en los datos entregados por el Instituto de Medicina Legal en enero de 2016

De las regiones priorizadas para la investigación, los departamentos que registraron las cifras más altas de homicidios para los últimos 6 años fueron Valle y Antioquia. Para el total nacional, el Instituto Nacional de Medicina legal, identificó en 1659 ocasiones a miembros de las bandas criminales[204] como presuntos responsables, mientras que señaló a miembros de grupos guerrilleros como responsables de 303 casos.

- Riesgo de accidentes por minas y artefactos explosivos

A este grupo de reportes se suman aquellos que, producto de la siembra de minas o el riesgo de explosión de artefactos explosivos, han afectado también el acceso a las sedes de las instituciones educativas. Se toma la decisión de incluir este grupo de reportes, puesto que el foco del análisis es el grado de afectación que esta infracción al DIH ha tenido sobre las comunidades educativas.

El DIH prohíbe y limita las acciones o el empleo de MAP, MUSE, o AEI (Prot. II). Dentro de las infracciones al DIH se cuentan los incidentes, entendidos como acontecimientos relacionados con MAP/MUSE/AEI, que pueden aumentar hasta un accidente o que tiene el potencial para conducir a un accidente. También se cuentan como infracciones al Derecho Internacional, la amenaza, entendida como el peligro latente asociado a la probabilidad de activación de una o varias (MAP) o (AEI), que puede producir efectos adversos sobre personas o bienes, en un lugar determinado. En tercer lugar se cuentan los

204 Por la complejidad en la definición y tipificación de las agrupaciones que delinquen en el marco del conflicto armado, se presume que esta cifra incluye a los grupos armados posdesmovilización de las AUC, identificados por el Estado como bandas criminales.

accidentes, o acontecimientos indeseados causados por MAP/MUSE/AEI que ocasionan daño físico y/o psicológico a una o más personas[205].

En la revisión realizada, se encontró que la mayor cantidad de reportes que advierten riesgo de accidentes por minas, se ubican en las macroregiones Nororiente y Sur occidente siendo los departamentos de Norte de Santander, Guaviare, Huila y Caquetá, los departamentos mayoritariamente afectados. También se documentaron algunas situaciones en los departamentos de Antioquia y Chocó.

Una primera situación que se advierte, es que persisten regiones donde a pesar de las acciones estatales, no se ha logrado superar el riesgo derivado del accionar de los grupos con relación a esta infracción. Este es el caso del departamento Norte de Santander que ha sido advertido durante los últimos tres años por el riesgo de explosión de minas antipersona y artefactos improvisados. Según el IR 004 de 2012, en la subregión del Catatumbo, las guerrillas de las Farc, el ELN y el EPL han implantado la práctica de instalar campos minados y trampas explosivas con el objeto de frenar el avance la fuerza pública. En consecuencia, en este departamento se registra una de las mayores cifras de víctimas de incidentes y accidentes por minas antipersona y las comunidades educativas por supuesto, no están exentas de esta problemática. La advertencia SAT para el periodo de análisis ha sido ubicada principalmente en los municipios de Hacarí, San Calixto, El Tarra y Teorama.

En el municipio de Hacarí, Norte de Santander, la amenaza ha sido constante y no ha recibido atención efectiva por parte de las entidades con competencia en la protección de los derechos NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, el sector educativo y las instancias conminadas a actuar para minimizar el riesgo de accidentes por minas. Es tan preocupante la situación que en el año 2015 la DP expresó su preocupación por la constante exposición a las confrontaciones armadas que viven las comunidades educativas ubicadas en las zonas rurales en donde las sedes han sido víctimas de ataques indiscriminados y se presume la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar.[206]

La misma situación se registra en el oriente del país, particularmente en los departamentos de Guaviare y Caquetá. En el departamento de Guaviare, municipio de Calamar, se expidió el IR 012 de 2012 para el municipio de Calamar. En este informe se advirtió sobre la amenaza de riesgo por artefactos explosivos instalados en zona aledaña

205 Fuente: Glosario AICMA

206 IR 013-2015NORTE DE SANTANDER- HACARÍ

a la sede de la Institución Educativa. En este contexto, la comunidad educativa decidió suspender las clases durante una semana para minimizar el riesgo207.

Por su parte, en el IR 013 de 2012, expedido para el departamento de Caquetá, se denuncia que, producto de la activación de un artefacto explosivo, fue afectada la sede de la IE Simón Bolivar de la inspección Unión. Como consecuencia de estos hechos, se decidió trasladar la sede de las clases pero este traslado retrasó el inicio de actividades y en consecuencia los estudiantes tuvieron menos horas de enseñanza durante el año[208]. La activación de artefactos explosivos no convencionales denominados "tatucos", ha ocasionado múltiples daños en bienes civiles, incluidos destrucción de aulas y daños en las escuelas veredales de Calandaima; por supuesto la irregularidad en el prestación del servicio, afecta severamente los niveles de calidad educativa que pueden alcanzar los estudiantes que habitan en zonas de conflicto y los ubica en una desventaja social respecto al resto del país.

La siembra de minas ocurre generalmente en territorios rurales y en muchas ocasiones impacta a las poblaciones que históricamente han sido excluidas como los pueblos indígenas. En el departamento de Antioquia, por ejemplo, se registró un evento que afectó directamente al resguardo Jaidukamá en el municipio de Ituango. Así se advirtió en el IR 022 de 2014:

> *"El Resguardo Jaidukamá en el municipio de Ituango, se vio afectado por la instalación de minas antipersonal por parte de las FARC-ep en los alrededores del "Centro Educativo Rural indígena San Matías", luego de que el Ejército en agosto de 2012 construyera un campamento en cercanías de esta escuela. Así mismo fueron minados los caminos reales y se afectaron viviendas en la comunidad indígena de San Román; lo que generó que por varios días esta población no pudiera acceder a las zonas de cultivo ni transitar por sus caminos, por temor a quedar interpuestos en probables enfrentamientos o ser víctimas en accidentes con las MAP. Situación que para la comunidad de San Román se mantiene la afectación hasta la fecha".*

En el departamento del Chocó, también se registró un evento que afectó a dos docentes indígenas quienes fueron víctimas de la explosión de un artefacto explosivo que se encontraba abandonado en el barrio el Piñal del municipio de Quibdó[209].

El municipio de Algeciras en el departamento de Huila, fue también objeto de advertencia por la misma situación. El IR 013 de 2014 reportó que el riesgo persiste en las veredas Andes Altos, Las Morras, Andes Bajos, La Perdiz, Manzanares, Quebradón sur La Danta, Las Perlas y San Pablo, en donde los niños han estado expuestos al riesgo por accidentes

207 P23: IR N° 012-12 A.I GUAVIARE-Calamar y El Retorno ETNICO.pdf

208 IR N° 013-12 CAQUETÁ

209 P14: IR N° 019-11 CHOCÓ

debido a la proximidad de artefactos explosivos improvisados en inmediaciones del Centro Educativo Quebradón Sur.

iii. Otras afectaciones del conflicto armado en comunidades educativas

- Ubicación de bases y destacamentos militares en inmediaciones de las instituciones educativas

A pesar de que en sentido estricto, la ubicación de bases y destacamentos militares en cercanías de centros urbanos no se considera una infracción al DIH, sí constituye una violación al principio de distinción y se convierte en un factor de riesgo elevado por la carga social que le implica a la población civil, coexistir con actores que se encuentran involucrados en el conflicto armado interno, sean estos miembros del ejército o de la Policía Nacional.

La Corte Constitucional, se ha pronunciado al respecto, señalando que las políticas de seguridad y defensa deben sujetarse a los mandatos de dignidad y protección de derechos de las personas.

La Sentencia C-251-02 señala que *"la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático". Y de otro lado, si el Estado está al servicio de la comunidad y de las personas, entonces corresponde obviamente a las autoridades del Estado proteger y ser garantes de la seguridad de las personas, y no a las personas proteger y ser garantes de la seguridad del Estado".*

El riesgo es una condición permanente para las comunidades educativas que habitan en zonas de conflicto. Riesgo de circular libremente, pronunciarse abiertamente sobre los asuntos sociales, oponerse al reclutamiento de los niños, niñas y adolescentes, ser utilizados por los grupos armados, entre otras mencionadas previamente.

En muchos contextos en los actores armados hacen presencia entre la población civil y se disputan el control territorial, la estrategia militar ha sido la ubicación de bases y destacamentos militares, como una forma de proveer seguridad y protección a la población civil y minimizar el riesgo de que los actores armados cometan acciones en su contra; y, como un ejercicio legítimo de recuperación del monopolio de la fuerza y aumento de la presencia estatal. Sin embargo, la presencia militar en cercanías de las sedes de las instituciones educativas, en lugar de minimizar el riesgo para las comunidades educativas, lo incrementa y genera en ocasiones nuevos eventos de vulneración de derechos.

Esta situación puede poner en riesgo a los niños, niñas y a sus maestros, cuando se realizan

actividades o jornadas cívico-militares en las sedes de las instituciones educativas o con los miembros de las comunidades educativas; cuando se desarrollan prácticas de tiro o manejo de armas dentro o cerca a escuelas y centros educativos; cuando se celebran actos militares en escuelas y centros educativos; cuando los militares establecen cualquier tipo de vínculo con los niños, niñas y adolescentes porque puede interpretarse como colaboración o adhesión a sus fines y generar acciones de retaliación de los actores armados en disputa; cuando se abandona munición o material explosivo en cercanías o dentro de instalaciones escolares.

En el país, esta es una situación poco frecuente, sin embargo, cuando ocurre, las consecuencias humanitarias suelen ser muy complejas. A partir de la revisión, se identificó la ubicación de estaciones de policía en perímetro urbano en la subregión del Catatumbo, Norte de Santander, específicamente en los municipios de San Calixto y Hacarí; destacamentos militares en zonas aledañas a las sedes de las instituciones educativas el departamento de Vichada, municipio de Puerto Príncipe; en el departamento de Córdoba, en el municipio de Tierralta, corregimiento de Crucito; y en el municipio de Ituango en Antioqua. Algunas de las advertencias realizadas por la Defensoría han logrado que sean retiradas las bases militares; es el caso de la Brigada Móvil 24 que fue removida del terreno aledaño a la institución educativa en el municipio de Tierralta, Córdoba.

En la NS 014 de 2012, emitida en seguimiento al IR 018 de 2010, departamento de Vichada, se mencionó también la ubicación de un destacamento de la Policía Nacional en inmediaciones del Centro Educativo en el centro poblado Palmarito; y la ubicación de una base militar en cercanías de la sede del colegio en el municipio de Puerto Príncipe.

> "*En la Inspección de Puerto Príncipe, la base militar fue construida en medio de las casas de los civiles y se encuentra en cercanía a las instalaciones del colegio. En el caso de la inspección de Werima, las instalaciones de la institución educativa quedaron ubicadas entre la pista de aterrizaje y la base militar. Como se ha descrito en el presente informe, las acciones armadas por parte de las Farc en contra de las instalaciones militares significan un riesgo inminente para la población civil, y específicamente, para la comunidad educativa.*"

- Enfrentamientos con interposición de población civil

De acuerdo con el principio de distinción, las partes del conflicto armado deben distinguir en todo momento entre miembros de la población civil y personas que son parte activa de las hostilidades. Los ataques deben estar dirigidos sólo contra los segundos y, por inferencia, contra otros objetivos militares legítimos. Con el fin de proteger a las personas civiles de los efectos de las hostilidades, otros principios de derecho consuetudinario requieren que la parte atacante tome precauciones para evitar o minimizar la pérdida de

vidas civiles o daños a propiedad civil como resultado colateral o incidental de ataques contra objetivos militares legítimos. La ubicación de bases militares y las consecuentes operaciones que desarrollan los miembros de la fuerza pública, muchas veces ocasionan enfrentamientos con interposición de la población civil.
En esta revisión se incluyeron los documentos de advertencia que mencionaron afectaciones para los miembros de las comunidades educativas por efecto de los enfrentamientos entre los actores del conflicto, bien sea porque su integridad se puso en riesgo o porque fue afectada la regularidad en la prestación del servicio.
La mayoría de los registros se producen en la región suroccidental, coincidiendo con la mayor afectación en el acceso a las sedes de las IE.

Por ejemplo, en el municipio de Miranda, corregimiento de Monterredondo-departamento de Cauca, se denunció que producto de los enfrentamientos entre el batallón no 110 de la Brigada Móvil 17 y la guerrilla de las FARC, fueron desplazadas cerca de 40 familias, quienes se concentraron en la sede de la institución educativa, como medida de protección. [210] En el mismo municipio se denunció que producto de los enfrentamientos fueron arrojados artefactos explosivos en bienes civiles protegidos. Una de las consecuencias de estos enfrentamientos fue la destrucción del aula de clase de la escuela veredal de Calandaima.
También en el municipio de Apartadó, departamento de Antioquia, se registró enfrentamiento entre el ejército nacional y la guerrilla de las FARC, poniendo en riesgo a la población civil. El IR 012 de 2014 menciona que:

> *"En el territorio de San José de Apartadó operan varias unidades militares del Ejército Nacional que suelen ser atacadas y hostigadas por la guerrilla de las FARC-EP. El desarrollo de continuos combates con interposición de la población civil, ha generado graves infracciones y violaciones al principio de distinción, al principio de proporcionalidad, a la inmunidad de la población civil y a la protección de bienes civiles. Los hostigamientos de las FARC-EP ponen en riesgo a la población ya que generalmente las unidades de la Fuerza Pública están ubicadas en zonas civiles, como ha sido la presencia de algunos soldados en el colegio del corregimiento de San José de Apartadó y en algunas viviendas".*

- Ataque u ocupación de bienes civiles protegidos

De acuerdo con el DIH, las partes en conflicto deben respetar los bienes culturales. Esto significa que, en desarrollo de las operaciones militares se debe proteger especialmente las construcciones dedicadas a "fines religiosos o caritativos, a la enseñanza, las artes o las ciencias, así como los monumentos históricos, a no ser que se trate de objetivos

[210] IR 010 de 2012 Cauca

militares". Y que se cuidarán los bienes que sean de importancia para la preservación del patrimonio cultural de los pueblos.

Se entiende por ataque y ocupación a instituciones educativas: la ocupación transitoria o permanente, la destrucción parcial o total de sus sedes, la inutilización o cualquier otra forma de causar daño a estas instituciones, por parte de las fuerzas de seguridad del Estado o de grupos armados que participan directamente en las hostilidades, para destruir parcial o totalmente los lugares, causar muertes o daño a la población civil o sembrar temor entre ellos.
Como parte de esta variable también se pueden tener en cuenta otras interferencias en el normal funcionamiento de las instalaciones como su utilización como albergue o la distribución de propaganda de los grupos armados.

Secundaria a la ubicación de destacamentos militares en cercanías de las instituciones educativas y a los consecuentes enfrentamientos con interposición de población civil, se registran daños a las instituciones educativas. Si bien es posible afirmar que en ninguno de los casos se documentó un ataque directo, intencionalmente dirigido a dañar la estructura de las instituciones educativas o a herir a sus asistentes, sí se registró que, como consecuencia de los ataques en contra la fuerza pública, se han visto afectada su infraestructura física y su funcionamiento.

Por ejemplo, en el IR 017 de 2010 emitido para Guapi, Timbiquí y Lopez de Micay, se denunció que el frente 30 de las FARC detonó un artefacto explosivo dirigido contra la Brigada 29 del Ejercito que se había acantonado en el caserío de Boca Grande y regresaba de sus labores de registro y control. El atentado causó heridas a un niño y graves daños a la infraestructura de la escuela. En el mismo departamento, en un informe emitido dos años más tarde[211], se denunció la suspensión de las clases en la escuela de Calandaima por efecto de los daños ocasionados por un artefacto explosivo detonado por las FARC en contra de miembros de la fuerza pública.

También en el municipio de Tuluá se denunció que por la detonación de un artefacto explosivo en la vía que conecta Puerto Frazadas y Barragán, se ocasionaron daños a la escuela del corregimiento y afectaron la asistencia de docentes y estudiantes. Esta situación fue producto del accionar de la guerrilla de las FARC y se documentó en IR 031 de 2013.

Además de estas infracciones derivadas del enfrentamiento entre la guerrilla y el ejército, se denunciaron: un eventos de daño a bienes civiles protegidos por efecto de las acciones de los grupos posdesmovilización de las AUC y uno consecuencia de la ocupación de la fuerza pública.

[211] IR 010 de 2012 Cauca

En la NS 019-14 emitida en seguimiento al IR 005-12 (Armenia, Quindío) se registró que:

> *"El lunes 30 de septiembre de 2013 en inmediaciones a la institución educativa "Las Colinas", se presentó un enfrentamiento y se arrojó una granada de fragmentación, que no alcanzó a estallar. Por motivo de esta situación y una serie de amenazas que venían ocurriendo en el sector, durante dos (2) días (1 y 2 de septiembre de 2013) los estudiantes no asistieron al colegio. "*[212]

La ocupación del ejército se denunció en la NS1 002-12 para el departamento de Norte de Santander. La DP registró el ingreso de miembros del ejército a las instalaciones de un centro educativo ubicado en la vereda Bracitos del municipio del Tarra. Esta ocupación temporal ocasionó daños a sus instalaciones y afectación del derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes habitantes de la vereda.

3. Análisis de Planes Escolares de Gestión del Riesgo

Este apartado se propone establecer un escenario de reflexión y análisis en torno a las afectaciones que el conflicto armado ha supuesto para los entornos educativos en Colombia así como el escenario que se proyecta en el marco del posacuerdo con la guerrilla de las FARC. Con tal objetivo, el apartado se orienta a partir de la comparación entre los planes escolares para la gestión del riesgo dispuestos por el Estado colombiano a través del Ministerio de Educación Nacional y el análisis de las amenazas y afectaciones existentes en diferentes entornos educativos identificados por cuatrocientas veinte instituciones educativas a lo largo del país.

De acuerdo a la implementación propuesta por el Enfoque de Derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Informe de la Defensoría del Pueblo[213] se busca la consolidación de una serie de principios y medidas que pugnen por la realización efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia. El enfoque de derechos en la educación para la gestión del riesgo toma la normatividad del Derecho Internacional Humanitario –DIH- como fundamento protector, considerando que el daño o perjuicio no sólo a la población, sino a los bienes civiles como centros educativos, viviendas e infraestructura que responda a las demandas comunitarias, va en contraposición expresa del propósito principal de la normatividad internacional frente a un conflicto armado: proteger y garantizar la vida y la infraestructura que se considera vital para la supervivencia. En el caso de los niños,

---

[212] En estos dos documentos de advertencia, se identifica a los Rastrojos y Urabeños como fuente de la amenaza. El fragmento no es explícito pero se presume que el enfrentamiento ocurrio entre la fuerza pública y una de esas agrupaciones.

[213] Informe defensorial, *Justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia*. COALICO, 2014.

niñas y adolescentes, es evidente que un marco amplio de derechos, debe garantizar la protección de las instalaciones educativas, por ser la educación un derecho y pilar del desarrollo y la consecución efectiva de oportunidades para población vulnerada.

En este sentido, es a través de UNICEF[214], que el Enfoque se presenta como derrotero y línea de acción para la consecución de todo proceso, proyecto y normatividad expresa que apunte a garantizar la apropiación y fortalecimiento de los derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia en un marco de afectación directa por el conflicto armado.

Las aproximaciones conceptuales a las que haya lugar para dotar de relevancia práctica a la implementación de un marco de acciones para el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, supone el desglose de elementos constitutivos en varias áreas de incidencia: se establecen principios como la a) universalidad, tanto importancia de inclusión de la niñez y la adolescencia sin distingos socioeconómicos, de etnia u origen[215]; la importancia de la b) rendición de cuentas, tanto necesidad de vigilancia y control de los recursos humanos, legislativos y financieros que consolidan el esfuerzo por proteger en derechos a los niños, niñas y adolescentes, la c) indivisibilidad, que supone el dialogo no sólo de los distintos entes y agentes del Estado y gobierno colombiano, sino de éstos con los órganos internacionales y los sistemas jurídicos, convenciones internacionales y normatividad que dé lugar por vinculación, a la protección de la niñez y la adolescencia en condición expresa de vulneración en derechos a causa del conflicto armado y los males estructurales que representa; y, finalmente, la importancia de la d) participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, en la construcción de un marco de protección a su vida, integridad física y emocional y garantía de oportunidades para su desarrollo social. La base de esta garantía reside, entre otros aspectos, en el reconocimiento del territorio como espacio para la educación: territorio protector y protegido[216], tanto espacio en donde la comunidad se encuentre bajo sus particularidades y que desde sus realidades den trato a los distintos fenómenos[217] que amenacen la garantía de derechos – con puntual importancia a la educación- en clave pedagógica.

El MEN busca implementar medidas para que la escolarización tienda puentes de

---

[214] *Enfoque basado en los derechos humanos y en la cooperación para el desarrollo; hacia un entendimiento común.* Aprobación de la ONU, (2013).

[215] El enfoque diferencial establecido por los lineamientos para la formulación de planes escolares para la gestión del riesgo, producidos por el Ministerio de Educación Nacional –MEN- (2014), parte de la base de situaciones o características de vulneración especial dentro de la niñez y la adolescencia. Estas condiciones demandan acciones dirigidas a reconocer las particularidades dadas por el territorio, los actores y las condiciones socioeconómicas preexistentes, precarias y encarecidas por el conflicto armado; para su posterior tratamiento diferencial. El género, la diversidad sexual y la diferenciación particular con las personas adultas (enfoque etario), se suman a las descritas.

[216] Así entendido por el Enfoque para la gestión del riesgo del Ministerio de Educación Nacional.

[217] Desde dinámicas estructurales socioeconómicas, de índole natural o tecnológica, hasta por consecuencia del conflicto armado y la violencia generalizada.

normalización en comunidades fracturadas por el conflicto armado. De suerte que, los escenarios de riesgo son entendidos como territorios donde toda la estructura de la institucionalidad en material educacional debe anclarse y buscar fortalecerse por medio de los procesos conjuntos entre comunidad y Estado.

Pero, ¿con qué herramientas se cuentan? Es importante aquí, mencionar previamente una de las características del conflicto armado, y sus implicaciones directas cuando de población civil se trata: es irregular y asimétrico, lo que supone que el enfrentamiento de las fuerzas oficiales con los grupos armados al margen de la ley –de movilidad constante y en lógica de guerra de guerrillas- es desequilibrado, tiende al desgaste, y en la persecución de los mencionados grupos ilegales, la población civil sufre el embate de la guerra, particularmente en lo que se refiere a las múltiples violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, reportadas ampliamente por organismos nacionales e internacionales, con relación al Sistema de protección de derechos humanos, tanto universal, como interamericano.

El actual PND[218] de mano de la política pública educativa, vienen con la intención de fortalecer las secretarías de educación a nivel nacional como parte de la intención de garantizar el derecho a la educación. Subsidiarias a estos componentes generales, la Ley de Víctimas y Restitución de tierras[219] junto con la Política nacional de gestión del riesgo de desastres[220]. De manera complementaria, el Estado colombiano ha acudido a las Normas Mínimas para la Educación en situaciones de emergencia y desastres - INEE, de la Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia, que a nivel internacional surgieron con el fin de establecer algunas condiciones y directrices mínimas que garanticen el derecho a la educación de calidad, aun cuando los niños, niñas y adolescentes se vean afectados por emergencias y desastres, las cuales se basan en la Convención sobre los Derechos del Niño, Marco de Acción "Educación para Todos"[221] y la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera.

Con todo lo anterior, el MEN en cumplimiento de sus obligaciones legales frente a la garantía del derecho a la educación aún en situaciones de emergencia y desastres, emitió dos directivas ministeriales a saber: Directiva 12 de 2009 y Directiva 16 de 2011, que reiteraron las responsabilidades del sector educativo en esta materia. Para contribuir en la materialización de la gestión del riesgo desde la escuela, en 2014, el MEN publica los Lineamientos para la formulación de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo, con base en el cual se fortalece el trabajo que se espera de las instituciones educativas del país para avanzar en la incorporación de un enfoque en la educación de la gestión del riesgo y

[218] Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos", del gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón.
[219] Ley 1448 de 2011.
[220] Ley 1523 de 2012.
[221] Dakar, 2000.

en el concepto de escuelas protectoras y protegidas.

Durante los años 2014 y 2015, con base en los lineamientos emitidos por el MEN, esta entidad ha desarrollado dos proyectos de acompañamiento para que las instituciones educativas del país avancen en la construcción de sus PEGR. En el trabajo de recolección de información y revisión de fuentes para la investigación, se hizo una entrevista con funcionarios de la Subdirección de Permanencia del MEN, de cual se obtuvo acceso a los PEGR existentes a la fecha. De la revisión y sistematización de la documentación compartida con esta Delegada, se analizaron cuatrocientos veintinueve (429) PEGR de igual número de instituciones educativas del país, de los cuales (171) corresponden a IE ubicadas en zona rural y (258) a zona urbana, distribuidas por Departamento como se muestra a continuación:

Departamento	Número de PEGR
Amazonas	4
Antioquia	57
Arauca	8
Atlántico	16
Bogotá	3
Bolívar	20
Boyacá	17
Caldas	8
Caquetá	17
Casanare	7
Cauca	14
Cesar	11
Chocó	10
Córdoba	20
Cundinamarca	31
Guainía	3
Guajira	10
Guaviare	7
Huila	13
Magdalena	8
Magdalena Medio	9
Meta	16
Nariño	8
Norte de Santander	11
Putumayo	9
Quindío	8

Departamento	Número de PEGR
Risaralda	5
San Andrés	3
Santander	25
Sucre	13
Tolima	13
Valle del Cauca	20
Vaupés	3
Vichada	2
TOTAL	**429**

El siguiente mapa deja ver la distribución en el territorio nacional.

De la revisión del conjunto de PEGR, se evidencia que las comunidades educativas, en 148 planes se evidencian afectaciones directas al ejercicio del derecho a la educación, por vía

de los diferentes riesgos identificados en el marco del conflicto armado. Esta situación, se expresa fundamentalmente a través del reporte de casos de deserción escolar y desescolarización (56), inasistencia regular y ausentismo (35), afectaciones directas al calendario escolar planeado (24) y dificultades de acceso a las instituciones educativas (13). La Tabla 1 presenta el consolidado de la información reportada.

Afectación	Número casos	Porcentaje
Insuficiencia de docentes	1	0,7
Ausencia de cercamientos para controlar el ingreso a la IE	8	5,4
Daños a la infraestructura	11	7,4
Dificultades en el acceso a las instituciones asociadas al conflicto armado	13	8,8
Afectación directa al calendario escolar planeado	24	16,2
Inasistencia regular-ausentismo	35	23,6
Deserción escolar y desescolarización	56	37,8
Total	148	100

Tabla 1. Número y porcentaje de casos reportados en los PGR para cada afectación al derecho a la educación señalada.

Puesta en el mapa del territorio la distribución de las afectaciones reportadas se evidencia así:

N
Afectaciones identificadas a insituciones educativas rurales
Convenciones
1 Dot = 1
Ocupación y/o ataques a escuelas
1 Dot = 1
Enfrentamientos interposición de población civil
Límite Departamental
Elaborado por: Hilda Beatriz Molano
Fuente: Defensoría del Pueblo
Julio, 2016

La revisión de los planes escolares a la luz del ciclo de diseño, implementación y evaluación de la educación en emergencias, deja ver que en el 36% de los casos las instituciones educativas han avanzado hasta las fases de diagnóstico situacional (156) y en un 38% han definido acciones para la mitigación de los riesgos (164), en el 13% reconocen el haber avanzado en la implementación de acciones de mitigación (57). En este sentido, se reconoce que el desarrollo de la política pública se encuentra atravesando un primer momento de implementación, que requiere una mayor concentración en la concreción de las acciones, su puesta en marcha y seguimiento, de manera que se afiance el ciclo de gestión del riesgo escolar.

Sumado a lo anterior, se encontró que, de los 429 planes analizados, solo 21 cumplen con el criterio de inclusión de los lineamientos internacionales de educación en emergencias, lo cual amerita tomar medidas de intervención respecto a la socialización y apropiación de dichas directrices, de manera que puedan robustecerse las capacidades de las instituciones para responder a las emergencias y desastres.

3.1 Descripción de los principales factores amenazantes y las afectaciones a la garantía del derecho a la educación.

De la revisión de los PEGR compartidos por el MEN, se identifica que por lo menos 105 instituciones educativas reconocen la presencia de grupos armados en su territorio. Asimismo, con base en la incorporación del conflicto armado como factor de riesgo del derecho a la educación por ser considerado parte de los factores que pueden llevar a una situación de emergencia que afecta el derecho a la educación, se evidencia que las instituciones educativas avanzan en la identificación de afectaciones de DDHH e infracciones de DIH.

I. Infracciones de DIH identificadas por las IE en los PEGR

A continuación, se describen las principales afectaciones en materia de DIH identificadas por las comunidades educativas en el país:

Como se aprecia en el gráfico, el principal riesgo identificado es el reclutamiento ilícito. Esta problemática fue incluida en 71 de los PEGR, e incluida con mayor frecuencia en zonas rurales de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés.

En segundo lugar, se ubica el riesgo de sufrir accidentes por la explosión de minas, MAP, MUSE. Esta situación fue identificada en 54 PEGR, principalmente de las IE ubicadas en zona rural (39) PEGR de los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Huila, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Sucre.

El tercer elemento identificado que aparece con mayor frecuencia es la posibilidad de enfrentamientos entre grupos armados en inmediaciones de las IE. Esta variable fue incluida en (42) de los PEGR de instituciones educativas, de los cuales (29) corresponden a zona rural de los departamentos Antioquia, Arauca, Bolívar, Casanare, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

Las situaciones de violencia sexual fueron identificadas en (23) de los PEGR, en los cuales no es fácil la identificación del origen de la amenaza o el posible perpetrador de la misma. Este factor de riesgo fue identificado por 19 IE de la zona rural de los Departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá y Putumayo; y 5 IE de la zona urbana de los Departamentos de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander y Putumayo. Lo anterior llama la atención para hacer un seguimiento en la etapa del trabajo de campo al indagar por los riesgos en las IE y poder contrastar teniendo en cuenta la información de este tipo de violaciones emitidos por otras fuentes como el SAT.

En el caso de las situaciones de Homicidio en persona protegida, solo 14 de los PEGR reportan que existe este riesgo, es importante explorar y acompañar claramente a las IE que lo identifican para movilizar acciones de protección de la vida de los niños, niñas y

adolescentes entre otros sujetos de las comunidades educativas, así como insistir en la inclusión de estrategias que mitiguen este tipo de situaciones. Las IE que identifican este riesgo son de los Departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Meta, Nariño y Norte de Santander.

En menor grado, también se identifican por las IE otras infracciones de DIH y factores de riesgo como: ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones en (25) de los Departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Meta, Putumayo y Sucre; Ocupación y ataque a escuelas (18) PEGR de los Departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá y Cauca; y utilización de niños, niñas y adolescentes (17) de los Departamentos de Antioquia, Cesar, Córdoba y Valle del Cauca.

De la revisión del total de PEGR llama particularmente la atención, que a pesar de las reiteradas denuncias y acciones interpuestas por la Defensoría del Pueblo en casos de Acciones de apoyo al desarrollo antes conocidas como acciones cívico-militares, ninguna de la IE identifica este tipo de situaciones como un riesgo en el ámbito escolar.

Finalmente, frente a las infracciones de DIH, las IE ubicadas en zonas rurales evidencian mayores niveles de riesgo por razones del conflicto armado, como lo refleja la siguiente tabla:

UBICACIÓN	Presencia de grupos armados	Ocupación y/o ataques a escuelas	Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas interposición de población civil	Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE)	Ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones.	Reclutamiento	Utilización de niños, niñas y adolescentes (micro tráfico, minería ilegal)	Operaciones psicológicas (jornadas cívico militares dentro de las escuelas)	Violencia sexual
Rural	64	12	28	39	13	47	8	0	18
Urbano	40	6	14	15	12	24	9	0	5
TOTAL	**104**	**18**	**42**	**54**	**25**	**71**	**17**	**0**	**23**

Tabla 2. Frecuencias de riesgos reportados en los PGR en relación con la ubicación de las instituciones educativas

Una forma de representar en el territorio estas afectaciones se encuentra en el siguiente mapa.

II. Violaciones de DDHH identificadas como factores de riesgo por las IE en los PEGR

Como violaciones a los DDHH, el análisis de los PEGR identificó que el desplazamiento forzado de miembros de las comunidades educativas sería el riesgo de mayor notoriedad, el cual fue identificado por (41) IE de los Departamentos de Antioquia, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Guaviare, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre y Valle del Cauca.

La amenaza a docentes se convierte en la segunda violación de DDHH identifica en (25) PEGR de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Putumayo. Mientras que solo en (2) casos se ha identificado el homicidio de docentes y directivos como factor de riesgo, principalmente en el Departamento de Putumayo. Estas situaciones deberán ser indagadas en la etapa del trabajo de campo, así como la identificación de otras violaciones como factores de riesgo que permitan una ampliación de la lectura del contexto de los entornos educativos en materia de DDHH.

III. Análisis de los PEGR de las regiones priorizadas para la investigación:

A continuación, se mencionan los hallazgos preliminares del análisis realizado a los (176) PEGR de las 12 regiones priorizadas para la investigación que adelanta esta Delegada, en ellos se incluye el número de IE que señalan riesgos asociados al conflicto, los principales riesgos de infracciones al DIH y violaciones de DDHH y una descripción general de las acciones propuestas para su prevención y la gestión de los riesgos por conflicto armado, elementos que han sido referenciados de acuerdo a las característica de cada región y las particularidades identificadas en los documentos específicos.

- **Antioquia**

Veinte instituciones educativas (IE) de la región señalan afectaciones propias del conflicto armado. Se resalta la presencia de grupos armados ilegales (FARC, ELN, grupos armados posdesmovilización) y del Ejército; enfrentamientos entre esos grupos, desplazamiento forzado, presencia de MAP, reclutamiento, extorsión y tráfico de estupefacientes. Ante dichos factores, las IE han implementado respuestas para la gestión del riesgo, consistentes esencialmente en la promoción del autocuidado en NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES y el reconocimiento de zonas minadas. Para tal propósito las IE acuden tanto a padres de familia como a instituciones del Estado.

En dieciocho de IE de la región se reporta presencia de grupos armados. En dieciocho IE de la región se ha reportado por lo menos una infracción al Derecho Internacional Humanitario, siendo la IE Puerto López del municipio El Bagre, la que mayor cantidad de infracciones registra: Ocupación y/o ataques a escuelas, enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas con interposición de población civil, incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE), reclutamiento,

utilización de niños, niñas y adolescentes, principalmente en labores de microtráfico y minería ilegal.

De manera paralela, las infracciones al DIH con mayor registro son Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE) (diez IE afectadas) y Reclutamiento (quince IE afectadas).

En quince IE se ha presentado por lo menos una violación a los derechos humanos. No se registran homicidios de docentes y directivos, aunque sí amenazas (diez IE) y desplazamiento de comunidad educativa (seis IE).

Reflejo de la presencia de grupos armados en las IE, la presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE y el Reclutamiento, se evidencian afectaciones al derecho a la educación, notorio particularmente en la deserción escolar y desescolarización, Inasistencia regular-ausentismo y Afectación directa al calendario escolar planeado (11) de las (16) IE afectadas en las que se registró Reclutamiento)

En quince instituciones se identifican escenarios de riesgo. En consecuencia, con teniendo a la presencia de actores armados como el escenario con mayor visibilidad (10 IE)

Diecinueve IE no han desarrollado ninguno de los elementos propios de los Planes de Gestión del Riesgo.

Catorce de las cincuenta y siete instituciones educativas de la región reportan riesgos distintos al conflicto armado, relacionados principalmente con situaciones ambientales que afectan las instalaciones físicas. De manera paralela, se enuncian situaciones que amenazan directamente a niños, niñas y adolescentes: drogadicción, matoneo (bullying) y abuso sexual (municipios de Valdivia, Zaragoza, Salgar, Medellín, Bello, Rionegro y Sabaneta).

- Arauca

Cuatro de las ocho IE del departamento refieren la presencia de actores armados, tanto en zonas rurales como urbanas. Se reconocen dinámicas propias del conflicto armado como atentados terroristas, presencia de MAP, AEI y MUSE. La IE Inocencio Chinca reporta la mayor cantidad de infracciones al DIH (4), mientras que, de dichas infracciones aquellas que se han registrado en más ocasiones son los Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas, interposición de población civil e Incidente por MAP / MUSE / AEI (presencia de minas al interior o en inmediaciones de las IE. (3) IE registraron daños en las infraestructuras, situaciones que suponen afectaciones por conflicto armado al derecho a la educación.

Cuatro IE reconocen la presencia de actores armados como escenarios de riesgo (IE Monserrate, IE Inocencio Chinca, Institución Antonio Nariño e IE Andrés Bello). Paralelamente, siete de las (8) IE han desarrollado solamente el diagnóstico completo en el marco de los planes de gestión del riesgo.

La mayor parte de los riesgos identificados por las IE de Arauca corresponde a situaciones agentas al conflicto armado, como son carencia de servicios básicos, degradación del medio ambiente y dificultades de infraestructura. Como parte de las respuestas diseñadas para agenciar dichos riesgos, se contempla la comunicación con entidades estatales. Algunas instituciones carecen de respuestas diseñadas para la gestión del riesgo.

- Bogotá

En el escenario bogotano, eminentemente urbano, no evidencia presencia de grupos armados más allá del Ejército que hace batidas reclutando jóvenes. El principal riesgo de causas diferentes al conflicto armado es la utilización de niños, niñas y adolescentes en el tráfico de estupefacientes. La violencia intrafamiliar y la violencia callejera también son riesgos identificados por las IE. No se presentan infracciones al DIH o violaciones a los derechos humanos. Consecuentemente no se identifican afectaciones por conflicto armado al derecho a la educación ni escenarios de riesgo. Por último, las tres IE han desarrollado el 50% de los planes de gestión de riesgo (diagnóstico completo y propuesta de adiciones para mitigar los riesgos)

- Cauca

Como afectaciones de conflicto armado registradas en la región, la presencia de grupos armados y los enfrentamientos entre los mismos es una característica para (9) IE, tanto urbanas como rurales. Entre las IE que han establecido respuestas para la gestión del riesgo, se han definido acciones pedagógicas orientadas a niños, niñas y adolescentes. En tres de las catorce IE analizadas se presentaron casos de infracción al DIH (IE Dos Ríos-Agua Clara, IED Comercial el Palo, Centro Educativo Municipal El Cerrito Uribe). Las infracciones con mayor registro son Ocupación y/o ataques a escuelas y Enfrentamientos en inmediaciones de las escuelas interposición de población civil.

En dos de las IE mencionadas (IE Dos Ríos-Agua Clara y Centro Educativo Municipal El Cerrito Uribe) se ha registrado la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos y, consecuentemente, las mismas IE reportan la mayor cantidad de afectaciones por el conflicto armado al derecho a la educación. Son las mismas IE que identifican escenarios de riesgo y que han adelantado planes de gestión del riesgo.

Once de catorce (14) IE identifican riesgos distingos al conflicto armado en situaciones ambientales como la contaminación del aire y el agua, los incendios y sismos. La dinámica del desplazamiento forzado, la drogadicción, el desempleo y el bajo rendimiento

académico son factores de riesgo para niños, niñas y adolescentes. En respuesta, las IE han desarrollado capacitaciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes y a padres de familia, al tiempo en que acuden a las instituciones del Estado en busca de apoyo en la gestión de estos riesgos.

- Córdoba

El escenario de afectación a los entornos educativos en Córdoba se concentra en las IE de Montería (zona urbana), Ayapel y Tierralta (zona rural), que reportan vulneraciones a niños, niñas y adolescentes por parte de actores armados ilegales que han aumentado su presencia en el departamento.

Los principales efectos identificados están relacionados con el reclutamiento, las violaciones y el tráfico y consumo de estupefacientes entre niños, niñas y adolescentes. Como parte de las respuestas de las IE se registra la implementación de los planes escolares para la gestión del riesgo. Las IE Nuevo Oriente Tierralta e IE 9 de Marzo en el municipio de Tierralta reportan la mayor cantidad de infracciones al DIH.

De manera paralela, el estado de planes de gestión del riesgo en el departamento está concentrado en las IE de los municipios de Tierralta, Ayapel, Lorica y Montería; de las veinte instituciones estudiadas, menos de diez han desarrollado el diagnóstico completo, proponen adiciones para mitigar riesgos o incluyen lineamientos internacionales. Seis instituciones han implementado acciones para mitigar los riesgos.

En general, la mayor parte de las IE coinciden en la identificación de determinados riesgos no vinculados con el conflicto armado, relativos a los ejercicios de violencia intrafamiliar, violencia asociada a bandas delincuenciales, consumo de sustancias psicoactivas, estructura física de las IE incompleta, disposición de agua potable. En respuesta, las IE han desarrollado capacitaciones para docentes y estudiantes que reúnen actividades lúdicas pedagógicas. También figura la elaboración de Planes Escolares para la Gestión del Riesgo.

- Chocó

La presencia de grupos armados (mayor escenario de riesgo identificado por las IE), los enfrentamientos entre los mismos por el control del territorio (presencia de cultivos ilícitos), el consecuente desplazamiento de la población son las principales afectaciones para las IE tanto en zonas rurales como en zonas urbanas. Dicho escenario tiene lugar en el norte del departamento, particularmente en los municipios de Alto Baudó, Bajo Baudó, Carmen del Darién y Riosucio. Las infracciones al DIH con mayor cantidad de reportes son los enfrentamientos en las inmediaciones de las escuelas, ubicación de bases militares,

policiales o de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones, violencia sexual y homicidio de niños, niñas y adolescentes.

Las afectaciones al derecho a la educación se hacen evidentes a través de la deserción escolar y desescolarización, la inasistencia regular o ausentismo y la insuficiencia de docentes.

En respuesta, las IE han diseñado planes para evacuación de niños, niñas y adolescentes y personal en momentos de hostigamiento de parte de grupos armados. La IE CE Anselmo Molano de Cauca, en el municipio de Alto Buadó refiere la asistencia de la Cruz Roja asesorando a un consejo establecido en la IE para tratar las amenazas vinculadas con el conflicto armado. Se han identificado factores que permiten el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de esos grupos armados. En conjunto, no hay un desarrollo de los PEGR.

Con relación a las amenazas no derivadas del conflicto armado, se identifican situaciones ambientales (inundaciones, deslizamientos, vientos fuertes, presencia de animales peligrosos) así como otras formas de violencia, relativas a la delincuencia juvenil, el tráfico y consumo de sustancias psicoactivas y el abuso sexual entre niños, niñas y adolescentes. En respuesta, las IE han acudido a talleres de capacitación para estudiantes y docentes en materias de las diferentes amenazas que enfrentan personas menores de 18 años. Se han desarrollado talleres que cuentan con el acompañamiento de la Policía Nacional, situación que debe ser tenido en cuenta por el riesgo que eventualmente este tipo de acciones que en principio están pensadas para la mitigación del riesgo termine siendo un nuevo factor de riesgo por la participación de ésta última teniendo en cuenta la respuesta y eventual interpretación que hagan los grupos armados que hagan presencia en la zona.

- Meta

En todos los municipios con reporte con excepción de la capital del departamento hay presencia de grupos armados. Dicha situación se refleja en la identificación de combates entre esos grupos, hostigamientos, presencia de MAP, AEI y MUSE y reclutamiento ilícito como principales afectaciones resultantes del conflicto armado. Entre las respuestas de las IE se cuenta con la interposición de una acción de tutela en frente a las acciones militares (IE La Julia, Uribe), capacitaciones con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y talleres sobre proyecto de vida, que pueden considerarse en medidas de interés teniendo en cuenta que pueden avanzar hacia el agenciamiento de acciones que efectivamente puedan disminuir los riesgos por los que atraviesan las IE en la región.

En las IE de Uribe y Mesetas se reporta la mayor cantidad de infracciones al DIH, de las cuáles los enfrentamientos en las inmediaciones de las escuelas y la interposición de

población civil junto a los incidentes por MAP, AEI y MUSE se han sucedido con mayor frecuencia. Las IE de Uribe y Mesetas presencian una mayor vulnerabilidad al derecho a la educación con deserción escolar y desescolarización, e inasistencia irregular y ausentismo como principales afectaciones. En consecuencia, con la descripción del departamento, las economías ilegales controladas por grupos armados y la presencia de actores armados son identificados son los escenarios de riesgo más notorios.

La mayor parte de las IE (trece de dieciséis) ha acudido a los Planes de Gestión del Riesgo de alguna manera, principalmente en los municipios de Uribe y Mesetas. En las IE de Villavicencio, que no se han visto afectadas de manera alguna, los PEGR no han sido activados.

En materia de amenazas no vinculadas al conflicto armado se identifican afectaciones ambientales, explotación sexual, venta y consumo de sustancias psicoactivas y violencia por pandillas. En materia de respuestas de las IE se cuenta la formulación de alianzas interinstitucionales para dar manejo a dichas amenazas.

- Magdalena Medio

Si bien dos de las IE de la región (IED Juana Arias de Benavides, Plato e IED Mitsilou Campbell, El Banco) reportan presencia de grupos armados, particularmente de grupos armados posdesmovilización, ninguna IE relaciona en la matriz alguna amenaza o afectación generada por dinámicas del conflicto armado.

En materia de amenazas no vinculadas con el conflicto armado, se reportan situaciones ambientales (olas de calor, vendavales, inundaciones) y de contaminación cercana a la ubicación geográfica de algunas IE. El consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol entre niños, niñas y adolescentes, así como violencia al interior de las IE y problemas con las estructuras físicas de las mismas también constituyen amenazas contra esta población. La IE responden a través del desarrollo de campañas de prevención entre docentes y estudiantes con participación de padres de familia y entidades estatales.

En relación al estado de PEGR, todas las IE han propuesto adiciones para mitigar los riesgos, aunque no han desarrollado los diagnósticos, no han implementado acciones ni han incluido lineamientos internacionales.

- Nariño

En la región de Nariño la principal afectación generada por el conflicto armado es la presencia de actores armados y el desplazamiento forzado. También se reporta presencia de MAP, MUSE y AEI. Como respuesta, las IE han acudido a entidades estatales y de socorro,

desarrollando de manera paralela capacitación de docentes en gestión de riesgos. La mayor cantidad de infracciones al DIH es reportada por la IE Ciudadela Mixta de Colombia, del municipio San Andrés de Tumaco, en el que han tenido lugar enfrentamientos entre grupos armados e incidentes por MUSE, MAP y AEI. Como consecuencia, en el mismo municipio han tenido lugar amenazas a docentes y desplazamiento de miembros de las comunidades educativas. Estas dinámicas impactan el derecho a la educación que se evidencia en la deserción escolar, la inasistencia regular y daños a la infraestructura de las IE.

En materia de PEGR, en las IE del municipio de San Andrés de Tumaco se han desarrollado los diagnósticos y se han implementado lineamientos internacionales de educación en emergencia.

De cara a las afectaciones no vinculadas con el conflicto armado, en el municipio de Ipiales y la ciudad de Pasto, se resalta el trabajo infantil, la contaminación ambiental, la insuficiencia de planta docente y el embarazo en adolescentes. La reacción de las IE ha consistido en desarrollar campañas de sensibilización orientadas a niños, niñas y adolescentes.

- Norte de Santander

La mayor parte de las IE de la región están ubicadas en zona urbana y están tan expuestas a vulneraciones propias del conflicto armado como las IE en áreas rurales. Las amenazas identificadas corresponden a presencia de grupos armados, hostigamiento de parte de los mismos y combates entre estos.

Se identifican zonas con presencia de MAP, MUSE y AEI. De manera paralela se reportan actos de terrorismo que impactan tanto vidas humanas como bienes públicos y privados. Las reacciones y gestiones adelantadas desde las IE implican el fortalecimiento de los centros de desarrollo integral infantil, encardados de agenciar soluciones a las dinámicas de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, se han adaptado horarios para buscando evitar la deserción escolar y la desescolarización.

Las IE de los municipios de Sardinata, Villa del Rosario y Toledo reportan la mayor cantidad de infracciones al DIH, entre las que se cuentan ocupación y ataque a escuelas, enfrentamientos en las inmediaciones de las IE, incidentes por MAP, MUSE y AEI, ubicación de bases militares cerca de las escuelas, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades de microtráfico y minería ilegal. La IE Institución Técnica Agropecuaria Juan Frío ha sido escenario de la mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos, en contraste con las otras IE. Del mismo modo, la IE Monseñor Sarmiento Peralta en el municipio de Sardinata cuenta con el mayor registro de afectaciones al derecho de la educación. Las IE en Tibú, Toledo, Villa del Rosario y

Sardinata han desarrollado diagnóstico de PEGR, han propuesto adiciones para mitigar riesgos, han implementado acciones e incluidos lineamientos internacionales. Por su parte, las IE de la ciudad de Cúcuta que cuentan con escaso reporte de afectaciones debidas al conflicto armado, no han dado mayor desarrollo a PEGR.

La actividad sísmica de la región es contemplada como una de las principales afectaciones no derivadas del conflicto armado. La infraestructura inadecuada de las IE también es considerada, así como la violencia escolar. En respuesta, las IE han acudido a establecer diálogo con entidades de gobierno, al mismo tiempo en que desarrollan estrategias metodológicas para la promoción, prevención y atención de niños, niñas y adolescentes en situación de emergencia.

- Putumayo

Los PEGR que se han revisado de esta región, dan cuenta de los efectos que el conflicto armado ha tenido en la región, especialmente, las situaciones y los impactos que éste ha tenido en la población civil y en particular en las IE. En los (9) PEGR revisados, se evidencia con mayor claridad que en otras zonas, las afectaciones por razones del conflicto armado. En este sentido, se encuentra como elemento común a los todos los PEGR de la región revisados, la identificación de la presencia de actores armados en el entorno de las IE.

Así mismo, se identifica en los documentos una mayor presencia del discurso de protección de la niñez en el marco del conflicto armado, en particular cuando se busca la acción preventiva frente a afectaciones como el reclutamiento ilícito de las personas menores de 18 años. Lo anterior, da cuenta de la presencia institucional que ha tenido el Departamento por parte de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados. En este sentido, los planes de mitigación contienen un componente importante en términos de acciones preventivas especialmente de carácter temprano y urgente.

En términos de identificación de infracciones de DIH y violaciones de DDHH, los PEGR en esta región, en general identifican como riesgo la mayoría de las variables que sirvieron para el análisis de estos documentos, razón por la cual, se entiende este componente como un elemento de avance en términos de la conciencia y necesidad de gestionar los riesgos que afectan a los entornos educativos. En este sentido, los factores de riesgo de mayor recurrencia en los documentos son la presencia de MAP, MUSE, así como los eventos con este tipo de artefactos explosivos, el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, así como la ocupación de las IE y la ubicación de bases militares, policiales o de organismos de seguridad en las escuelas o sus inmediaciones.

- Valle del Cauca

La presencia de grupos armados, grupos armados posdesmovilización en particular, que controlan territorios y establecen fronteras invisibles, es percibida como la mayor afectación derivada del conflicto armado. Como efecto colateral de dicho escenario, se reporta presencia de MAP y MUSE en diferentes municipios. Las IE también identifican en la recepción de población desplazada otra afectación.

En respuesta, las IE han flexibilizado jornadas académicas para nivelar a niños, niñas y adolescentes provenientes de familias desplazadas. También se implementan capacitaciones para docentes, estudiantes y padres de familia referentes a la gestión del riesgo que supone la presencia de actores armados en la región. La IE Alfredo Bonilla Montaño en el municipio de Jamundí, reporta la presencia de MAP y MUSE, aunque no se han implementado acciones al respecto.

A pesar de la caracterización en materia de afectaciones y vulneraciones descrita, la información en materia de infracciones al DIH, las violaciones a los derechos humanos y las afectaciones al derecho de la educación, no cuentan con un reporte en la matriz de PEGR.

Hay un desarrollo esporádico de los PEGR concentrado particularmente en la IE Juan José Rondón de Buenaventura y las IE La Magdalena y El Placer en Buga.

En relación a las afectaciones no derivadas del conflicto armado, las IE reportan situaciones de orden ambiental (contaminación cerca a las IE y fenómenos climáticos), consumo de sustancias psicoactivas, violencia de pandillas y violencia intrafamiliar. Las campañas de prevención de dinámicas violentas entre niños, niñas y adolescentes en los diferentes escenarios sociales de los que participan, ha sido una de las medidas adoptadas por las IE como reacción a dichas afectaciones.

IV. Otros hallazgos en relación con el análisis de los PEGR

- Otros elementos que fueron identificados en el análisis de los PEGR se relacionan con la baja participación de las comunidades en las medidas a tomar para mitigar y realizar la gestión del riesgo, donde solo de identificó un PEGR en el departamento de Bolívar, que evidencia un rol en este sentido a la comunidad.

- En términos de la exhaustividad de los diagnósticos, puede señalarse que muchos no pasan por ejercicios de ampliación de fuentes que les permitan contar con mayores elementos sobre el contexto local, más allá de los elementos que resultan de la indagación al interior de las mismas IE.

- Solo los PEGR correspondientes al departamento del Caquetá han incluido el diseño

de una ruta para recibir a la población afectada y víctimas del conflicto armado, Así mismo, Caquetá apareció como uno de los departamentos donde el análisis y medidas tomadas en los PEGR dan una mayor cuenta de la realidad del territorio y refleja algún tipo de conciencia común frente a las situaciones que afrontan las IE por razones del conflicto armado.

- Aunque el trabajo de diseño y actualización de los PEGR se ha dado mientras se desarrollan las conversaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, en general, los PEGR no han previsto ningún tipo de acción encaminada al abordaje y mitigación de los riesgos que puedan surgir de la etapa posacuerdo ni siquiera en los territorios donde históricamente ha operado el grupo armado. Esta situación implicará necesariamente una revisión de los PEGR del país que preparen a las IE para responder a los desafíos de dicho escenario.

- El número de PEGR existente por región da cuenta inicialmente, de la necesidad de revisar y ampliar la estrategia del MEN y de las Secretarías de Educación para fortalecer el acompañamiento que permita a un número mayor de IE diseñar sus PEGR, con énfasis en las zonas afectadas por el conflicto armado y prever qué tipo de medidas, capacidades y recursos se necesitan para que este proceso amplíe su cobertura.

- En el instrumento de sistematización de la información de los PEGR, en los escenarios de riesgo, se incluyeron las variables que el SAT interpreta como amenaza y que incluyen la presencia de actores armados, la cooptación de bandas y combos, las economías ilegales controladas por los grupos armados, la minería ilegal, entre otro; sin embargo, en la lectura de los PEGR solo se identifica la presencia de actores armados como factor de amenaza. Aquí hay una inconsistencia con los hallazgos en riesgo de infracciones que identifican la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de micro-tráfico y en actividades de minería. Teniendo en cuenta que este tipo de situaciones no han sido identificadas en los PEGR, se entiende que los diagnósticos realizados por las IE presentan algunas deficiencias frente a la lectura de los entornos educativos y los riesgos que deben enfrentar en el marco del conflicto armado y la violencia que se registra en los territorios.

3.2 Aproximación a la respuesta institucional del Estado colombiano.

Con la expedición de la Ley 115 de 1993 o Ley General de Educación, inicia en el país una serie de cambios y se identifica la necesidad de recopilar información urgente, hacer una lectura transversal del estado real del derecho a la educación a la luz de la nueva Constitución Nacional, en particular como respuesta a las situaciones generadas por las condiciones física, climatológicas y sísmicas, entre otros fenómenos naturales que afectan

a la población colombiana se llega al reconocimiento de preparar a la niñez y la juventud para que de manera inteligente y oportuna pueda afrontar situaciones que pueden considerarse inevitables y emplear todos los recursos posibles para evitar aquello que depende de acciones u omisiones humanas.

Inspirados en lo anterior y con base en algunas obligaciones del sistema educativo previamente identificadas para prevenir emergencias y desastres, se expide el Decreto 7550 de 1994, que tenía dicho objetivo. Lo anterior llevó al Ministerio de Educación Nacional a ajustar programas y formas de responder en esta área. Situaciones como las de los terremotos de Tumaco en 1979 y Popayán en 1983, así como la emergencia volcánica que termina con la población de Armero en el año 1985, dieron cuenta de la necesidad de prepararse para dar una mejor respuesta por parte del Estado y en particular del sector educativo.

En el período posterior, el país enfrenta la agudización de los impactos del conflicto armado, que, para el caso particular de la Educación de niños, niñas y adolescentes, así como de las afectaciones a las IE y un mayor registro del tipo de afectaciones que esta población y la escuela misma sufren por la actuación de los grupos armados, se hace necesario la incorporación de un enfoque que robustezca la respuesta estatal en materia de enfrentar los riesgos que afectan al derecho a la educación. Para el año 2009, se emite la Directica Ministerial No. 012, que incorpora el enfoque de "Escuela Protegida".

Para esta época y por iniciativa de agencias de cooperación internacional, organizaciones y otras expresiones de la sociedad civil, entra en funcionamiento la Mesa Nacional de Educación en Emergencia que busca precisamente el alistamiento, asistencia y preparación de la respuesta para evitar que las emergencias tanto de origen natural como de la acción humana interrumpieran el ejercicio del derecho a la educación en zonas del país altamente afectadas por este tipo de eventos, en particular por el conflicto armado. Putumayo, Nariño y Córdoba se convierten en pilotos de iniciativas que buscaban la continuidad de la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia.

La ola invernal que afectó el país en el año 2010, llevó a que más de 500 IE por todo el país tuvieran que ser utilizadas como alberges para la población damnificada. Esta situación dejó en muy malas condiciones la infraestructura de los espacios escolares y reafirmó la necesidad de contar con una definición más clara de la necesidad de proteger a las escuelas y con ellas al derecho a la educación por razón de las emergencias y en particular del conflicto armado. Con la expedición de la Directiva ministerial No. 10 de 2011, se incorpora en particular para los casos de conflicto armado y la presencia de grupos armados en las zonas de ubicación de las IE una lógica hacia "escuelas protectoras y protegidas", noción con base en la cual se avanza en la construcción de los planes escolares de gestión del riesgo en la actualidad.

Durante los años 2012 y 2013, el MEN trabajó en la definición de unos lineamientos que facilitarán esta labor en las IE del país. Los Lineamientos finalmente son publicados en el año 2014, donde expresamente se ha dejado establecido que, en situaciones de emergencia, las IE deben ser consideradas la última opción para ser albergues de la población afectada además de motivar la preparación y la acción preventiva para que en esos momentos el servicio educativo se reestablezca en el menor tiempo posible.

Desde la perspectiva de responder a las variables generadas por el conflicto armado para garantizar el derecho a la educación, esta estrategia se ve reforzada por la expedición de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y por la Ley 1523 de 2012 particularmente desde el marco de responsabilidades del Sistema Educativo frente a la respuesta en emergencias incorporando un enfoque más claro de gestión del riesgo. Lo anterior lleva a aunar esfuerzos y a la necesidad de una respuesta estatal en materia educativa para las víctimas del conflicto armado, así como la necesidad de una mayor implicación, conocimiento, comprensión y reconocimiento de la capacidad local para la prevención, mitigación y recuperación de la respuesta educativa a pesar de las emergencia, sobre todo porque el riesgo siempre va a estar, pero lo que debe lograrse es preparar la capacidad de respuesta para gestionarlo de la mejor manera posible y coordinada en función de las obligaciones y compromisos de las diferentes entidades concernidas.

Otro elemento que se suma a lo anterior es la expedición de la Ley 1098 de 2006 o código de infancia y adolescencia, que en por lo menos 20 artículos de la norma dan un marco a la gestión del riesgo con énfasis en los niños, niñas y adolescentes y la respuesta institucional.

Desde el ámbito nacional, esta estrategia debe articularse al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, que cuenta con comités de conocimiento, prevención y de atención de desastres, que tienen una función específica frente a cambio antrópicos incluido el conflicto armado.

Teniendo en cuenta que la respuesta estatal debe darse en línea intersectorial, en consideración del MEN, las guías del de la Unidad de gestión del riesgo de la Presidencia de la República, han sido más prácticas para el trabajo en las IE que los mismos lineamientos del Ministerio, especialmente en el período 2010 a 2014. Sin embargo, al no incluir el riesgo por conflicto armado, no son suficientes, aunque permitieron a las IE del país avanzar en la construcción de manuales para la prevención de otros riesgos.

Hacia el territorio, este trabajo se llevó a cabo especialmente con el apoyo de la cooperación internacional (Oficina Internacional de la Migraciones, UNICEF, Corporación Opción legal, IRC y RET), que en una primera etapa trabajaron en las escuelas de Córdoba, Putumayo y Nariño. En un segundo momento y con una inversión del 70% del presupuesto

y el aporte del 30% de RET, durante 2013 y 2014 se avanzó en la construcción de 371 PEGR. En la fase 2015 el MEN en cooperación con Plan Internacional y Save the Children, han logrado el ajuste e incorporación del riesgo por conflicto armado en un promedio de 341 PEGR.

El MEN para focalizar las IE que cuenta con el apoyo de la estrategia nacional de acompañamiento para el diseño y puesta en marcha de los PEGR, el criterio de selección es que las instituciones tengan doble afectación que implica que estén expuestas a por lo menos dos tipos de riesgos, incluido conflicto armado. De esta manera, a la fecha la estrategia de gestión del riesgo se encuentra en etapa de acercamiento a las IE en región y al diseño de los PEGR.

Frente al cómo se responde cuando existe una amenaza concreta, la actuación queda en cabeza de las Secretarías de Educación departamentales y municipales, dependiendo de la ubicación de la IE que reporte la afectación y al estado de certificación en materia de educación del ente territorial correspondiente. Pero aún no es clara la activación de rutas efectivas de prevención o mitigación de los riesgos presentados. Esta situación ha sido corroborada en el análisis de los PEGR que en su mayoría no reconocen o incorporación la implementación de acciones para la mitigación de los riesgos, que a su vez solo aparece en (57) de los 429 PEGR revisados. Cuando es de conocimiento del MEN una situación de riesgo específica se procede a la remisión de la información a las instancias que pueden dar respuesta concreta, haciendo una gestión desde lo nacional hacia la respuesta en lo local, pero aún no existe un mecanismo de seguimiento que permita dar cuenta del resultado de las acciones emprendidas de forma sistemática.

En materia específica de los riesgos por razones del conflicto armado, en consideración del MEN y corroborado en el análisis de los PEGR, aun cuando es claro el reporte del accionar de grupos armados en los territorios de ubicación de las IE y las situaciones que de manera directa afectan a los entornos educativos, es baja la identificación de riesgos como reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados, presencia y accidentes con MAP, MUSE y otro tipo de artefactos explosivos, el minado de las inmediaciones de las IE, la ocupación de la infraestructura de las escuelas y con mayor grado de especial preocupación, las situaciones de violencia sexual expresamente en el marco del conflicto armado. En reflexión de funcionarios del MEN, esta situación puede obedecer al temor que la identificación de estas situaciones aumente los niveles de riesgo de las personas de las comunidades educativas. Asimismo, se identifica inicialmente que pueden ser efecto de la normalización por las comunidades de los impactos del conflicto armado, que lleva a que ciertas situaciones no sean identificadas como afectaciones a sus derechos.

Para dar continuidad a la estrategia de gestión del riesgo, en el año 2016 el MEN ha previsto fortalecer su acción territorial por medio del acompañamiento directo a 59 IE con

el fin de implementar los PEGR diseñados por estas escuelas, que les permitirá validar la experiencia del diseño y tomar medidas que les permita cualificar la estrategia hacia otras IE. En esta etapa se tiene un interés particular de revisar la capacidad de respuesta a las amenazas concretas desde la coordinación institucional en lo local, y complementar su trabajo de capacitación y acompañamiento por medio de los procesos de formación y trabajo con la red de rectores del país y las secretarías de educación, especialmente con éstas últimas de quienes se espera multipliquen los lineamientos y promuevan el enfoque de gestión el riesgo en sus rangos territoriales. Con el fin de garantizar el seguimiento en las demás IE que han diseñado sus PEGR, el MEN ha previsto un acompañamiento más de carácter virtual.

De manera complementaria el MEN ha previsto el trabajo con los comités de gestión del riesgo en lo local, donde la articulación con las secretarías de educación será definitiva. Como estrategia de incidencia complementaria, se encuentran revisando en cómo hacer que en la construcción de planes de formación docente se incorpore el enfoque de atención a víctimas, que pasa por la continuidad de la socialización de la Ley 1448 iniciada por el MEN desde los procesos de formación que han adelantado desde el año 2014.

Para el año 2016, las Subdirecciones de Permanencia y Calidad del MEN han logrado articular un proyecto que buscará la incorporación en el currículo la gestión del riesgo, trabajo que está siendo acompañado por Save the Children. El MEN reconoce que la estrategia de gestión del riesgo ha sido impulsada especialmente en alianza con la cooperación internacional tanto para el trabajo en territorio como para el desarrollo de metodologías, procesos de formación, la asesoría directa a las IE, entre otros.

Finalmente, frente al escenario posacuerdo, interés central de la investigación, el MEN reconoce que es un desafío para el sistema educativo en su conjunto. Aún no es muy claro cómo se abordará este escenario, no existe una preparación específica en esta materia, por ejemplo, de lo anterior, en términos de la incorporación al sistema educativo formal de niños, niñas y adolescentes desvinculados o familiares de los miembros de las FARC-EP. En este sentido, reconocen la necesidad de una mayor articulación y respuesta coordinada con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para dar respuesta a este tipo de situaciones que evidentemente pasarán por la escuela en la fase de implementación de los acuerdos. Preguntas en torno a qué tipo de riesgos deberán enfrentar los entornos educativos una vez inicie el proceso de dejación de armas y el camino hacia el fin del conflicto, no hacen parte aún de las temáticas a abordar por el MEN en este momento, así como no se encontró evidencia que sea una variable tomada en cuenta en los diagnósticos de ninguno de los PEGR existentes.

4. Proyección de los escenarios de riesgo que se perfilan desde la lectura analítica de los documentos de advertencia SAT

Los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento producidos por el SAT entre enero de 2010 y marzo de 2016 dan cuenta de una diversidad de afectaciones a niños, niñas y adolescentes, docentes y al ámbito educativo, siendo el Reclutamiento y Utilización la más frecuente. El siguiente cuadro resume el contexto en los departamentos focalizados en la investigación identificando los factores de vulnerabilidad (características de la población que aumenta probabilidad de daño), amenaza (factores que exponen a la afectación) y capacidades sociales e institucionales (recursos para garantía de derechos); se tomaron en cuenta únicamente los elementos relacionados con niños, niñas y adolescentes y entornos educativos que son mencionados en los documentos de advertencia y mapas nacionales del SAT.

Departamento	Vulnerabilidad	Amenazas	Capacidades	Afectaciones
Antioquia		Economías ilícitas Presencia de actores armados ilegales y militares en inmediaciones de las IE MAP en cercanías IE Presencia grupos armados Posdesmovilización y FARC Explotación minera Presencia cultivos ilícitos	Procesos de reivindicación de derechos, protección y solidaridad definidos por comunidades campesinas, indígenas, organizaciones de víctimas y en particular organizaciones de mujeres.	Amenaza a docentes indígenas Amenazas y extorsiones a docentes Anormalidad académica Combates con interposición de la población civil. Deserción escolar por "fronteras invisibles" Desescolarización Desplazamiento docentes Desplazamiento por amenaza de reclutamiento Homicidios de estudiantes Homicidios docentes Reclutamiento y utilización (vigilancia, transporte armas y drogas) Violencia sexual
Arauca	Dificultades de acceso (poca cobertura del servicio educativo)	Presencia ELN y FARC Presencia cultivos ilícitos		Amenaza a docentes Homicidio de NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES persona protegida Reclutamiento y utilización
Bogotá	Asentamientos urbanos informales con población en situación de Pobreza y pobreza extrema	Presencia grupos armados Posdesmovilización, ELN y FARC		Amenaza a docentes Explotación sexual Reclutamiento y utilización con fines de microtráfico Violencia sexual (acceso carnal violento)
Cauca	Asequibilidad: no hay nombramiento oportuno de docentes	Ubicación de bases, destacamentos militares Presencia ELN y FARC Presencia cultivos ilícitos		Anormalidad académica por riesgo de enfrentamiento o accidente con artefactos explosivos Artefacto explosivo Ataque a Escuelas Enfrentamientos armados ocurridos en inmediaciones de las Instituciones educativas Homicidio de NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES persona protegida

				Reclutamiento y utilización (también por parte de ejército)
Córdoba	Desempleo Pocas oportunidades de educación superior Pocas opciones uso del tiempo libre	Presencia grupos armados posdesmovilización y FARC Economías ilícitas: tráfico de pasta de base de coca y clorhidrato de cocaína, el contrabando de precursores químicos para el procesamiento de alcaloides, derivados de hidrocarburos, el tráfico de armas y municiones. Explotación minera Presencia cultivos ilícitos	Programas de atención ICBF y alcaldías Proyectos comunitarios de cooperación	Amenazas NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Amenazas y extorsiones a docentes Desplazamiento por amenaza de violencia sexual. Explotación sexual con fines comerciales (niñas y adolescentes) Homicidio docentes Homicidio NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Reclutamiento y utilización Vinculación por vía de relaciones sentimentales Violencia sexual (acceso carnal violento)
Chocó	Falta de acceso (cobertura) y adaptabilidad (infraestructura y enfoque étnico) del servicio educativo Pocas oportunidades laborales Violencia intrafamiliar Debilidad redes afectivas y protectoras	Presencia FARC, ELN y Grupos armados posdesmovilización Explotación minera Presencia cultivos ilícitos		Incidente y riesgo por MAP y artefactos explosivos en resguardo Reclutamiento y utilización Violencia basada en género (acoso sexual, regulación de la vida social) afecta a mujeres
Meta		Presencia grupos armados Posdesmovilización y FARC Explotación minera Presencia cultivos ilícitos		Amenazas a docentes Reclutamiento y utilización Riesgo MAP y MUSE
Magdalena Medio	Elevada tasa de analfabetismo, y	Presencia FARC, ELN y Grupos armados		Amenazas a docentes Anormalidad académica

	deserción escolar Asequibilidad: no hay nombramiento oportuno de docentes	Posdesmovilización Explotación minera Presencia cultivos ilícitos		Asesinato docentes Desplazamiento por riesgo de reclutamiento Reclutamiento y utilización fines microtráfico
Nariño		Presencia FARC, ELN y Grupos armados Posdesmovilización Explotación minera Presencia cultivos ilícitos		Desplazamiento Enfrentamientos armados con interposición de población Incidente y riesgo por MAP y artefactos explosivos
Norte de Santander	Asequibilidad: no hay nombramiento oportuno de docentes E infraestructura	Presencia FARC, ELN, EPL y Grupos armados Posdesmovilización Explotación minera Presencia cultivos ilícitos		Artefacto explosivo en inmediaciones de la escuela Ataques a escuela Anormalidad académica por riesgo de enfrentamiento o accidente con artefactos explosivos Ocupación escuela Reclutamiento y utilización
Putumayo	Desempleo Pocas oportunidades de educación superior	Economía ilegal: tráfico de estupefacientes y precursores químicos, armas y municiones Presencia FARC y Grupos armados posdesmovilización Presencia cultivos ilícitos		Amenazas a docentes, jóvenes y adolescentes Desplazamiento Reclutamiento y utilización
Valle del Cauca	Asequibilidad: no hay nombramiento de docentes Falta transporte público y de medios de comunicación (comunidades aisladas).	Ubicación de bases, destacamentos militares Presencia FARC y Grupos armados Posdesmovilización Explotación minera		Anormalidad académica por riesgo de enfrentamiento o accidente con artefactos explosivos Ataque a Escuelas Enfrentamientos armados ocurridos en inmediaciones de las Instituciones educativas Explotación sexual Homicidio de NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES persona protegida

				Incidente o riesgo por MAP y artefactos explosivos Reclutamiento y utilización (también por parte de ejército)

4.1. Escenarios de riesgo en contextos de posacuerdo

La información producida por el SAT en el periodo 2010-2016 da cuenta de la prevalencia del riesgo para NNA en las regiones focalizadas. La población de estos departamentos se encuentra en una situación de vulnerabilidad relacionada con problemas estructurales (inequidad y exclusión, falta de acceso a bienes y servicios) que confluye con otros factores coyunturales (economías extractivas, narcotráfico, economías ilícitas, presencia de actores armados) generando el escenario de riesgo.

En ese panorama de desigualdad social que afecta de manera general hay condiciones que aumentan el riesgo de NNA, tales son las dificultades de acceso a educación por cuenta de baja cobertura, distancia a las Instituciones Educativas, e la infraestructura inadecuada. Un factor reiterado (presente en 4 departamentos) es el problema de nombramiento oportuno de docentes que trae como consecuencia anormalidad académica. En zonas con población indígena y afro (Chocó) se menciona además la falta de personal docente preparado para impartir educación con enfoque étnico.

Otros factores de vulnerabilidad mencionados de manera reiterada son la falta de oportunidades laborales, de educación superior y de oferta para el uso de tiempo libre, que sumados a redes afectivas débiles y contextos de violencia intrafamiliar potencian el riesgo de reclutamiento y utilización por parte de actores armados con modalidades como: promesas de empleo, vinculación por relaciones sentimentales y desarrollo de actividades deportivas o recreativas.

En cuanto a los factores de amenaza, la presencia de actores armados es la principal y se ve potenciada cuando confluyen distintos actores que pueden generar disputas territoriales, en todas las regiones focalizadas confluyen distintos tipos de actores. En la dinámica de confrontación un factor de amenaza relacionado con afectaciones a NNA especialmente con reclutamiento y utilización y con violencia sexual es el control de economías ilícitas por parte de actores armados; en las zonas rurales se asocia a la presencia de cultivos ilícitos (en todas las regiones focalizadas excepto Bogotá) y en las zonas urbanas asociado al microtráfico (Bogotá, Medellín).

Las zonas de frontera se configuran como lugares de tránsito (de personas, mercancías, dinero) y en ellas confluyen también las economías ilegales, uno de los principales factores de amenaza en el escenario de riesgo para NNA, es el caso de Urabá antioqueño y chocoano, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Arauca.

Las economías extractivas, por el cambio que generan en la dinámica ambiental y social también se han asociado a riesgos para los NNA relacionados con la explotación sexual principalmente. Dentro de las regiones consideradas hay presencia de solicitudes y títulos mineros en la mayoría de zonas, con especial concentración en Antioquia, Magdalena Medio, Chocó y Nariño.

En los departamentos analizados la principal afectación es el reclutamiento y utilización, reportado en todas las zonas o la amenaza de reclutamiento que genera desplazamientos, en muchos casos la utilización es asociada a cultivos de uso ilícito, producción y tráfico de drogas. Otra afectación presente en varias zonas (4 departamentos) es el incidente o riesgo por minas antipersona, municiones sin explotar y artefactos explosivos.

Para las niñas y adolescentes se ha reportado riesgo de violencia sexual en sus diferentes formas (acceso carnal violento, acoso sexual, explotación sexual entre otras) en 5 de las regiones consideradas (Antioquia, Bogotá, Córdoba, Chocó y Valle del Cauca).

Con la información emitida por el SAT se perfilan algunos escenarios de riesgo que deben ser verificados con información actualizada y triangulación de fuentes en el trabajo de campo con el fin de un análisis más profundo.

En este momento se identifican como posibles escenarios de riesgo considerando las condiciones del posacuerdo:

- ⇒ **Zonas con economías ilícitas en control de grupos armados Posdesmovilización o alianzas FARC-grupos Posdesmovilización:**

En los documentos de advertencia se evidencia una relación entre el control de economías ilícitas, especialmente tráfico de drogas pero también: tráfico de armas, mercancías y redes de explotación sexual y trata de personas con el riesgo para NNA de reclutamiento y utilización y el riesgo de violencia sexual especialmente para niñas y adolescentes.

De la implementación efectiva del acuerdo sobre drogas y cultivos de uso ilícito dependerá la desvinculación de las FARC de estas economías, sin embargo puede preverse que se mantiene el Reclutamiento y Utilización de NNA por parte de otros grupos armados en las regiones en la que está bajo su control y en las que hay un control mixto (alianzas FARC-Grupos Pos) son posibles disputas de poder entre grupos por el control de la economía ilegal.

De las regiones focalizadas Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Putumayo, Magdalena Medio y Nariño combinan todos los elementos y tienen presencia de varios actores. En Chocó y Valle del Cauca no es tan clara la combinación de elementos pero por su ubicación geográfica se constituyen como punto estratégico de salida de mercancías y se puede prever la disputa por el control por parte de actores armados vinculados a economías ilícitas con el correspondiente aumento de riesgo para la población.

En los contextos urbanos la producción del SAT advierte sobre la cooptación de bandas y combos con fines de microtráfico y la vinculación de NNA a redes que operan al interior y en las cercanías de las comunidades educativas, será un foco de análisis tomando en cuenta los documentos de advertencia en Antioquia, Bogotá y Magdalena Medio.

En las zonas fronterizas el contexto geográfico es utilizado por las redes de trata de personas y explotación sexual que tienen relación con los actores armados que controlan el territorio, en estas regiones el riesgo lo tienen especialmente las niñas y adolescentes. Es el caso de los departamentos de Chocó y Antioquia (Urabá), Nariño y Putumayo.

- ⇒ **Zonas bajo control territorial de grupos armados que no están en proceso de DDR**

En aquellas zonas con fuerte presencia de grupos armados que no están en proceso de DDR es de suponer que se mantiene el riesgo o se verá afectado por las posibles disputas territoriales. El escenario dependerá de la implementación del acuerdo denominado "Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz".

Dentro de las regiones focalizadas se puede suponer que Córdoba y Antioquia permanecerán con presencia de grupos armados Posdesmovilización. Arauca mantendrá el dominio histórico por parte del ELN, grupo que anunció la voluntad de iniciar un proceso de paz y al que se han relacionado reclutamiento y utilización de NNA en esta zona.

En otras regiones dependerá de la implementación efectiva de los acuerdos, es el caso de algunas zonas de Putumayo (Valle del Guamuez, Puerto Asís), Meta, Valle y Nariño. El departamento de Norte de Santander presenta un panorama más complejo por la confluencia de EPL, ELN, FARC y Grupos Pos, economías ilegales y su cercanía con la frontera internacional, en esta zona además de reclutamiento se han reportado ataques a escuela y anormalidad académica por riesgo de enfrentamiento o accidente con artefacto explosivo, dependiendo de la disputa territorial pueden mantenerse estos riesgos.

- ⇒ **Zonas con economías extractivas**

La minería es una de las industrias extractivas asociada a grupos armados. El SAT procesa información oficial de las solicitudes y licencias mineras y en los documentos de advertencia se considera la minería ilegal como factor de amenaza.

En la advertencia del SAT no se encontró mención directa sobre la relación minería y riesgos específicos para NNA, esta conexión tendría que ser explorada en el trabajo de campo, especialmente en: Antioquia, Magdalena Medio, Chocó y Nariño, departamentos que concentran explotación minera al igual que economías ilegales y presencia de diferentes actores.

⇒ **Zonas de transitorias de normalización y territorios con presencia de excombatientes**

En el acuerdo sobre Cese al fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas firmado el 23 de junio de 2016 se anunciaron 23 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 8 Campamentos, de las que hasta el momento se han comunicado los municipios de ubicación. Dentro de las regiones focalizadas en la investigación todas tendrán ZVTN excepto Bogotá y Valle del Cauca que no tienen en su territorio pero colindan con dichas zonas.

A la fecha no se ha anunciado la ubicación de los y las excombatientes una vez se termine la ubicación en las zonas, pues éstas tienen carácter temporal (180 días según el texto de acuerdo). De la implementación de los acuerdos dependerá la configuración de nuevos escenarios de riesgo para NNA.

En relación los menores de 15 años, actualmente no es de conocimiento público el protocolo para su salida de los campamentos de las FARC-EP, el Plan Transitorio de Acogida ni el Programa Integral Especial para todos los menores de edad en el marco del Acuerdo sobre este punto. Por lo tanto, no es posible ubicar los escenarios de riesgo geográficamente en relación los departamentos en los que hace énfasis la investigación.

De manera general puede preverse riesgo de retorno de NNA sin proceso de desvinculación ni protección por parte de institucionalidad y riesgos de revinculación a otros grupos armados. En el caso de niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de violencia sexual, el retorno a su lugar de origen puede ponerlas en riesgo de estigmatización y revictimización.

El proceso educativo de los menores de 15 años objeto del acuerdo probablemente fue interrumpido y el Programa Integral tendrá que responder a esta situación. Frente al riesgo de un proceso de retorno sin protección institucional (hay antecedentes en la desmovilización de las AUC) los NNA que no estén cubiertos con el Programa Integral llegarán a las Instituciones educativas con extra edad lo que dificulta su revinculación al proceso educativo, si retornan a sus comunidades con dinámicas distintas, probablemente sean estigmatizados por ser excombatientes en cambio de ser considerados víctimas y atendidos según sus condiciones específicas.

El riesgo de retorno de NNA o la ocurrencia de hechos relacionados será un elemento de análisis central en el trabajo de campo en todas las regiones focalizadas.

Conclusiones

Marco normativo vigente y políticas públicas de gestión del riesgo:

- De la revisión del ordenamiento jurídico nacional e internacional se reconoce un avance significativo para la protección del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, de las instituciones educativas como espacios de protección, así como un llamado reiterado a tomar medidas que permitan que situaciones de riesgo y amenaza como el conflicto armado no impidan el ejercicio del derecho a la educación como mecanismo de protección. En este sentido, el Estado colombiano cuenta con un marco normativo claro y extenso para el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas públicas que respondan a la necesidad que a pesar de las emergencias el servicio educativo se mantenga o restablezca prontamente una vez se presente una situación de esta naturaleza, se salvaguarde la infraestructura de las escuelas y se generen planes de respuesta y acompañamiento a las comunidades educativas frente a los riesgos que se presentan en los territorios, a partir de la coordinación de las diferentes instituciones relacionadas con el tema y la acción articulada entre las mismas. Sin embargo, se evidencia una dificultad en la implementación de las políticas públicas diseñadas para dar respuesta a las obligaciones del Estado frente a las situaciones de riesgo y emergencia.

- Si bien se avanza en la incorporación formal del enfoque de gestión del riesgo en el sistema educativo con el fin de garantizar el mantenimiento o restablecimiento oportuno del servicio educativo, la implementación en los territorios aún es baja y se encuentra en una etapa inicial de diseño de los PEGR, lo que implica que aún no es posible evaluar la calidad, efectividad y pertinencia de las medidas previstas para que el Estado colombiano para responder a situaciones de educación en emergencia.

- En materia de cobertura de la estrategia de gestión del riesgo adelantada por el MEN, se identifica que las zonas urbanas han tenido un mayor resultado en materia de diseño de PEGR, a mayo de 2016 existen (258) PEGR de IE urbanas y 171 corresponde a zonas rurales, de éstos últimos se concluye que en mayor medida son precisamente los PEGR de IE rurales los que identifican en mayor grado como riesgo las amenazas y situaciones derivadas del conflicto armado.

- Se evidencian bajos niveles de articulación de los entes territoriales, especialmente frente a las amenazas o riesgos concretos que aún no tienen una ruta idónea y tendiente a resultados en protección del derecho a la educación y los entornos educativos.

Situación de los entornos educativos frente al conflicto armado:

A partir de los insumos analizados para el presente informe, los informes especiales sobre el derecho a la educación en el país; los documentos de advertencia SAT y los PEGR, elaborados por las instituciones educativas, es posible concluir que:

- La principal afectación del conflicto armado en las comunidades educativas continúa siendo el reclutamiento forzado; en la totalidad de las fuentes consultadas, se identifica esta grave violación a los derechos de los niños, niñas y

adolescentes. Aunque las modalidades de reclutamiento han mutado en respuesta a las dinámicas de los actores armados, su forma de vinculación de las personas menores de 18 años, golpea fuertemente a los entornos educativos y es por tanto uno de los focos de análisis crítico sobre respuesta estatal.

- La utilización de NNA con fines delincuenciales es una de las formas de reclutamiento que más se reporta en los entornos educativos. Este delito en contra de los adolescentes, enmascara en accionar de los grupos armados y ubica a los NNA en escenarios de conflicto con la ley penal. Desde la comprensión y alcance del sector educativo, estas situaciones se gestionan como asuntos de convivencia escolar y en consecuencia se proponen acciones de prevención más centradas en estrategias de autocuidado y protección contra el consumo. Debido a que las situaciones son reiterativas, se deduce que la acción institucional ha sido insuficiente y que las estrategias de prevención y atención del fenómeno del reclutamiento y la utilización están mal enfocadas en esta forma particular de vinculación a los grupos armados al margen de la ley.

- Aunque hay algunos reportes de utilización de niños, niñas y adolescentes que involucran a la guerrilla de las FARC en alianza con grupos posdesmovilización, especialmente en la macroregión occidental y en algunos municipios del Putumayo, el análisis tiende a mostrar que son los grupos surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC, principalmente Los Urabeños y Los Rastrojos, los responsables de este delito en contra de los adolescentes.

- En segundo renglón aparecen las amenazas a docentes que también son reconocidas por organismos internacionales, los documentos de advertencia y otros informes emitidos por la Defensoría del Pueblo y los PEGR. Algunas de las causas más frecuentes por las cuales se amenaza a los docentes son: (i) Por manifestarse en contra de la vinculación de los estudiantes a labores delincuenciales, especialmente a la distribución de sustancias psicoactivas. (ii) Por pertenecer a instituciones educativas ubicadas en territorios en disputa en donde los actores armados controlan el paso por fronteras invisibles. (iii) Por estar insertos en dinámicas organizativas en torno a la restitución de derechos patrimoniales y defensa de los territorios.

- Los riesgos generados por el conflicto armado que afectan de manera individual a cualquier miembro de las comunidades educativas, extiende sus efectos al entorno escolar en su conjunto. De tal forma, que se da un efecto colectivo que pone en riesgo el derecho a la educación y con ella eleva los niveles de ocurrencia de otros hechos victimizantes. Por ejemplo, la amenaza a un docente que ha adelantado una acción para evitar que un actor armado reclute a un niño o niña de la escuela, puede llevar a situaciones de desplazamiento forzado del docente, otros miembros de la comunidad educativa y finalmente el reclutamiento del niño o la niña.

- El conflicto armado y su relación con la afectación al derecho a la educación en el país se concentra en las zonas de presencia de los actores armados especialmente de zonas rurales. En estas regiones la principal afectación es el acceso a las sedes de las instituciones educativas, como producto de los enfrentamientos entre la fuerza pública y los grupos insurgentes. Esta confrontación, ha ocasionado un incremento en los reportes sobre inasistencia escolar, y en ocasiones un aumento de la deserción. A este grupo de afectaciones se suman, la ausencia de garantías para iniciar el calendario escolar a tiempo por problemas en el nombramiento de docentes, y la falta de adaptabilidad de los modelos educativos en instituciones educativas con alta población indígena. Estos factores se asocian a las dinámicas del conflicto en tanto constituyen razones para desertar del sistema educativo, y en regiones con alta presencia de actores armados, esto representa un aumento del riesgo de vinculación a los grupos

- En las ciudades donde hay presencia de grupos armados posdesmovilización de las AUC como Medellín y Pereira, usualmente la confrontación se da entre combos y bandas que luchan por el control territorial y dominio sobre la distribución de la droga. En estas regiones, las afectaciones en accesibilidad están asociadas al riesgo contra la vida, la seguridad y la libre movilidad, y se dan por las denominadas fronteras invisibles.

- Aunque la información no es concluyente, en ámbitos urbanos con preminencia de actores armados posdesmovilización de las AUC, parece existir un continuo de afectaciones en los documentos analizados; a los eventos de utilización con fines de microtráfico, cobros extorsivos y homicidio por encargo, les sobrevienen amenazas a NNA y homicidio en persona protegida.

- Sigue siendo un riesgo para las IE rurales los caminos que llevan a ellas, ya sea por la presencia de los grupos armados en el territorio simplemente o por situaciones recurrentes de campos minados en las inmediaciones de las escuelas y MAP o MUSE dejados en los trayectos que recorren niños, niñas y adolescentes para llegar a éstas. Aunque los documentos señalan un descenso en el número de denuncias sobre el tema, existen regiones donde nunca se ha logrado mitigar el riesgo. Las más afectadas son: Norte de Santander, Guaviare, Huila y Caquetá

  El homicidio en persona protegida se denuncia con mayor frecuencia en contextos con preminencia de grupos posdesmovilización de las AUC, mayoritariamente en áreas urbanas donde los adolescentes son utilizados con fines delincuenciales y golpea más fuertemente a la franja etárea de 15 a 17 años.

Fenómenos que en principio solo tienen relación con el servicio educativo en sí mismo como la deserción escolar, pueden ser señal de la ocurrencia de infracciones de DIH o violaciones de derechos humanos como el reclutamiento o uso de niños, niñas y adolescentes por los actores armados.

- Del seguimiento de los registros y reportes, especialmente de carácter internacional, sobre situaciones relacionadas con ataques a la educación, ocupación de escuelas y amenazas a docentes, o riesgos y violaciones directas de niños, niñas y adolescentes generados por razones del conflicto armado o asociadas a éste, han sido de mayor visibilizadad en los últimos ocho años, a partir de la atención que este tipo de situaciones han tenido en virtud de la incorporación del enfoque de educación en emergencia.

- De los reportes y registros de información sobre los ataques a la educación y situaciones relacionadas se ha evidencia que todas las partes del conflicto armado son responsables de las mismas. Hay casos ejemplificantes del tipo de afectaciones que cada tipo de estructura genera en contra de la educación.

- Del registro de violaciones e infracciones contra los entornos educativos se identifica que los departamentos de especial preocupación son: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés.

- Debido a los cambios de la dinámica del conflicto armado y violencias relacionadas, así como la permanente reconfiguración de las estructuras armadas especialmente de los grupos armados postdesmovilización, cada vez es más difícil la identificación de los perpetradores de las violaciones e infracciones contra la educación.

Respuesta institucional en materia de educación en emergencia:

- La estrategia de gestión del riesgo adelantada por le MEN se encuentra en una etapa inicial de diseño de PEGR, en consecuencia, aún no se tienen elementos claros para adelantar una evaluación del estado, efectividad, validez y pertinencia de la misma. Sin embargo, se reconoce que hay un avance en la incorporación de los riesgos por conflicto armado en las acciones de las IE frente a lo cual es importante generar mecanismos que amplíen la cobertura, y mecanismos de seguimiento para acompañar la implementación de los PEGR que ya han sido construidos.

- Se requiere una revisión de los PEGR y hacerles una actualización a la luz de análisis de contextos locales más amplios que permitan la cualificación de los diagnósticos que se tienen hasta el momento, especialmente en dos sentidos, en primer lugar hacer una lectura más amplia y contrastada con fuentes complementarias a las disponibles en el entorno educativo que permitan ampliar la identificación de los riesgos que deben ser

abordados en los planes de acción y una identificación más clara de las responsabilidades, actores locales y posibilidades de activación de rutas de prevención y/o protección frente a los riesgos o amenazas concretos.

- En la actualidad los PEGR no han incorporado un análisis que les permita a las IE prepararse para los riesgos y desafíos del posacuerdo.

Riesgos en el escenario posacuerdo

- Teniendo en cuenta la ausencia en los PEGR de la identificación y previsión de medidas para la etapa posacuerdo, así como de la estrategia misma desde el MEN, se requiere una revisión desde el sector educativo de estos aspectos, cuáles van a ser las responsabilidades que los entornos educativos en esta etapa y un análisis de los riesgos que implicará especialmente en los territorios de presencia histórica de las FARC-EP, la dejación de armas del grupo, la reconfiguración de los grupos armados y el control territorial, los reductos que queden de la estructura general.
- Se requiere una revisión del sistema educativo que le permita responder a la garantía del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes desvinculados o familiares de las FARC-EP.

- Fortalecimiento de las estrategias de prevención de la vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado y otras formas de violencia existentes en los territorios mientras subsistan estructuras diferentes a las FARC-EP en el contexto regional y local.

- Fortalecer la prevención en materia de violencia sexual especialmente teniendo en cuenta que es una de las afectaciones que se pueden exacerbar en las etapas posacuerdo como ha sucedido en las etapas de terminación del conflicto armado en otros países del mundo.

- Frente a la presencia de nuevos actores armados, especialmente de nacionalidad extranjera, que harán presencia en las zonas de ubicación de las FARC-EP una vez se inicie el proceso de dejación de armas como parte del esquema de seguridad requerido para esta etapa, debe fortalecerse la capacidad de prevención y respuesta de la comunidad educativa, los entornos escolares en general y las autoridades civiles locales, frente a eventuales riesgos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes de las IE cercanas a estas zonas.

- Desprotección de las escuelas y exacerbación de situaciones de violencia asociadas al conflicto armado

La revisión de literatura en el tema de afectaciones del conflicto armado a las comunidades educativas, permitió identificar algunas situaciones que se han documentado como problemáticas que se exacerban en los contextos de ataque a las escuelas y de obstaculización del ejercicio al derecho a la educación. En este sentido, se identificaron

como principales escenarios de riesgo para los niños, las niñas y sus comunidades educativas: el reclutamiento forzado, las afectaciones a la salud mental, la violencia sexual, y el debilitamiento de las comunidades y de la organización social. Cada una de estas situaciones expone una serie de consecuencias derivadas de la exposición a las dinámicas del conflicto armado, que terminan por incidir en el proceso educativo de los niños y niñas, y al mismo tiempo genera vulnerabilidades para su pleno desarrollo.

- Reclutamiento forzado

El reclutamiento de niños y niñas por parte de los grupos armados ha sido documentado como una de las principales afectaciones de los conflictos armados en los países, y al mismo tiempo se ha identificado como uno de los grandes obstáculos para la escolarización, tanto porque expulsa a los niños del sistema educativo, como porque configura enormes desafíos al sistema una vez ocurren procesos de desmovilización y reintegro a la vida civil.

Es sabido que las estrategias de reclutamiento varían, y pueden ocurrir incluso dentro de las propias instituciones educativas. En este sentido, se ha reconocido la influencia directa de los actores armados a través de campañas y mandatos de vinculación de niños y niñas, al interior de las escuelas y mediante actividades indirectas de persuasión e incidencia sobre los currículos y normas de convivencia, que terminan por promover su vinculación temprana a dichas organizaciones armadas.

De este modo, es posible señalar que existen condiciones adversas que pueden incidir directamente sobre las capacidades de las escuelas para afrontar los riesgos reales del reclutamiento ilícito, de manera que se configura un escenario de vulnerabilidad que puede agravarse si se lee desde las debilidades institucionales que puedan tener lugar. Al respecto, las pocas oportunidades que ofrecen los entornos educativos, sus fallas y los obstáculos que impiden un tránsito armonioso por todos los ciclos, aparecen como factores de riesgo para la vinculación de niños y niñas a los grupos armados. Por ejemplo, en el contexto internacional, en Sierra Leona se conoció a través de una encuesta realizada con excombatientes y no combatientes de las milicias, que "[…] *casi el 80% de ellos había abandonado la escuela antes de sumarse a un grupo rebelde, en muchos casos porque los centros escolares habían cerrado sus puertas debido a las destrucciones y daños causados a sus infraestructuras. Debido a su pobreza y su bajo nivel de instrucción, esos jóvenes fueron más propensos a alistarse en las filas de los combatientes*" (Humphreys y Weinstein, 2008. En: Educación Para Todos, 2011).

Sumado a esto, se sabe que *"los sistemas educativos que no logran dotar a los jóvenes con las competencias necesarias para procurarse medios de vida estables, contribuyen a generar una reserva de posibles candidatos al reclutamiento por parte de grupos armados"* (Educación para Todos, 2011, XX). Así, cuando la educación no corresponde con los intereses y necesidades de los niños y niñas, o cuando no contribuye a superar las desigualdades e inequidades, puede incluso ocasionar sentimientos de desavenencia que

redundan en resentimientos, tensiones, y proyecciones de satisfacción de las expectativas de movilidad social desde la vinculación a los grupos armados.

- Salud mental

Los datos sobre países afectados por conflictos muestran que el estrés postraumático es una causa frecuente de dificultades para el aprendizaje y bajo aprovechamiento escolar (Betancourt, 2008; Elbert y otros, 2009; Tamashiro, 2010). Así mismo, se reconoce que los ataques a las escuelas pueden acarrear afectaciones psicológicas que reducen las capacidades de los maestros para el desarrollo de sus actividades. (Global attack, XXXX)

En Colombia, se han recopilado datos que dejan ver cómo en las áreas urbanas la exposición de los niños y niñas menores de seis años a situaciones de homicidio en las proximidades de las escuelas han impactado negativamente su desarrollo cognitivo y socioemocional (Harker, Moya y Riveros, 2016). Así mismo, quienes viven en zonas rurales han mostrado bajos puntales en los desempeños de desarrollo verbal (Harker, Moya y Riveros, 2016). La Encuesta Nacional de salud mental mostró que el 50% de los niños y niñas que crecen en situación de desplazamiento forzado, presentan síntomas asociados a estrés postraumático y cerca de 500.000 niños y niñas entre 7 y 11 años reciben actualmente tratamiento psicológico a causa del mismo síndrome.

- Violencia sexual

De acuerdo con el informe de Naciones Unidas (XXXX), de todas las transgresiones de derechos humanos para la cuestión de los niños y los conflictos armados, los abusos sexuales son los que menos se denuncian. Entre los factores que inciden en esta situación se encuentran los tabúes culturales, el acceso limitado a los tribunales de justicia, la indiferencia de las instituciones y la cultura de impunidad.

Esta situación representa una gran problemática si se considera que las niñas siguen siendo las principales víctimas, y que como una forma de protegerlas, sus familias generalmente optar por retirarlas del sistema educativo.

- Debilitamiento de las comunidades y la organización social

Aunque esta situación no expresa una clara violación de los derechos individuales de los niños y las niñas, si pone en tensión el ejercicio mismo de la ciudadanía social, de la identidad y la posibilidad de generar condiciones propicias para su desarrollo desde la unión de esfuerzos de las familias, el Estado y las comunidades. Bajo este marco, los ataques a las escuelas representan una gran amenaza para la protección y acogida de los niños y niñas, en particular cuando los grupos armados se oponen al tipo de educación establecido por el gobierno y ven en las instituciones educativas un símbolo de autoridad del Estado. De manera más general, "*la destrucción de las escuelas forma a menudo parte*

de una estrategia más vasta de desestabilización de determinadas zonas y de desorganización de la vida comunitaria." (Educación para todos, 2011, p. xx).

- Principales hallazgos en materia de DDHH y DIH e identificación de nodos temáticos que estructuran la investigación y soportan las hipótesis de la misma

El departamento/región con mayores afectaciones al derecho a la educación es Antioquia.

A nivel nacional, el principal factor de afectación, derivado del conflicto armado, es la presencia de grupos armados en las intermediaciones a las IE, junto a determinadas dinámicas y situaciones que se derivan, entre las que se cuenta la primera forma de reacción estatal, encarnada en presencia de bases militares de las FFAA, cercanas a las IE. Este particular permite que las IE se conviertan en escenarios de combates entre los diferentes grupos armados, exponiendo la vida de NNA así como la infraestructura de las IE.

De manera paralela a la presencia y tránsito de grupos armados, se reporta la presencia de MAP, MUSE y AIE cerca de las IE.

ANEXO 6

Reporte de los documentos de advertencia incluidos en el informe.

#	IR	AÑO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS AFECTADOS	ACTOR ARMADO FUENTE DEL RIESGO
1	3	2010	CUNDINAMARCA	Bogotá, Cabrera, San Bernardo y Venecia	FARC
2	11		CORDOBA	Lorica, Moñitos, San Antero, San Bernardo del Viento	Grupos pos desmovilización
3	13		PUTUMAYO	San Miguel	FARC Y Grupo posdesmovilización
5	14		PUTUMAYO	Orito	Grupo posdesmovilización
6	16		ANTIOQUIA	Medellín	Grupos posdesmovilización
7	17		CAUCA	Guapi, Timbiquí y Lopez de Micay	FARC
8	18		VICHADA	Cumaribo	ESTRUCTURAL DCHO EDUCACIÓN
9	1	2011	CORDOBA	Pueblo Nuevo, Buenavista, Planeta Rica, La Apartada y Ayapel	Grupos posdesmovilización
10	7		ANTIOQUIA	Ituango	FARC
11	10		CHOCÓ	Acandí y Unguía	FARC
12	16		BOLIVAR	Norosi,Tiquisio y Arenal	FARC-ELN Y ESTRUCTURAL DERECHO A LA EDUCACIÓN
13	17		ANTIOQUIA	Dabeiba	FARC
14	19		CHOCÓ	Quibdó	ELN
15	1	2012	CAUCA	Morales y Suarez	FARC - FFMM
16	4		NORTE DE SANTANDER	El Tarra, San Caixto y Teorama	FARC-ELN
17	5		QUINDIO	Armenia	Grupos posdesmovilización
18	8		BOLIVAR	San Pablo, Santa Rosa y Simití	ESTRUCTURAL DCHO EDUCACIÓN
19	9		SUCRE	Ovejas	FARC - GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
20	10		CAUCA	Miranda, Florida y Pradera	FARC -FFMM
21	12		GUAVIARE	Calamar y El Retorno	FARC - FFMM
22	13		CAQUETÁ	La Montañita	FARC -FFMM
23	17		TOLIMA	Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco	FARC
24	25		ARAUCA	Tame	FARC
25	30		BOLIVAR	Montecristo	Grupos posdesmovilización
26	31		ARAUCA	Saravena	FARC-ELN
27	32		VAUPÉS	Mitú, Carurú, Taraira, Yavarate	ESTRUCTURAL DCHO EDUCACIÓN
28	8	2013	ANTIOQUIA	Medellín	Grupos pos desmovilización Urabeños
29	21		BOGOTÁ	Bogotá	Grupo pos desmovilización AUC
30	23		ATLÁNTICO	Barranquilla	Rastrojos
31	31		VALLE	Tuluá	

					Alianza FARC- Urabeños y Rastrojos
32	11	2014	NORTE DE SANTANDER	San Calixto	FARC –ELN - FFMM
33	13		HUILA	Algeciras	FARC -ELN
34	17		CÓRDOBA	Lorica, Moñitos, San Antero, San Bernardo del Viento	Urabeños
35	6		RISARALDA	Pereira	Urabeños y Rastrojos
36	7		CORDOBA	San José de Uré	Urabeños
37	10		NARIÑO	San Juan de Pasto	FARC
38	12		ANTIOQUIA	Apartadó, Turbo y Carepa	FARC -FFMM
39	14		RISARALDA	Mistrató	Afectación derecho a la educación por razones estructurales
40	19		VALLE DEL CAUCA	La Unión	Grupos posdesmovilización
41	22		ANTIOQUIA	Ituangó, San Andrés de Cuerquia y Toledo	FARC Y FFMM
42	23		BOLIVAR	Carmen de Bolivar, María la Baja, San Jacinto y San Juan Nepomuceno	FARC
43	2	2015	MAGDALENA MEDIO	Puerto Berrio	Alianza FARC / Urabeños
44	23		META	Puerto Lleras, Puerto Rico y Vista Hermosa	FARC
45	3		CUNDINAMARCA	Paratebueno	AUC Aguilas Negras
47	6		BOGOTÁ	Bogotá	Grupos posdesmovilización
48	13		NORTE DE SANTANDER	Hacarí	FARC- ELN
49	27		CHOCÓ	Itsmina, Medio San Juan y Sipí	FARC-ELN
50	8	2016	PUTUMAYO	Puerto Asís	Alianza La Constru - FARC

Relación de notas de seguimiento incluidas en el análisis.

NOTA DE SEGUIMIENTO Y AÑO DE EMISIÓN	ACTOR ARMADO RESPONSABLE DEL RIESGO
NS1 002-12 (Febrero 2013) a IR 004-12A.I.	FARC - ELN
NS1 005-12 (Mayo de 2012) a IR 018-10	FARC

NS1 006-12 (mayo de 2012) a IR 011-10 A.I.	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 010-12 (Agosto de 2012) a IR 001-11 A.I.	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 011-12 (Agosto 2012) a IR 016-11	FARC - ELN
NS2 014-12 (Octubre de 2012) a IR 018-10	FARC
NS1 015-12 (Octubre de 2012) a IR 010-11 A.I:	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 011-13 (Septiembre de 2013) a IR 008-12 A.I.	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 008-13 (Julio 2013) a IR 005-12 A.I.	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 015-13 (Noviembre de 2013) a IR 013-12	FARC
NS2 019-14 (Diciembre de 2014) a IR 005-12 A.I.	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 006-14 (Abril 2014) a IR 031-12	FARC - ELN
NS2 014-14 (octubre de 2014) a IR 012-12A.I.	FARC
NS1 015-14 (Noviembre de 2014) a IR 021-13	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS1 016-15 (Agosto de 2015) a IR 013-14	FARC - ELN
NS1 022-15 (Octubre de 2012) a IR 019-14	GRUPOS POSDESMOVILIZACIÓN
NS2 021-15 (Octubre 2015) a IR 031-12	FARC - ELN

ANEXO 7

Advertencias SAT por reclutamiento y utilización 2017		
N° IR/NS	**Departamento**	**Municipio**
IR 002-17	Boyacá	Puerto Boyacá
IR 003-17	Antioquia	Briceño
IR 006-17	Valle del Cauca	El Dovio
IR 007-17	Putumayo	San Miguel
		Valle del Guamuez
IR 008-17	Chocó	Alto Baudó
		Bajo Baudó
		Medio Baudó
IR 009-17	Chocó	Riosucio
IR 011-17	Chocó	El Litoral de San Juan
IR 013-17	Meta	La Macarena
IR 014-17	Nariño	Tumaco
IR 015-17	Chocó	Lloró
IR 016-17	Meta	El Castillo
		La Macarena
		Mesetas
		Uribe
IR 017-17	Arauca	Tame
IR 018-17	Chocó	San José del Palmar
IR 019-17	Cauca	Argelia
		El Tambo
		Patía
IR 020-17	Amazonas	Pradera
		La Victoria
		Miriti - Paraná
		Puerto Santander
IR 022-17	Bolívar	Achí
		Montecristo
		San Jacinto del Cauca
IR 023-17	Guaviare	Miraflores
IR 025-17	Guaviare	San José del Guaviare
	Meta	Mapiripán
		Puerto Concordia

IR 027-17	Valle del Cauca	Bolívar
IR 028-17	Córdoba	Canalete
		Los Córdobas
		Moñitos
		Puerto Escondido
IR 029-17	Córdoba	Tierralta
IR 031-17	Caldas	La Dorada
IR 032-17	Cauca	Caldono
		Jambaló
		Toribío
IR 033-17	Antioquia	Medellín
IR 034-17	Caquetá	Solano
IR 035-17	Antioquia	Apartadó
IR 036-17	Casanare	Aguazul
		Yopal
IR 039-17	Cundinamarca	Cabrera
		Venecia
		Pandi
		Fusagasugá
		Pasca
		Silvania
IR 041-17	Antioquia	Yondó
	Bolívar	Cantagallo
IR 042-17	Sucre	Guaranda
		Majagual
IR 044-17	Nariño	Policarpa
IR 047-17	Valle del Cauca	Buenaventura
IR 048-17	Meta	Puerto Gaitán
		Puerto López
	Guainía	Barrancominas
		Inírida
	Vichada	Cumaribo
IR 049-17	Putumayo	Mocoa
		Puerto Guzmán
IR 050-17	Caquetá	Cartagena del Chairá
IR 051-17	Guaviare	Calamar
		El Retorno
IR 052-17	Meta	Acacías
NS 001-17	Meta	Puerto Lleras
		Puerto Rico
		Vista Hermosa

NS 002-17	Cundinamarca	Bogotá
NS 003-17	Vaupés	Caruru
		Mitú
		Pacoa
		Papunaua
		Taraira
		Yavaraté
NS 004-17	Chocó	Carmen del Daripen
NS 006-17	Valle del Cauca	Buenaventura
NS 007-17	Bolívar	San Pablo
		Santa Rosa del Sur
		Simití
NS 008-17	Cundinamarca	Soacha
NS 009-17	Arauca	Saravena
NS 010-17	Valle del Cauca	La Unión
NS 011-17	Arauca	Arauca
NS 012-17	Putumayo	Puerto Asís
NS 013-17	Bolívar	Arenal
		Norosí
		Tiquisio
NS 014-17	Meta	La Macarena