

Parte 2

Conflictos armados

Las Naciones Unidas se fundaron, sobre todo, para erradicar “el flagelo de la guerra”. Hoy, es fácil olvidar las circunstancias que impulsaron a sus creadores. La primera frase de su Carta promete evitar a las nuevas generaciones los “sufrimientos indecibles” infligidos por las dos guerras mundiales (Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, 1945). La paz se consideró entonces como la primera condición para construir un nuevo orden mundial basado en la justicia, la dignidad y el progreso social, de modo que los pueblos pudieran vivir con “un concepto más amplio de libertad”. El lenguaje de la Declaración Universal de Derechos Humanos sigue conservando hoy toda su fuerza. La declaración de por sí misma fue una respuesta directa al “desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos” que, como dice su preámbulo, “han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad” (Naciones Unidas, 1948).

Más de 65 años después, las promesas contenidas en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos todavía no se han cumplido. El flagelo de los conflictos violentos sigue azotando la vida de gran parte de la humanidad. Sus efectos más virulentos se dan en los países más pobres, donde acarrea “sufrimientos indecibles” a las personas más vulnerables y contamina sus vidas con “actos de barbarie” que hubieran conmovido incluso a los fundadores del sistema de las Naciones Unidas. Hace 15 años, Graça Machel

exponía documentadamente las repercusiones de los conflictos violentos en los niños con palabras que evocan el lenguaje de la Carta de las Naciones Unidas: “Cada vez es mayor la parte del mundo que está siendo arrastrada hacia un vacío moral desolador. Se trata de un espacio en el que están ausentes los valores humanos más básicos. Un espacio en el cual se asesina, viola o deja tullidos a niños; un espacio en que los niños mueren de inanición o están expuestos a brutalidades extremas” (Machel, 1996, pág. 9). Si los fundadores de las Naciones Unidas pudieran examinar los conflictos de principios del siglo XXI, se preguntaría por qué la comunidad internacional hace tan poco para proteger a los civiles atrapados en ellos y para restaurar los valores humanos fundamentales.

El *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2011* examina una de las consecuencias más desastrosas y menos estudiadas de los conflictos armados: su repercusión en el sector de la educación. Quizás más que nunca antes en la historia, los escolares, los docentes y las escuelas se ven situados en primera línea de la violencia. Se destruyen las aulas, no porque se encuentren accidentalmente en una zona de fuego cruzado, sino porque los combatientes las toman deliberadamente como objetivos bélicos. Las jóvenes que viven en zonas de conflicto están sometidas diariamente a la amenaza de la violación sistemática y otros abusos sexuales.

Contribución especial – ¡Basta ya!

Han transcurrido ya casi setenta años desde que una generación de líderes políticos se congregó, apenas finalizada una terrible guerra, para formular en tan sólo dos palabras esta promesa: “Nunca más”. Las Naciones Unidas se crearon para impedir el retorno de las rivalidades, guerras y violaciones de los derechos humanos que entrañaron la pérdida de muchísimas vidas y el despilfarro de un potencial inmenso. Sin embargo, esa pérdida y ese despilfarro se siguen dando y tenemos que ponerles un término ahora mismo.

Este informe de la UNESCO debería haber visto la luz mucho antes. Sus páginas detallan crudamente la violencia real que se está ejerciendo contra algunas de las poblaciones más vulnerables del mundo, comprendidos sus niños en edad escolar, y retan a los dirigentes de todos los países, ricos y pobres, a emprender una acción decisiva.

Lo que pido a los líderes del mundo es que enuncien esta sencilla declaración de intenciones: ¡Basta ya! Como miembros de la misma comunidad ética a la que pertenecemos todos los seres humanos, ninguno de nosotros puede desear que se toleren las violaciones de los derechos humanos, los ataques armados contra los niños y las destrucciones de escuelas que tienen lugar en muchos conflictos. Acabemos de una vez con la impunidad que posibilita semejantes actos y empecemos a proteger a nuestros niños y su derecho a la educación. Hago un llamamiento a todos los dirigentes políticos, países

y grupos implicados en conflictos violentos para que recuerden que no están por encima del derecho internacional humanitario.

También hago un llamamiento a los dirigentes de los países ricos para que presten una ayuda más eficaz a las personas que se hallan en zonas afectadas por guerras. La firme determinación de los padres y los niños por tratar de recibir una educación y los extraordinarios esfuerzos y sacrificios que realizan para lograr esto, me han dado muchas lecciones de humildad en mis viajes por el mundo. Cuando se lanzan ataques contra pueblos y aldeas y sus poblaciones son desplazadas, vemos surgir de la nada escuelas improvisadas. Cuando se destruye una escuela, padres y niños hacen lo imposible para mantener abiertas las puertas de la educación. Sería muy positivo que los donantes mostraran un espíritu de determinación y una voluntad semejantes.

Sin embargo, a las poblaciones de los países en conflicto se les suele proporcionar muy poca ayuda para la educación. También ocurre a menudo que no reciben el tipo de ayuda adecuado. Tal como muestra este Informe, la ayuda al desarrollo adolece del síndrome del “demasiado poco y demasiado tarde”. Uno de los resultados de esto es que se están perdiendo oportunidades para reconstruir los sistemas de educación.

Arzobispo Desmond Tutu
Premio Nobel de la Paz (1984)

y educación

A los niños se les secuestra y obliga a combatir en las filas de los contendientes. Y los recursos que podrían haberse usado para financiar inversiones productivas en la educación se despilfarran en gastos militares improductivos.

Las consecuencias son devastadoras. No es casual que los países afectados por conflictos tengan algunos de los indicadores de educación peores del mundo. Millones de niños se ven privados de la única oportunidad de cursar estudios que podrían transformar su vida. Y sin embargo, una situación que, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, debería “ultrajar la conciencia de la humanidad” pasa inadvertida en gran medida. Se trata de una crisis encubierta que el mundo ha desatendido durante demasiado tiempo. Como señala en su contribución especial el Arzobispo Desmond Tutu, ya va siendo hora de que los dirigentes del mundo examinen el despilfarro de potencial humano en los países afectados por conflictos y digan “¡Basta ya!” (véase su Contribución especial).

Los gobiernos tienen una razón perentoria para actuar. La crisis no sólo pone en peligro la consecución de los objetivos de la Educación para Todos aprobados en 2000, sino que también representa un peligro para el futuro, porque la educación es fundamental para el progreso en otros ámbitos, como la supervivencia de los niños, la salud, el crecimiento económico y la prevención de conflictos. “Los efectos de esto pueden prolongarse a lo largo de varias generaciones”, tal como señala Su Majestad la Reina Rania Al Abdullah de Jordania (véase su Contribución especial).

Este Informe documenta la magnitud de la crisis, examina sus causas subyacentes y analiza los nexos entre los conflictos armados y la educación. No todos esos nexos operan en un solo sentido. Los conflictos acarrear consecuencias desastrosas para los sistemas educativos, pero la educación también contribuye a fomentar actitudes, creencias y agravios que alimentan los conflictos violentos.

También en este aspecto resulta instructiva la historia de las Naciones Unidas. La UNESCO se fundó en 1945, como respuesta directa a la Segunda Guerra Mundial. La Constitución de la organización reconoce explícitamente el poder de las ideas como fuerza de paz o fuente de guerra. Así lo enuncia su primer y memorable párrafo: “Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”. En un mundo en el que muchos conflictos reproducen las líneas divisorias sociales, culturales e identitarias, la Constitución de la UNESCO conserva una sólida vigencia. En ella se reconoce que, cualesquiera que sean las causas políticas subyacentes, la guerra “ha sido posible... por los prejuicios y la ignorancia”, se afirma la creencia en “el ideal de la igualdad de oportunidades de educación para todos” y se define el conocimiento como factor clave para que los pueblos “se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas” (Constitución de la UNESCO, 1945, preámbulo).

Contribución especial – Educación para la seguridad y el desarrollo

Cuando se piensa en la guerra, se piensa en los soldados que tienen que afrontar la violencia y la muerte. Pero no son los únicos, ya que por desgracia muchos niños se ven también envueltos en guerras, al igual que sus escuelas. No cabe asombrarse, por lo tanto, de que la mitad de los niños sin escolarizar vivan en Estados frágiles o afectados por conflictos.

Los conflictos son tan insidiosos como mortíferos, ya que destruyen los medios de subsistencia del presente y también los del mañana, al privar a los niños de educación. Cuando los niños vuelven a la escuela después de un conflicto, los traumas devastadores que han padecido tienen hondas repercusiones en su capacidad para aprender y afrontar la vida. Los efectos de esto pueden prolongarse a lo largo de varias generaciones.

Las repercusiones de los conflictos devastadores llevan el desarrollo a un punto muerto, o incluso provocan su recesión. Mientras haya niños de países en conflicto sin escolarizar, no se podrán alcanzar las metas de la Educación para Todos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y al mismo tiempo el radicalismo y la violencia crecerán superando todas las previsiones. Por eso, tenemos que centrar nuestros esfuerzos en dar a esos niños una educación. La educación no sólo impide que los conflictos estallen, sino que coadyuva a la reconstrucción de los países en situaciones de conflicto cuando éstas acaban. Hay algo mucho más importante que la inevitable reconstrucción de la administración y las infraestructuras: la reconstrucción de las mentes. Una vez recobrada la paz, es fundamental reeducar a los combatientes –niños y adultos por igual– ya que han perdido toda competencia que no sea el manejo de las armas y toda perspectiva que vaya más allá del punto de mira de éstas.

Esto es especialmente cierto en el Oriente Medio, una región donde la violencia es un factor determinante de la vida de demasiados niños. En Palestina hay unos 110.000 niños sin escuela, mientras que hace diez años había 4.000. Criados en la sombría atmósfera de la ocupación y marcados por el conflicto, los niños palestinos lo que más desean es poder ir a la escuela. Pese a los bombardeos y los bloqueos, saben que la escuela es su única esperanza de poder llevar una vida normal.

En Iraq, la pobreza y la inseguridad están privando a más de medio millón de niños del derecho a cursar estudios primarios; las únicas lecciones que reciben a diario son las del hambre y la muerte; y lo que aprenden es el miedo y el odio. Aunque la prioridad internacional sea la seguridad en el plano regional y mundial, tenemos que remediar la pobreza, la exclusión social y la merma de oportunidades que el conflicto ha traído consigo.

Esto supone llevar la educación a las zonas en conflicto para debilitar el extremismo y reforzar a los Estados frágiles. Pero, ante todo, para aportar una esperanza a millones de niños que nunca han conocido la paz y para ofrecer una oportunidad a países que buscan desesperadamente el desarrollo y la prosperidad.

En resumen, la educación es nuestra salvación, nuestra mejor oportunidad y la única arma de que disponemos para aportar seguridad y desarrollo a toda la humanidad.

Rania Al Abdullah, Reina de Jordania

Los tiempos han cambiado. Pero los principios que sustentan la Constitución de la UNESCO siguen siendo tan pertinentes a principios del siglo XXI como lo eran en 1945. Todavía se instrumentalizan los sistemas educativos para transmitir la ignorancia, los prejuicios y las injusticias sociales que disminuyen la cohesión de las comunidades, las dividen y, en última instancia, las hacen más propensas a los conflictos armados. A menudo, las escuelas forman parte del ciclo de violencia, pero también tienen la posibilidad de romperlo e invertirlo.

Cuando en el año 2000 los gobiernos se reunieron en Dakar (Senegal) para aprobar el Marco de Acción, los países afectados por conflictos recibieron escasa atención. Si se mira desde la perspectiva actual, esa omisión fue un error de juicio estratégico. A menos de cinco años de cumplirse el plazo de 2015, fijado para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, muchos países afectados por conflictos se han quedado muy rezagados y son pocos los que van camino de lograr la enseñanza primaria universal y de alcanzar otras metas. Para cambiar esta situación será necesario aplicar políticas concretas en el plano nacional e internacional, respaldadas por una firme voluntad política.

De entrada hay que reconocer la magnitud del daño causado por la interacción nefasta entre los conflictos armados y la educación. Las agresiones contra las infraestructuras escolares, las violaciones de los derechos humanos y el desvío de los recursos financieros hacia el gasto militar están destruyendo las posibilidades educativas en proporciones descomunales. En el Capítulo 3 se definen las formas de esa destrucción y se examinan los problemas relativos a la respuesta de la ayuda internacional a la misma. La asistencia para el desarrollo está desequilibrada en favor de un pequeño número de Estados a los que se les atribuye una prioridad estratégica. Además, hay cada vez más tensiones entre dos usos que se hacen de la ayuda –para reforzar las metas de la seguridad nacional, o para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo– y la educación está en el vértice de esas tensiones. En el Capítulo 3 también se definen algunas de las formas en que los sistemas educativos pueden fomentar los conflictos violentos, al sembrar las semillas de la intolerancia, el prejuicio y la injusticia.

En los Capítulos 4 y 5 se examinan cuatro deficiencias importantes de la cooperación internacional que están estorbando el progreso de la educación en los países afectados por conflictos. Esas deficiencias tienen raíces institucionales profundas. Sin embargo, se podrían tratar con políticas prácticas, económicas y viables, orientadas a la realización de reformas.

Deficiencias en la protección. Hay un nutrido corpus de leyes, reglas y normas relativas a los derechos humanos que debería proteger a los niños y demás civiles atrapados por los conflictos armados. Ese mismo corpus debería proteger también los edificios donde aprenden los niños. Como reza el Marco de Acción de Dakar: “Las escuelas deben ser respetadas y protegidas como santuarios y zonas de paz” (UNESCO, 2000, pág. 19). En la mayoría de las zonas de

conflicto, las escuelas son blanco de ataques bélicos, lo que constituye una violación flagrante de los Convenios de Ginebra (Convenios de Ginebra, 1949). Las Naciones Unidas han puesto en práctica un vasto sistema de seguimiento para vigilar los atentados graves contra los derechos humanos perpetrados en perjuicio de los niños. Pero la impunidad sigue prevaleciendo, sobre todo en lo tocante a las violaciones y otros abusos sexuales. En general se hace caso omiso de las resoluciones del Consejo de Seguridad que tienen por objeto proteger a los niños y los sistemas educativos en las situaciones de conflicto. Si la comunidad internacional quiere resolver la crisis de la educación, se debe pasar de la vigilancia y la condena a la protección y la acción.

En el Capítulo 4 se examinan los problemas y los argumentos en pro de una defensa más enérgica de los niños, los civiles y los sistemas escolares que se hallan en primera línea de los conflictos. Entre las estrategias propuestas figuran: la investigación rigurosa de las violaciones de los derechos humanos, la aplicación de sanciones contra los agentes estatales y no estatales responsables de ellas y el refuerzo de la colaboración entre las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional.

Deficiencias en la prestación de servicios educativos.

Tanto si se encuentran en una zona de conflicto como si se hallan desplazados en sus propios países o refugiados en el extranjero, los padres, docentes y alumnos afectados por un conflicto comparten algo en común: el formidable nivel de ambición, capacidad de innovación y coraje con que se esfuerzan por mantener el acceso a la educación. Los padres comprenden que la educación puede proporcionar a sus hijos una impresión de normalidad y que es un verdadero capital –a veces el único– que pueden llevar consigo cuando se ven desplazados. A diferencia de los padres y los niños que están inmersos en situaciones de conflicto, los donantes de la ayuda humanitaria conjugan un bajo nivel de ambición con una limitada capacidad de innovación. La educación representa una pequeña proporción de las peticiones de ayuda humanitaria y una proporción aun más pequeña de la ayuda recibida por los países afectados por conflictos. Al mismo tiempo, las prestaciones educativas para los refugiados y, en mayor grado aún, para los desplazados internos, se resienten de una evaluación inadecuada de sus necesidades, una financiación escasa y una gobernanza deficiente.

En la segunda sección del Capítulo 4 se aboga por un cambio fundamental de las mentalidades y prácticas institucionales en el ámbito de la ayuda humanitaria. Ya es hora de acabar con el desfase que se da entre lo que piden los padres y los niños atrapados en un conflicto y lo que les entregan efectivamente los sistemas de ayuda humanitaria. La educación debería ser uno de los ejes básicos de esa ayuda. Cuando los volúmenes de ayuda no alcanzan para satisfacer las peticiones, deberían complementarse con dispositivos de financiación mancomunados: en el Informe se propone que la financiación de esos dispositivos se incremente hasta 2.000 millones de dólares. Asimismo, se aboga por la adopción de una estrategia más coherente que permita evaluar mejor las necesidades educativas en situaciones de conflicto.

Es preciso reformar los sistemas de gobernanza para reforzar los derechos de los refugiados a la educación y, en grado aún mayor, los derechos de los desplazados internos.

Deficiencias en la recuperación y reconstrucción inmediatas.

Cuando los delegados de 45 países se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, en 1944, su orden del día estaba dominado por una preocupación fundamental: cómo quebrar el círculo vicioso creado por la desesperanza económica, el mal gobierno y la inseguridad. “Los programas de reconstrucción”, afirmaron los delegados, “impulsarán por doquier el progreso económico, contribuirán a la estabilidad y fomentarán la paz” (Conferencia de Bretton Woods, 1944). Tres años después, el nuevo Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento aprobó su primer préstamo. La beneficiaria fue Francia y, en valor real, es el mayor préstamo que jamás haya concedido el Banco Mundial (Zoellick, 2008). Los donantes de ayuda que se ocupan hoy en día de los países en desarrollo recién salidos de un conflicto armado muestran muchísima menos ambición y capacidad de innovación.

Inmediatamente después de que cesa un conflicto, se crea una oportunidad para proporcionar seguridad, aportar los dividendos de la paz, fortalecer la confianza en el proceso político y sentar las bases de una paz duradera. Pero, como señalaba con toda sinceridad un informe del Secretario General de las Naciones Unidas en 2009, “hemos dejado escapar esa oportunidad inicial en demasiadas ocasiones” (Naciones Unidas, 2009g, pág. 1) Ningún organismo de las Naciones Unidas o del sistema de ayuda internacional se ocupa eficazmente de cómo ayudar a los países en la transición de la guerra a la paz duradera (Naciones Unidas, 2005b). Este problema no es nuevo.¹ Se da desde hace mucho una incapacidad para evaluar las necesidades después de un conflicto, proporcionar un apoyo internacional previsible a largo plazo y fomentar las capacidades nacionales de planificación. En ninguna parte es más evidente esa situación que en el sector de la educación. Sin embargo, es en este sector donde hay quizás más oportunidades de concretar rápidamente los dividendos de la paz. Además, la creación de un sistema inclusivo que ofrezca una educación de calidad puede contribuir a sentar las bases de sociedades más integradoras y menos propensas a los conflictos. Pero los donantes suelen responder con parsimonia a las oportunidades de paz. Y cuando responden, suelen hacerlo con una ayuda muy imprevisible y de corto plazo, no con la asistencia para el desarrollo que los países necesitan. El meollo del problema es la distinción que se hace entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo.

En la primera sección del Capítulo 5 se documenta esa divisoria entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo y se formula un programa para corregir la estructura de la ayuda. En esa sección se subraya la importancia fundamental de establecer compromisos

a largo plazo. También se hace hincapié en el potencial desaprovechado de los dispositivos de ayuda con los que los donantes agrupan sus recursos financieros. Los dispositivos de fondos mancomunados a nivel nacional pueden ayudar a los donantes a compartir los riesgos. La reconstrucción en la etapa de posconflicto también se beneficiaría de la existencia de un sistema multilateral más eficaz en el ámbito de la educación. Una vez reformada, la Iniciativa Vía Rápida podría servir de base para una respuesta multilateral más ambiciosa, aunque necesitaría un mayor volumen de recursos (unos 6.000 millones de dólares anuales), más flexibilidad para con los países afectados por conflictos y normas en materia de gobernanza que faciliten desembolsos previsibles.

Deficiencias en la consolidación de la paz. La reconstrucción de los sistemas educativos no consiste únicamente en volver a levantar escuelas, contratar a docentes y suministrar libros. También consiste en forjar los cimientos de la paz. Impartir un tipo adecuado de educación es una de las mejores estrategias para prevenir conflictos de que puede disponer cualquier sociedad, mientras que impartir un tipo de educación erróneo aumenta la probabilidad de que estalle un conflicto. El uso de las aulas para envenenar las mentes de los jóvenes con prejuicios, intolerancia y estereotipos sobre “los otros” puede reforzar las divisiones en la sociedad. En los países donde los sistemas educativos han contribuido a crear las condiciones para el estallido de conflictos violentos, el reto que se plantea es “reconstruir mejor”. Esto implica reconocer desde el principio que las políticas educativas tienen consecuencias en la consolidación de la paz.

Para liberar el potencial que la educación tiene para consolidar la paz, es preciso disponer de políticas que traten las tensiones sociales subyacentes. Los currículos son decisivos. Qué clase de historia se enseña y de qué manera, cuáles son los enfoques en materia de instrucción religiosa y cómo se presenta la identidad nacional en los manuales escolares, todos estos elementos influyen poderosamente en las actitudes que los niños van a tener hasta la edad adulta. El idioma de enseñanza es otro elemento esencial de las políticas de educación en muchas sociedades afectadas por conflictos. En todos estos temas, la UNESCO está en condiciones de aportar asesoramiento técnico y propiciar el diálogo. La función de la educación en las sociedades que acaban de superar un conflicto debería figurar también de forma destacada en los programas del Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. En este Informe se propone que ese fondo dedique a la educación entre 500 y 1.000 millones de dólares. □

1. En 2000, un importante informe de las Naciones Unidas –conocido como Informe Brahimi– señaló la importancia que tenía reforzar el papel de la comunidad internacional en la reconstrucción durante las fases posteriores a los conflictos (Naciones Unidas, 2000b). Cinco años después, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, instó a la creación de instituciones y estrategias para la reconstrucción posterior a conflictos.